Jordbruksmarks-strategi

Antagen av Kommunfullmäktige den 17 februari 2025

NORRTÄLJE KOMMUN

Jordbruksmarksstrategi för Norrtälje kommun

Datum:	2025-02-17
Version:	Sluthandling
Kommunens projektledare:	Johan Mattsson, översiktsplanerare
Arbetsgrupp:	Johan Mattsson, översiktsplanerare Magdalena Nilsson, miljöplanerare Emil Ödegaard-Jacobsson, översiktsplanerare Charlotta Boström, uppdragsledare Norconsult AB Fredrik Larsson, samhällsplanerare Norconsult AB Sonja Sandström, GIS-analytiker Norconsult AB Caroline Jöngren, agronom Norconsult AB Carolin Folkeson, expert/granskare Norconsult AB
Upphovsrätt för bilder:	Norrtälje kommun om inte annat anges

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 4
1.1 Bakgrund 4
1.2 Syfte 4
1.3 Utgångspunkter 4
1.4 Jordbruksmarkens definition 6
1.5 Jordbruksmarken i länet 7

2. VAD SÄGER LAGEN? 9
2.1 Jordbruksmarkens lagskydd 9
2.2 Rättspraxis 10

3. METOD 13
3.1 Kartläggning av jordbruksmark 13
3.2 Hur värderas jordbruksmark? 13
3.3 Beskrivning av bedömningsfaktorer 14
3.4 Potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark 16
3.5 Geografisk analysmetod 17

4. KARTLÄGGNING - NORRTÄLJE KOMMUNS JORDBRUKSMARK 19
4.1 Kartläggning jordbruksmark 19
4.2 Samlad bedömning av produktionsvärde 22
4.3 Potentiell icke brukningsvärd jordbruksmark 26

5. HISTORISK ANALYS 28
5.1 Exploaterad jordbruksmark 2006-2020 29
5.2 Förlorad jordbruksmark 1998-2023 30
5.3 Förlorad jordbruksmark sedan 1960 & 1975 31

6. HANTERING AV JORDBRUKSMARK I FYSISK PLANERING 34
6.1 Är marken brukningsvärd? 38
6.2 Tillgodoser exploateringen ett väsentligt samhällsintresse? 39
6.3 Alternativa lokaliseringar 41
6.4 Kompensatoriska åtgärder 42

7. FORTSATT ARBETE 45
7.1 Strategiskt ramverk 45

8. KÄLLFÖRTECKNING 49

9. BILAGOR 50
1 Bedömning av brukningsvärde 50
2 Viktningsmatris och klassificering av faktorer i analys av brukningsvärdet 53
3 GIS - Metodbeskrivning multikriterieanalys 55
4 Handläggningsstöd lokaliseringsutredning 57
5 Hänsynslager - eventuellt brukningsvärd jordbruksmark 64
6 Plankrav 70
7 Förenlighet med RUFS 72

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Jordbruksmarken som resurs är av stor betydelse för livsmedelsproduktion, klimatanpassning och biologisk mångfald. Miljöbalken fastslår att jordbruksmark är av nationell betydelse, och att den endast får exploateras då det krävs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Samtidigt som trenden visar att jordbruksmarken minskar i Sverige vittnar rättspraxis från de senaste åren om att jordbruksmarkens skydd har stärkts i och med en alltmer stram tolkning av lagstiftning.

Jordbruksmarksfrågan är högaktuell på många sätt. Jordbruksmarken är en viktig faktor för att hantera framtidens utmaningar, såsom klimatförändringar. Trots det exploateras jordbruksmark för ny bebyggelse och infrastruktur, eller planteras med skog. Den jordbruksmark som brukas idag är ett resultat av generationers arbete av odling och bete för produktion av livsmedel och djurfoder. Att kultivera och förädla jordbruksmarken är ett tidskrävande och långsiktigt arbete som går förlorat när marken exploateras eller tillåts växa igen. Det är långt svårare att skapa ny bördig jordbruksmark än att bevara den befintliga. En viktig skillnad är dock att den igenvuxna jordbruksmarken är möjlig att återskapa, till skillnad från den mark som exploaterats. I framtiden bedöms den svenska jordbruksmarken vara ännu viktigare än idag, då globala klimatförändringar bidrar till att tillgången på jordbruksmark minskar i många länder (Jordbruksverket 2015a).

Den svenska produktionen av livsmedel täcker endast ett fåtal livsmedelsgrupper inom den egna konsumtionen. Detta gäller till exempel spannmål och i stort ägg, socker och morötter. Många andra livsmedel importeras för att klara behovet. Vid EU-inträdet 1995 var 75 % av all mat som konsumerades i Sverige producerad inom landet. Sedan dess har värdet av andelen svensk mat minskat till omkring 50 % (LRF, 2019).

Den senaste tidens händelser såsom coronapandemin och kriget i Ukraina har aktualiserat behovet av en högre försörjningsförmåga av livsmedel och jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsproduktion. (Länsstyrelsen Stockholm, 2023)

1.2 Syfte

Samhällsbyggnadskontoret gavs i Mål & Budget 2024–2026 uppdrag att under 2024 ta fram en strategi för hur jordbruksmarkens värden ska beaktas i planering och utveckling. Denna strategi ska utgöra ett stöd i kommunens fysiska planering vid framtagande av översiktsplan, fördjupningar av eller tillägg till översiktsplanen, planbesked, detaljplaner, planprogram, förhandsbesked och bygglov.

Strategin utgör ett samlat underlag över jordbruksmarken och dess värden i Norrtälje kommun. Fokus för strategin är jordbruksmarkens värde för livsmedelsproduktion. Jordbruksmarkens långsiktiga och aktuella förutsättningar för livsmedelsproduktion har analyserats, kartlagts och graderats i strategin.

Syftet med strategin är att skydda brukningsvärd jordbruksmark från exploatering. Strategin ger också vägledning när och hur kompensatoriska åtgärder kan vidtas om viss jordbruksmark exploateras. Strategin syftar till att skapa förutsättningar för en högre självförsörjningsgrad, livsmedelsberedskap och en mer resillient livsmedelsförsörjning men även bevarande av värden kopplat till jordbruksmarken. Strategin är vägledande för skydd av jordbruksmark, och syftar till att i högre grad bevara kommunens jordbruksmarksbestånd och främja en mer långsiktig hantering av jordbruksmarken. Utan tillräcklig jordbruksmark som går att bruka omöjliggörs en framtida nödvändig livsmedelsförsörjning.

Strategin är tänkt att fungera både som kunskapsunderlag och som vägledning vid ärenden inom fysisk planering som rör jordbruksmark.

1.3 Utgångspunkter

Livsmedelsstrategin

I Sveriges nationella livsmedelsstrategi är det huvudsakliga målet att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. En av grundtankarna är att öka Sveriges självförsörjningsgrad och minska sårbarhet i livsmedelskedjan (Regeringskansliet, 2017).

Stockholms län har tagit fram en regionalt anpassad version av livsmedelsstrategin. Enligt Stockholms

läns livsmedelsstrategi ska länets livsmedels- och primärproduktion öka och sårbarheten i livsmedelskedjan minska. Livsmedelssektorn är en del av Stockholms innovations- och utvecklingskraft och för stad och landsbygd närmare varandra.

Som ett efterföljande arbete av livsmedelsstrategin har Länsstyrelsen i Stockholm tagit fram en vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen. Vägledningen ska utgöra ett stöd för kommunerna vid hantering av jordbruksmark. Genom förtydliganden och kunskapshöjning ska vägledningen bidra till att hållbara och väl avvägda beslut fattas för jordbruksmarken i den kommunala planeringen.

Agenda 2030

Agenda 2030 ska styra världen mot en hållbar och rättvis framtid. Agendan innehåller 17 övergripande globala mål som tydliggör vad som behöver uppnås för att det ska ske. Flera av de 17 målen är nära kopplade till den globala livsmedelsförsörjningen, men främst mål 2 - ingen hunger. Målet är att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk. För var och en av de 17 globala målen finns ett antal delmål. Delmålet 2.4 fastställer att vi senast år 2030 ska uppnå hållbara system för livsmedelsproduktion samt införa motståndskraftiga jordbruksmetoder som ökar produktiviteten och produktionen, som bidrar till att upprätthålla ekosystemen, som stärker förmågan till anpassning till klimatförändringar, extrema väderförhållanden, torka, översvämning och andra

Figur 1: Agenda 2030. Mål 2 - ingen hunger. Illustratör: FN/ Regeringskansliet.

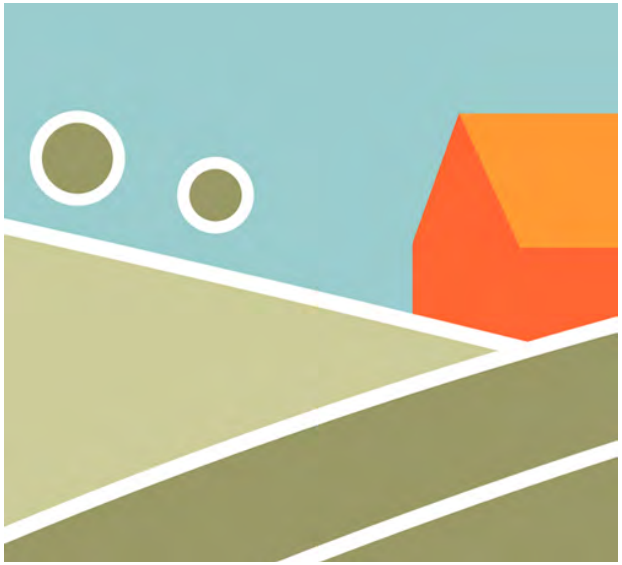
katastrofer och som successivt förbättrar mark- och jordkvaliteten (Regeringskansliet, 2024).

Miljökvalitetsmål: Rikt odlingslandskap

Miljömålet rikt odlingslandskap handlar om att värna vår jordbruksmark. Genom att värna jordbruksmarken kan kulturhistoriska värden och biologisk mångfald tas om hand och gynnas. Jordbruksmarken måste dessutom förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt, så att den kan producera livsmedel även för kommande generationer

Landsbygdsvänlig och serviceinriktad kommun

Denna strategi har tagits fram med bakgrund mot kommunens mål om att vara en landsbygdsvänlig och



Figur 2: Miljökvalitetsmål rikt odlingslandskap. Illustratör: Tobias Flygar.

serviceinriktad kommun - som sätter invånare först. Ett tillhörande delmål är att säkerställa att landsbygds- och skärgårdsperspektivet belyses vid kommunala beslut.

Översiktsplan 2050

Översiktsplanen (ÖP2050) med dess fördjupningar för Norrtälje stad och Rimbo tar tydligt ställning till att odlingslandskapet ska värnas och fortsätta brukas för att säkerställa lokal livsmedelsproduktion. I väl avvägda fall kan viss jordbruksmark komma att tas i anspråk för att tillgodose ändamål av väsentliga samhällsintressen. Bakgrund och motiv framgår av översiktsplanen. I avsnitt 6 ges vägledning för hur översiktsplanen kan ge stöd vid ärenden som berör jordbruksmark.

1.4 Jordbruksmarkens definition

Jordbruksmark är ett samlingsnamn som avser både åkermark och betesmark.

Åkermark

Åkermark definieras som uppodlad mark som används till växtodling eller är i sådant tillstånd att den kan användas till växtodling. Marken är gödslad och bearbetad under många år och ska kunna användas till växtodling utan annan förberedelse än användande av vanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner. Åkermarken är ofta dikad för att ge bästa förutsättningar för odling av jordbruksgrödor. Det omfattar även mark som används till fruktodling eller plantskola samt mark med odling av energiskog. På åkermark kan även långliggande vall etableras, det vill säga odling av gräsmark som skördas eller betas under en period om cirka 3-4 år.

Betesmark

Betesmark är jordbruksmark som sköts med bete, avslagning eller putsning och som inte är lämplig att plöja. Betesmarker kan vara kultiverade betesmarker, naturbetesmarker eller slåtterängar, där de förstnämnda är gödslade medan de andra typerna är ogödslade. Slåtterängar utnyttjas främst för foder som skördas med slåtter. På betesmark ska det växa tillräckligt med gräs, örter eller ris som duger till foder för djuren. Med kultiverad betesmark avses enligt rättspraxis gräsbärande mark som används för bete och som har förbättrats genom röjning, bearbetning med redskap eller sådd med vallväxter. Det avser även gräsbärande mark som tidigare varit åker.

Figur 3. Åker med veteodling i Ekebyholm.

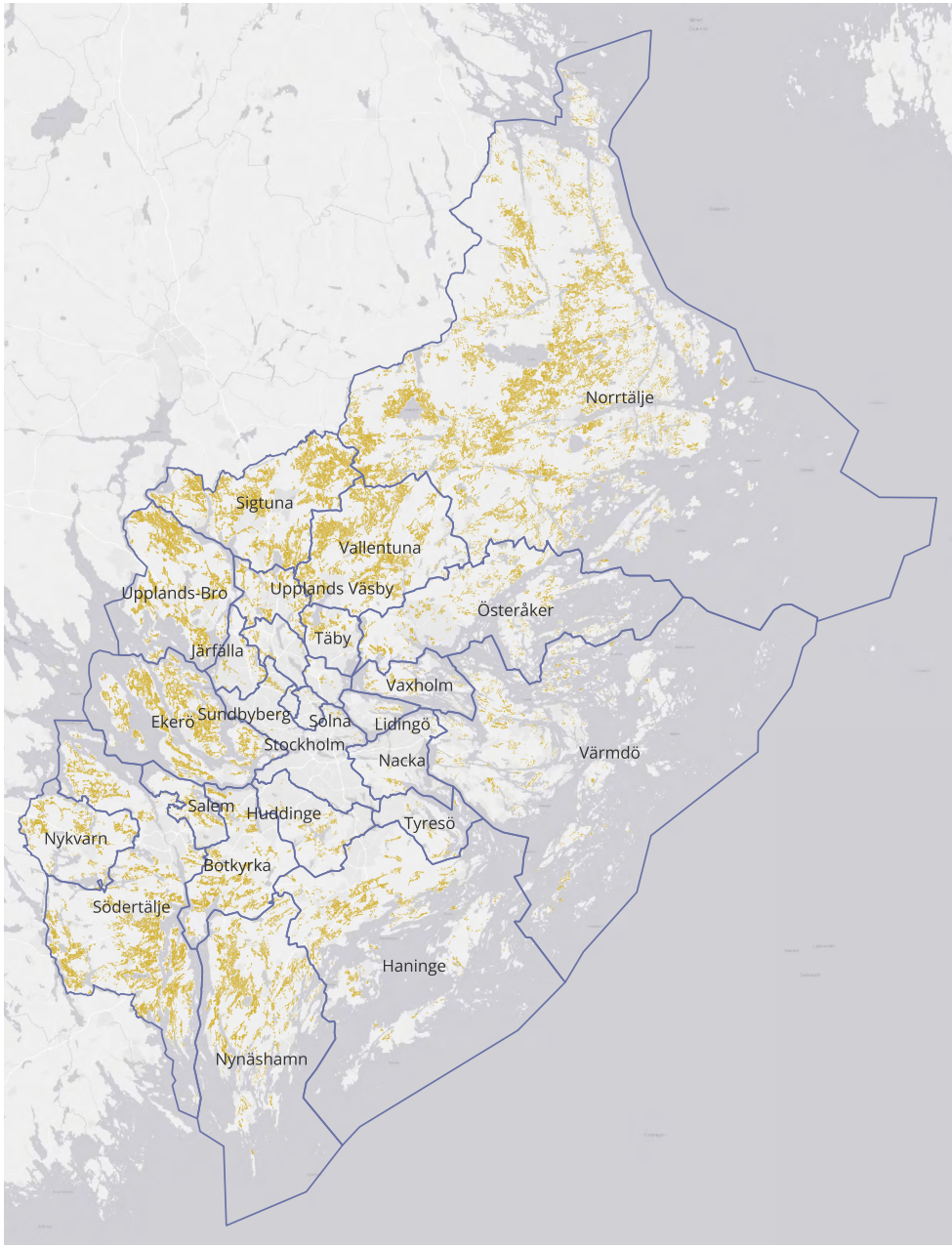
Figur 4. Betesmark i Kundby.

1.5 Jordbruksmarken i länet

Norrtälje har störst jordbruksareal av kommunerna i Stockholms län, följt av Södertälje, Sigtuna och Vallentuna kommuner (Jordbruksverkets statistikdatabas 2023).

Konsumtionen av livsmedel i Stockholms län är betydligt högre än länets livsmedelsproduktion. I Stockholms län bor nästan 23 % av Sveriges befolkning, samtidigt som endast 3 % av landets åkermarksareal och 2 % av ängs- och betesmarken finns här (Jordbruksverket, 2022). Stockholms län är beroende av livsmedel från andra delar av landet och andra länder, vilket gör länets livsmedelsförsörjning sårbar. Transporter, fungerande infrastruktur och insatsvaror i produktionen är särskilt viktigt (Länsstyrelsens Stockholm 2023).

Enligt Jordbruksverket exploaterades cirka 3 000 hektar jordbruksmark i landet under perioden 2016–2020. 181 hektar jordbruksmark låg i Stockholms län (167 hektar åkermark och 14 hektar betesmark). Detta är en ökad exploateringstakt av jordbruksmark jämfört med föregående femårsperiod. Sett till hur mycket jordbruksmark som finns i länet är Stockholm det län som exploaterat störst andel jordbruksmark i landet under perioden. Konkurrensen om marken är stor och i likhet med landet i övrigt är syftet med exploateringen främst att bygga bostäder (Jordbruksverket 2021).

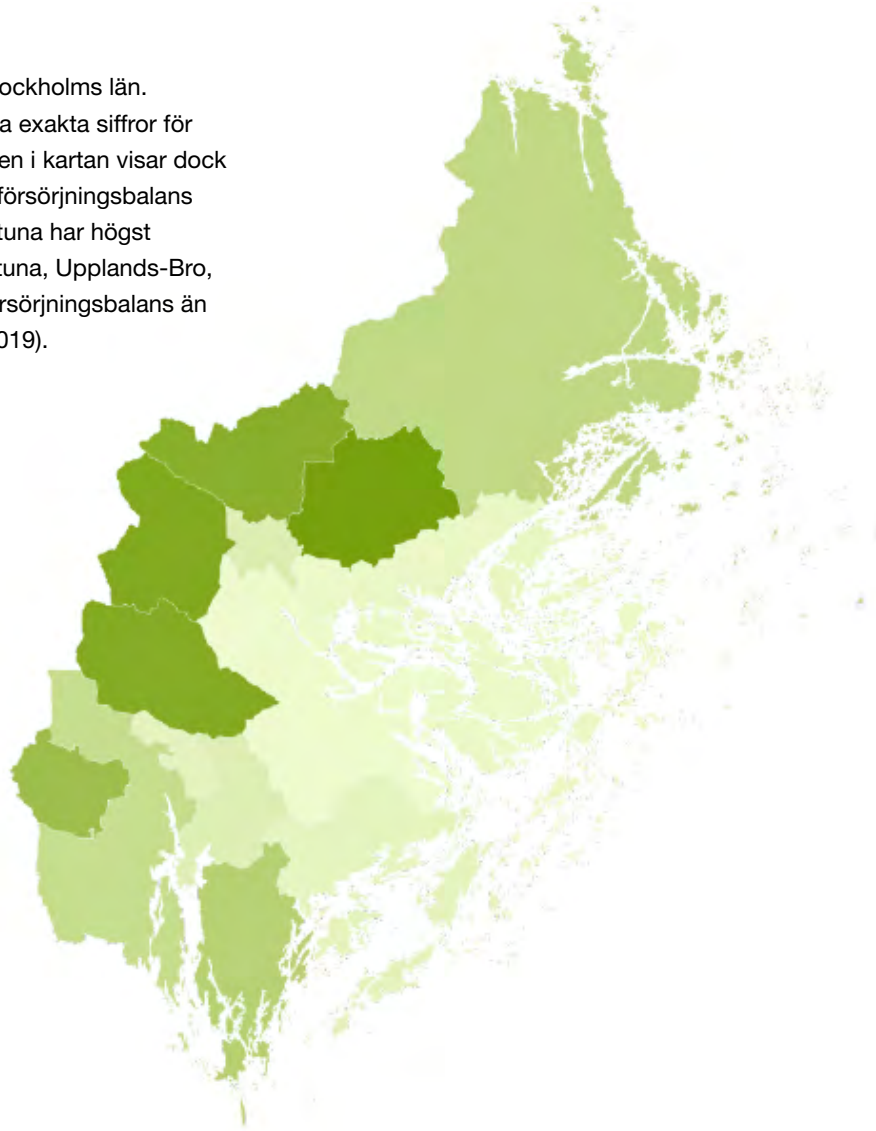


Figur 5. Kartan visar jordbruksmark inom Stockholms län. Gula ytor i kartan representerar jordbruksmark.

Jordbruksmark försvinner inte enbart på grund av exploatering, utan mark upphör även att brukas på grund av andra orsaker som dålig lönsamhet, höga markpriser eller andra svårigheter som kommer med att bedriva jordbruk. I storstadsnära områden är ofta intressekonflikterna och exploateringstrycket störst, och således är det också den storstadsnära jordbruksmarken som löper störst risk att exploateras. Under perioden 2016–2020 minskade den brukade arealen åkermark i Stockholms län med över 2 200 hektar (Jordbruksverkets statistikdatabas, 2022).

Trots förlust av jordbruksmark arbetar fler än 80 000 personer i någon del av livsmedelskedjan; Inom primärproduktion, livsmedelsförädling, handel eller offentliga kök och restauranger. Tillväxten i livsmedelssektorn är god i länet. Under 2010-talet har både sysselsättningen och antalet små- och medelstora livsmedelsföretag ökat mest i hela landet (Stockholms läns livsmedelsstrategi, 2019).

Försörjningsbalans är ett mått på förhållandet mellan kommuninvånarnas konsumtion eller energibehov och spannmåls- samt animalieproduktion. Försörjningsbalansen i Norrtälje kommun är 35,2 %. Det är lägre än angränsande kommuner inom Stockholms län, med undantag av Österåker. En försörjningsbalans på 35,2 % innebär att kommunens egna livsmedelsproduktion kan tillgodose drygt en tredjedel av det egna livsmedelsbehovet. Sett till ett kalenderår bedöms livsmedelsbehovet kunna tillgodoses fram till den 9 maj. I figur 6 till höger redovisas en gradering av försörjningsbalans i Stockholms län. Kommunen har inte tillgång till några exakta siffror för övriga kommuner i länet. Graderingen i kartan visar dock på en översiktlig nivå att Norrtäljes försörjningsbalans är jämförbar med Södertälje. Vallentuna har högst försörjningsbalans i länet. Även Sigtuna, Upplands-Bro, Ekerö och Nynäshamn har högre försörjningsbalans än Norrtälje (Hushållningssällskapet, 2019).



Figur 6. Kartan visar försörjningsbalans inom kommunerna i Stockholms län. Mörkare färg representerar högre försörjningsbalans (Hushållningssällskapet, 2023).

2. Vad säger lagen?

2.1 Jordbruksmarkens lagskydd

Jordbruksmarkens lagskydd utgörs främst av miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 kap. 4 §.

”Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. 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.” (Miljöbalken 3 kap. 4 §)

Miljöbalken fastslår i paragrafen ovan att jordbruksmark är av nationell betydelse. Den utgör dock inget riksintresse, och till skillnad från riksintresseområdena är inte jordbruksmarken definierad geografiskt. Detta innebär att all jordbruksmark som är att betrakta som brukningsvärd omfattas av skyddet i Miljöbalken 3 kap. 4 §. Kommuner behöver därför tolka begreppet brukningsvärde för att fatta beslut kring planering och eventuell exploatering av jordbruksmark.

Utifrån 3 kap 4 § Miljöbalken kan man utläsa tre centrala frågor som måste besvaras.

- Är jordbruksmarken brukningsvärd?
- Tillgodoser exploateringen ett väsentligt samhällsintresse?
- Kan det väsentliga samhällsintresset tillgodoses genom att ta annan mark i anspråk?

Brukningsvärde enligt lag

Jordbruksverket menar att fler värden utöver produktionsvärdet bör beaktas i bedömning av brukningsvärdet på jordbruksmark. Dessa övriga värden är naturvärde, kulturhistoriskt värde/ landskapsbild, kretsloppsvärde och socialt värde. Enligt lagstiftning framhålls dock att produktionsvärdet är avgörande. Miljöbalken fastslår inte någon definition av brukningsvärd jordbruksmark. Däremot finns en definition i förarbetena till naturresurslagen, som var föregångare till miljöbalken:

> ”[...] med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion (Prop. 1985/86:3, s.158).

Definitionen ovan tillämpas genomgående i rättspraxis, och det är tydligt att produktionsförutsättningarna är avgörande för bedömning av brukningsvärdet.

Väsentligt samhällsintresse enligt lag

Enligt 3 kap. 4 § Miljöbalken får jordbruksmark endast tas i anspråk för exploatering som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse. Inte heller väsentligt samhällsintresse är definierat i miljöbalken, men enligt prop. 1985/86:3 (s. 158) kan följande utgöra väsentliga samhällsintressen:

- Bostadsförsörjning.
- Sammanhållen bebyggelse med bostäder och arbetsplatser (intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra.)
- Tekniska försörjningssystem.
- Säkerställande av viktiga rekreationsintressen.

I riksintresseutredningen (SOU 2015:99) gjordes en översyn av bland annat miljöbalkens tredje kapitel i syfte att analysera systemets brister och en bedömning av hur bristerna kan åtgärdas. I utredningen konstateras att det är uppenbart att jordbruksmarken är en viktig naturresurs som bör hanteras långsiktigt så att brukningsbar mark finns tillgänglig även i framtiden. Vidare konstateras att det saknas medvetenhet om jordbruksmarkens samhällsvärden. I utredningen listas väsentliga samhällsintressen på nytt, med vissa tillägg jämfört med prop. 1985/86:3 (s. 158).
I utredningen listas följande samhällsintressen:

- Bostadsförsörjningsbehovet
- 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; exempelvis arbetstillfällen, sjukvård, näringsverksamheter som bidrar till ekonomisk och innovationsrik tillväxt, kultur och fritidsaktiviteter

Vad som betraktas som väsentligt samhällsintresse kan variera beroende på kontext och skala. Väsentligheten,

och behovet som ska tillgodoses är olika på lokal, regional eller nationell skala, vilket gör att det finns ett visst tolkningsutrymme i bedömningen av vad som är ett väsentligt samhällsintresse. Exploatering av bostäder är exempelvis inte per definition ett väsentligt samhällsintresse. Det krävs att ett visst behov på den lokala, regionala eller nationella skalan tillgodoses. En eventuell domstolsprövning ska kunna slå fast att den specifika exploateringen tillgodoser detta väsentliga samhällsintresse.

Alternativ lokalisering enligt lag

Exploatering av jordbruksmark kräver, utöver att påvisa ett väsentligt samhällsintresse, att alternativa lokaliseringar studerats och redovisats. Det måste framgå tydligt att alternativa lokaliseringar har utretts, samt vilket lokaliseringsalternativ som är mest tillfredsställande ur allmän synpunkt. För att den föreslagna exploateringen ska kunna genomföras krävs att kommunen kan fastslå att det inte finns alternativa lokaliseringar som kan tillgodose det väsentliga samhällsintresset på ett ur allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Vad som avses med tillfredsställande definieras i förarbetena till naturresurslagen. Lokaliseringen ska vara fullt godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig (prop. 1985/86:3, s. 158).

2.2 Rättspraxis

Eftersom varken brukningsvärde, väsentligt samhällsintresse eller tillvägagångssätt för att söka alternativa lokaliseringar definieras tydligt i lagstiftningen måste kommunen tolka rättspraxis.

Det stora tolkningsutrymmet i nuvarande lagstiftning kring exploatering av jordbruksmark medför ovisshet inom samhällsplaneringen. Detta styrks av ett växande antal rättsfall gällande exploatering av jordbruksmark i mark- och miljödomstolarna (MMD) samt Mark- och miljööverdomstolen (MÖD).

Lagstiftningen är i grunden oförändrad sedan miljöbalken trädde i kraft 1999, men rättspraxis har visat på en stramare hållning från domstolarna det senaste decenniet. Ett flertal prejudicerande domar har visat på att domstolarnas generella förhållningssätt till exploatering av jordbruksmark blivit mer restriktiv. Jordbruksmark bedöms generellt i högre utsträckning vara brukningsvärd, exploatering bedöms generellt i lägre utsträckning utgöra väsentligt samhällsintresse och högre krav ställs på lokaliseringsprövning. Den mer restriktiva hållningen är tydlig i rättspraxis, men det finns fortfarande en variation i lagtolkningen i lägre instanser. Domar i de olika mark- och miljödomstolarna i landet är inte helt entydiga, vilket minskar förutsägbarheten för kommunerna i samhällsplaneringen.

Prövning av exploatering på jordbruksmark sker först om en antagen detaljplan eller ett beviljat bygglov eller förhandsbesked överklagas. Vid överklagande prövas fallet av mark- och miljödomstolen (MMD) som första instans. Om MMD:s dom i sin tur överklagas kan den prövas av mark- och miljööverdomstolen (MÖD). MÖD kan även tillåta att dess domslut överklagas till Högsta domstolen, vilket i teorin är den högsta instansen. MÖD är dock den högsta instans som hittills har prövat frågan vilket innebär att MÖD är den prejudicerande instansen gällande tolkningen av 3 kap. 4 § Miljöbalken.

Nedan följer en generell sammanfattning av rättspraxis i frågan om exploatering av jordbruksmark sett till de tre huvudsakliga faktorerna brukningsvärde, väsentligt samhällsintresse samt utredning av alternativ lokalisering. Dessutom presenteras en kort sammanfattning om översiktsplanens roll vid exploatering och bevarande av jordbruksmark.

Brukningsvärde

Utifrån praxis kan merparten av all åkermark och kultiverad betesmark betraktas som brukningsvärd på ett eller annat sätt. Det rimliga generella förhållningssättet för en kommun är således att betrakta all jordbruksmark som brukningsvärd. Följande definition av brukningsvärde går att utläsa ur praxis:

- Jordbruksmark utgörs av åkermark och kultiverad betesmark.
- Med åker avses mark som har plöjts och som används för antingen växtodling eller fältmässig odling av köksväxter, frukt och bär (MÖD P-12015-21).
- Med kultiverad betesmark avses gräsbärande mark som används för bete och som har förbättrats genom röjning, bearbetning med redskap eller sådd med vallväxter (MÖD P

12015-21, P 4087-15, P 7083-18). I oktober 2024 inkom dock en ny dom från MÖD gällande förhandsbesked för ett enbostadshus på betesmark, som av MMD ej bedömts utgöra kultiverad betesmark. MÖD upphävde domslutet och fastslog att marken ska betraktas som brukningsvärd.

- Det krävs att marken någon gång har brukats för att den ska kunna betraktas som brukningsvärd, och för att 3 kap. 4 § Miljöbalken ska vara tillämpbar.
- Markens aktuella brukningsstatus är dock ej avgörande för brukningsvärdet. Mark som idag ej brukas, exempelvis beroende på bristande lönsamhet, kan ändå fortfarande vara att betrakta som brukningsvärd enligt MÖD P 624-21.
- Markens taxering (lantbruksenhet eller ej) kan vägas in i bedömningen, men är ej avgörande i frågan om brukningsvärdet, och om 3 kap. 4 § Miljöbalken är tillämpbar (MÖD P 624-21).

Vilken jordbruksmark är inte brukningsvärd?

Det finns ett fåtal prejudicerande domar från Mark och miljööverdomstolen (MÖD) där jordbruksmarken inte bedömts vara brukningsvärd (MÖD P 12015-21, P 3507-18, P 6358-16, P 7083-18 & P 7508-19). I arbetet med jordbruksmarksstrategin har fem fall identifierats. Med tanke på det relativt begränsade underlaget är det svårt att utläsa några tydliga indikatorer på när jordbruksmark bedöms vara ej brukningsvärd. Det rör sig om flera olika mindre gynnsamma förutsättningar som tillsammans resulterar i att marken inte bedöms vara brukningsvärd. Några generella indikatorer har dock kunnat utläsas.

- Fältet har ett mycket tunt jordlager eller berg i dagen.
- Fältet har en liten area, mindre än 1 hektar, ofta mindre än 0,5 hektar.
- Fältet är avsides beläget sett till annan jordbruksmark. Det är alltså inte del av ett sammanhängande odlingslandskap. Barriärer såsom skog, berg och större vägar kan också vägas in.

Det är viktigt att beakta att enbart dessa tre generella indikatorer inte är tillräckligt för att klassa jordbruksmark som ej brukningsvärd. I samtliga, ovan nämnda, domar där jordbruksmark bedömts sakna brukningsvärde har även ytterligare förhållanden vägts in. Det behövs alltid göra en samlad bedömning av brukningsvärdet i det specifika fallet för att bedöma om jordbruksmark kan vara icke-brukningsvärd.

Väsentligt samhällsintresse

Utifrån prejudicerande domar från MÖD kan konstateras att det väsentliga samhällsintresset bostadsförsörjning inte avser enstaka enbostadshus. I de flesta fall bedöms inte heller ett fåtal enbostadshus utgöra väsentligt samhällsintresse.

Vissa undantag finns dock, eftersom varje bedömning ska beakta de lokala förutsättningarna. I dom MÖD P 1527-22 bedömdes uppförande av ett enskilt bostadshus på brukningsvärd jordbruksmark utgöra väsentligt samhällsintresse. Detta eftersom kommunen på ett tydligt sätt pekat ut området som lämpligt för kompletterande och förtätande bebyggelse i en fördjupning av översiktsplanen.

Kompletterande bebyggelse eller förtätning på jordbruksmark inom redan bebyggt område och som endast obetydligt påverkar jordbruksmarken, kan i vissa fall utgöra undantag (MÖD P 4520-17). Uppförande av två enbostadshus kunde godtas trots att det inte bedömdes utgöra väsentligt samhällsintresse. Bostadsbebyggelse av större omfattning bedöms i högre grad utgöra ett väsentligt samhällsintresse. I fallen MÖD P 1188-17 och P 14663-22 gällande cirka 65 bostäder på 11 hektar jordbruksmark respektive cirka 140 bostäder som ianspråktog 4 hektar jordbruksmark bedömdes båda exploateringarna tillgodose det väsentliga samhällsintresset bostadsförsörjning. Byggnation av industri- och verksamhetsområden på brukningsvärd jordbruksmark tycks generellt sett mer sällan bedömas utgöra ett väsentligt samhällsintresse i sig. Om det däremot kan anses bidra till en samlad lokalisering av arbetsplatser och bostäder bedöms det i högre utsträckning utgöra väsentligt samhällsintresse (MÖD P 2034-20). En ytterligare förmildrande omständighet är om exploateringen sker genom utökning av befintliga industri- och verksamhetsområden, på så sätt att befintlig teknisk infrastruktur kan nyttjas på ett effektivt sätt (MÖD P 514-20).

Energiförsörjning, såsom sol- och vindenergianläggningar, kan utifrån prejudicerande domar från MÖD konstateras utgöra väsentligt samhällsintresse. I domarna P 8280-17, M 10316-09 och P 11134-15 fastslog MÖD att vindkraftsanläggningar utgör ett väsentligt samhällsintresse. I domarna M 15064-21 och M 1026-22 fastslog MÖD att även produktion av fossilfri el, i form av solenergianläggningar, är ett väsentligt samhällsintresse. En avgörande förutsättning för såväl sol- som vindenergi är att anläggningen är ansluten till det allmänna elnätet, alltså inte enbart för privat energiförsörjning.

Det är relativt vanligt med ansökningar om förhandsbesked för uppförande av enbostadshus inom jordbruksfastigheter för att möjliggöra generationsväxling inom jordbruksföretaget. Det finns ingen tydlig dom som fastställer just generationsboende på jordbruksmark, men i exempelvis MÖD P 1143-21 avslogs ansökan om att uppföra enbostadshus med stall för generationsväxling med anledning av den brukningsvärda jordbruksmarken. Generellt sätt beviljas endast bebyggelse vars syfte är för jordbruksverksamheten, vilket inte omfattar bostadshus.

Alternativ lokalisering

Om brukningsvärd jordbruksmark avses exploateras för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse krävs det även att det i planhandlingarna tydligt framgår att alternativa lokaliseringar utretts och vilken lokalisering som är mest tillfredsställande från allmän synpunkt. Merparten av rättsfallen gällande detaljplaner hanterar just frågan om alternativa lokaliseringar. Den generella linjen som förs av MMD och MÖD är att en avsaknad av bedömning av alternativa lokaliseringar i planhandlingarna innebär avslag, även om det i praktiken inte finns tillfredsställande alternativa lokaliseringar. Grundkravet är att utredningen av alternativa lokaliseringar tydligt måste framgå i planhandlingarna. Detta fastslås bland annat i mål nr P 1188-17, P 5481-17 samt P 5876-18.
Vad som vägs in i formuleringen ”på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt” i 3 kap. 4 § Miljöbalken är inte helt tydligt. MÖD fastslår dock i mål nr P 8280-17 att den alternativa lokaliseringen både ska vara teknisk och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig, i enighet med skrivelsen i förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3, s. 158).

Angående energiförsörjning, som konstaterats utgöra ett väsentligt samhällsintresse, har det nyligen fattats ett prejudicerande domslut i MÖD (M 13461-22). Domstolen fastslog att utredning och redovisning av alternativa lokaliseringar för en storskalig solenergipark på ca 232 hektar jordbruksmark var otillräcklig. I fallet bedömde domstolen att anläggningens ytanspråk och behov innebar att det är svårt att hitta andra lokaliseringsalternativ med tillräckligt stora öppna markytor som inte är jordbruksmark, och som dessutom är funktionellt lämpliga och ekonomiskt rimliga.
Därav bedömde domstolen att det inte är rimligt att utreda alternativa lokaliseringar för den föreslagna solenergianläggningen. Däremot fastslog MÖD att det i ett sådant fall är nödvändigt att utreda och redogöra för om det finns andra alternativ såsom vindkraft som skulle kunna tillgodose behovet av förnyelsebar fossilfri elenergi.

3. Metod

3.1 Kartläggning av jordbruksmark

För att bedöma jordbruksmarkens brukningsvärde på kommunomfattande skala har geografiska data med kvantifierbara och mätbara faktorer analyserats. Dessa analyser utförs på befintliga kartunderlag som redovisar jordbruksmarkens geografiska utbredning inom kommunen. För att fånga in så mycket som möjligt av jordbruksmarken har geodata från följande tre källor använts för en sammanslagen kartläggning: Jordbruksverkets blockdatabas, Jordbruksverkets ängs- och betesmarksinventering samt markslag åker från Lantmäteriets karta Topografi 10. Kartläggningen, som utgör grunden i analysen, baseras främst på Jordbruksverkets blockdatabas från år 2023. Blockdatabasen har funnits sedan 1998 och visar jordbruksmarkens utbredning i landet. Databasen utgörs av jordbruksmark som erhåller eller har erhållit jordbruksstöd. Eftersom denna data baseras på uppgifter om olika jordbruksstöd innebär det att marker som inte är stödberättigade eller som det inte sökts stöd för ej fångas upp. I vissa fall innefattar blockdatan även ej stödberättigande marker, troligtvis för att de ska följas upp innan de utesluts ur databasen. Precisionen på de marker som redovisas är dock hög. De marker som redovisas i blockdatan har hög precision och det sker regelbunden granskning/uppföljning minst var tredje år.

För att skapa ett så heltäckande underlag som möjligt har karteringen av kommunens jordbruksmark kompletterats med Jordbruksverkets ängs- och betesmarksinventering från 2023 samt åkermark från Lantmäteriets marktäckedata i Topografi 10. Objekt från ängs- och betesmarksinventeringen som har status ”ej aktuell” på grund av skogsplantering har sållats bort. Ytor från de kompletterande datakällorna som överlappar med blockdatan har sållats bort, och kvarvarande ytor har sammanslagits med angränsande jordbruksblock. I vissa fall finns det överlapp i geodatan för jordbruksmark och vägar. Detta gäller främst åkerytorna från Topografi 10. För att korrigera detta har jordbruksmark som överlappar med vägar från nationella vägdatabasen (NVDB) justerats.

3.2 Hur värderas jordbruksmark?

Med utgångspunkt i föregående kapitel gällande jordbruksmarkens lagstadgade skydd samt rättspraxis bedöms jordbruksmarkens brukningsvärde baserat på dess produktionsvärde, det vill säga hur lämpad marken är för jordbruksproduktion. Brukningsvärdet avgörs av markens läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar utifrån definitionen av brukningsvärde i förarbetena till naturresurslagen (Prop. 1985/86:3, s.158). För att värdera marken på kommunomfattande skala har geografiska data med kvantifierbara och mätbara faktorer analyserats. Faktorerna som tillämpats för bedömning har tagits fram med utgångspunkt i den bedömningsmodell som Länsstyrelsen i Norrbottens län rekommenderar (Länsstyrelsen Norrbotten, 2019). Länsstyrelsen i Norrbotten ger förslag på vilka faktorer som kan nyttjas för att bedöma brukningsvärdet. Faktorerna delas upp i två kategorier - markbundna faktorer och faktorer för aktuellt brukande.

Markbundna faktorer rör markens beskaffenhet eller dess naturliga potential för jordbruksproduktion, vilket väger tyngst i bedömningen av brukningsvärdet. Dessa egenskaper är relativt stabila över tid, och är inte så föränderliga.

Faktorer för aktuellt brukande handlar om hur marken brukas i dagsläget och hur väl markens potential för jordbruksproduktion tillvaratas. Dessa är mer föränderliga och medför ett mer närtida perspektiv. Faktorer för aktuellt brukande väger inte lika tungt som de markbundna i bedömningen av brukningsvärdet. I analysen redovisas de två kategorierna separat för att kunna bedöma de markbundna faktorerna för sig, då dessa är mer avgörande för brukningsvärdet.

För en sammanvägd bedömning av brukningsvärdet ska även faktorer för aktuellt brukande vägas in. Principen för en sammanvägd bedömning ska dock vara att aktuellt brukande enbart ska kunna höja brukningsvärdet. Detta innebär att mark med en naturligt god potential inte ska bedömas som mindre brukningsvärd för att potentialen inte utnyttjas till fullo i dagsläget.

I avsnitt 3.3 beskrivs samtliga faktorer som tillämpats i analysen av brukningsvärdet.

Bedömningsskala

Enligt den rekommenderade bedömningsmodellen från Länsstyrelsen i Norrbotten delas jordbruksmaken in i tre klasser av brukningsvärde; normalt (NV), högt (HV) och mycket högt värde (MHV). Det är således

normalt brukningsvärde som är den lägsta klassen för brukningsvärde. Denna bedömningsskala är relativt vedertagen och har tillämpats i flertalet kommunala kunskapsunderlag om jordbruksmark de senaste åren. Därav har Norrtälje kommun valt att tillämpa skalan i analyserna av kommunens jordbruksmark. Dessutom har kommunen valt att göra en separat analys som redovisar potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark, vilken beskrivs i avsnitt 3.4.

För tillämpningen av 3 kap. 4 § är det endast relevant att besvara frågan om marken är brukningsvärd eller inte. I juridisk mening görs inte skillnad på mark som har mycket högt eller normalt brukningsvärde. Däremot är graderingen av brukningsvärdet i tre klasser ett användbart kunskapsunderlag i kommunen i flera avseenden. Det kan exempelvis nyttjas för att identifiera och jämföra alternativa lokaliseringar, där exploatering av jordbruksmark med lägre brukningsvärde är att föredra framför mark med högre brukningsvärde. Det ger även en heltäckande och överskådlig bild av brukningsvärdet inom kommunen som kan nyttjas för strategisk prioritering av utbyggnadsområden. Graderingen visar även vilka fält som har lägst brukningsvärde, som skulle kunna bedömas vara icke brukningsvärda vid närmare undersökning.

3.3 Beskrivning av bedömningsfaktorer

Nedan följer en redogörelse av samtliga faktorer som tillämpats i analysen av brukningsvärdet. Se även bilaga 2 och 3 för ytterligare beskrivning av analysen och dess bedömningsfaktorer.

Grundläggande faktorer

Ägoslag
I bedömningen av ägoslag, eller marktyp, delas jordbruksmarken upp i de två kategorierna åker- eller betesmark. Åkermark har generellt mycket högt eller högt brukningsvärde. Betesmark har generellt normalt brukningsvärde.

Jordart
Jordarten är en av många faktorer som påverkar jordens bördighet och en av de viktigaste grundläggande faktorerna som påverkar produktionsvärdet, där olika jordarter har olika egenskaper. Exempelvis är en sandjord porös och lättarbetad, men torkar lätt ur och har ofta sämre förmåga att lagra näring. En lerjord är däremot fuktighetsbevarande och potentiellt näringsrik, men kompakt och svårbearbetad. Olika grödor trivs i olika typer av jordar, exempelvis trivs potatis i sandiga jordar medan spannmål gynnas av högre lerhalt. Just lerhalten är en av egenskaperna som påverkar jordartens bördighet mest. Det finns tillgång till geografisk data gällande lerhalt från Sveriges geologiska undersöknings (SGU) digitala åkermarkskarta. Därav har lerhalt valts som indikator för faktorn jordart i analysen.

Storlek fältnivå
För att ett fält ska var möjligt och lämpligt att bruka med nutida rationella jordbruksmetoder krävs att det har en viss storlek. Fältet måste vara framkomligt för maskiner som brukas för plöjning, sådd, gödning och skörd. Fältstorleken varierar över landet. I stora slättbygder kan ett fält på 5 hektar vara relativt litet, medan det i mer småbrutna och småskaliga bygder kan vara ett av de större fälten. Detta medför att fältstorleken måste bedömas utifrån den lokala kontexten. Storleken är en viktig faktor i bedömning av brukningsvärdet, men värderas lägre än den områdesvisa fältstorleken.

Storlek områdesnivå
Den områdesvisa storleken har inkluderats i analysen då underlaget gällande fältstorlek i många fall inte enbart kan besvara vilka produktionsförutsättningar och produktionsfördelar som råder sett till storlek. Gränserna mellan fält kan utgöras av fysiska gränser av varierande karaktär. I vissa fall är det fysiska barriärer som försvårar att bruka fälten gemensamt, men i vissa fall är fältgränserna mindre påtagliga eller av mer administrativ karaktär. Brukningsvärdet av ett fält som angränsar till fler fält eller ligger inom ett större sammanhängande odlingslandskap bedöms vara högre. Detta beror främst på tids- och bränslebesparingar för transporter och jordbruksmaskiner som leder till större produktivitet och effektivitet. Sammanhängande odlingslandskap värderas högst i rättspraxis, och därav värderas den områdesvisa storleken högre än den enskilda fältstorleken i bedömningen av brukningsvärdet. Storleken på områdesnivå bedöms genom att slå ihop samtliga fält som ligger inom 50 meter från varandra.

Små och isolerade fält
Som komplement till storleken på fält- och områdesnivå har små och isolerade fält givits ett särskilt lågt värde. Detta avser fält som är mindre än 1 hektar och ligger

längre än 100 meter från andra fält. Motivet är att små fält som inte utgör en del av ett större sammanhängande jordbrukslandskap är svåra och resurskrävande att bruka. Dess brukningsvärde är avsevärt lägre, oavsett dess lämplighet för jordbruk sett till övriga faktorer. En liten fältstorlek och ett avsides läge har bedömts vara så pass begränsande sett till produktionsvärde att det sammanvägda värdet från samtliga faktorer har halverats för dessa fält.

Fältform
Ett rektangulärt fält kan brukas mer effektivt än ett flikigt fält med oregelbunden form, då maskinerna tvingas göra färre svängar. För att fånga upp denna aspekt i analysen av brukningsvärdet har ett så kallat kantindex vägts in i bedömningen. Kantindex räknas ut med hjälp av att dividera kantlängden (omkretsen) med fältets yta (area). Ett mer rektangulärt fält får ett lägre kantindex än ett flikigt fält.

Naturlig markavvattning
För att odla krävs mark som i någon mån är dränerad. Vissa marker är naturligt självdränerande genom jordarten och sammansättningen av jordlagren. Dessa naturliga dränerings- eller markavvattningsförutsättningar bedöms genom analys av markens genomsläpplighet samt markfuktighet. I analysen av brukningsvärdet har geodata från SGU gällande markens genomsläpplighet samt markfuktighetsdata från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) använts. Graderingen av genomsläppligheten baseras på kornstorleken i jorden, vilket påverkar graden av infiltration av vatten i jorden. Genomsläppligheten i SGU:s dataset är graderad i tre klasser - hög, medelhög och låg. Dessa har översatts till mycket högt, högt och normalt värde i analysen av brukningsvärdet. Markfuktighetsdata från SLU (SLU Soil Moisture Map) baseras på information om bland annat topografi, höjddata, djup till grundvatten och marktäckedata. Markfuktighet graderas på en skala från 0-100. De låga värdena representerar torr jord och de höga värdena redovisar blöt jord. Värdena har klassificerats utifrån dess lämplighet för odling och översatts till skalan mycket högt - högt - normalt. Denna klassificering har utförts av agronom samt kalibrerats genom kontroller vid fältstudier.

Faktorer för aktuellt brukande

Närhet till brukningscentrum
Brukningscentrum i ett jordbruksföretag är den plats där ekonomibyggnaderna är lokaliserade. I vissa större jordbruksföretag kan ekonomibyggnaderna vara mer utspridda, och då är brukningscentret där den huvudsakliga ekonomibyggnaden eller merparten av byggnaderna ligger. Brukningscentrumet och närliggande mark är av praktiska skäl den mest värdefulla jordbruksmarken i jordbruksföretaget. Dessa marker är de minst kostsamma och tidskrävande att bruka med maskiner. Med detta i åtanke värderas marken nära brukningscentrum högt.

Djurhållning
Jordbruksmark i närheten av anläggningar för djurhållning är av stor vikt för att uppfylla beteskravet för djur som behöver kunna röra sig mellan djurhallen/ladugården och betesmark. Om det inte finns tillräckligt med betesmark nära djurhållningsplatsen kan det krävas kostsamma transporter. En annan funktion är som spridningsareal för gödsel. Djurhållning genererar stora mängder gödsel, som visserligen är ett värde i sig, men det behöver finnas tillräckligt med areal att sprida gödslet på för att uppfylla lagstiftning om mängd gödsel per hektar jordbruksmark i ett jordbruksföretag. Om det inte finns tillräckligt med jordbruksmark nära djurhållningsplatsen kan det krävas kostsamma transporter för gödselspridning.

Djurhållning ger ofta upphov till omgivningspåverkan i form av lukt och buller. Därav är marken i närheten av djurhållningsplatser känslig för närliggande exploatering. För att undvika begränsningar för jordbruksverksamheten bör den närliggande marken fredas från exploatering som inte är för jordbrukets syfte eller hästnäring. Med detta i åtanke värderas marken nära djurhållningsplatser högt.

Markavvattning
På jordbruksmark som inte är naturligt självdränerande krävs markavvattningsåtgärder för att förbättra odlingsförutsättningarna. Dessa görs oftast genom så kallade markavvattningsföretag. Traditionellt sett har jordar med sämre dränering avvattnats med hjälp av öppna diken. Nu för tiden är det vanligast att anlägga så kallade täckdiken, det vill säga ett system av nedgrävda rör som för bort överflödigt vatten (Länsstyrelsen Norrbotten, 2019).

Markavvattningsåtgärder innebär ofta stora investeringar. Lantbrukare som investerar i avvattningssystem gör det som en mer långsiktig investering på mark som bedöms lönsam att bruka. Det finns inget tillgängligt underlag på kommunövergripande nivå som redovisar skicket eller effektiviteten i markavvattningsföretagen. Däremot finns det en dräneringsklassning av lantbruksfastigheter i Skatteverkets fastighetstaxering. Dräneringen graderas i två klasser:

- Tillfredsställande dränerad
- Otillfredsställande dränerad

Dräneringsklassningen finns endast för fastigheter taxerade som lantbruksenheter, och då jordbruksmarkskarteringen innefattar även jordbruksmark av annan taxeringsform är inte underlaget heltäckande. De jordbruksmarker som inte omfattas av Skatteverkets dräneringsdata, och därmed saknar dräneringsklass, har därför givits den lägsta klassen bland de taxerade markerna, vilket är klass 2 - otillfredsställande dränerad.

Arbetstillfällen

För att mäta omfattningen och aktiviteten i jordbruksföretagen används uppgifter om arbetstillfällen i jordbruksnäringen. I Norrtälje kommun finns denna data tillgänglig per delområde enligt Statistiska centralbyråns (SCB) nyckelkodsområden (NYKO) på nivå 2, dvs en indelning av kommunen i 26 delområden.

Jordbruksföretag redovisas i klassen ”Jordbruk och jakt samt service i anslutning härtill”. Det finns alltså inga uppgifter om exakt antal inom just jordbruksnäringen. Fördelningen mellan jordbruksföretag och övriga företag antas vara relativt likartad över hela kommunen. Därav bedöms det vara godtagbart att göra jämförelser mellan de olika delområdena i kommunen utifrån datat.

Jordbruksstöd

Lantbrukare kan få olika former av ekonomiskt stöd. Gårdsstöd och miljöstöd för slåtter- eller betesmark är de vanligaste. Dessa ekonomiska stöd är ofta viktiga för jordbruksföretagets ekonomi. Därför är stödberättigande jordbruksmarker värdefulla, vilket har vägts in som en faktor i analysen.

3.4 Potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark

Analysen av brukningsvärdet som beskrivits under avsnitt 3.2 och 3.3 resulterar i en gradering av brukningsvärdet från normalt (NV), högt (HV) till mycket högt (MHV). Således klassas ingen jordbruksmark som ej brukningsvärd. I en rättslig prövning av exploatering av jordbruksmark görs inte så stor skillnad på jordbruksmark av normalt eller mycket högt värde. I båda fallen är jordbruksmarken brukningsvärd, och därför träder 3 kap. 4 § Miljöbalken in.

För prioritering av utbyggnadsområden och beslut om markanvändning är det relevant att ta reda på om det finns jordbruksmark som bedöms sakna brukningsvärde. Därför har rättspraxis analyserats för att utläsa förutsättningar eller egenskaper som resulterat i att mark bedömts sakna brukningsvärde i mark- och miljööverdomstolen (MÖD P 12015-21, P 3507-18, P 6358-16, P 7083-18 & P 7508-19). Ett fåtal generella förutsättningar eller egenskaper har kunnat utläsas i rättspraxis, som har använts som indikatorer i en geografisk analys av potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark. Följande indikatorer har identifierats:

- Begränsad storlek (< 0,5 hektar)
- Solitärt läge/avsides lokalisering/ej del av sammanhängande odlingslandskap (inga fält inom 100 m från aktuellt fält)
- Litet jorddjup (< 1 m)

Det är viktigt att beakta att enbart dessa tre generella indikatorer inte är tillräckligt för att klassa jordbruksmark som ej brukningsvärd. I samtliga, ovan nämnda, domar där jordbruksmark bedömts sakna brukningsvärde har även ytterligare förhållanden vägts in. Det behövs alltid göra en samlad bedömning av brukningsvärdet i det specifika fallet för att bedöma om jordbruksmark kan vara icke-brukningsvärd.

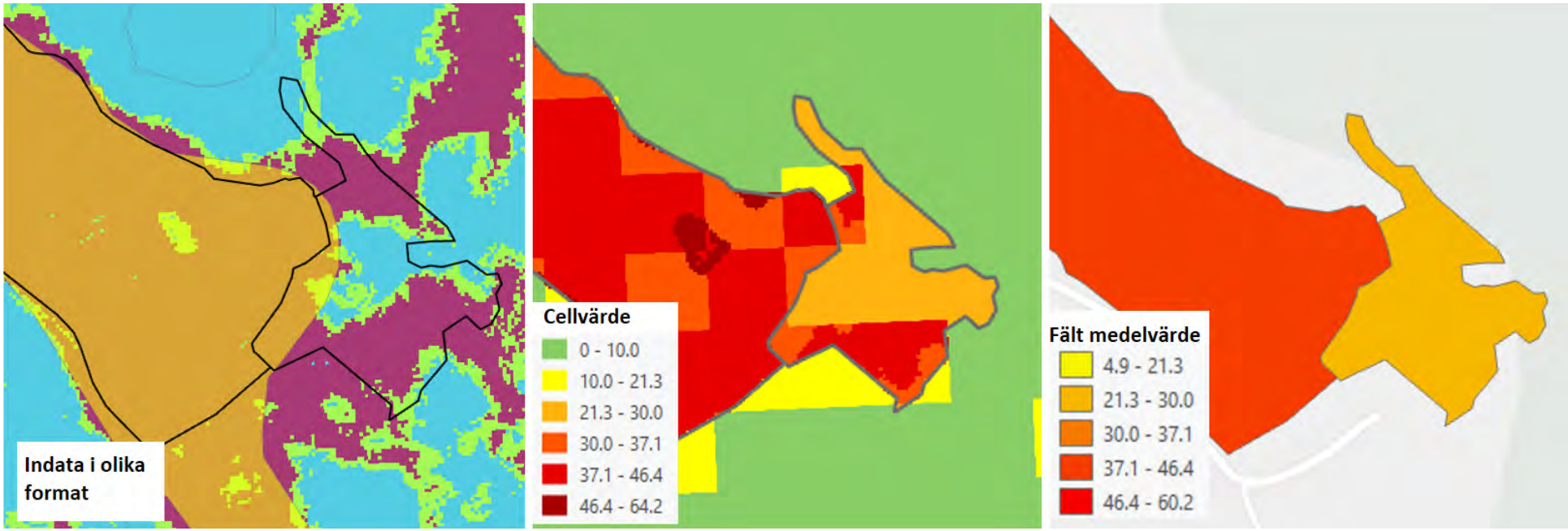
Resultatet av analysen redovisas i form av en karta med de fält som uppfyller samtliga kriterier. Då jorddjupsdatan är i rasterformat, med 10x10 m pixlar gör det att utseendet av kartan i vissa fall blir pixligt, och inte följer fältens naturliga gränser. Detta beror på att endast de pixlar med jorddjup 0-1 m visas. I de fall där delar av fältet har ett större jorddjup redovisas därför inte hela fältet. För att se fältets faktiska avgränsning kan man jämföra med ursprungskarteringen av brukningsvärdet inom kommunen.

3.5 Geografisk analysmetod

Viktad multikriterieanalys - GeoRaptor

Analysen av brukningsvärdet har gjorts med hjälp av verktyget GeoRaptor, som är utvecklat av Norconsult. GeoRaptor är en GIS-baserad multikriterieanalys och viktningsmetodik som kan hantera och bearbeta stora mängder geografiska data. Data bearbetas, graderas och viktas sedan enligt metoden ”analytisk hierarkisk process” (AHP) för att på ett så systematiskt och objektivt sätt som möjligt väga olika geografiska områden mot varandra. Med AHP sorteras data i olika hierarkier där varje kriterium får en vikt som är relativ till alla kriterier som viktas i analysen. Den lägsta hierarkinivån summeras till 100 i vikt per datakälla, sedan sker en sammanslagning där samtliga kriterier presenteras på en skala mellan 1-100. Detta görs genom att fördela vikten på 1.0 vid olika hierarkinivåer för att behålla skalan och få en relativ justering av kriterievikterna på skalan. Viktning och gränsvärden för samtliga faktorer redovisas i bilaga 2 och 3. De olika faktorernas vikt speglar dess påverkan på, eller relevans för, brukningsvärdet. De fält där summan av de viktade faktorerna är högst utgör den mest brukningsvärda marken, och fälten med lägst summa utgör den minst brukningsvärda marken. Där emellan finns en gradient av värden.

Resultatet från GeoRaptor är ett raster i storlek 2x2m där cellerna får det sammanslagna värdet från den analytiska hierarkiska processen. Dessa cellvärden överförs till jordbruksfälten och ett medelvärde beräknas för respektive block (se figur 7 nedan). Samtliga geodata som använts för analys finns redovisat i en attributtabell. I vissa fall då ett datalager ej är heltäckande över ett fält, eller har flera klassningar, överförs det kriterium



Figur 7. Illustration av GIS-analysprocessen. Från indata i olika format, till ett heltäckande raster samt slutresultatet med medelvärde av värden inom respektive fält.

som har det största överlappet med, eller majoritet inom fältet. Detta innebär att medelvärdet ger en bättre representation av fältets brukningsvärde än de kriterier som är presenterade i attributtabellen. På detta sätt har kommunens samtliga jordbruksmarker vägts mot varandra i en heltäckande kartläggning.

Slutresultatet har sedan klassificerats utefter antaganden om vilka värden som motsvarar normalt, högt respektive mycket högt brukningsvärde. Se bilaga 2 och 3 för ytterligare beskrivning gällande gränsvärden och viktning av analysfaktorer. Slutresultatet har sedan kontrollerats genom ett antal stickprov vid fältbesök. Efter fältbesöket justerades viktning och gränsvärden i bedömningsmodellen där det behövdes. Slutresultatet redovisas i form av geodata med en tillhörande attributtabell där det summerade brukningsvärdet samt kriterier och värden presenteras för varje fält.

Analysens begränsningar

Begränsande faktorer för analysen av brukningsvärdet är generellt en varierad tillgång och kvalitet på data samt en avsaknad av riktlinjer från myndigheter gällande standard för viktning och klassificering av de olika bedömningsfaktorerna.

Gällande tillgången på kommunomfattande geografiska data har underlaget varit varierande. För vissa faktorer såsom lerhalt, dräneringsklass och storlek på djurhållning har inte heltäckande data funnits tillgängligt. Därav har vissa generaliseringar och antaganden behövts göra för att möjliggöra analysen. Generellt har ytor som saknat data givits det motsvarande lägsta värdet bland de tillgängliga datapunkterna. På detta sätt riskerar inte analysen att överskatta värdet på ytorna, men de får åtminstone ett värde för varje bedömningsfaktor.

Detaljeringsgraden på tillgängliga geodata är också varierande. Vissa indata har varit mycket detaljerad med heltäckande raster med upplösningen 2x2 meter, exempelvis markfuktighet. Faktorn arbetstillfällen redovisas å andra sidan enbart på NYKO-nivå 2, vilket är en indelning av kommunen i 26 delområden av varierande storlek. Detta medför att samtliga fält inom respektive delområde har fått samma värde, och i vissa fall är delområdena mycket stora. Variationen i detaljeringsgraden gör att precisionen på indatat är varierande, vilket inte framgår tydligt i resultatet av den sammanvägda analysen.

Generellt kan sägas att brukningsvärdet avgörs av en mängd olika egenskaper och förutsättningar, många fler än de som representeras i bedömningsfaktorerna och indatat i denna analys. Detta beror på att en analys på kommunövergripande nivå kräver kommunomfattande kvantitativa och mätbara data. Analyser av brukningsvärdet i avgränsade mindre områden eller för enskilda fastigheter kan göras baserat på ett större och mer detaljerat dataunderlag, och kan även kompletteras med observationer och mätningar.

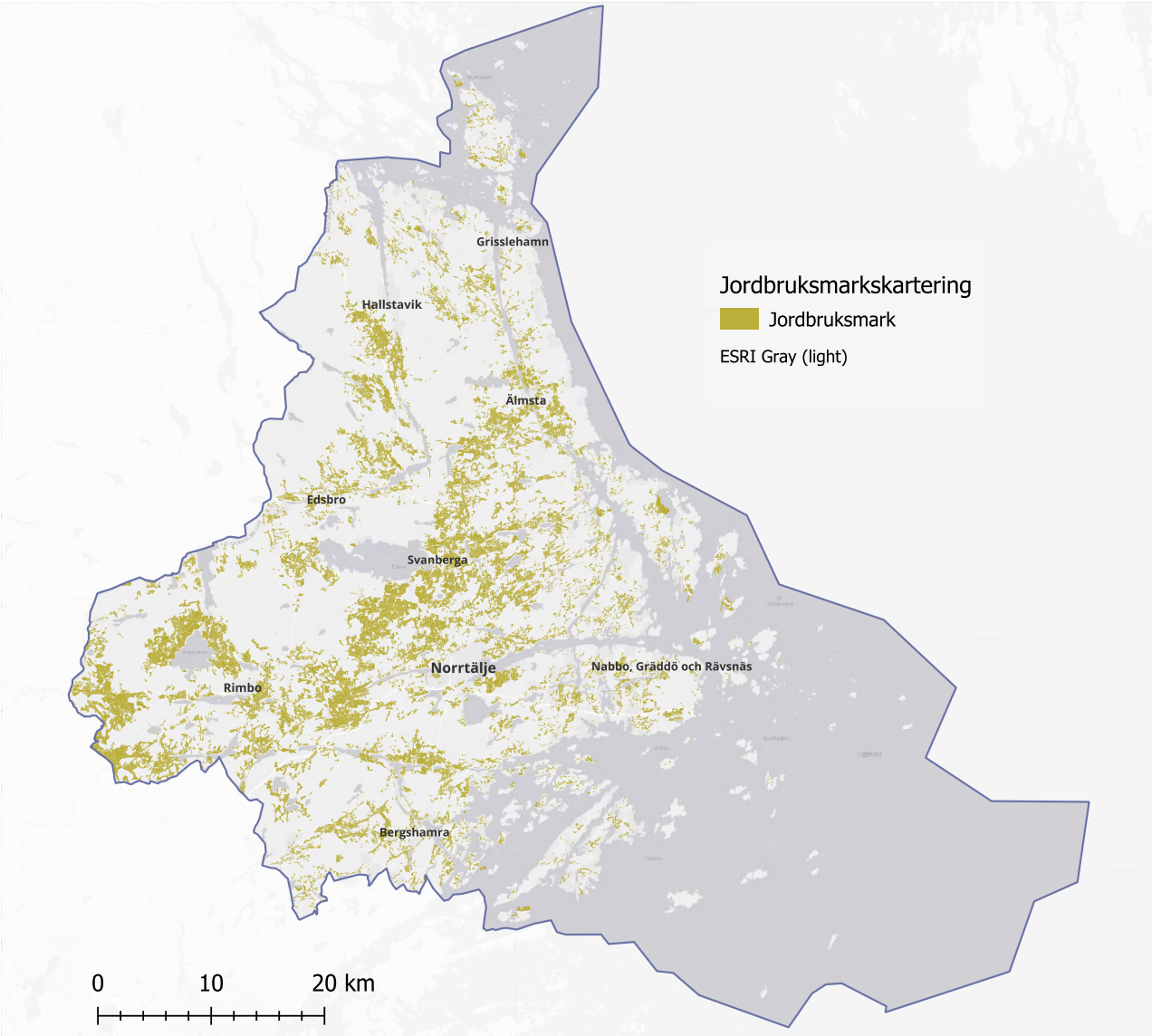
4. Kartläggning - Norrtälje kommuns jordbruksmark

4.1 Kartläggning jordbruksmark

Kartläggningen av jordbruksmarken inom Norrtälje kommun består i huvudsak av Jordbruksverkets blockdata från år 2023. Eftersom det finns viss jordbruksmark som inte täcks in av blockdatan av olika anledningar har kartläggningen kompletterats med betesmarker från Jordbruksverkets Ängs- och betesmarksinventering från år 2023 samt åkermark från Lantmäteriets karta Topografi 10. Från Ängs- och betesmarksinventeringen och Topografi 10 har endast ytor som inte omfattas av blockdatan adderats till den sammanslagna karteringen.

Ursprung (källa)	Areal (hektar)
Blockdatabasen 2023	30 865
Ängs- och betesmarksinventering 2023	1 240
Lantmäteriets Topo 10	2 290
Totalt	34 395

Figur 8. Areal per datakälla i kartläggningen av jordbruksmarkens utbredning.



Figur 9. Kartläggning av Norrtäljes jordbruksmark

Ägoslag	Areal (hektar)	%
Åkermark	28 072	81,62 %
Betesmark	6 323	18,38 %
Totalt	34 395	

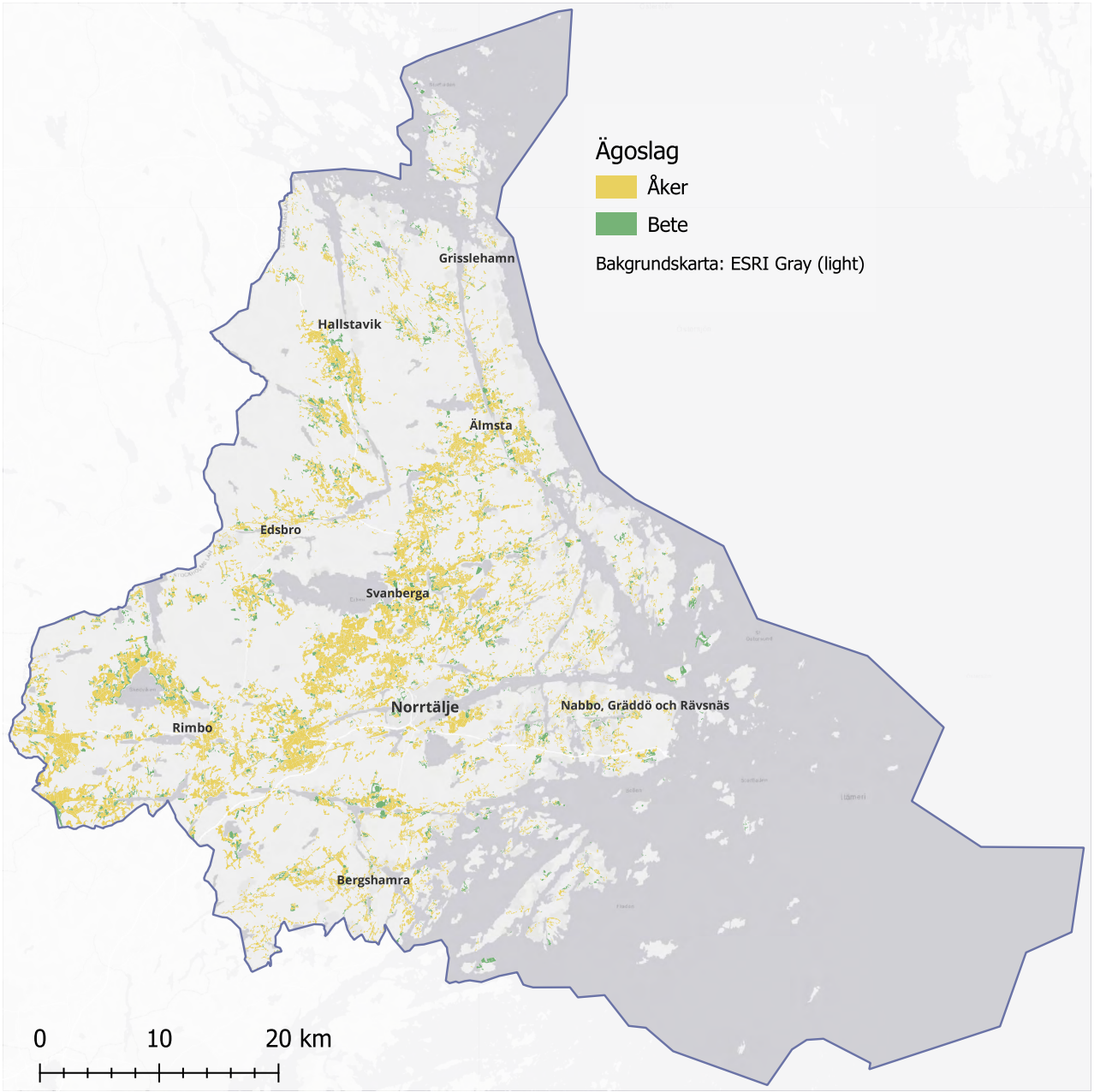
Figur 10. Areal per ägoslag i kartläggningen av jordbruksmarkens utbredning.

Kartläggningen visar att cirka 82 % av jordbruksmarken i kommunen utgörs av åkermark. Resterande 18 % är betesmark. Det finns något större andel betesmark i Norrtälje kommun jämfört med rikssnittet. Enligt SCB:s rapportserie ”Marken i Sverige” utgörs landets jordbruksmark av 85 % åkermark och 15 % betesmark (SCB, 2023). Av kommunens totala landareal, drygt 200 000 hektar, utgörs cirka 17% av jordbruksmark. Se figur 10 och 12.

Jordbruksmarken i Norrtälje kommun är relativt småbruten och småskalig. Fälten är också relativt spridda över kommunen, och ganska små till storleken. En jämförelse av fältstorlek med grannkommunen Uppsala, som har slätter med sammanhängande jordbrukslandskap av större skala, illustreras i figur 11 nedan.

Fältstorlek	Antal fält (% av totala antalet fält)		Areal (hektar) (% av totala arealen)	
	Norrtälje	Uppsala	Norrtälje	Uppsala
0-1 ha	9104 (50,1%)	5504 (35,9%)	4572 (13,3%)	2676 (4,8%)
1-5 ha	7658 (42,2%)	6768 (44,1%)	16683 (48,5%)	16486 (29,5%)
5-10 ha	1014 (5,6%)	1806 (11,8%)	6964 (20,2%)	12677 (22,7%)
> 10 ha	385 (2,1%)	1252 (8,2%)	6183 (18%)	24017 (43%)

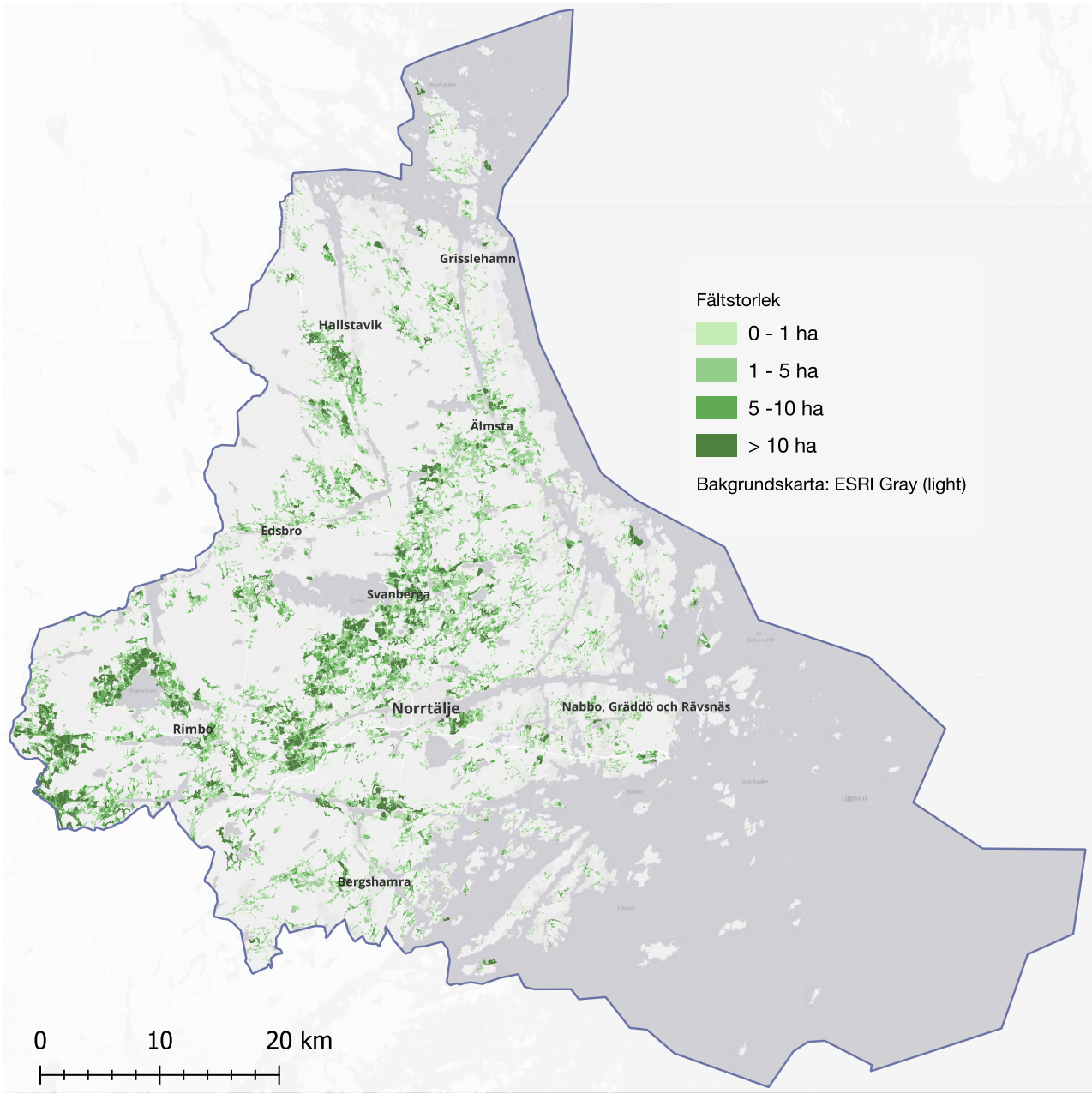
Figur 11. Andel fält och areal i olika fältstorleksklasser. Jämförelse mellan Norrtälje och Uppsala kommuner.



Figur 12. Kartläggning av Norrtäljes jordbruksmark, redovisning av ägoslag.

Figur 13 visar fördelningen av fältstorlek av de karterade jordbruksmarkerna, indelat i fyra klasser. Det är en viss variation av fältstorlek och storleken på de sammanhängande odlingslandskapen i olika delar i kommunen. I skärgårds- och kustområdet är jordbrukslandskapet överlag mer småbrutet och småskaligt. Figur 12 visar även att det finns en högre andel betesmark i denna del av kommunen. I den västra delen av kommunen, kring Rånäs och Gottröra, är karaktären på jordbruksmarken mer sammanhängande och storskalig, relativt sett. Det finns dessutom ett större stråk av mer sammanhängande och storskalig jordbruksmark mellan Finsta, Lohärad och Svanberga. Även väster och sydväst om Hallstavik finns ett sammanhängande område med större fält. I övrigt visar kartläggningen att jordbruksmarken är förhållandevis småbruten, utspridd och har en stor variation av åker- och betesmarker i stora delar av kommunen.

Cirka 190 hektar av jordbruksmarken inom kommunen är kommunägd (Norrtälje kommun, 2024).



Figur 13. Kartläggning av Norrtäljes jordbruksmark, redovisning av fältstorlek.

4.2 Samlad bedömning av produktionsvärde

Analysen av brukningsvärdet har resulterat i ett geografiskt underlag som redovisar ett samlat brukningsvärde, samt brukningsvärde per enskild bedömningsfaktor för jordbruksmarken i kommunen. Resultatet redovisas på fältnivå och brukningsvärdet graderas från normalt, högt till mycket högt. Analysen är uppdelad i två separata delar enligt kategoriseringen markbundna faktorer samt faktorer för aktuellt brukande. Graderingen av brukningsvärdet finns tillgänglig i en interaktiv digital karta på Norrtälje kommuns hemsida. I den digitala kartan finns information om bedömning av enskilda faktorer kopplat till varje fält.

Markbundna faktorer

De markbundna faktorerna är de mest avgörande för brukningsvärdet. De har vägts samman och graderats i kartan på nästkommande sida, se figur 18. På den kommunövergripande skalan kan vissa mönster utläsas. Med tanke på att jordbruksmarken i kommunen är förhållandevis småbruten, utspridd och varierande så är dessa mönster dock inte så framträdande.

I skärgårds- och kustområdet är brukningsvärdet sett till markbundna faktorer lägre. Storleken på fält- och områdesnivå samt ägoslag är faktorer som viktas högt i analysen. Då jordbruksmarken i kust- och skärgårdsområdet generellt utgörs av mindre fält med en högre andel betesmark får området lägre brukningsvärde sett till markbundna faktorer.

Utöver kust- och skärgårdsområdet är jordbruksmark med normalt brukningsvärde relativt jämnt utspridd över kommunen. Generellt sett är områden som graderas lägst på skalan avsides belägna, små betesmarker.

De största arealerna med mycket högt brukningsvärde baserat på markbundna faktorer ligger i de sammanhängande odlingslandskapen kring Rånäs, Gottröra samt i stråket mellan Finsta, Lohärad, Estuna och Söderbykarl. I dessa områden är andelen åkermark hög, fälten är generellt större och dessutom del av ett sammanhängande odlingslandskap.

Figur 14 nedan redovisar fördelningen av antal fält och areal inom de tre klasserna av brukningsvärde. Fälten med normalt brukningsvärde utgör 16% av kommunens jordbruksareal medan fälten med mycket högt värde utgör 12,7%. Trots att fälten med mycket högt värde är få till antalet utgör de ändå en betydande del av kommunens jordbruksmark sett till yta. Den främsta anledningen till detta är att större fält är mer brukningsvärda, och storleken per fält är således större i klassen mycket högt brukningsvärde

Brukningsvärde - markbundna faktorer	Antal fält (% av totalt antal fält)	Areal (hektar) (% av total areal)
Normalt värde	4904 (26,5%)	5490 (16%)
Högt värde	13053 (70,6%)	24550 (71,3%)
Mycket högt värde	527 (2,9%)	4373 (12,7%)

Figur 14. Fördelning av antal fält och areal inom respektive brukningsvärdesklass - baserat på markbundna faktorer.

Figur 15 redovisar den procentuella fördelningen av ägoslag inom de olika brukningsvärdesklasserna. Jordbruksmarken med mycket högt värde utgörs uteslutande av åkermark. Marken med normalt brukningsvärde utgörs av drygt hälften betesmark, och endast 5 % åkermark. Detta är i linje med bedömningsmodellen, som innebär att åkermark generellt sett har ett högre värde än betesmark sett till produktionsförutsättningar.

Brukningsvärde - markbundna faktorer	Andel åkermark	Andel långliggande vall eller permanent gröda	Andel betesmark
Normalt värde	5%	44%	51%
Högt värde	58%	28%	14%
Mycket högt värde	100%	0%	0%

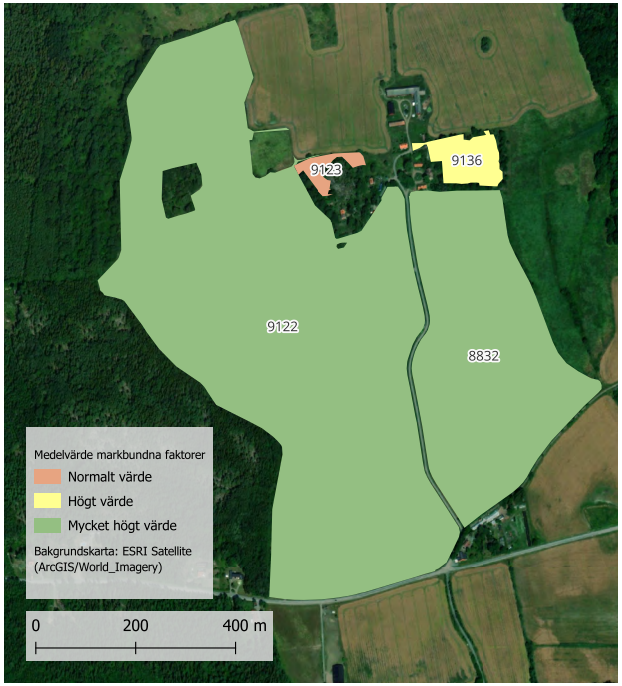
Figur 15. Procentuell fördelning av ägoslag inom respektive brukningsvärdesklass - baserat på markbundna faktorer.

I figur 16 och 17 på nästkommande sida redovisas ett exempel på bedömningen, såväl sammanslagen som separat per faktor, för fyra angränsande fält i Estuna. Se avsnitt 3.3 för beskrivning av bedömningsfaktorer.

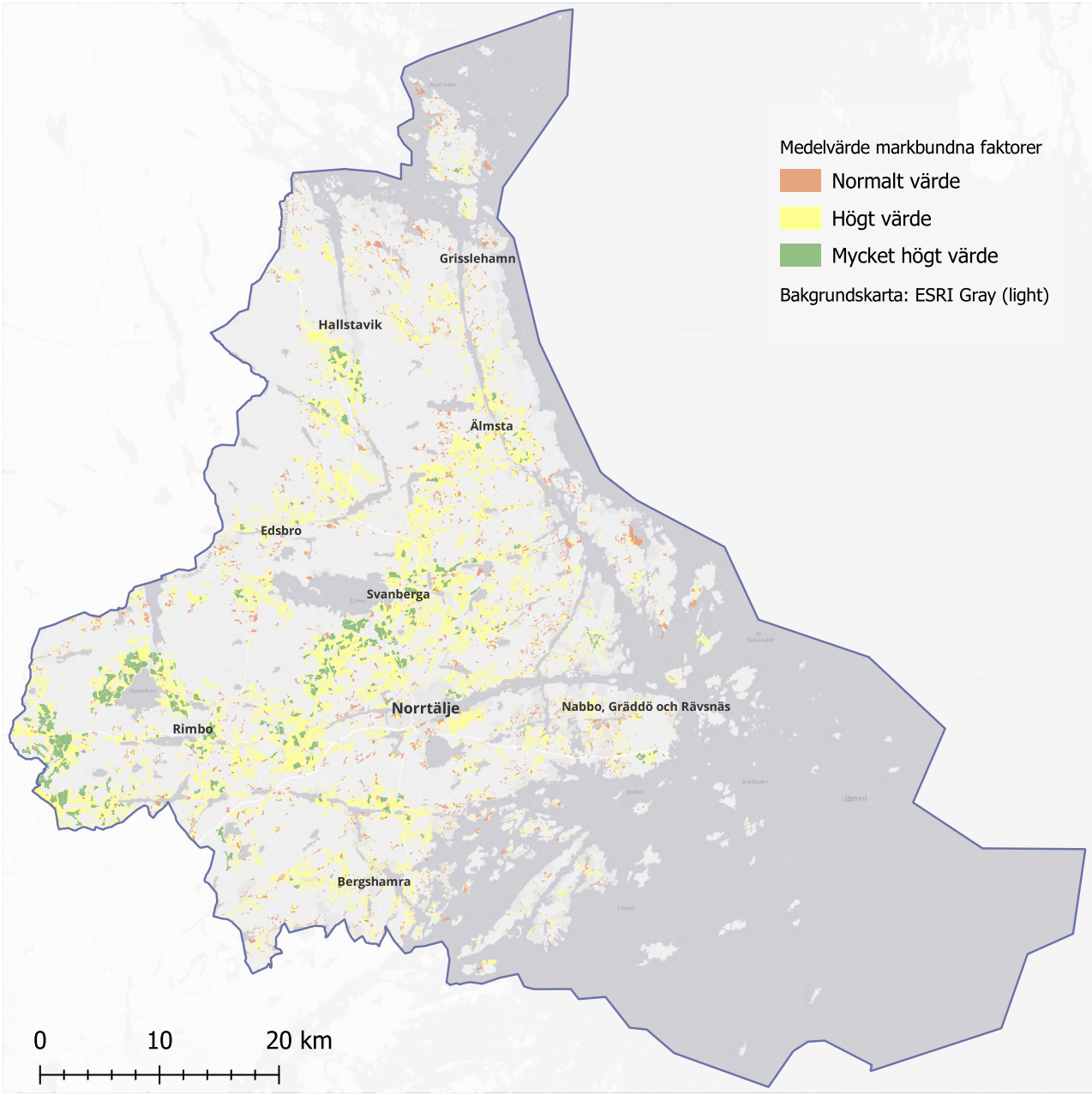
Klicka här för att komma till den interaktiva digitala kartan som tillhör Jordbruksmarksstrategin där du hittar kartläggningen av jordbruksmark

ID	8832	9122	9123	9136
Summa	56,7	57,2	26,8	33,3
Ägoslag	Åker	Åker	Bete	Bete
Jordart (lerhalt)	18%	23%	21%	16%
Storlek fältnivå	15 ha	42 ha	0,4 ha	1,2 ha
Storlek områdes-nivå	9610 ha	9610 ha	9610 ha	9610 ha
Fältform	115	99	1124	466
Naturlig markav-vattning	Låg genom-släpplighet	Låg genom-släpplighet	Låg genom-släpplighet	Låg genom-släpplighet
	Markfukt NV	Markfukt NV	Markfukt NV	Markfukt NV

Figur 16. Exempel på gradering av brukningsvärdet baserat på markbundna faktorer. Färgmarkeringarna visar brukningsvärdesklass. Grön= MHV, Gul = HV, Orange=NV. ID motsvarar numren i figur 16 på nästkommande sida.



Figur 17: Exempel på gradering av brukningsvärdet baserat på markbundna faktorer.



Figur 18. Gradering av brukningsvärdet baserat på markbundna faktorer.

Aktuell markanvändning

Faktorerna för aktuellt brukande är inte lika avgörande i en samlad bedömning av brukningsvärde. Dessa faktorer visar inte på markens långsiktiga potential för jordbruksproduktion, utan ger ett mer närtida perspektiv på hur marken brukas i dagsläget vilket utifrån rättspraxis inte väger lika tungt. Principen för en sammanvägd bedömning är att aktuellt brukande enbart ska kunna höja brukningsvärdet. Detta innebär att mark med en naturligt god potential inte ska bedömas som mindre brukningsvärd för att potentialen inte utnyttjas till fullo i dagsläget.

Faktorerna för aktuellt brukande har vägts samman och graderats i kartan på nästkommande sida (figur 23). På den kommunövergripande skalan kan vissa mönster utläsas. Med tanke på att jordbruksmarken i kommunen är förhållandevis småbruten, utspridd och varierande så är dessa mönster dock inte lika framträdande. Det är främst kring Lohärad, Estuna och Svanberga som det finns en hög koncentration av marker med mycket högt brukningsvärde sett till faktorerna för aktuellt brukande. I övrigt är fördelningen mellan normalt och högt brukningsvärde relativt jämn över kommunen.

Figur 19 nedan redovisar fördelningen av antal fält och areal inom de tre klasserna av brukningsvärde. Fälten i klasserna högt och mycket högt brukningsvärde utgör en större andel av den totala jordbruksarealen än andelen av det totala antalet fält. Fälten med normalt brukningsvärde utgör å andra sidan en mindre andel av den totala jordbruksarealen än andelen av det totala antalet fält. Detta tyder på att mindre fält brukas mindre aktivt.

Brukningsvärde - faktorer för aktuellt brukande	Antal fält (% av totalt antal fält)	Areal (hektar) (% av total areal)
Normalt värde	6721 (36,4%)	9229 (26,8%)
Högt värde	10304 (55,7%)	21587 (62,7%)
Mycket högt värde	1459 (7,9%)	3594 (10,4%)

Figur 19. Fördelning av antal fält och areal inom respektive brukningsvärdesklass - baserat på faktorer för aktuellt brukande.

Den procentuella fördelningen av ägoslag redovisas i tabellen nedan (figur 20). Då bedömningsfaktorn ägoslag inte ingår i faktorer för aktuellt brukande betyder det att fördelningen av värden i de övriga faktorerna för aktuellt brukande är relativt jämnt spridda mellan de olika ägoslagen.

Brukningsvärde - markbundna faktorer	Andel åkermark	Andel långliggande vall eller permanent gröda	Andel betesmark
Normalt värde	55%	27%	18%
Högt värde	55%	28%	17%
Mycket högt värde	53%	24%	23%

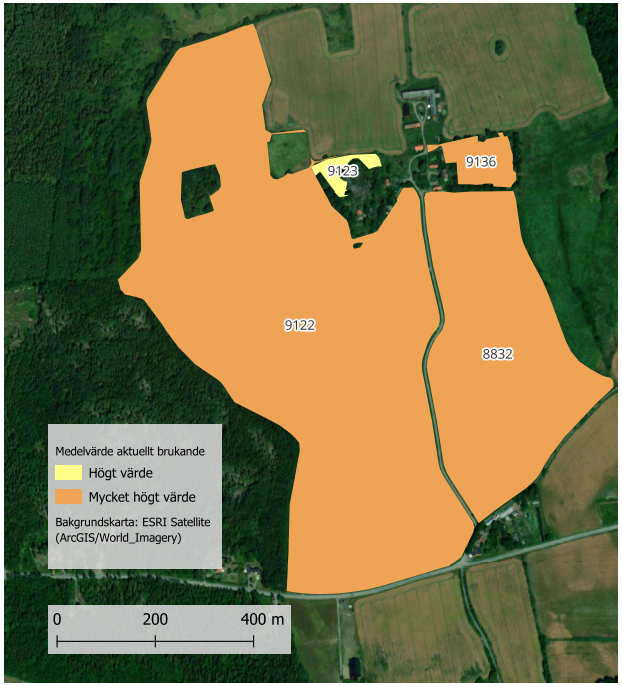
Figur 20. Procentuell fördelning av ägoslag inom respektive brukningsvärdesklass - baserat på faktorer för aktuellt brukande.

ID	8832	9122	9123	9136
Summa	58,1	56,9	33,4	57,5
Närhet till bruknings-centrum	96 m	135 m	135 m	83 m
Djurhåll-ning - (när-het)	154 m	43 m	43 m	25 m
Djurhåll-ning - (storlek)	2-29 djurenheter	2-29 (Ingen data)	2-29 (Ingen data)	2-29 (Ingen data)
Markav-vattning	Tillfreds-ställande	Tillfreds-ställande	Tillfreds-ställande	Tillfreds-ställande
Arbetstill-fällen	53	53	53	53
Jordbruks-stöd	Ja, stödbe-rättigande	Ja, stödbe-rättigande	Nej, ej stödberätti-gande	Ja, stödbe-rättigande

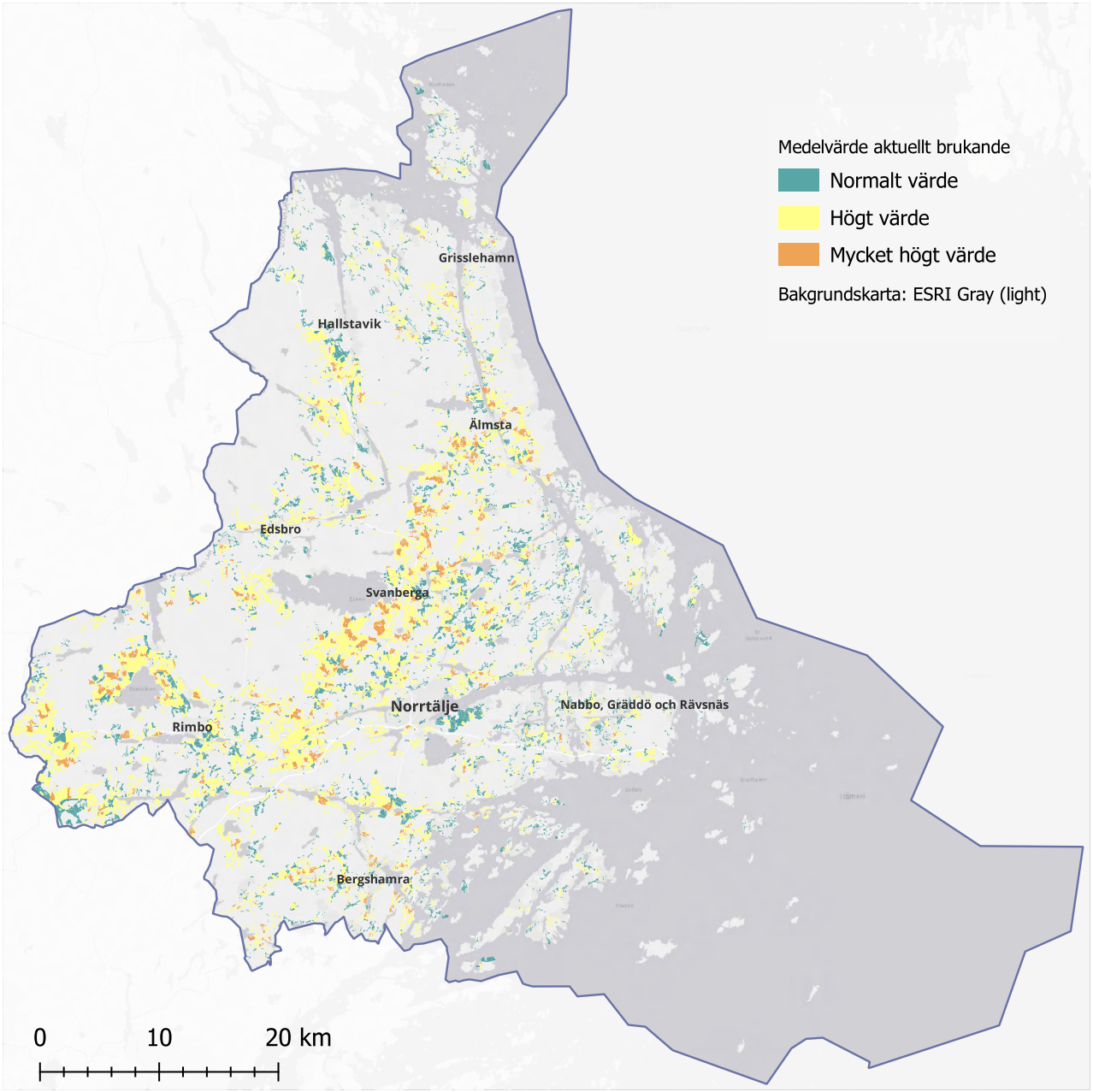
Figur 21. Exempel på gradering av brukningsvärdet baserat på faktorer för aktuellt brukande. Färgmarkeringarna visar brukningsvärdesklass. Grön= MHV, Gul = HV, Orange=NV. ID motsvarar numren i figur 20 på nästkommande sida.

I figur 21 ovan och i figur 22 på nästkommande sida redovisas ett exempel på bedömningen, såväl sammanslagen som separat per faktor, för fyra angränsande fält i Estuna.

Klicka här för att komma till den interaktiva digitala kartan som tillhör Jordbruksmarksstrategin där du hittar kartläggningen av jordbruksmark



Figur 22. Exempel på gradering av brukningsvärdet baserat på faktorer för aktuellt brukande.



Figur 23. Gradering av brukningsvärdet baserat på faktorer för aktuellt brukande.

4.3 Potentiell icke brukningsvärd jordbruksmark

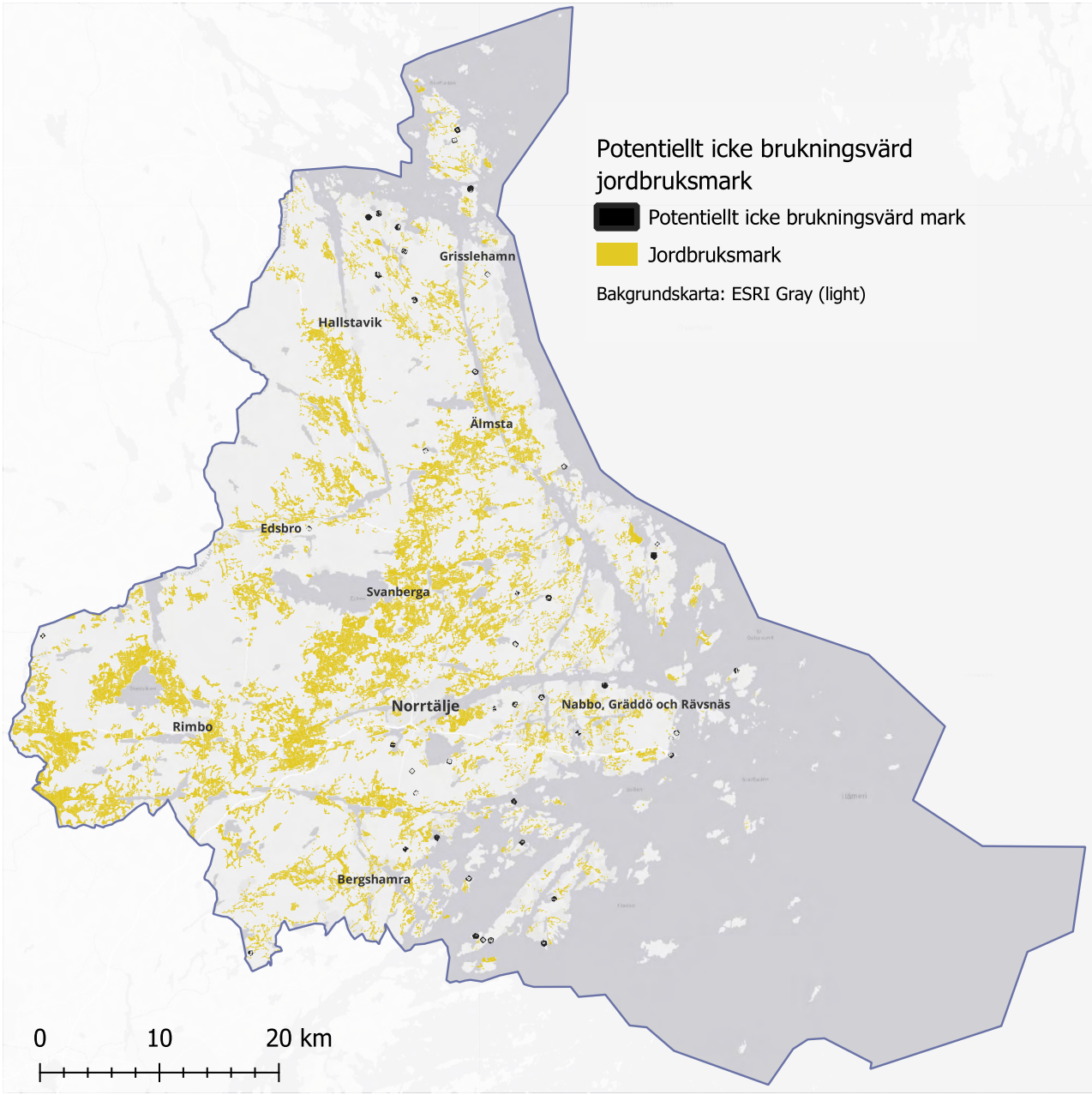
Analyserna i föregående avsnitt 4.2 och 4.3 ger en gradering av brukningsvärdet enligt den rekommenderade skalan normalt - högt - mycket högt. Med hänsyn till lagstiftningen i miljöbalken är det även av intresse att utreda vilken jordbruksmark som inte är brukningsvärd, och således inte ska omfattas av 3 kap. 4 § Miljöbalken. Med utgångspunkt i rättspraxis från fall där mark bedömts sakna brukningsvärde har tre indikatorer på potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark identifierats:

- Begränsad storlek (mindre än 0,5 hektar)
- Solitärt läge (inga fält inom 100 meter från aktuellt fält)
- Litet jorddjup (mindre än 1 meter)

Se avsnitt 3.4 för beskrivning av indata och analysmetoden.

Den jordbruksmark där samtliga tre kriterier sammanfaller kan vara icke brukningsvärd. Det finns 44 fält som uppfyller samtliga tre kriterier. Dessa utgör tillsammans cirka 13,5 hektar jordbruksmark. Majoriteten av dessa ligger i den östra halvan av kommunen. Det är emellertid inte enbart storlek, läge och jordart som avgör brukningsvärdet. Med detta i åtanke bör de områden som uppfyller dessa tre kriterierna utvärderas utifrån fler aspekter i det enskilda fallet. Se kapitel 6 - Hantering av jordbruksmark i fysisk planering samt bilaga 1 - Bedömning av brukningsvärde.

Resultatet visar att det är mycket svårt att med stöd i rättspraxis klassa jordbruksmark som icke brukningsvärd på kommunövergripande nivå genom skrivbordsstudier.

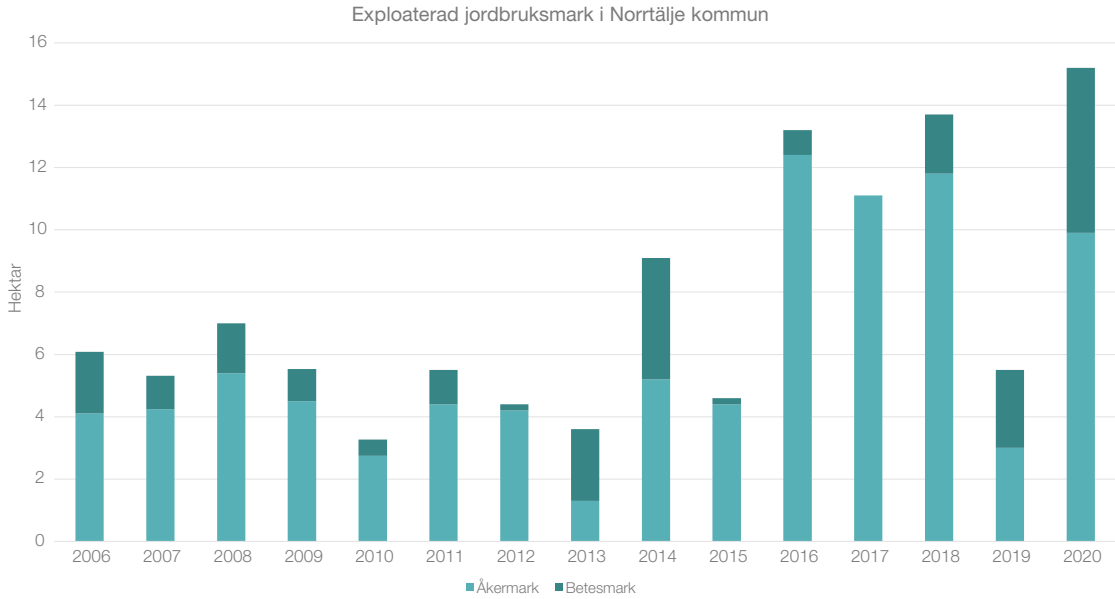


Figur 24. Potentiellt icke brukningsvärd jordbruksmark inom Norrtälje kommun.

5. Historisk analys

Den historiska analysen visar förändring av kommunens jordbruksareal sedan 60-talet. Formen och detaljeringsgraden varierar, och blir mindre tillförlitligt ju längre bak i tiden man blickar. Följande data har använts för att redovisa de historiska förändringarna i jordbruksmarkens utbredning:

- Historiska ortofoton från år 1960/1975 - 2023. En visuell bedömning av förlorad jordbruksmark (främst åkermark). Det går ej att urskilja andelen exploaterad eller igenvuxen mark utifrån detta underlag.
- Jordbruksverkets blockdata från 1998 - 2023. Utifrån blockdatan redovisas exakta areal och geometrier för förlorad jordbruksmark sedan 1998. Det går ej att urskilja andelen exploaterad eller igenvuxen mark utifrån detta underlag.
- Jordbruksverkets rapporter om exploaterad jordbruksmark 2006 - 2020. Utifrån exploateringsstatistiken redovisas exakta siffror på enbart jordbruksmark som bebyggts. Underlaget består enbart av statistik. Det finns igen geografisk data att redovisa.



Figur 25. Exploaterad åker- respektive betesmark i Norrtälje kommun under åren 2006-2020.

Figur 26. Exploaterad jordbruksmark mellan åren 2006-2020 i Norrtälje kommun jämfört med hela Sverige.

5.1 Exploaterad jordbruksmark 2006-2020

Varje år minskar jordbruksarealen i Sverige. Denna minskning beror främst av upphörd hävd, det vill säga att man, oftast av ekonomiska skäl, upphört att bruka marken och låtit den växa igen. Igenvuxen jordbruksmark står i ett nationellt perspektiv för cirka 90 % av den förlorade jordbruksarealen. Resterande cirka 10 % av minskningen beror på exploatering (Länsstyrelsen Jönköping, 2020).

Enligt jordbruksverkets rapporter står exploatering enbart för en liten del av den totala jordbruksmark som försvunnit mellan åren 2006-2020 i Norrtälje kommun. Under denna period exploaterades totalt 113,1 hektar jordbruksmark i Norrtälje kommun, varav 88,7 hektar åkermark och 24,4 hektar betesmark. Se figur 27. (Jordbruksverket 2021a). Då förlorad jordbruksmark är oersättlig är en relativt liten förlust av mark av stor betydelse. Jordbruksmark som vuxit igen eller övergått till skogsbruk besitter större möjligheter till att återställas till brukningsvärd jordbruksmark i framtiden. Exploatering som fragmenterar landskapet kan försvåra markanvändningen, förflyttning av betesdjur, samt negativt påverka den biologiska mångfalden vilket i sin tur kan leda till att omkringliggande jordbruksmarker växer igen eller tas ur bruk (Länsstyrelsen Jönköping, 2020 & Jordbruksverket, 2013b).

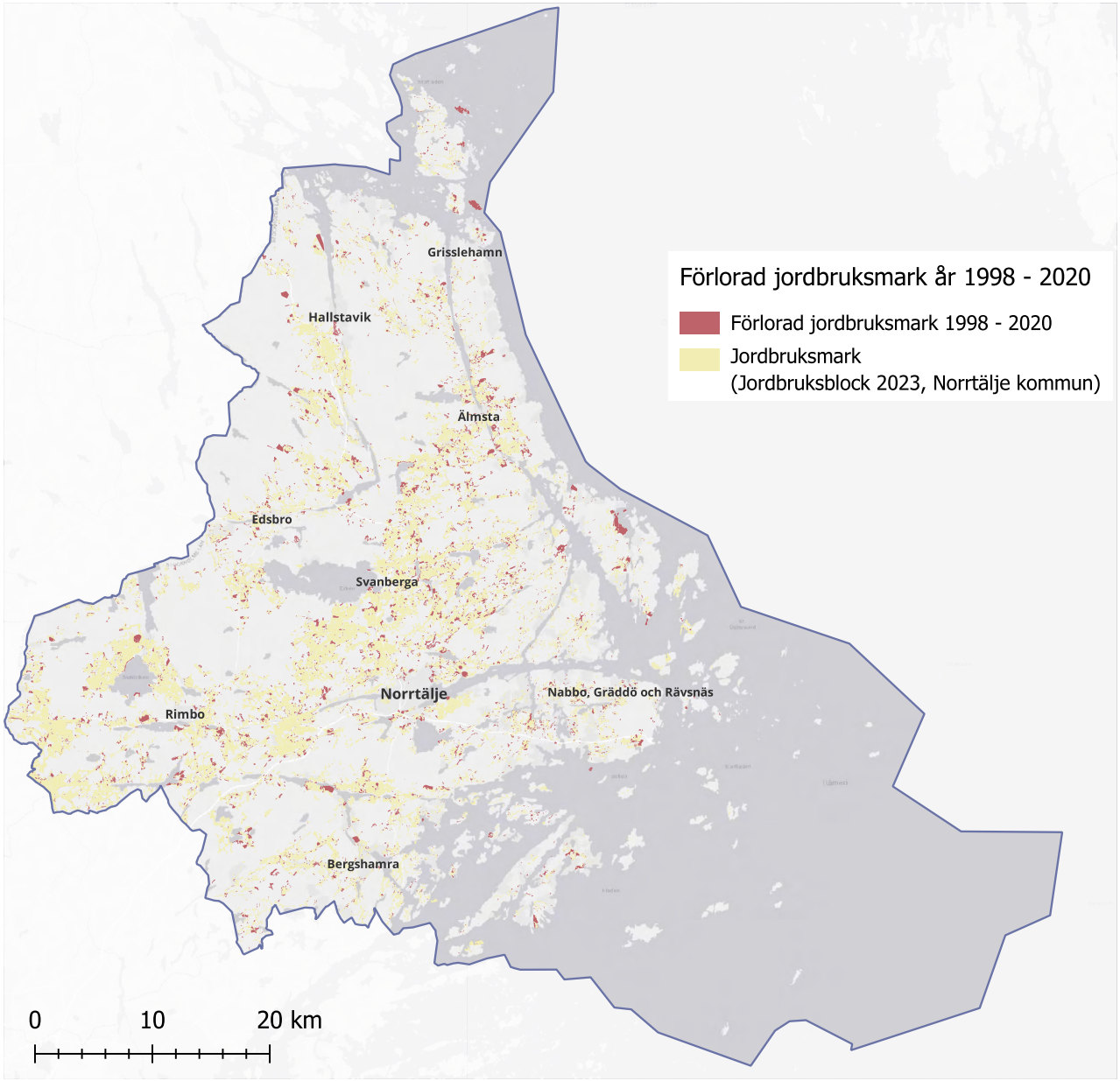
Sedan år 2006 har Jordbruksverket redovisat sammanställningar av exploaterad jordbruksmark var femte år. Dessa rapporter visar jämförelser på både läns- och kommunnivå och arealer för exploaterad jordbruksmark för bebyggelse och infrastruktur. Både åker och betesmark redovisas. Jordbruksverket har använt sig av en standardiserad metod för att möjliggöra jämförelser över tid. I de första två rapporterna som publicerades var Norrtälje kommuns exploatering av jordbruksmark relativt låg. Kartläggningen av perioden 2016-2020 visar en ökad exploatering av jordbruksmark med störst andel åkermark som tagits i anspråk, se figur 25 och 27 (Jordbruksverket 2013a, Jordbruksverket 2017, Jordbruksverket 2021b).

Figurerna på föregående sida och figuren nedan visar att det mellan 2016 och 2020 exploaterades störst jordbruksareal i kommunen.

Mellan 2006- 2013 har det i Norrtälje kommun exploaterats lägre eller ungefär samma andel jordbruksmark som övriga riket. Däremot exploaterades en större andel jordbruksmark i jämförelse med riket under perioden 2014 – 2020. Se figur 26 på föregående sida. Norrtälje präglades under denna period av en hög tillväxttakt med stor byggnation av nya bostäder. Vid en översiktlig analys har inga större enskilda exploateringar kunnat urskiljas under denna period. Däremot visar statistik från databasen Kolada att nybyggnationstakten för småhus varit högre i Norrtälje än rikssnittet. Under perioden 2014-2020 färdigställdes ca 800 småhus inom kommunen. Det bedöms vara troligt att nybyggnation av småhus har bidragit till den ökade exploateringen av jordbruksmark under perioden (Kolada.se)

	Ägoslag	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summa
Norrtälje	Åkermark	4,11	4,24	5,4	4,5	2,75	4,4	4,2	1,3	5,2	4,4	12,4	11,1	11,8	3	9,9	88,7
	Betesmark	1,97	1,08	1,6	1,03	0,52	1,1	0,2	2,3	3,9	0,2	0,8	0	1,9	2,5	5,3	24,4
	Totalt	6,08	5,32	7	5,53	3,27	5,5	4,4	3,6	9,1	4,6	13,2	11,1	13,7	5,5	15,2	113,1
Sverige	Åkermark	472	622	630	543	340	447	514	477	412	384	471	497,2	709,5	586	511	7 615,7
	Betesmark	79	78	90	82	78	148	190	138	127	79	47,1	35,3	59,9	73,3	56,9	1 361,5
	Totalt	551	700	720	625	418	595	704	615	539	463	518,1	532,5	769,4	659,3	567,9	8 977,2

Figur 27. Exploaterad jordbruksmark i Norrtälje kommun respektive i hela Sverige (redovisas i hektar) (Jordbruksverket 2021a)



Figur 28. Karta över jordbruksmarken inom kommunen år 2023 och jordbruksmark som gått förlorad mellan åren 1998-2023.

5.2 Förlorad jordbruksmark 1998-2023

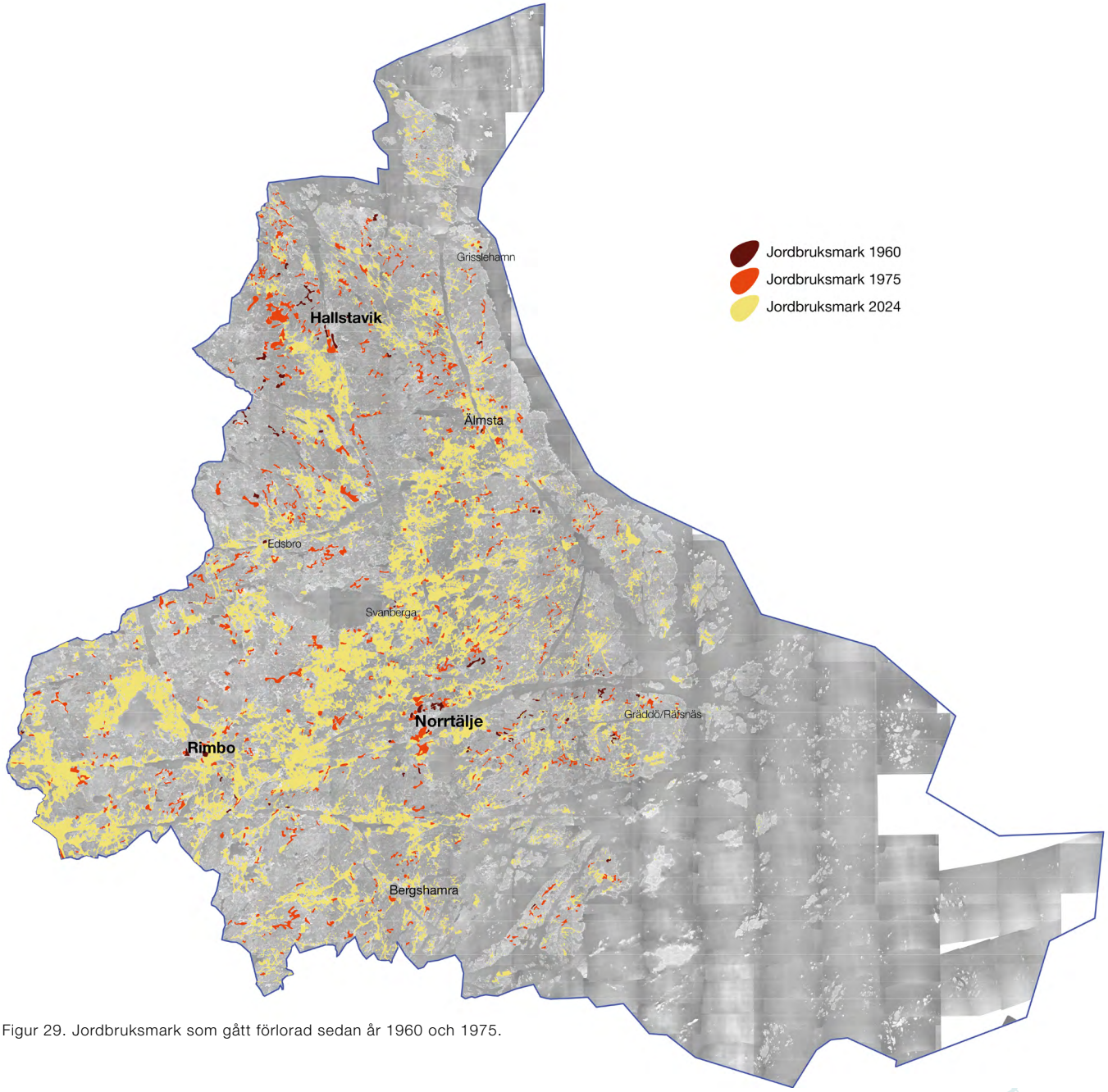
Sedan år 1998 visar Jordbruksverkets geografiska data från blockdatabasen jordbruksmarkens utbredning i landet. Databasen utgörs av jordbruksmark som erhåller eller har erhållit jordbruksstöd. Detta kan resultera i att viss jordbruksmark inte fångas upp i datan, exempelvis ej stödberättigade marker eller marker som ej nyttjats för jordbruksstöd. Precisionen på infångade marker är däremot hög.

Blockdatan visar att 5662 hektar jordbruksmark gått förlorad inom kommunen mellan åren 1998-2023, se figur 28. Den minskade jordbruksarealen kan bero på flera faktorer. Bland annat kan arealen jordbruksmark som det har sökts jordbruksstöd för ha minskat. En annan anledning kan vara upphörd hävd, vilket leder till igenväxt. Ett tydligt mönster i Norrtälje kommun är att marken tagits ur bruk till förmån för skogsplantering och skogsbruk. Urbanisering och bebyggelseutveckling har också bidragit till den försvunna jordbruksmarken, särskilt kring de större tätorterna.

5.3 Förlorad jordbruksmark sedan 1960 & 1975

Det är svårt att säga exakt hur mycket jordbruksmark som har försvunnit sedan 1960-talet. Genom att jämföra flygfoton från 1960 och 1975 med dagens jordbruksmark kan man på ett ungefär utläsa var jordbruksmarkens utbredning minskat. Det är framför allt åkermarken som går att jämföra. Bedömningen är schematisk och det går inte att utläsa exakta arealer, men däremot kan man se på ett ungefär var och hur mycket jordbruksmark som inte längre är i produktion. Resultatet av analysen redovisas i en kommunomfattande karta (figur 29) samt inzoomade kartor på nästkommande sidor (figur 30-32).

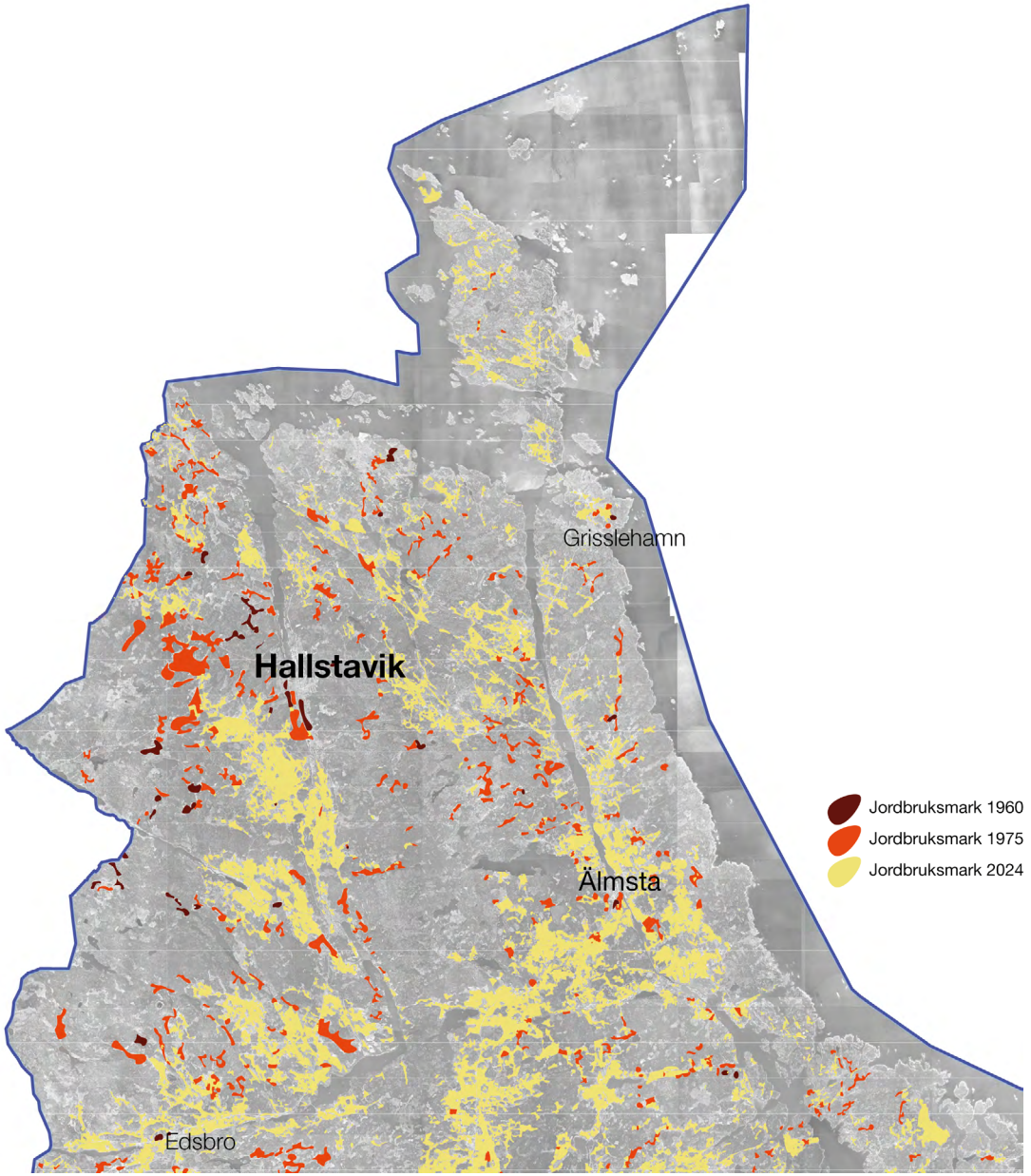
Majoriteten av jordbruksmarken har försvunnit genom upphörd hävd, alltså igenväxt. Under 1960-talet var landskapet i kommunen generellt öppnare och mer dominerat av jordbruket. De största sammanhängande arealerna tycks ha försvunnit i den nordvästra delen av kommunen där marken idag i större utsträckning utgörs av skog. Även många av kommunens byar har blivit mer bevuxna jämfört med 1960-talet. Då utgjorde jordbruksmarken en mer övervägande del av byarna.



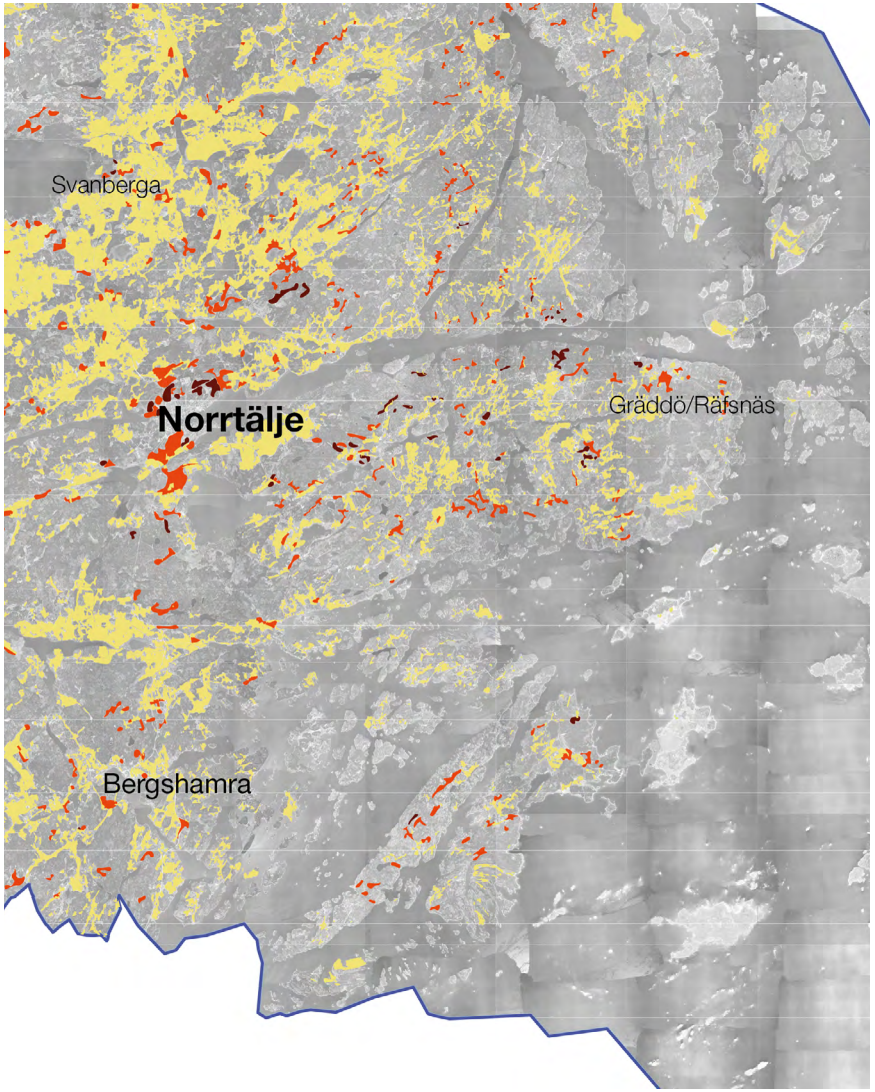
Figur 29. Jordbruksmark som gått förlorad sedan år 1960 och 1975.

Utifrån analysen kan man se att den sammanhängande åkermarken tycks vara kvar i högre utsträckning.

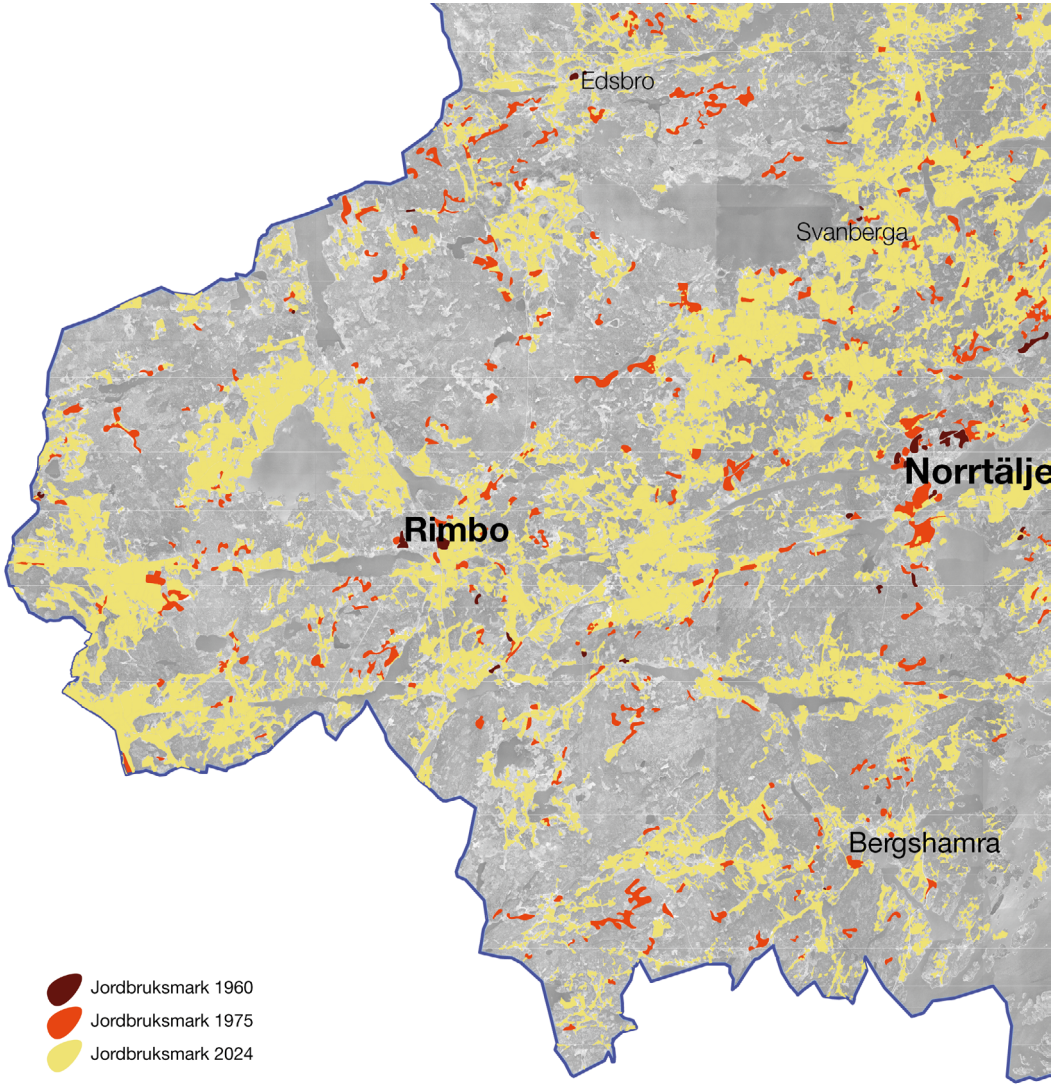
Runt tätorterna har jordbruksmarken bebyggts med bostäder, verksamheter och infrastruktur. Störst arealer har exploaterats kring Norrtälje stad. Det är i linje med hur den nationella trenden såg ut under framför allt 1960- och 70-talet där en omfattande urbanisering samt genomförandet av miljonprogrammet tog stora arealer jordbruksmark i anspråk i närheten av Sveriges städer och större orter (Jordbruksverket, 2013b & SCB, 2017). I Norrtälje har även en del jordbruksmark tagits i anspråk i samband med utbyggnad av fritidshusområden längs med kusten.



Figur 30. Jordbruksmark som gått förlorad sedan år 1960 och 1975, norra delen av kommunen.



Figur 31. Jordbruksmark som gått förlorad sedan år 1960 och 1975, östra delen av kommunen.



Figur 32. Jordbruksmark som gått förlorad sedan år 1960 och 1975, västra delen av kommunen.

6. Hantering av jordbruksmark i fysisk planering

Detta avsnitt utgör ett vägledningsstöd för handläggare som jobbar med fysisk planering och hanterar ärenden som berör jordbruksmark. Vägledningen används vid bedömning om jordbruksmark kan tas i anspråk eller inte i samband med prövning av ny exploatering. De övergripande frågeställningarna har formulerats utifrån miljöbalkens skydd av jordbruksmark.

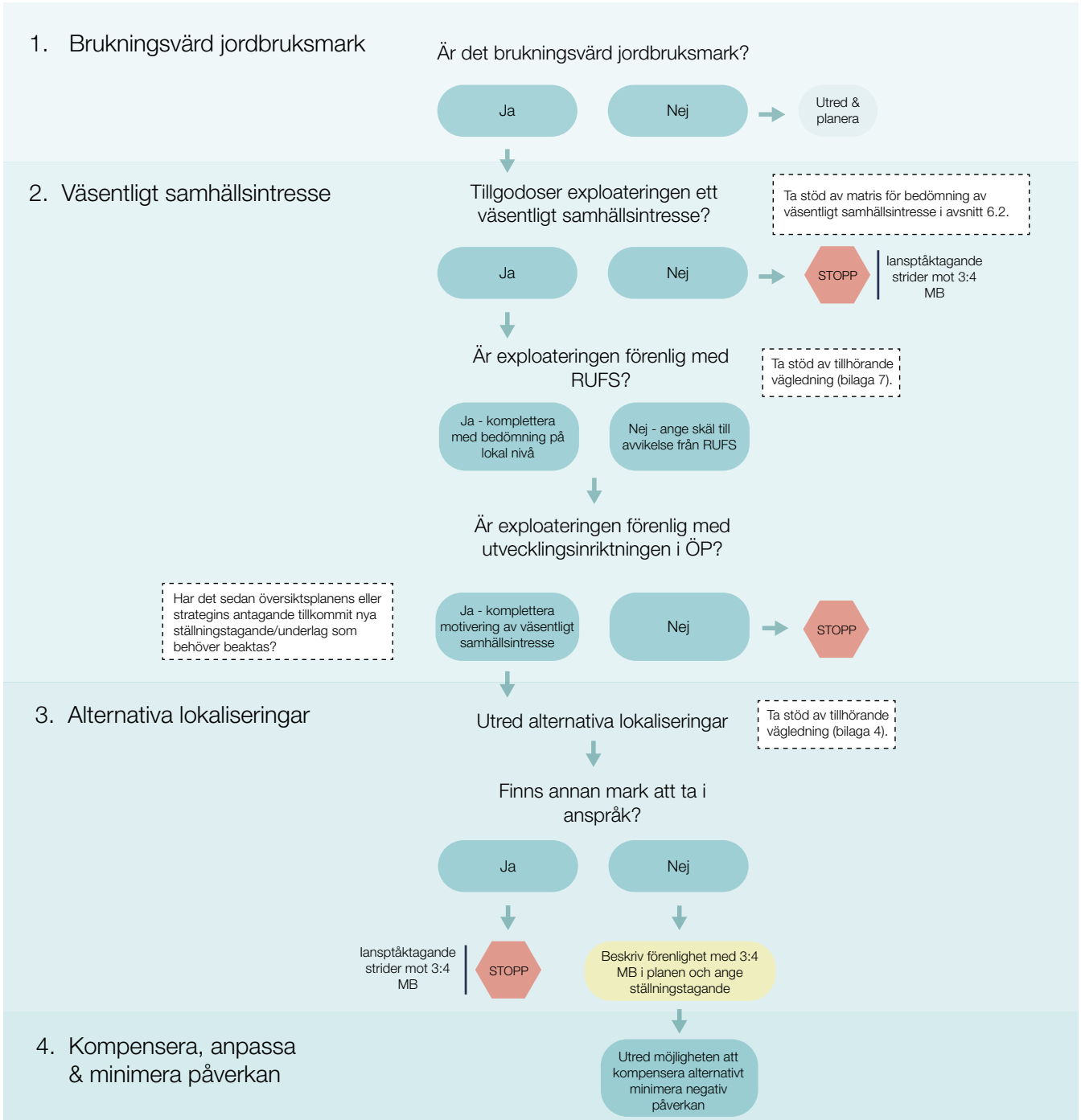
Avsnittet har tre flödesscheman som beskriver processen. Ett för översiktsplanering, ett för detaljplanering och ett för bygglov. Processbeskrivningen är strukturerad utefter de tre huvudsakliga frågeställningarna i lagstiftningen, 3 kap. 4 § Miljöbalken. Dessutom har kommunen valt att inkludera ett fjärde steg som handlar om att kompensera, anpassa och minimera påverkan, vilket blir aktuellt när en exploatering har uppfyllt samtliga krav i steg 1-3.

Frågeställningarna i steg 1-4 i flödesschemana är kopplade till de beskrivande texterna i avsnitten 6.1-6.4. De tre frågeställningarna som behöver besvaras för att utreda om exploatering av jordbruksmark är godtagbar enligt lagstiftningen är följande:

1. Utgörs marken av brukningsvärd jordbruksmark?
2. Tillgodoser exploateringen ett väsentligt samhällsintresse?
3. Finns alternativa lokaliseringar för exploateringen?

ÖVERSIKTLIG PLANERING

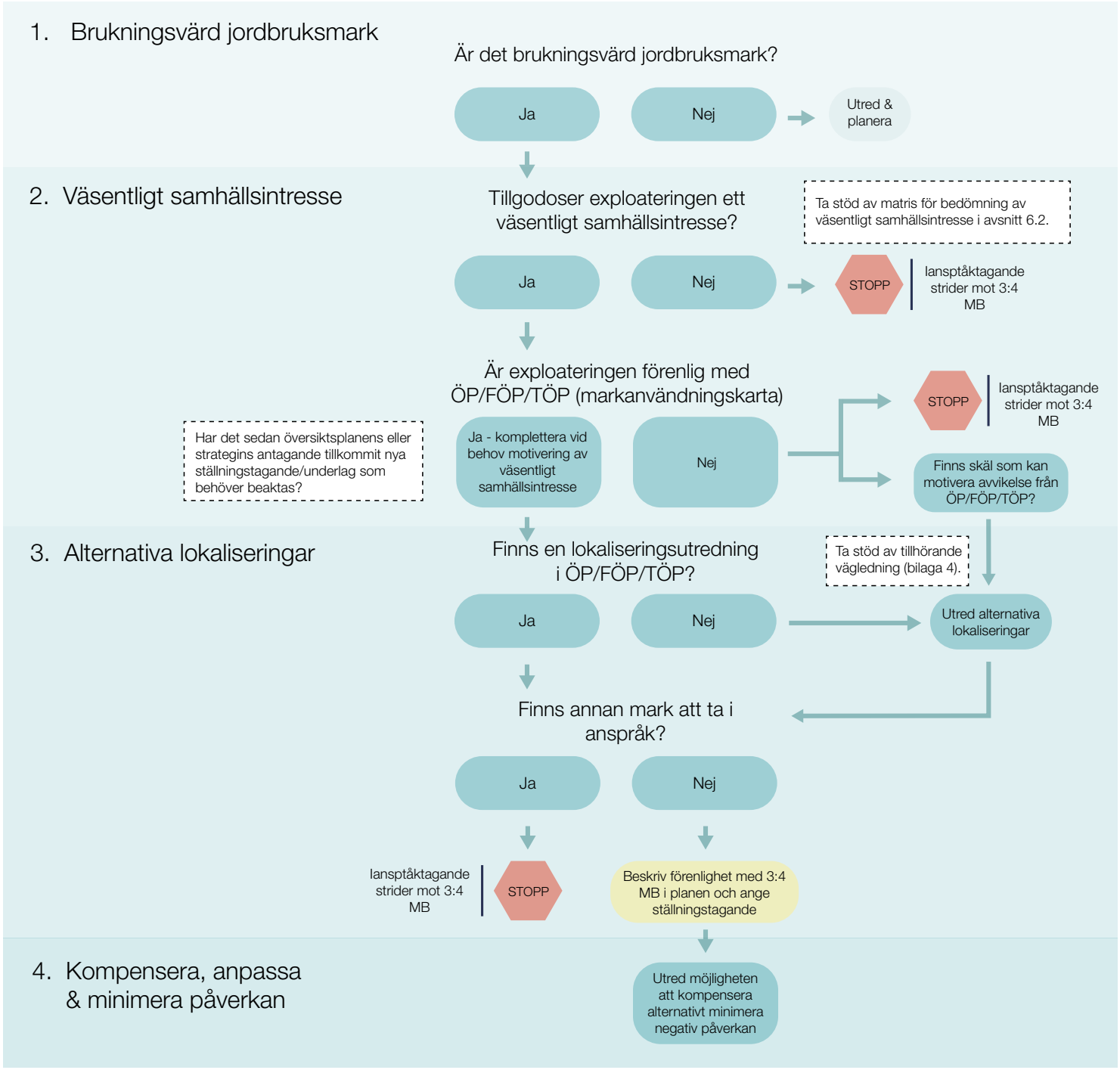
Översiktsplan, fördjupningar av översiktsplanen (FÖP), tematiska tillägg till översiktsplanen (TÖP)



Figur 33. Flödesschema för översiktlig planering - vägledning för ärenden som rör jordbruksmark.

DETALJPLAN

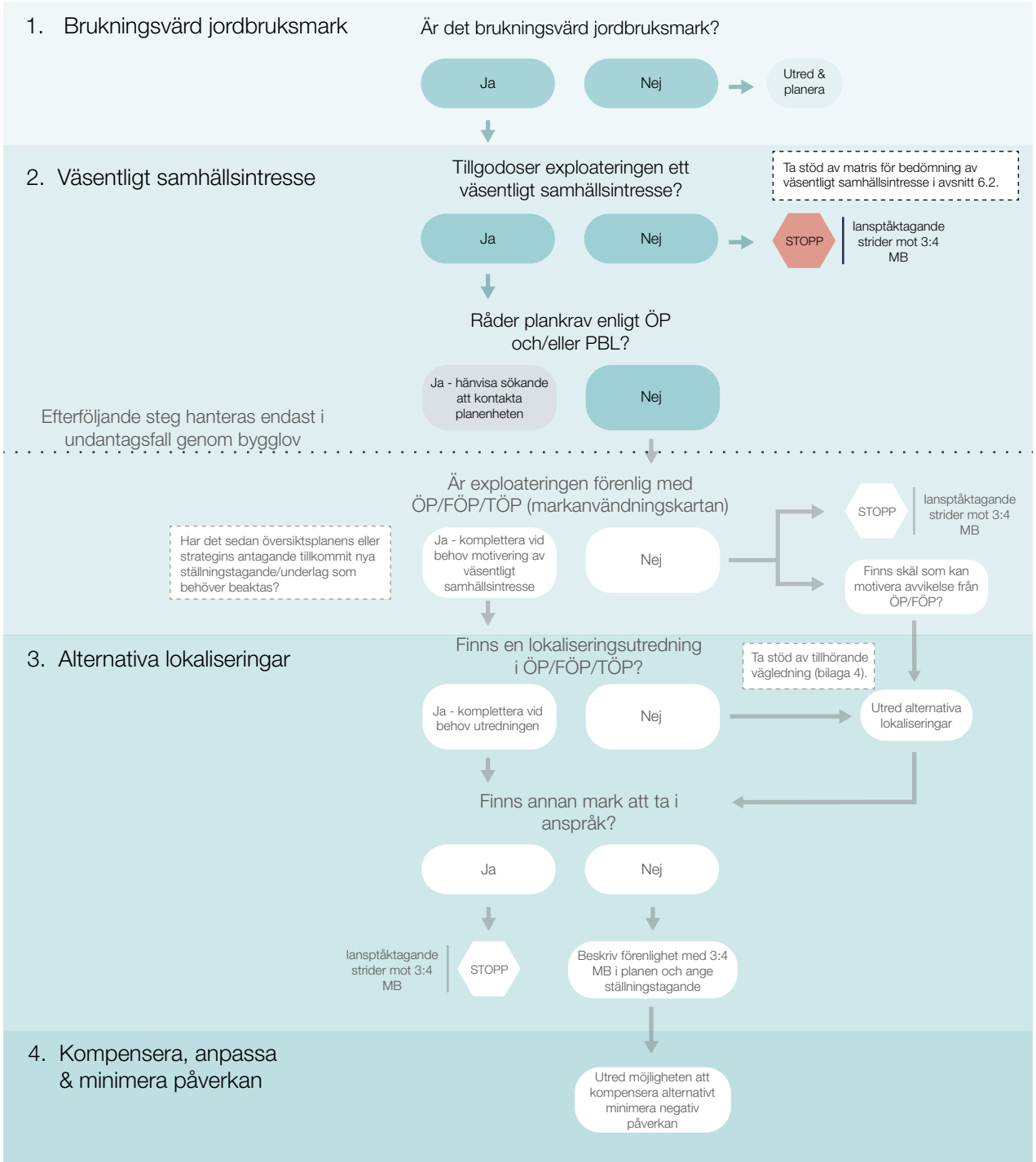
Detaljplan, områdesbestämmelser, planprogram, förstudie och liknande



Figur 34. Flödesschema för detaljplanering - vägledning för ärenden som rör jordbruksmark.

BYGGÄRENDEN

Bygglov, förhandsbesked



Figur 35. Flödesschema för byggärenden - vägledning för hantering av jordbruksmark.

6.1 Är marken brukningsvärd?

Det första steget i bedömningen av om planförslaget är förenligt med bestämmelserna om jordbruksmark i miljöbalken är att utreda om det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark. Norrtälje kommun har tagit fram en kartering som visar jordbruksmarkens värde enligt klassificeringen – normalt, högt eller mycket högt brukningsvärde. Läs mer om karteringen i kapitel 4. Samtliga marker som omfattas av karteringen är att betrakta som brukningsvärda, med undantag från de som omfattas av analysen för potentiellt icke brukningsvärd mark. Vidare är mark som är planlagd för annat ändamål än jordbruk inte heller att betrakta som jordbruksmark i juridisk mening.

Karteringen ger en indikation med godtagbar tillförlitlighet på jordbruksmarkens brukningsvärde. För de marker vars brukningsvärde klassas som högt eller mycket högt finns ingen större anledning att ifrågasätta att marken är brukningsvärd. Däremot är gränsen mellan icke brukningsvärd och normalt brukningsvärde lite mer osäker. För dessa områden kan en platsspecifik bedömning vara lämplig om brukningsvärdet ifrågasätts. I bilaga 1 finns vägledande bedömningsmatris, och i avsnitt 3.5 beskrivs tillvägagångssätt för analysen samt dess begränsningar.

I vissa fall kan det finnas jordbruksmark som inte omfattas av karteringen. Detta beror på att det kan finnas jordbruksmark som inte täcks in av Jordbruksverkets blockdata, ängs- och betesmarksinventering eller av åkermarken i Lantmäteriets Topografi 10-karta. Norrtälje kommun har tillgång till ytterligare underlag, Biotop SE samt 1976 års åkermarksgradering, som inte inkluderats i analysen. Biotop SE är en kommunomfattande biotopdatabas med info om naturens egenskaper, biotoper och markanvändning. I åkermarksgraderingen graderas åkermark från ekonomiska kartan, med vissa kompletterande ytor, baserat på dess relativa värde för långsiktig jordbruksproduktion. Anledningen till Biotop SE och åkermarksgraderingen från 1976 inte inkluderats i analysen är att underlagen redovisar jordbruksmarker från förr (cirka år 1950 respektive 1976), vilket gör att geodatan i många fall är inaktuell. Dessa inkluderas dock som hänsynslager till karteringen. Det kan sannolikt finnas mark från dessa underlag som fortfarande är att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark, förutsatt att de inte planterats med skog eller exploaterats. Därav bör dessa hänsynslager nyttjas vid handläggning av ärenden som misstänks beröra jordbruksmark, trots att marken inte omfattas av karteringen. Se bilaga 5 för ytterligare vägledning.

Läs mer om rättspraxis gällande brukningsvärde i avsnitt 2.2.

6.2 Tillgodoser exploateringen ett väsentligt samhällsintresse?

Enligt miljöbalken får jordbruksmark endast bebyggas om det är av väsentligt samhällsintresse. Vad som definieras som väsentligt samhällsintresse kan variera beroende på var i landet och kommunen man befinner sig. Det som utgör väsentligt samhällsintresse för Norrtälje kommun behöver alltså inte utgöra väsentligt samhällsintresse någon annanstans. En generell princip är att ett enbart enskilt intresse mer eller mindre aldrig utgör ett väsentligt samhällsintresse. Ett bygglov eller förhandsbesked för ett enskilt bostadshus är ett exempel som sällan utgör väsentligt samhällsintresse. Därmed kan det i normalfallet inte uppföras på brukningsvärd jordbruksmark. Detta har Mark- och miljööverdomstolen varit tydliga med och fastställt i många domar (se avsnitt om rättspraxis) (Jordbruksverket 2021).

För att en exploatering ska räknas som väsentligt samhällsintresse bör det bidra till en platsspecifik och långsiktigt hållbar utveckling. Som tidigare nämnts kan följande utgöra väsentligt samhällsintresse (prop. 1985/86:3):

- Bostadsförsörjning
- Intresset att lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra
- Att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- Att säkerställa viktiga rekreationsintressen

Jordbruksverket menar att man tydligt bör beskriva graden av samhällsintresse och motivera den geografiska och/eller politiska betydelsen för att underlätta värderingen (Jordbruksverket 2015).

Väsentligt samhällsintresse på övergripande nivå

Översiktsplanen med dess nuvarande fördjupningar för Norrtälje stad och Rimbo anger kommunens syn på väsentligt samhällsintresse. Frågan hanteras i:

- ÖP2050, framförallt i kapitlet Näringsliv och turism avsnittet Gröna näringar.
- FÖP Norrtälje stad, kapitlet Jordbruksmark, avsnittet Utveckling.
- FÖP Rimbo, kapitlet Nationella intressen, avsnittet Jordbruksmark.
- Objektspecifika ställningstaganden till utbyggnadsområden som berör jordbruksmark på markanvändningskartan i såväl ÖP2050 som FÖP Norrtälje stad och FÖP Rimbo.

Det är ett väsentligt samhällsintresse att utveckla bostäder och funktioner som hör till en mångfunktionell bebyggelse eller sammanhängande bostadsbebyggelse i de orter som markeras i utvecklingsinriktningen för Översiktsplan 2050, det vill säga Norrtälje stad, Rimbo, Hallstavik, Älmsta och Bergshamra.

Ta del av kommunens översiktsplanering:
ÖP 2050 / FÖP Norrtälje stad / FÖP Rimbo

RUFS

Vid framtagande eller ändring av översiktsplan behöver man beakta gällande regionala utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS). För att bedöma förenlighet med RUFS behöver både generella ställningstagande och platsspecifika förhållningssätt i RUFS analyseras. Vid framtagande av denna strategi är RUFS 2050 gällande men RUFS 2060 är under framtagande och ställdes ut på samråd under 2024. RUFS 2060 förväntas vara antagen år 2026. Vid alla efterföljande projekt ska den RUFS som är gällande utgöra underlag för bedömning om förenlighet med RUFS. Utgångspunkten i RUFS 2050 är att all jordbruksmark är brukningsvärd i ett långsiktigt perspektiv och att exploatering av jordbruksmark därför ska undvikas i största möjligaste mån. I väl avvägda fall anger RUFSen geografiska ställningstaganden där utveckling av bebyggelse kan väga över jordbruksmarkers intressen. För Norrtälje är det orterna Norrtälje stad, Rimbo, Hallstavik, Älmsta och Bergshamra.

Viktigt att beakta vid tolkning av plankartan i RUFS är att den är schematisk och översiktlig. Avvägningar i plankartan har gjorts utifrån aspekter som är principiellt viktiga för Stockholmsregionens utveckling. Bedömningar på lokal nivå, som genomförs i kommunens översiktliga planering, behöver komplettera RUFS plankarta för att omhänderta alla relevanta allmänna intressen. Se bilaga 7 - förenlighet med RUFS för en mer utförlig vägledning kring förhållningssättet till RUFS.

Det är också ett väsentligt samhällsintresse att utveckla verksamheter i strategiska lägen, samt tekniska försörjningssystem där det bedöms nödvändigt för att få effektiva och robusta system. I figur 36 nedan redovisas kommunens syn på väsentligt samhällsintresse med utgångspunkt i ett antal exempel på exploateringar vars väsentlighet bedöms utifrån olika geografiska kontexter inom kommunen.

Vid förfrågningar som inte är förenliga med markanvändningskartan i ÖP2050 med dess fördjupningar eller om aktuell typ av exploatering inte hanteras i översiktsplanen, behöver frågan om väsentligt samhällsintresse avgöras i varje enskilt fall, med ledning från översiktsplanens principiella ställningstaganden. För Norrtälje stad, Rimbo och i viss mån även Hallstavik är markanvändningskartan så detaljerad att de områden som markeras som jordbruksmark ska tolkas som att kommunen anser att jordbruksmarken ska bibehållas just här. Att medge annan markanvändning bör därför som huvudregel inte medges.

Väsentligt samhällsintresse i bygglovsskedet

För att en exploatering ska kunna anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, såsom bostadsförsörjningsbehovet, krävs generellt att exploateringen är av en tillräcklig omfattning. Uppförande av enstaka eller fåtalet enbostadshus kan vanligtvis inte utgöra ett sådant samhällsintresse (MÖD P 4087-15, MÖD P 6073-20, MÖD P 4193-19, MÖD P 4848-16 med flera).

Den omfattning som generellt krävs för att en exploatering ska kunna anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse omfattas av plankrav i Norrtälje kommun. Dels beroende på regleringen i 4 kap. 2 § PBL, dels beroende på kommunens egna riktlinjer för plankrav i Översiktsplan 2050. Kommunens egna riktlinjer innebär plankrav i de orter som är utpekade i utvecklingsinriktningen samt inom hänsynsområdet särskilt expansiv landsbygd. Se bilaga 6 för mer uttömmande information gällande plankrav.

I praktiken innebär detta att frågan om väsentligt samhällsintresse inte är aktuell i bygglovshandläggningen. Om förfrågan om exploatering på brukningsvärd jordbruksmark inkommer, och exploateringen är av den omfattning eller karaktär som kan tillgodose ett väsentligt samhällsintresse krävs det med största sannolikhet att det hanteras genom detaljplan.

Väsentligt samhällsintresse enligt Översiktsplan 2050

	Plats i kommunen				
Exempel exploateringar	**Centralort**	**Kommundelscentra**	**Landsbygdsnod**	**Övriga mindre orter**	**Landsbygd/ skärgård**
Bostäder	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt	Ej väsentligt	Ej väsentligt
Funktioner som hör till mångfunktionell bebyggelse	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt	Ej väsentligt	Ej väsentligt
Verksamheter	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt	I strategiska lägen	I strategiska lägen
Tekniska försörjningssystem	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt	Väsentligt
Kyrkogård	Väsentligt	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall
Rekreation	Väsentligt	Ej väsentlig	Ej väsentligt	Ej väsentligt	Ej väsentligt
Ej förenligt med ÖP/FÖP markanvändningskarta	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall	Avgörs i varje enskilt fall

Figur 36. Norrtälje kommuns bedömning om väsentligt samhällsintresse enligt ÖP 2050, FÖP Norrtälje stad och FÖP Rimbo.

6.3 Alternativa lokaliseringar

När det konstaterats att jordbruksmark som prövas för exploatering är brukningsvärd och kravet om väsentligt samhällsintresse bedöms vara uppfyllt blir nästa steg att utreda alternativa lokaliseringar.

Nyligen prejudicerande domslut indikerar att krav på lokaliseringsutredning vid exploatering på jordbruksmark har skärpts. Lokaliseringsutredningen ska redogöra om tänkt exploatering går att lösa genom att ta i anspråk annan mark, enligt bisatsen i miljöbalken 3 kap. 4 §, på ett ”från allmän synpunkt tillfredsställande sätt”. Det innebär att alternativa lokaliseringar ska vara fullt godtagbara ur samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga.

Utgångspunkter i översiktsplanen

Översiktsplanen med dess fördjupningar ger vägledning om kommunens syn på vilka potentiella alternativa lokaliseringar som ska beaktas. Ofta bedöms översiktsplanens resonemang om alternativa platser vara tillräcklig. Ibland behövs dock kompletterande lokaliseringsutredning i samband med efterföljande detaljplan. Jämförelse mellan alternativa platser hanteras på följande ställen i översiktsplanen och dess nuvarande fördjupningar:

- ÖP2050, framförallt i kapitlet Näringsliv och turism, avsnittet Alternativa lokaliseringar.
- FÖP Norrtälje stad, kapitlet Jordbruksmark, avsnittet Utveckling samt kapitel Nånö-Fyrken, avsnittet lokaliseringsutredning.
- FÖP Rimbo, kapitlet Nationella intressen, avsnittet Jordbruksmark.
- Objektspecifika ställningstaganden till utbyggnadsområden som berör jordbruksmark på markanvändningskartan till ÖP2050, FÖP Staden och FÖP Rimbo.

De lokaliseringsutredningar som ingår i FÖP Norrtälje stad bedöms utgöra tillräckligt underlag vid förfrågningar inom FÖP-området. Det kan behövas kompletterande lokaliseringsutredning om endast en mindre del av ett stort utbyggnadsområde för bostäder eller verksamheter på jordbruksmark aktualiseras (Björnö eller Mellingeholm).

Resonemangen om alternativa lokaliseringar är inte lika tydliga i FÖP Rimbo. Det behövs därför lokaliseringsutredning vid planläggning av utbyggnadsområden på jordbruksmark i Rimbo för att jämföra med andra föreslagna utbyggnadsområden inom FÖP-området.

Ta del av kommunens översiktsplanering:
ÖP 2050 / FÖP Norrtälje stad / FÖP Rimbo

Varje ort ska kunna utvecklas separat

De orter som markeras i utvecklingsinriktningen för ÖP2050; Norrtälje stad, Rimbo, Hallstavik, Älmsta och Bergshamra ska kunna utvecklas oberoende av varandra med bostäder och andra funktioner som hör till mångfunktionell bebyggelse. Alternativ lokalisering i någon av de andra orterna behöver alltså inte utredas.

Finns det andra strategiska lägen för verksamheter?

För verksamheter kan andra utbyggnadsområden i strategiska lägen utgöra en potentiellt alternativ lokalisering, se objektsspecifika ställningstaganden i översiktsplanen eller dess fördjupningar.

Vad som är att betrakta som ett strategiskt läge varierar beroende på verksamhetens art. För verksamheter som passar i mångfunktionell bebyggelse handlar det ofta om god tillgänglighet med kollektivtrafik, bra gång- och cykelförbindelser, att det finns andra verksamheter i närheten och att det är en trevlig omgivning/stadsmiljö. För verksamheter som kan vara störande för sin omgivning handlar det mer om en god tillgänglighet för tunga transporter/farligt gods och att det inte ska finnas närbelägna bostäder som kan bli störda.

När det saknas ställningstaganden i översiktsplanen

I de fall översiktsplanen saknar resonemang om alternativa lokaliseringar behöver en separat lokaliseringsutredning tas fram. Lokaliseringsutredningen behöver tas fram med utgångspunkt i översiktsplanens generella ställningstaganden. I bilaga 4 finns mer detaljerad vägledning för hur kommunen kan gå tillväga för att ta fram en lokaliseringsutredning.

Läs mer om rättspraxis gällande alternativ lokalisering i avsnitt 2.2

När i planprocessen bör en lokaliseringsutredning tas fram?
Lokaliseringsutredningen bör tas fram i ett tidigt skede av planprocessen (efter startbesked). Det är angeläget att den görs innan andra kostsamma utredningar för att det ska vara skäligt att avbryta planarbetet om det visar sig vara olämpligt att exploatera den aktuella platsen i närtid. Lokaliseringsutredningen bör i normalfallet inte tas fram under tiden för bedömning av planbesked. Dels för att kommunen ska hinna ta beslut om planbesked inom fyra månader, dels för att exploatören förväntas bekosta denna typ av utredning.

Vem bör ta fram lokaliseringsutredningen?
Kommunen bör i normalfallet ansvara för att ta fram en lokaliseringsutredning. Om exploatören får ta fram utredningen på egen hand bör kommunen godkänna utredarens kompetens samt besluta om utredningen kan godkännas som underlag till planen. Kommunen har alltså tolkningsföreträde om utredningens resultat och därmed om det är lämpligt att fortsätta bedriva planarbete på berörd jordbruksmark eller inte.

6.4 Kompensatoriska åtgärder

Den jordbruksmark som brukas idag är ett resultat av generationers arbete med odling och bete för produktion av livsmedel och djurfoder. Att kultivera och förädla jordbruksmarken är ett tidskrävande och långsiktigt arbete som går förlorat när marken exploateras. Mark som upphör att brukas, så kallad upphörd hävd, och tillåts växa igen kan ligga i träda lång tid innan den tappar sin produktionsförmåga. Till skillnad från upphörd hävd så är exploatering av jordbruksmark i praktiken ett beslut om oåterkallelig förlust av markens produktionsförmåga.

Det är i dagsläget svårt att kompensera för ianspråktagen jordbruksmark i sin helhet. Det finns däremot vissa metoder eller åtgärder som kommunen kan vidta för att i viss mån kompensera för ianspråktagande. Det är upp till kommunen att bedöma vilka kompensationsåtgärders som ska vidtas för vilka projekt. Kompensationsåtgärder bör utredas parallellt med pågående detaljplanearbete. När kommunen utför kompensationsåtgärder är det ur ett genomförandeperspektiv klart fördelaktigt att det sker på kommunal mark. Om kompensationsåtgärderna är beroende av andra markägare/aktörer ökar risken för problem med genomförbarhet. Med det sagt bör kommunen inte avfärda samverkan med externa aktörer för kompensationsåtgärder. I dessa fall är det dock viktigt att säkra kompensationsåtgärderna i avtal. De väsentliga är att kommunen har rådighet över kompensationskedjan, antingen i egenskap av markägare eller genom tydliga avtal.

En viktig förutsättning att beakta är att kompensationsåtgärder inte bedöms utgöra någon förmildrande omständighet i juridiska prövningar av exploatering av jordbruksmark. Lagen tar inte hänsyn till kompensationsåtgärder, och det är svårt att säkerställa dessa juridiskt. Kompensationsåtgärder såsom nyodling bör snarare ses som ett verktyg för kommunen att på eget initiativ väga upp de negativa effekterna av exploatering av jordbruksmark i de fall där planläggningen har bedömts vara ett väsentligt samhällsintresse och den mest lämpliga lokaliseringen – och därmed en berättigad exploatering av jordbruksmark.

I följande avsnitt ges förslag till kompensationsåtgärder.

Grön infrastruktur

Grön infrastruktur bidrar till fungerande livsmiljöer för växter och djur samt för människors välbefinnande. I samband med kompensation bör kommunen utreda vilka funktioner och vilka värden den plats som exploateras utgör i den gröna infrastrukturen. I nästa steg bör kommunen sträva efter att återskapa dessa värden samt att tillföra nya värden för att främja den gröna infrastrukturen. Det kan exempelvis handla om spridningskorridorer för djur- och växtarter, födosöks- och viloplatser eller viktiga habitat för olika arter. Ta stöd i underlaget till ÖP 2050 om Grön infrastruktur i Norrtälje kommun. Här ges vägledning om var värdekärnor och

stödhabitat för olika naturtyper finns inom kommunen Kommunen avser även att ta fram en naturvårdsplan/ grönplan som kan vara till hjälp.

Nyodling

Restaurering eller tillskapande av ny åkermark kallas för nyodling. Nyodling har främst skett i omfattande skala under 1800-talets andra hälft i Sverige men har minskat kraftigt sedan 1950 (Jordbruksverket, 2011). Den nyodling som fortfarande sker är nästintill obetydlig. Det är ofta kostsamt och tidskrävande. Enligt en bedömning från Jordbruksverket kostar nyodling minst 100 000 kr per hektar. De flesta jordbruksmarker har kultiverats under lång tid för att främja dess produktionsförmåga. Produktionsförmågan beror främst på matjordens och de översta jordlagrens sammansättning.

Förutsättningarna för att återskapa tidigare jordbruksmark är dock väldigt olika. Återskapande av jordbruksmark på igenvuxen mark är i sammanhanget relativt okomplicerat. På mark som planterats med skog är det mer kostsamt och kan kräva större åtgärder för att återställa eller förbättra matjordens egenskaper. För mark som exploaterats och hårdgjorts krävs att man avlägsnar samtliga massor som tillförts vid grundläggning eller liknande och sedan att matjord tillförs. Det kan ta flera decennier innan den nyodlade markens avkastning motsvarar avkastningen från jordbruksmark med längre kontinuitet (Jordbruksverket, 2015a).

Nyodling bör endast räknas som kompensationsåtgärd om den nyodlade arealen överstiger den exploaterade arealen, för att väga upp den nyodlade markens lägre produktionsvärde.

Återställande av tidigare brukad jordbruksmark

Ett annat alternativ är att undersöka om något område som nyligen tagits ur produktion kan återställas och återigen tas i bruk. Det är viktigt att se till faktorer såsom närhet till brukningscentrum och arrondering för att jordbruket ska kunna bedrivas rationellt. Matjord från exploateringsområdet kan flyttas till det jordbruksmarksområde som återupptas. Vid tillförande av matjord blir avstånd från exploateringsområdet styrande eftersom transporterna annars kan bli dyra och miljöbelastande. Flytt av matjord bör ske så snart som möjligt eftersom markens mikroliv kan skadas. Genom äldre ortofoton kan man urskilja jordbruksmark som är tagen ur produktion.

Restaurering av betesmark

Betesmark kan kompenseras genom att återställa mark med höga naturvärden kopplade till bete. Enskilda ekosystemtjänster kopplade till betesmark går att kompensera genom andra åtgärder, till exempel kan pollinering kompenseras genom perenna ytor i bebyggda miljöer. Vid restaurering av betesmark kan åtgärder såsom nytt stängel och röjning behöva ske.

Översyn av kommunalt markinnehav

För att klargöra förutsättningarna för kompensationsåtgärder på kommunal mark är ett viktigt första steg att göra en översyn av det kommunala markinnehavet. Utifrån karteringen av jordbruksmark i denna strategi kan kommunal jordbruksmark identifierats. Det är även önskvärt att identifiera övrig mark som tidigare varit jordbruksmark, såväl åker som betesmark.

Befintlig kommunal jordbruksmark som står obrukad bör antingen arrenderas till lantbrukare i kommunen, alternativt bör kommunen överväga att använda marken i utbyte mot annan jordbruksmark som står inför exploatering. Om kommunen lyckas identifiera tidigare jordbruksmark kan man även verka för att återskapa jordbruksmarken, såväl bete som åker. Eventuell återskapad jordbruksmark kan arrenderas ut eller nyttjas för markbyten.

7. Fortsatt arbete

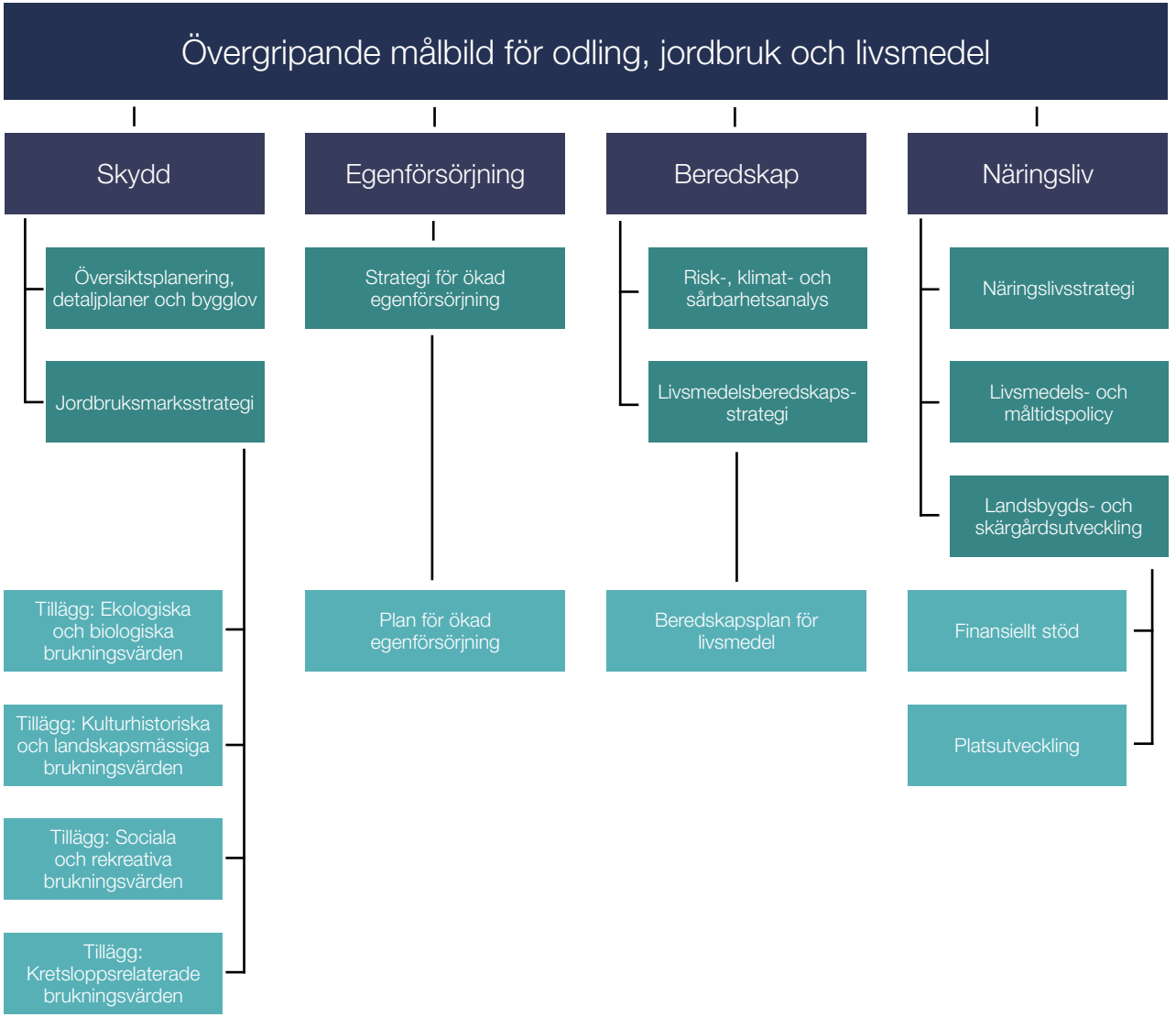
Jordbruksmarksstrategin syftar till att skapa förutsättningar för en högre självförsörjningsgrad, livsmedelsberedskap och en mer resilient livsmedelsförsörjning men även bevarande av värden kopplat till jordbruksmarken. Detta hanteras i strategin genom att analysera och kartlägga jordbruksmarken i kommunen samt ge vägledning för att hantera jordbruksmark i den fysiska planeringen och bygglovsärenden. För att fortsätta arbetet med livsmedelsförsörjning och jordbruksmark i kommunen utstakas här ett ramverk innehållande flera nödvändiga projekt.

7.1 Strategiskt ramverk

För att effektivt strukturera kommunens kommande arbete gällande livsmedelsförsörjning och jordbruk behövs ett ramverk. Ramverket sätter de olika projekten i ett sammanhang och tydliggör kommunens arbete från jord till bord.

Övergripande målbild

En övergripande målbild utgör grunden för fortsatt arbete. Här anges övergripande syfte och mål som gäller för det kommunala arbetet med odling, jordbruk och livsmedel. Kommunens strategiska ramverk delas in i fyra huvudområden; skydd och hantering av jordbruksmark, egenförsörjning, beredskap och näringsliv. Se figur 37.



Figur 37. Norrtälje kommuns strategiska ramvrek för odling, jordbruk och livsmedel.

Skydd

Jordbruksmarksstrategin
Jordbruksmarksstrategin och det efterföljande skydd av jordbruksmarken som strategin vägleder om genom översiktsplan, fördjupningar till översiktsplan, detaljplaner, områdesbestämmelser, planprogram, förhandsbesked och bygglov utgör en del i ledet för ökad självförsörjningsgrad, resilient livsmedelsförsörjning och bevarandet av jordbruksmarkens värden. Utan tillräcklig jordbruksmark som går att bruka omöjliggörs en framtida nödvändig livsmedelsförsörjning.

Tillägg till jordbruksmarksstrategin
Jordbruksmarksstrategin bör kompletteras med tillägg om jordbruksmarkens brukningsvärden sett till ekologiska, biologiska, kulturmiljömässiga, landskapsbildsmässiga, sociala, rekreativa och kretsloppsrelaterade aspekter. Framtagen jordbruksmarksstrategi kartlägger brukningsvärden endast utifrån produktionsvärdet vilket inte ger en komplett bild utav brukningsvärdet, utan endast den del av brukningsvärdet som har haft betydelse vid rättslig prövning av 3 kap. 4 § miljöbalken.

Egenförsörjning

Strategi för ökad egenförsörjning
Samhällsbyggnadskontoret har i uppdrag att ta fram en strategi för ökad egenförsörjning av lokalt producerade livsmedel. Strategin ska även innefatta yrkesmässigt lantbruk (inklusive djurhållning) och yrkesmässig trädgårdsodling samt riktlinjer för arrenderad kommunal odlingsmark. Strategin anger bland annat mål, riktlinjer och insatsområden.

Plan för ökad egenförsörjning
Till framtagen strategi för ökad egenförsörjning behöver en handlingsplan tas fram som går in på konkreta åtgärder, insatser och aktiviteter som ska genomföras inom en tidsmässig ram av en namngiven aktör.

Beredskap

Livsmedelsberedskapsstrategi
Livsmedelsförsörjningen kan hotas under fredstid, höjd beredskap och ytterst krig. En anledning till störningar i livsmedelsförsörjningen är klimatförändringar. Extremväder förväntas öka i intensitet och frekvens i och med att klimatet förändras. År 2018 drabbades Sverige av extrem värme och torka vilket ledde till väldigt låga skördar. År 2023 inleddes odlingssäsongen med torka för att sedan övergå till kraftiga regn vilket negativt påverkade kvaliteten på delar av skörden så att den inte kunde användas för humankonsumtion.

Handelssanktioner, handelsembargon, handelsblockader, exportrestriktioner, icke-linjär krigsföring och krigshandlingar inom och utom landets gränser är exempel på källor till störningar i livsmedelsförsörjningen. För att bereda samhället inför störningar i livsmedelsförsörjningen behöver ett omfattande strategiskt arbete genomföras. Fokus i strategin bör ligga på att identifiera insatsbehov för att stärka livsmedelsberedskapen i kommunen.

Beredskapsplan för livsmedel
En plan för att beskriva mer konkret vilka åtgärder som ska genomföras för att stärka kommunens beredskap. Beredskapsplanen bör även beskriva hur kommunen ska agera i ett krisläge för livsmedelsförsörjningen.

Risk-, klimat- och sårbarhetsanalys
Norrtälje kommun arbetar med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser som också inkluderar konsekvenser av ett förändrat klimat. I dessa behöver

livsmedelsförsörjningen lyftas och analyseras för att säkerställa att hot identifieras kontinuerligt.

Näringsliv

Näringslivsstrategi

Norrtälje kommun har en näringslivsstrategi som togs fram år 2017. Strategin är i behov av revidering och arbete har initierats för att ta fram en ny. I den nya strategin behöver odling, lantbruk och livsmedelsförsörjning synliggöras och integreras för att få genomslag i den bredare organisationens verksamhet. Dialog bör föras med verksamma inom lantbruket för att implementera lantbrukarnas perspektiv redan på strategisk nivå.

Landsbygds- och skärgårdsutveckling

En del i näringslivsavdelningens arbete handlar om att stödja utvecklingen av, och driva viktiga frågor för, landsbygden och skärgården. Jordbruket, som är tydligt kopplat till landsbygden, har en central roll i detta arbete.

Norrtälje kommun kan också genom att arrangera forum, råd, träffar och liknande stärka samarbetet mellan kommun och lantbrukare och eventuellt underlätta för personer att börja odla sin egen mat. Genom att arrangera och stödja marknadsdagar skapas även handelsplatser för de lokala företagen.

Finansiellt stöd

Norrtälje kommun ger finansiellt stöd genom bland annat den så kallade landsbygds- och skärgårdsutvecklingspengen. Stödet ska bidra till att tillvarata idéer, engagemang och värden som tillgodoser behov och skapar hållbar utveckling i kommunens landsbygder och skärgård. Utvecklingspengen främjar lokala projekt som kan förbättra livskraften och självständigheten i mindre samhällen. Till pengen finns framtagna riktlinjer som beskriver villkor för stödet. Det finansiella stödet kan vara en direkt åtgärd som möjliggör för odling, självförsörjning och stärkt livsmedelsförsörjning i kommunen.

Platsutveckling

I Norrtälje kommuns mål och budget för åren 2025–2027 fastställs ett nytt budgetuppdrag som ska syfta till platsutveckling med fokus på att identifiera lokala utmaningar och utvecklingspotential. Målet är att stärka den lokala förankringen och göra det möjligt för bygdernas invånare att direkt påverka och bidra till utvecklingen i sina områden. Jordbrukets produktiva, sociala och biologiska värden bör här omhändertas för att skapa mer resillienta, socialt sammanvävda och biologiskt starka lokalsamhällen.

Livsmedel- och måltidspolicy

Norrtälje kommun har nyligen antagit en ny livsmedelspolicy som genom miljökrav i praktiken bör komma att gynna konsumtionen av lokalt producerade livsmedel. Policys såsom livsmedel- och måltidspolicys är viktiga medel som kommunen behöver använda för att i sin roll som upphandlare stödja den lokala marknaden vilket positivt gynnar förutsättningarna för att bedriva jordbruk i kommunen.

8. Källförteckning

Jordbruksverket (2011) Jordbruket i siffror åren 1866–2007.

Jordbruksverket (2013) Exploatering av jordbruksmark 2006-2010

Jordbruksverket (2013b) Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering.

Jordbruksverket (2015a) Jordbruksmarkens värden

Jordbruksverket (2015b) Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden – ett stödverktyg

Jordbruksverket (2015c) Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden

Jordbruksverket (2017) Exploatering av jordbruksmark 2011-2015.

Jordbruksverket (2021a) Exploatering av jordbruksmark 2016-2020.

Jordbruksverket (2021b) Värdering av jordbruksmark i planprocessen

Jordbruksverket. Jordbruksverkets statistikdatabas. [Hämtad 2024] https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625

Kolada.se. Bostadsförsörjning - jämförelse Norrtälje kommun och riket. Hämtad: 2024-10-22. https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?focus=16558&report=121849

Lantbrukarnas riksförbund (LRF (2023) Försörjningsgrad. Hur mycket livsmedel importerar Sverige?

Länsstyrelsen Stockholm m.fl (2021) Handlingsplan för Stockholms läns livsmedelsstrategi 2021–2023

Länsstyrelsen Stockholm (2023) Vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen i Stockholms län

Länsstyrelsen Norrbottens län (2019) Planeringsunderlag för brukningsvärd jordbruksmark i Norrbotten. Länsstyrelsens rapportserie nr 3/2019

Länsstyrelsen Jönköpings län (2020) Jordbruksmarkens värden för samhällsplaneringen - Fysisk planering och hushållning med jordbruksmark i Jönköpings län.

Norrtälje kommun (2023) Mål & budget 2024– 2026, Beslutad av Kommunfullmäktige 26 juni 2023

Norrtälje kommun (2024) Översiktsplan 20250

Norrtälje kommun (2024) Fördjupning av översiktsplanen för Rimbo

Norrtälje kommun (2024) Fördjupning av översiktsplanen för Norrtälje stad

Region Stockholm (2018) Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen

Regeringskansliet (2024). Agenda 2030 - Mål 2 - Ingen hunger. Hämtad: 2024-10-03. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-2-ingen-hunger/

Hushållningssällskapet (2023) Försörjningsbalans kommun Norrtälje 2023

SCB (2017) Unik tillväxt när Sverige gick från jordbruk till tjänster. https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Unik-tillvaxt-nar-Sverige-gick-fran-jordbruk-till-tjanster/ Publicerad: 2017-04-26

9. Bilagor

Bilaga 1 - Bedömning av brukningsvärde

Markbunda faktorer					
	Mycket höga värden	**Höga värden**	**Normala värden**	**Lågt brukningsvärde**	**Möjliga underlag för bedömning**
Markslag					
Jordegenskaper					
Jordart	Sedimentära jordarter. Fast-marksjordar. Ev. med lerinslag.	Sedimentära jordarter. Fast-marksjordar. Exempelvis sandiga mojor-dar.	Morän- (stenig), sand, sulfat- och/ eller mulljord.	Berggrund.	Jordartsdata, SGU
Lerhalt	15-60 %	5-15 %	< 5 % eller > 60 %		Digitala åkermarkskartan/Lerhaltskartan (SGU)
Jorddjup	> 2m	1-2m	0,5-1m	0—0,5 m. Berg i dagen inom merparten eller delar av fältet.	Jordbruksföretagets markkartering, jorddjupskartering (SGU), jorddjupsmätning
pH-värde	pH 6,5-7	pH 5,5-6,5 / 7-8	PH < 5,5 / > 8		Eventuell markkartering för jordbruksföretaget
Form och storlek					
Storlek fältnivå	> 5 ha.	1-5 ha	< 1 ha.	< 0,5 ha	Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024 Jordbruksverket blockdatabas.
Storlek områdesvis	> 50 ha	20-50 ha	0,5-20 ha	< 0,5 ha	Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024 Jordbruksverket blockdatabas.
Fältform	Rektangulär form	Kvadratisk eller kilform	Oregelbundna fält med odlingshinder.	Mycket oregelbundna fält med flertalet odlingshinder. Oregelbunden form med många hörn och flikar.	Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024 Jordbruksverket blockdatabas.
Kantindex	0 till 130	130 - 270	> 270		Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024 Jordbruksverket blockdatabas. (Fältets kantlängd dividerat med fältets area)

Checklistan fylls i av den sökande. För en objektiv bedömning rekommenderas att sökande tar stöd av kompetens inom agronomi. Observera att kommunen har tolkningsföreträde vid bedömning av checklistans utfall.

I det fall kommunen bedömer att det inte rör sig om brukningsvärd jordbruksmark bör planhandlingarna inkludera en beskrivning av de faktorer som ligger till grund för kommunens bedömning.

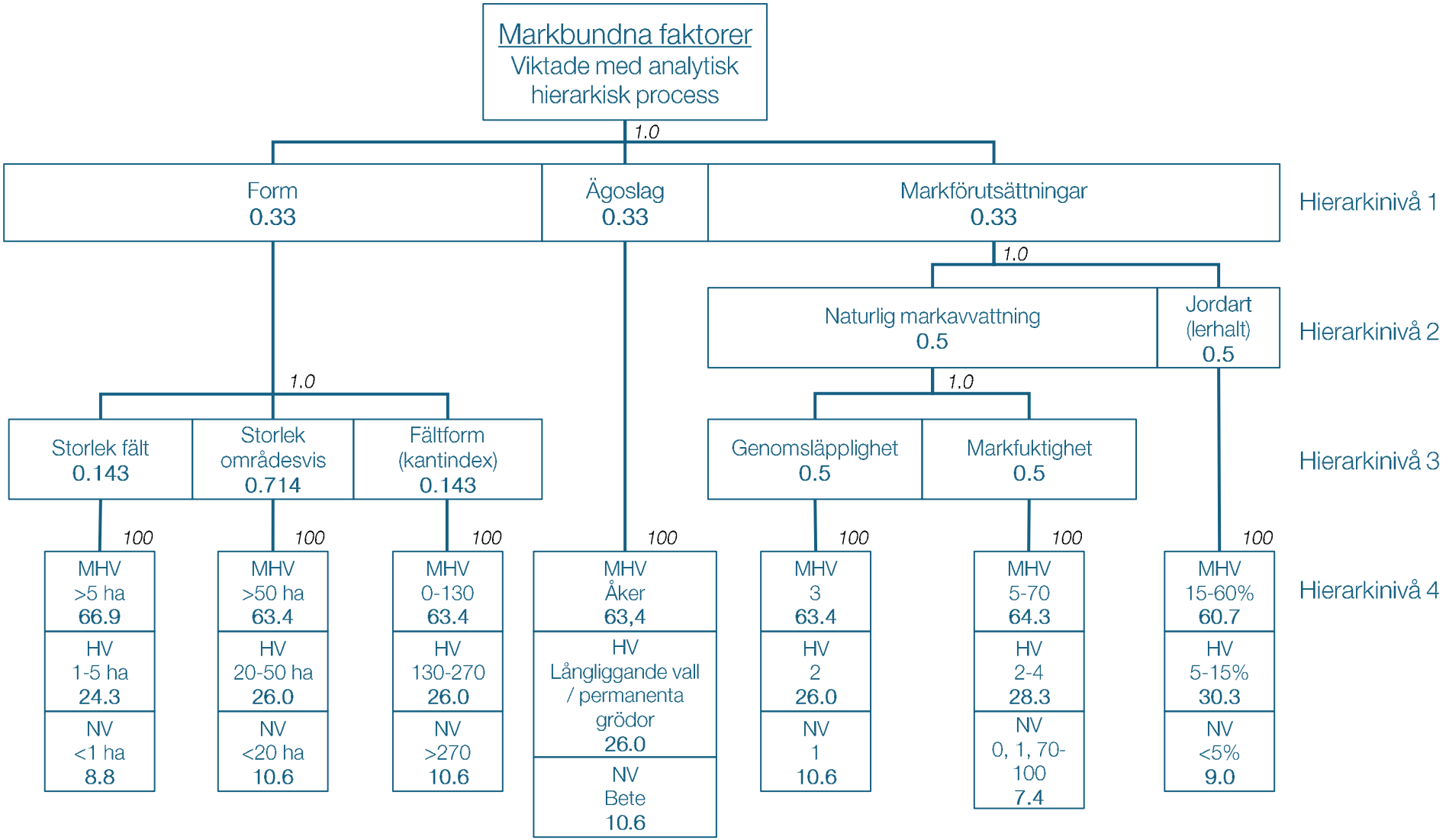
Faktorerna som analyserats vid den kommunövergripande GIS-analysen är de samma som studeras vid en eventuell platsspecifik bedömning. Däremot finns det möjlighet att nyttja ett mer detaljerat underlag i den platsspecifika bedömningen. Detta kan exempelvis utgöras av observationer på plats, mer detaljerade eller högupplösta geografiska underlag samt lokala provtagningar eller mätningar.

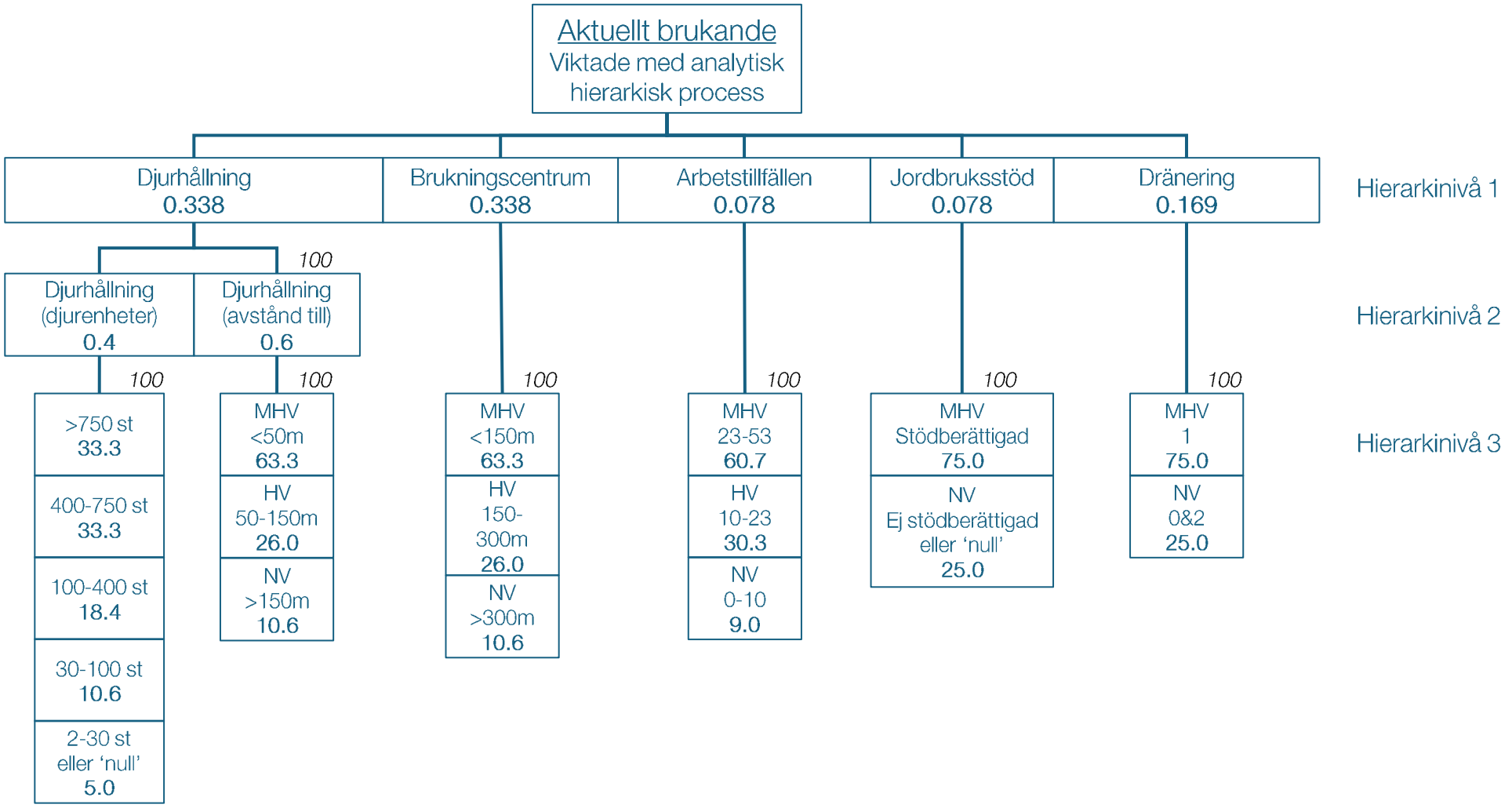
Om faktorerna jorddjup, storlek fältnivå och storlek områdesvis indikerar lågt brukningsvärde kan möjligtvis fältet betraktas som ej brukningsvärt, med utgångspunkt i rättspraxis. Dessa tre faktorer är inte enbart grund för att avskriva brukningsvärdet, utan det krävs att ytterligare faktorer indikerar lågt brukningsvärde vid den platsspecifika bedömningen.

	Mycket höga värden	Höga värden	Normala värden	Lågt brukningsvärde	Möjliga underlag för bedömning
Naturlig markavvattning					
Topografi	Självdränerande och svag lutning	Platta fält	Fält med svackor/ lågpunkter	Fält med svackor. Fuktpåverkad/ översvämningsdrabbat. Omgivande berg med avrinning på fältet. Fuktgynnade växter exv. veketåg/tuvåtel. Större torra partier med mindre växtlighet.	Platsbesök, LST:s lågpunktskartering
Genomsläpplighet	Hög	Medelhög	Låg	Fuktgynnade växter exempelvis veketåg, tuvåtel. Eller större torra partier med mindre växtlighet.	Markkartering, platsbesök, Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024
Markfuktighet	5-70	2-5	0-1, >70	Fuktgynnade växter exempelvis veketåg, tuvåtel. Eller större torra partier med mindre växtlighet.	Markfuktighetskartan SLU, Jordbruksmarkskartering Norrtälje, 2024.
Beskuggning, solläge	Ingen skuggning och svag sydsluttning.	Ingen skuggning eller skuggning från norr.	Skuggning från närliggande växtlighet, topografi eller bebyggelse. Skuggning söderifrån är särskilt negativt.	Kraftig skuggning från närliggande växtlighet, topografi eller bebyggelse. Norrsluttning. Skuggning söderifrån är särskilt negativt.	Studeras vid platsbesök.

Faktorer för aktuell markanvändning					
	Mycket höga värden	**Höga värden**	**Normala värden**	**Lågt brukningsvärde**	**Möjliga underlag för bedömning**
Markavvattning	Täckdikning i mycket gott skick. Alt. självdränerande.	Befintlig markavvattning i gott skick.	Befintlig markavvattning i sämre skick.	.	Länsstyrelsens geodata över markavvattningsföretag
Arbetstillfällen	Mycket aktiv produktion. Livskraftigt företag. Flera anställda. Potential	Aktiv produktion. Anställd/-a. Potential.	Mindre aktiv produktion. Deltidsföretag. Potential.		Bolagsuppgifter från Skatteverket eller Bolagsverket.
Brukningscentrum	Fält inom 50 m från nära anslutning till brukningscentrum.	Fält inom 50-150 m från brukningscentrum.	150 m eller längre från brukningcentrum.	Långt avstånd till brukningscentrum. Svårtillgängligt på grund av barriärer, hinder etc.	Egen analys med data från Jordbruksverket.
Djurhållning: avstånd till produktionsplats	Fält inom 50 m från produktionsplats.	Fält inom 50-150 m från produktionsplats.	150 m eller längre från produktionsplats. Verksamhet med djurhållning på större avstånd.		Egen analys med data från Jordbruksverket alternativt kommunen.
Djurhållning: storlek	> 100 djurenheter	30 – 100 djurenheter.	< 30 djurenheter.		Enligt uppgifter från Jordbruksverket.

Bilaga 2 - Viktningsmatris och klassificering av faktorer i analys av brukningsvärdet




Aktuellt brukande
Viktade med analytisk hierarkisk process
Djurhållning 0.338
Brukningscentrum 0.338
Arbetstillfällen 0.078
Jordbruksstöd 0.078
Dränering 0.169
Hierarkinivå 1
Djurhållning (djurenheter) 0.4
Djurhållning (avstånd till) 0.6
100
Hierarkinivå 2
>750 st 33.3
400-750 st 33.3
100-400 st 18.4
30-100 st 10.6
2-30 st eller 'null' 5.0
MHV <50m 63.3
HV 50-150m 26.0
NV >150m 10.6
MHV <150m 63.3
HV 150-300m 26.0
NV >300m 10.6
MHV 23-53 60.7
HV 10-23 30.3
NV 0-10 9.0
MHV Stödberättigad 75.0
NV Ej stödberättigad eller 'null' 25.0
MHV 1 75.0
NV 0&2 25.0
Hierarkinivå 3

Bilaga 3 - GIS - Metodbeskrivning multikriterieanalys

Norconsult

I tabellen nedan listas de faktorer som har tagits med i mulitikriteanalysen. Gränsvärdena har delas in i tre olika nivåer: normala värden (NV), höga värden (HV) och mycket höga värden (MHV).

Medverkande:

Fredrik Larsson	Norconsult
Sonja Sandström	Norconsult
Charlotta Boström	Norconsult
Carolin Jöngren	Norconsult
Johan Mattsson	Norrtälje kommun

Analysfaktorer

Markbundna faktorer	Geodata	Analysmetod	Gränsvärden urval
			NV: Bete
Typ av mark	Sammanslaget jordbruksmarkslager		HV: Permanent gröda, långliggande vall
Ägoslag	(Jordbruksblock 2023, ÄoB-inv, LM topo 10)	Klassning av fält utifrån marktyp	MHV: Åker
			NV: mindre än 5 %
		Lerhalten har kopplats till respektive fält. Lerhalt visas i medelvärde per fält pga att blocken i vissa fall har varierande lerhalter inom samma fält.	HV: 5 till 15 %
Jordart	Lerhalt, SGU		MHV: 15 till 60 %
			NV: Mindre än 1 hektar
	Sammanslaget jordbruksmarkslager		HV: 1 till 5 hektar
Storlek fältnivå	(Jordbruksblock 2023, ÄoB-inv, LM topo 10)	Beräknad hektar per fält	MHV: Större än 5 hektar
			NV: Mindre än 20 hektar
	Sammanslaget jordbruksmarkslager	Sammanslagning av alla fält som ligger inom 50 meter från varandra	HV: 20 till 50 hektar
Storlek områdesvis	(Jordbruksblock 2023, ÄoB-inv, LM topo 10)		MHV: Mer än 50 hektar
			NV: Över 270
	Sammanslaget jordbruksmarkslager	Beräkning av kantindex på jordbruksmarkslager utifrån SLU:s formel: kantlägd / areal	HV: 130 till 270
Fältform	(Jordbruksblock 2023, ÄoB-inv, LM topo 10)		MHV: 0 till 130
			NV: Låg genomsläpplighet
Naturlig markavvattning			HV: Medelhög genomsläpplighet
Genomsläpplighet	Genomsläpplighet, särskilt uttag SGU	Beräknat medelvärde per fält	MHV: Hög genomsläpplighet
			NV: 0-1, 70-100
Naturlig markavvattning			HV: 2-4
Markfuktighet	Markfuktighet, SLU	Beräknat medelvärde per fält	MHV: 5-70

Geodata

Blockdatabasen	SJV
LM topo10	NK (ej öppen data)
Ängs- och betsmarksinventering	SJV
Brukningscentrum inom blockdatabas	SJV (ej öppen data)
Genomsläpplighet	SGU
Markfuktighet	SLU
Lerhalt	SGU
Produktionsplatser för djurhållning	SJV
Plats för tillsyn (djurhållning)	NK (ej öppen data)
Dräneringsklass	SV (ej öppen data)
Arbetstillfällen NYKO	NK (ej öppen data)

Norconsult

Förkortningar

SGU	Sveriges geologiska undersökning
SJV	Jordbruksverket
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
SV	Skatteverket
NK	Norrtälje kommun

Aktuell markanvändning	Geodata	Analysmetod	Gränsvärden urval
Markavvattning	Dräneringsklass, SV	Fält inom samma fastighet har gett samma dräneringsklass	NV: Otillfredställande HV: - MHV: Tillfredställande
Arbetstillfällen	NYKO - Jordbruk och jakt samt service i anslutning härtill	Antal sysselsatta i aktuell bransch per NYKO-område	NV: 0 - 9 HV: 10 - 22 MHV: 23 - 53
Brukningscentrum	Block närmast brukningscentrum 2023, särskilt uttag SJV	Respektive fält utifrån geografisk närhet till centrumkoordinat inom blockdata	NV: > 300 meter HV: 150 - 300 meter MHV: 0 - 150 meter
Djurhållning 1 Närhet till produktionsplatspunkt	Produktionsplatser djurhållning (PPD), SJV (utgående underlag, ca 2021). Underlag från kommunens tillsynsverksamhet	Respektive fält utifrån geografisk närhet till centrumkoordinat till fält med produktionsplatspunkt	NV: > 150 meter HV: 50 - 150 meter MHV: 0 - 50 meter
Djurhållning 2 Antal djurenheter	Produktionsplatser djurhållning (PPD), SJV (utgående underlag, ca 2021). Underlag från kommunens tillsynsverksamhet	Omfattningen av djurhållningen - antal djurhenheter. Produktionsplatser från SVJ saknar data och har givits det lägsta värdet för att ändå kunna inkluderas i analysen	2 - 30 djurenheter 30 - 100 djurenheter 100 - 400 djurenheter 400 - 750 djurenheter > 750 djurenheter
Jordbruksstöd	Sammanslaget jordbruksmarkslager (Jordbruksblock 2023, ÄoB-inv, LM topo 10)	-	NV: alla marker som har kategori ”ej stödberättigande” samt ”null” HV: - MHV: Stödberättigande marker

Bilaga 4 - Handläggningsstöd lokaliseringsutredning

Nyligen prejudicerande domslut indikerar att krav på lokaliseringsutredning vid exploatering på jordbruksmark har skärpts. Lokaliseringsutredningen ska redogöra om tänkt exploatering går att lösa, enligt bisatsen i Miljöbalken 3 kap. 4 §, på ett ”från allmän synpunkt tillfredsställande sätt” vilket kan förklaras med att de alternativa lokaliseringarna ska vara samhällsmässigt goda och ekonomiskt rimliga. Vid framtagande av lokaliseringsutredningar behöver GIS-underlag användas och med fördel bör specifika GIS-analyser genomföras för att på ett så objektivt sätt som möjligt avgränsa sökområdet, identifiera och utvärdera alternativ. En lokaliseringsutredning bör tas fram enligt följande steg:

Steg 1: Avgränsa

För att en lokaliseringsutredning ska få en rimlig avgränsning kan man inledningsvis börja med att identifiera faktorer som är nödvändiga för exploateringens funktion. Här bör också vägas in ekonomiska och samhällsenliga faktorer. Beroende på vilken markanvändning som är aktuell är sökradien som alternativa lokaliseringar behöver undersökas inom olika stor.

Avgränsningen behöver grundas i det behov som exploateringen syftar till att tillgodose. Om en exploatering tillgodoser behovet av bostäder i Bergshamra, vilket enligt Översiktsplan 2050 kan vara ett väsentligt samhällsintresse, ska lokaliseringsutredningen avgränsas till det område inom vilket andra exploateringar också kan tillgodose det behovet.

Avgränsningen i det fallet är således att inkludera de områden som, om de exploaterades, också skulle bli en del av utvecklingen av orten Bergshamra. Här behöver avstånd från tätortsgränsen, fågelavstånd från centrum och uppskattat restid till centrum användas som faktorer för att avgränsa utredningen. Om ett för stort område kring en tätort används som avgränsning riskerar utredningen innefatta alternativ som lokaliseras för långt ifrån orten för att de ska kunna motiveras tillgodose det väsentliga samhällsintresset då de skapar nya samhällen i stället för att utveckla den befintliga.

Utifrån ställningstaganden i översiktsplanen gäller detsamma för funktioner som tillhör en mångfunktionell bebyggelse. Att det väsentliga samhällsintresset är kopplat till de i översiktsplanens prioriterade utvecklingsorterna. Således bör liknande avgränsningsmetodik som för bostadsutveckling även appliceras för lokaliseringsutredningar gällande funktioner som tillhör en mångfunktionell bebyggelse.

För utveckling av verksamheter anger översiktsplanen att det är ett väsentligt intresse att dessa utvecklas i strategiska lägen. Vad som är ett strategiskt läge beror på verksamhetens art. För personal- och besöksintensiva verksamheter förenliga med en mångfunktionell bebyggelse bör närhet till större kollektivtrafiknoder och gång- och cykelnätet användas som avgränsningsfaktor. För materialintensiva eller störande verksamheter kan avgränsningen i stället behöva göras utifrån närheten till större trafikleder, rekommenderade vägar för farligt gods eller viktiga noder i transportnätet såsom hamnar eller liknande.

För att tillgodose behovet att funktionella tekniska försörjningssystem kan stora delar av kommunen behöva beaktas vid avgränsning av lokaliseringsutredningen. Här kan till exempel faktorer som närhet till befintlig teknisk infrastruktur eller transportinfrastruktur användas för att avgränsa utredningen.

Om ianspråktaganden till exempel gäller tillgodoseende av det väsentliga samhällsintresset av fossilfri eller förnybar elproduktion behöver avgränsningen ske med hänsyn till det område där behovet föreligger. För allmän elproduktion är det därför nödvändigt att i avgränsningen ta hänsyn till det aktuella elområdet (SE3).

Dokumentera hur och varför utredningen är avgränsad. Val av avgränsningsfaktorer ska alltid framgå av utredningen.

Steg 2: Urval

Efter det att lokaliseringsutredningens avgränsas behöver ett urval av alla ytor inom avgränsningen genomföras. Avgränsningssteget handlar om att ta fram en sökradie och urvalssteget handlar om att ta fram alternativ inom sökradien. Urvalet resulterar i ett hanterbart antal alternativa lokaliseringar som kommer utvärderas och ligga till grund för den slutgiltiga bedömningen om annan mark kan tas i anspråk.

Vid urvalsprocessen behöver de faktorer identifieras som är nödvändiga för exploateringens funktion. De faktorer som också utgör direkta hinder för exploateringen ska här beaktas för att avgränsa de alternativa områdena.

Ytanspråk är en faktor som alltid bör användas i urvalsprocessen. Här behöver utredningen fokusera på det behov exploateringen tillgodoser, inte bara den tilltänkta exploateringen. Om det väsentliga samhällsintresset är bostadsförsörjning, oavsett bostadsform, kan alternativa lokaliseringen bestå av områden som tillgodoser bostadsbehovet på ett mer yteffektivt sätt. Det är således viktigt att tydligt specificera vilket intresse som tillgodoses. Ytanspråksfaktorn bör inte vara utformad för stringent, även ett område som är något mindre än det tilltänkta exploateringsområdet kan med största sannolikhet tillgodose det aktuella väsentliga samhällsintresset.

Vid urval av alternativ behöver även möjligheten för att tillgodose behovet genom en kombination av flera från varandra skilda områden beaktas. Vid en större exploatering (exempelvis 500 bostäder i småhusform) behöver möjligheten att tillgodose behovet genom en kombination av åtminstone två skilda områden. En kombination av för många skilda alternativ får ses om en omständighet som i sig talar för att lösningen inte är fullt godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt. Dock bör en kombination av ett mindre antal alternativ kunna övervägas och därav ingå som ett ”kombinationsalternativ” som utvärderas i nästa steg.

Starkt skyddade områden såsom naturreservat, riksintressen eller liknande bör också alltid vara faktorer som används för att filtrera bort områden i urvalsprocessen. Här kan olika former av skydd utgörs olika stora hinder för olika typer av exploateringar, en bedömning behöver göras i det enskilda fallet om vilka som ska inkluderas.

Redan bebyggda eller anlagda områden bör också i normalfallet användas som en urvalsfaktor. Om det finns områden som planeras omvandlas kan de ingå i urvalet av alternativ. Att området planeras för omvandling bör stödjas av kommunens översiktliga planering.

Urvalskriterierna bör baseras på ställningstaganden och strategier i översiktsplan, eventuell fördjupning av översiktsplanen och övriga kommunala styrdokument.

I urvalsprocessen är det viktigt att inte utesluta för många tänkbara alternativ. Endast de helt ointressanta områdena ska filtreras bort. Det är de faktorer som utgör tydliga direkta hinder som ska användas. Även alternativ som vid en första anblick kan bedömas något olämpliga bör ingå i utvärderingen. Det är i utvärderingsprocessen som helheten av alternativen bedöms.

De alternativa lokaliseringarna ska bestå av alternativ som inte tar i anspråk jordbruksmark men även alternativ på annan jordbruksmark kan ingå. Med hjälp av jordbruksmarksstrategin går det att differentiera mellan olika jordbruksmarker utifrån dess produktionsvärde vilket gör det möjligt att göra en avvägning om vilken jordbruksmark som har störst betydelse utifrån intresset av en långsiktigt god livsmedelsförsörjning.

Dokumentera vilka områden som inte tas med i urvalet till utvärderingen och vilka faktorer som låg till grund för uteslutningen av det området.

Steg 3: Utvärdera

Utvärdera aktuellt område samt alternativa lokaliseringar som identifierats vid steg 2. Med hjälp av matrisen går det att jämföra de olika lokaliseringarna utifrån de utvalda utvärderingskriterierna enligt en föreslagen skala från mindre bra, medel till bra. Det är viktigt att utvärderingen genomförs med rätt kompetenser.

	Alternativa lokaliseringar				
Kriterie	**Sökt tomt**	**Alternativ A**	**Alternativ B**	**Alternativ C**	**Alternativ ...**
Planförhållanden					
Exploateringsförhållanden (ytanspråk, byggbar yta, topografi)					
Markägoförhållanden					
Närhet till service					
Närhet till kollektivtrafik					
Struktur, koppling till befintlig bebyggelse					
Koppling till befintlig infrastruktur (vägar, gång, cykel)					
Naturvärden, grönstruktur					
Rekreation, sociala värden					
Kulturhistoriska värden & landskapsbild					
Ianspråktagande av jordbruksmark					
Hälsa, risk och säkerhet					
Teknisk försörjning					
Genomförbarhet					
Jämförelsepoäng					

Figur 38. Jämförelse mellan föreslagen tomt och undersökta alternativa placeringar. Kriterierna ska, för respektive plats, kommenteras och värderas enligt skalan mindre bra / medel / bra.

Observera att angivna utvärderingskriterier i tabellen endast är förslag och kan behöva anpassas utifrån tänkt exploatering. Om tänkt exploatering inte har stöd av översiktsplanen krävs generellt en starkare argumentation för att bevisa lokaliseringens lämplighet.

För alla alternativ anges hur väl de förhåller sig till, eller påverkar, respektive kriterie enligt skalan: mindre bra, medel eller bra. Skalan är också poängsatt där bra medför fem poäng, medel ger tre poäng och mindre bra endast ger en poäng. Förklaring till skalan anges i tabell nedan:

Bra (5 poäng)	Exploatering har ingen negativ påverkan eller innebär goda planeringsförutsättningar
Medel (3 poäng)	Exploatering har viss negativ påverkan eller innebär medelgoda planeringsförutsättningar
Mindre bra (1 poäng)	Exploatering har huvudsakligen negativ påverkan eller innebär mindre goda planeringsförutsättningar

Poängen för alla kriterier summeras sedan för respektive alternativ till ett så kallad jämförelsepoäng som underlättar den slutgiltiga bedömningen.

För alla kriterier anges på följande sidor en förklaring och förslag till underlag och källor som bör användas.

Kriterie	Förklaring	Förslag till underlag och källor
Planförhållanden	Vilken användning har alternativet i gällande detaljplan och översiktsplan (eller FÖP). Omfattas alternativet av en detaljplan? Goda förhållanden är att den översiktliga planeringen stödjer tänkt användning samt att gällande detaljplan redan medger användningen. Medelförhållanden är områden som har stöd i den översiktliga planeringen men inte i detaljplan medan mindre bra förhållanden är de som inte har stöd i den översiktliga planeringen.	Gällande detaljplaner Översiktsplan Fördjupningar eller tillägg till översiktsplanen Bedömning av översiktsplanerare
Exploateringsförhållanden (ytanspråk, byggbar yta, topografi)	Hur stor yta av alternativet kan rimligen användas för att tillgodose det aktuella behovet? Är området plant, vilket ger enklare och mindre kostsamma ingrepp för att få till exploatering, eller finns det branta partier som medför problematiska och kostsamma åtgärder? Om plana ytor behövs för att skapa särskilda ytor, såsom skolgårdar, behöver även detta beaktas.	Kartskikt som visar branta partier Platsbesök
Markägoförhållanden	Vem äger marken? Goda markägoförhållanden är sådana där markägaren är positivt inställd till den tänkta utvecklingen av platsen. I regel är kommunalägd mark en god förutsättning. Att det till exempel finns ett positivt planbesked för ett område kan tala för att alternativet har goda markägaförhållanden förutsatt att fastighetsägaren fortsatt är intresserad av att utveckla platsen samt att denne är intresserad av att utveckla området på ett sätt som tillgodoser det väsentliga samhällsintresset.	Kartskikt över kommunalägd mark Kartskikt över beviljade planbesked Korrespondens med fastighetsägare
Närhet till service	Ett alternativ som ligger nära ett gott utbud av olika typer av service är ur allmän synpunkt oftast ett mer lämpligt alternativ. Det beror dock på vilket typ av användning som utreds. För bostadsförsörjning är detta kriterie viktigt medan det för tekniska försörjningssystem inte har någon betydelse. Här ska den faktiska vägen från alternativet till servicen beaktas, inte fågelvägen. Om nya kopplingar planeras tillkomma bör dessa beaktas. I service ingår här kommunal och kommersiell service, dock bör tyngre vikt läggas vid den form av service som har störst betydelse för den tänkta användningen. Om bostäder för barnfamiljer planeras kan närheten till skola och förskola har störts betydelse. För att kunna ge olika alternativ olika poäng är det nödvändigt att observera alla alternativ och därefter rangordna dem mot varandra och bedöma enligt skalan.	Kartskikt med skolor, förskolor, sjukhus, idrottshallar och annan kommunal service Kartskikt med gång- och cykelvägar Platsbesök eller kartskikt som visar kommersiell service
Närhet till kollektivtrafik	Faktiskt gång- eller cykelavstånd till närmsta busshållplats. Ju längre ifrån desto sämre. Alla busshållplatser har inte samma kollektivtrafikförsörjning vilket också ska vägas in. Turtäthet och antalet olika linjer ska vägas in, där fler avgångar och ett högre antal linjer är positivt.	Information om linjer och avgångar från SL:s tidtabeller eller platsbesök Kartskikt med gång- och cykelvägar

Kriterie	Förklaring	Förslag till underlag och källor
Struktur, koppling till befintlig bebyggelse	Hur påverkas den befintliga bebyggelsestrukturen av att alternativet exploateras på tilltänkt sätt? Byggs skilda områden ihop på ett positivt sätt eller riskeras ett isolerat eller segregerat område att skapas? Utgör alternativet ett led i ett planerat utvecklingsstråk? Bidrar exploatering av alternativet till en mer ändamålsenlig ortstruktur genom att till exempel stärka centrumbildningen	Översiktsplan Fördjupningar av översiktsplanen Ortsanalyser Platsbesök
Koppling till befintlig infrastruktur (vägar, gång, cykel)	Hur väl anknyter alternativet till det befintliga vägnätet. Beakta både vägar för motorfordon och gång- och cykelvägnätet. Är området topografiskt utmanande utifrån möjligheterna att skapa ett lämpligt vägnät? Finns det goda förutsättningar för hållbart resande eller kommer exploatering av området leda till en större risk för högre andel personbilsresande? Skapar exploatering av område framkomlighetsproblem i trafiknätet?	Kartskikt med vägar för motorfordon och gång- och cykelvägnät Bedömningar av trafikstrateg och gatu- och parkenheten Översiktsplan, FÖP och Trafik- och mobilitetsstrategi
Naturvärden, grönstruktur	Uppskattad påverkan på naturvärden eller grönstrukturen som följd av exploatering av alternativ. Om strandskyddet kommer behöva upphävas på grund av exploateringen påverkas djur- och växtlivet negativt. Vilka kända naturvärden finns på platsen och vad blir konsekvenserna om området exploateras? Vilka naturvärden lär finnas på platsen och hur påverkas dem? Utgör platsen en länk i en utpekad grönstruktur? Hur stora konsekvenser har exploateringen på grönstrukturen?	Kartläggning av grön infrastruktur från översiktsplanen, ekologiskt särskilt känsliga områden Utpekad grönstruktur i översiktsplanen och dess fördjupningar Naturvärdesinventeringar, registrerade artförekomster Övergripande utredningar gällande ekosystemtjänster, naturvärden, spridningsmöjligheter och liknande Bedömningar av ekolog
Rekreation, sociala värden	Används området för rekreation idag, och kommer exploateringen innebära att detta värde går förlorat? Om strandskyddet kommer behöva upphävas på grund av exploateringen påverkas rekreativa värden negativt. Bidrar exploateringen till att skapa lämpliga platser för rekreation, alternativt skapar bättre länkar till rekreationsområden vilket ökar dess tillgänglighet? Tillskapas eller förloras upplevelsevärden i och med exploateringen? Bedöm även hur exploatering av området kommer påverka trygghet och säkerhet	Kartskikt över rekreationsplatser Platsbesök, intervju med närboende Bedömning av strateger inom brott, säkerhet, trygghet och fritid
Kulturhistoriska värden & landskapsbild	Finns det kända fornlämningar, eller andra kulturhistoriska lämningar, som kommer påverka negativt av exploateringen? Är området är kulturmiljöhistoriskt skyddad område, såsom ett riksintresse eller skyddsområde för byggnadsminne, som bedöms negativt påverkas av exploateringen? Hur väl passar exploateringen in i landskapsbilden? Finns det i och med exploateringen goda förutsättningar för att utveckla platsen med hänsyn till dess värden eller behöver värden förvanskas?	Bedömning av landskapsarkitekt, bebyggelseantikvarie och stadsarkitekt Platsbesök Kartskikt med fornlämningar, andra kulturhistoriska lämningar, riksintressen, byggnadsminnen Kulturmiljöprogram, bevarandeprogram, kulturmiljöanalyser och liknande

Kriterie	Förklaring	Förslag till underlag och källor
Ianspråktagande av jordbruksmark	Tas jordbruksmark i anspråk eller inte? I det fall fler alternativ tar jordbruksmark i anspråk bör den jordbruksmark som har lägst produktionsvärde enligt utförd kartläggning bedömas medföra minst negativ påverkan på förutsättningar för en god livsmedelsförsörjning vid exploatering. Alla alternativ som tar i anspråk brukningsvärd jordbruksmark bör ses som mindre bra. Alternativ som inte omfattar jordbruksmark bör ses som bra utifrån detta kriterie.	Jordbruksmarksstrategin med tillhörande kartskikt Platsbesök
Hälsa, risk och säkerhet	Omfattar bland annat geotekniska förutsättningar, bullersituation, skred- och erosionsrisk, markföroreningar, luftföroreningar, olycksrisker och översvämningsrisk. Utifrån känd kunskap bedöms helhetsbilden av förhållandena gällande hälsa, risk och säkerhet. Innebär exploateringen stora åtgärder för att uppnå en godtagbar situation ska detta bedömas mindre bra medan platser med få och lätthanterliga risker bedöms som bra.	Kartskikt med bullerkartläggning, skred- och erosionsrisk, markföroreningar, luftföroreningar, jordart, jorddjup, rekommenderade vägar för farligt gods och liknande Bedömning av miljöplanerare och miljö- och hälsoskyddsinspektör
Teknisk försörjning	Hur ser förutsättningarna ut för att skapa en god tekniska försörjning av exploateringsområdet? Om exploatering ska anslutas till den allmänna VA-anläggningen bör avstånd till befintligt VA-område, prioritering i gällande vattentjänstplan samt de platsspecifika förutsättningarna för anslutning beaktas. Hur påverkar topologi och jordart förutsättningarna? Även lösningar för till exempel avfall och energiförsörjning ska vägas in i den samlade bedömningen. Bättre förutsättningar för fjärrvärmeanslutning bör ses som positivt	Kartskikt med VA-område Bedömning av VA-utredare, avfallsutredare och elnätsutredare eller liknande
Genomförbarhet	Hur påverkar platsens förutsättningar genomförbarheten av den tilltänkta exploateringen? Medför till exempel topologin och de geotekniska förhållandena att projektet kommer innebära avsevärda kostnader för utfyllnad och markarbeten vilket påverkar genomförbarheten negativt? Behöver en anslutning till det statliga vägnätet skapas och bedöms det sakna förutsättningar att få till en sådan? Ligger området under den rekommenderade grundläggningsnivån intill vattendrag eller östersjön så pass att omfattande och kostsamma utfyllningar kommer krävas?	Bedömning av projektledare inom genomförande, miljöplanerare med flera Kartskikt med rekommendationer för lägsta grundläggningsnivå, topologi, jordart, jorddjup och liknande

Steg 4: Slutgiltig bedömning

Om föreslagen exploatering utgör ett väsentligt samhällsintresse och det inte finns någon annan mer lämplig lokalisering bedöms tänkt exploatering möta lagstiftningens krav. Med hjälp av utvärderingsmatrisen och jämförelsepoängen kan en bedömning göras om vilka alternativ som är mer eller mindre lämpliga utifrån en samlad bedömning. Om det endast skiljer enstaka poäng mellan olika alternativ kan det vara svårare att med säkerhet bedöma vilket alternativ som är lämpligast. Det alternativ som är lämpligast bör ha marginal till resterande alternativ för direkt kunna dra slutsatsen att alternativet är mest lämpligt. Om det är jämt mellan alternativ kan det finnas behov av att gå tillbaka till utvärderingsprocessen och överväga om det går att lägga till ett kriterie som kanske förbisågs tidigare och därefter utvärdera alternativen igen för att se om ett alternativ tydligare kan ses som mest lämpligt.

Om tänkt exploatering är det mest lämpliga, och alla övriga krav i miljöbalken är mötta, bedöms ianspråktagande av jordbruksmark vara motiverat.

Bilaga 5 - Hänsynslager - eventuellt brukningsvärd jordbruksmark

Denna bilaga förklarar de till strategin tillhörande hänsynslagrena avseende BIOTOP SE och Åkermarksgraderingen från 1976 samt hur de ska användas för att bedöma om ett visst markområde kan ses som brukningsvärd jordbruksmark eller inte. Båda underlag är, till skillnad från de som ligger till grund för jordbruksmarkskarteringen, inte vedertagna underlag med direkt stöd i gällande rättspraxis. För att Norrtälje kommun ska beakta behovet av brukningsvärd mark på lång sikt är det ändå angeläget att ta hänsyn till mark som eventuellt kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark, vilket underlaget kan hjälpa att identifiera. Bilagan beskriver kommunens bedömning och vägledning för hantering av ärenden som omfattas av någon eller båda hänsynslager.

BIOTOP SE

BIOTOP SE är en biotopdatabas som omfattar alla ytor i hela kommunen. En biotopdatabas är en databas i ett geografiskt informationssystem (GIS) med information om naturens egenskaper, dess biotoper och markanvändning. Biotopdatabasen är ett kunskaps- och planeringsunderlag som också möjliggör en mängd ytterligare analyser av till exempel ekologiska samband, grön infrastruktur och ekosystemtjänster för en kommun, en viss biotop eller för hela länet. Den omfattar automatiska och semiautomatiska klassificeringar från flygbildsbaserad fjärranalys i smart integrering med utvalda befintliga nationella data från till exempel lantmäteriets topo10-karta, Jordbruksverkets blockdatabas och Naturvårdsverkets nationella marktäckedata. Metoden skapar en så detaljerad initial biotopdatabas som möjligt, utan att behöva vara ute i fält eller dragit egna linjer för hand. Länsstyrelsen Stockholm använder sig av biotopdatabasen som ett underlag i deras arbete med grön infrastruktur.

Alla ytor i kommunen får i en biotopsklass utifrån tillgänglig geodata. Klasserna består av olika typer av vatten, urban grönstruktur, urban gråstruktur (vägar, bebyggelse), trädklädd mark, buskmark, öppen mark och odlingsmark. För denna strategi är det intressant att använda mark som enligt biotopdatabasen är odlingsmark som ett kunskapsunderlag vid bedömningen av vilken mark som är brukningsvärd jordbruksmark.

Odlingsmark i BIOTOP SE

Den primära källan till odlingsmark är åkermark som extraheras från Jordbruksverkets blockdatabas och innehåller markanvändning samt typ av gröda indelat i växelbruk, fruktodling och energiskog.

Förutom den blocklagda åkermarken använder BIOTOP SE öppen mark på som varit åkermark enligt den äldsta ekonomiska kartan från 1950-talet för att skilja ut potentiellt kultiverad gräsmark, det vill säga gräsmark som har varit åker och därmed inte kan förväntas hysa samma artrika flora som semi-naturliga gräsmarker. Uppdelningen av den kultiverade gräsmarken följer de grova fuktighetsregimerna berg i dagen enligt Sveriges geologiska undersökning (SGU), grovsediment enligt SGU, våtmark enligt SGU och fastighetskartan samt övrigt som kan sammanfattas som torr-våt.

Då biotopklasser 301–303 är baserade på Jordbruksverkets blockdatabas bör ytorna med dessa biotopklasser redan i sin helhet omfattas av den

Biotop	Beskrivning	Källa
301	Odlingsmark - åker i växelbruk	Jordbruksverkets blockdatabas
302	Odlingsmark - permanent gröda frukt- och bär	Jordbruksverkets blockdatabas
303	Odlingsmark - permanent gröda, energiskog, julgransodling	Jordbruksverkets blockdatabas
310	Odlingsmark - kultiverad gräsmark, före detta åker på SGU berg i dagen	Ekonomiska kartan från 1950-talet + SGU
320	Odlingsmark - kultiverad gräsmark, före detta åker på SGU grovsediment	Ekonomiska kartan från 1950-talet + SGU
330	Odlingsmark - kultiverad gräsmark, före detta åker på övrig fuktighetsregim	Ekonomiska kartan från 1950-talet + SGU + Fastighetskartan
340	Odlingsmark - kultiverad gräsmark, före detta åker på SGU/FK våtmark	Ekonomiska kartan från 1950-talet + SGU + Fastighetskartan

kartering som ligger till grund för den gradering av brukningsvärde som redovisas i denna strategi.

Biotopklasserna 310–340 redovisar åt andra sidan en hel del ytor som inte omfattas av karteringen av brukningsvärde. Dessa ytor är intressanta då de är grundade i åkermarksytor från 1950-talet. En grundförutsättning för att en yta ska kunna ses som brukningsvärd är att den någon gång varit brukad. Med hjälp av biotop 310–340 (Odlingsmark – kultiverad gräsmark) kan tidigare brukade marker identifieras.

Idag obrukad mark som tidigare brukats besitter i regel högre brukningsvärde än mark som aldrig brukats. Arbetsinsatsen och kostnaden för att omställa skog eller hårdgjord mark till jordbruksmark är betydligt större än vad som krävs för att återuppta jordbruk på öppen mark som en gång brukats. Att omvandla skogsmark till åkermark kostar minst 100 000 kronor per hektar och efter flera decennier ger den omvandlade marken inte lika goda skördar som äldre åkermark (Jordbruksverket 2015a).

Jordbruksmark som inte brukas idag, på grund av olönsamma förhållanden, kan ändå vara brukningsvärd med hänsyn till framtida behov eller annan typ av jordbruksverksamhet. Att en specifik jordbruksmark inte är lönsam att bruka just för tillfället och av ett företag med en specifik inriktning säger ingenting om jordbruksmarkens brukningsvärde i ett längre perspektiv. Jordbruksmarken kräver långsiktig förvaltning. Enligt rättspraxis är det inte markägaren eller enskilda intressen som avgör om marken är brukningsvärd (Länsstyrelsen 2023).

Det finns en dom från MÖD där förhållandet att marken inte brukats på länge (senaste 20 åren) vägts in i bedömningen att ett markområde inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark, dock talade även förekomsten av uppvuxna träd, markens storlek, markens placering och förhållandena på omkringliggande marker för att marken inte var brukningsvärd (MÖD P 6358-16).

Utifrån intresset av en långsiktigt god hushållning med resurser behöver, i Norrtälje kommuns bedömning, inte endast idag brukad mark skyddas och hanteras varsamt i den fysiska planeringen. De öppna marker som tidigare varit åkermark enligt biotopdatabasen (biotopklasser 310-340) visar på mark som kan ha betydelse för jordbruket på längre sikt och är således ett värdefullt underlag att utgå från i bedömning av ett markområdes brukningsvärde.

För alla odlingsmark-biotoper har miljöer som är anlagda, bebyggda eller exploaterade tagits bort och klassats som en del av den urbana strukturen. Enstaka förekomster av anlagda, bebyggda eller exploaterade ytor i odlingsmark-biotoperna finns dock kvar i biotopdatasen.

Osäkerhet
Det finns en viss osäkerhet gällande resultatet av biotopdatabasen. Ytor med biotopklass inom huvudklassen odlingsmark innehåller många ytor som inte är att anse som jordbruksmark på grund av metodens begränsningar att skilja mellan olika biotoper. Samtidigt innehåller databasen många ytor som, utöver de ytor som redovisas som jordbruksmark enligt karteringen i denna strategi, är att anse som jordbruksmark. Underlaget behöver kompletteras med andra källor för att göra en slutgiltig bedömning om ett visst markområde ska ses som jordbruksmark och brukningsvärd jordbruksmark.

Åkermarksgradering från 1976

Ursprung
I samband med den fysiska riksplaneringens programskede i mitten på 1970-talet genomfördes en översiktlig gradering av åkermarken i flertalet kommuner i Stockholms län. Syftet var att ge underlag för hushållningen med jordbruksmark. Arbetet utfördes av Lantbruksnämnden i nära samarbete med bland annat LRF:s länsförbund.

Åkermarken redovisades enligt ekonomiska kartan med viss kompletterande uppdatering. Graderingen belyser åkermarkens relativa värde för långsiktig jordbruksproduktion. Vid graderingen har i första hand avkastnings- och arronderingsförhållanden varit vägledande. Graderingen är en bedömning där statistiken från skördeuppskattningen och länsmedelskörden använts som ramvärden.

Resultatet av åkergraderingen redovisades på kartor i skala 1:50 000 för respektive kommun. Kartor finns dels på papper tillsammans med topografiska kartan, dels på plast utan bakgrundskarta. Varje åkerområde är markerat med en siffra (gradering) från 1–5. Materialet är dock föråldrat främst genom att bakgrundskartorna är helt föråldrade. Vidare är materialet delvis inaktuellt genom samhällsutvecklingen. Jordbruksmark har tagits i anspråk för bebyggelse, vägar, järnvägar, golfbanor med mera. Vidare har jordbruksmark lagts ned, planterats med skog eller på annat sätt fått ändrad markanvändning.

Användbarhet
Åkermarksgraderingen finns tillgänglig digitalt och ligger med som ett hänsynslager till jordbruksmarksstrategin. Dock redovisas inte uppgifter gällande åkermarkens gradering då graderingen inte längre är helt tillförlitlig. De markområden som ingår i åkermarksgraderingen är inte heller helt pålitliga vid bedömning av vilken mark som är jordbruksmark. Att ett markområde ingår i åkermarkgraderingen säger endast att marken på 1970-talet var åkermark.

Enbart åkermarksgraderingen är inte tillräcklig att använda vid bedömning av en jordbruksmarks brukningsvärde. Jordbruksverket, Boverket och länsstyrelserna har konstaterat att graderingen inte fyller de funktioner som behövs för att vara ett godtagbart underlag. Anledningar som anges är bland annat att graderingen bygger på ekonomisk avkastning från 1969 vilket inte ger en rättvisande bild över produktionsförmåga samt att graderingen enbart ger en bild över ekonomisk avkastningsnivå medan aspekter som långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion, biologisk mångfald, ekosystemtjänster, grön infrastruktur och klimatanpassning inte inkluderas (Jordbruksverket 2021b).

Då en grundförutsättning för att ett markområde ska kunna utgöra jordbruksmark är att marken en gång brukats samtidigt som det ur ett långsiktigt perspektiv är angeläget att även skydda mark som idag inte brukas kan, i Norrtälje kommuns bedömning, åkermarksgraderingen användas som ett underlag för att identifiera mark som eventuellt kan vara brukningsvärd. De ytor som ingår i åkermarksgraderingen kan utredas för att vara brukningsvärd jordbruksmark. Åkermarksgraderingens ytors avgränsning behöver kompletteras med information från ortofoton, platsbesök och andra källor för att få en rättvis bild av vilken mark som kan vara brukningsvärd jordbruksmark.

Är marken brukningsvärd jordbruksmark?

För att med stöd av biotopdatabasen, åkergraderingen från 1976 och andra källor bedöma huruvida ett visst område är brukningsvärd jordbruksmark behöver en prövning i flera steg genomföras. De fyra stegen och prövningen mot bakgrund av hänsynlagren beskrivs i schemat på nästa sida.

Steg 1: Är det odlingsmark enligt BIOTOP SE och/eller åkermark enligt åkermarksgraderingen från 1976?

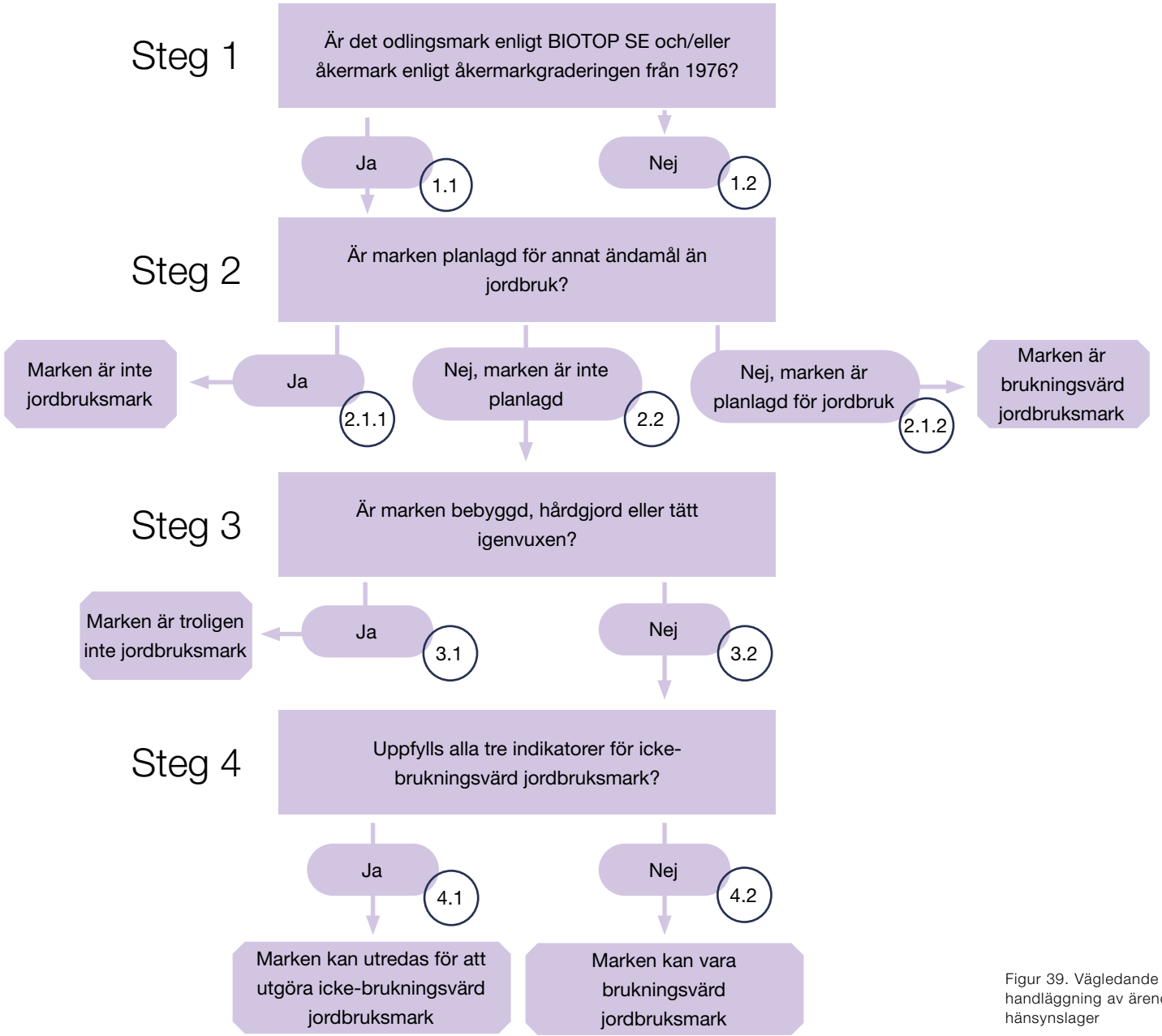
Öppna hänsynslagrena för BIOTOP SE och Åkermarksgraderingen från 1976

1.1 Om aktuellt markområde omfattas av en eller flera ytor i något av lagren tas bedömning vidare till steg 2. För anteckning över vilket eller vilka lager som aktuellt markområde omfattas av.

1.2 Om aktuellt markområde inte omfattas av någon yta i lagren ger inte hänsynslagren något stöd för att marken kan ses som jordbruksmark. Viktigt att beakta är att marken ändå kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark. Till exempel finns i biotopbatabasen eller åkermarksgraderingen från 1976 inga ytor för betesmark vilket också är en form av jordbruksmark. För bedömningar av vilken mark som kan utgöra jordbruksmark, där stöd inte kan hämtas från kartläggningen eller hänsynslagrena i strategin, behöver utgångspunkten vara de angivna definitionerna för åkermark och betesmark som finns i avsnitt 1.4 av denna strategi.

Steg 2: Är ytan planlagd för annat ändamål än jordbruk?

Öppna en karttjänst från Norrtälje kommun. Det kan vara en kommunal intern karttjänst eller kommunens webbkarta. Kartan behöver innehålla information om



Figur 39. Vägledande flödesschema för handläggning av ärenden som berörs av hänsynslager

vilka områden i kommunen som är planlagda, det vill säga omfattade av en gällande detaljplan.

2.1 Om aktuellt område är planlagt behöver den planlagda användningen för det aktuella området studeras

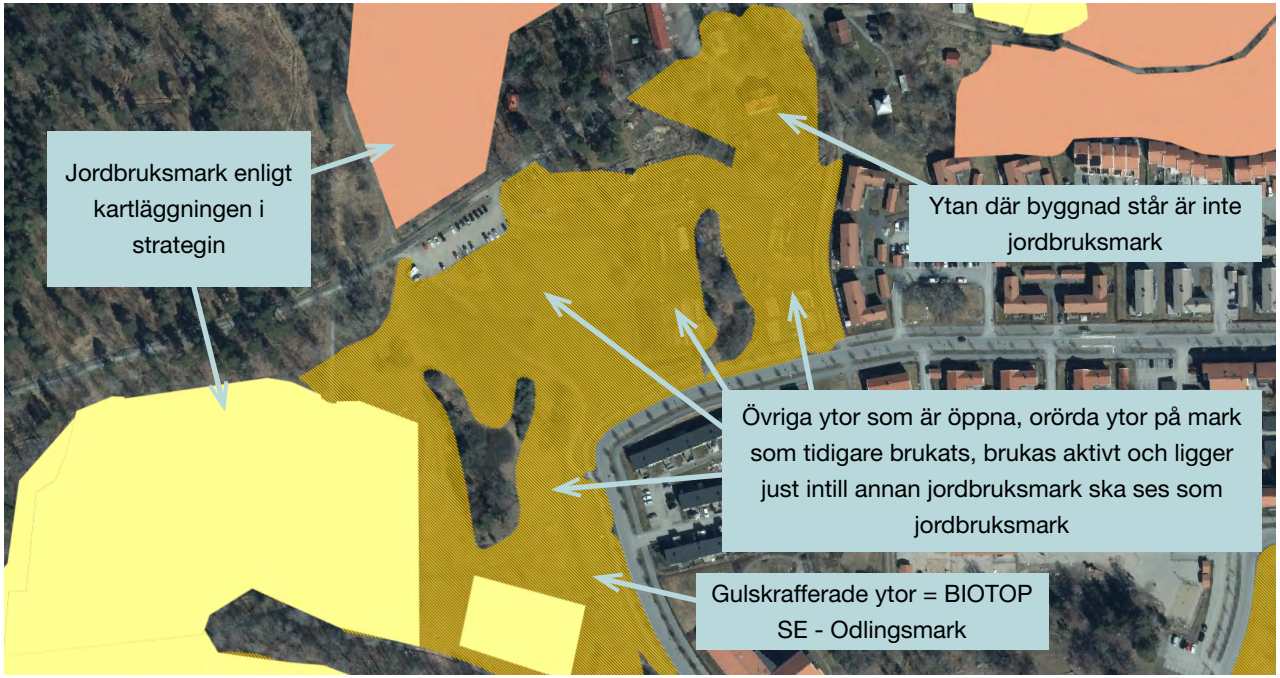
2.1.1 Om aktuellt område är planlagt med ett annat ändamål än jordbruk är aktuellt område inte jordbruksmark. Om marken har planlagts med annan användning än odling, djurhållning, jordbruksmark eller dylikt är den i rättslig mening inte jordbruksmark. Den rättsligt fastställda användningen i en lagakraftvunnen detaljplan är överordnad hur marken har använts historiskt och hur den faktiskt används vid en viss tidpunkt. Även om marken är planlagd som Natur (utan angivna egenskapsbestämmelser rörande jordbruksmark) har den ett annat ändamål än jordbruk (MÖD P 6258–20).

2.1.2 Om aktuellt område är planlagt med ändamålet jordbruk är aktuellt område jordbruksmark. Om marken är planlagd med användningar som odling, djurhållning, jordbruksmark eller dylikt är den i rättslig mening jordbruksmark. Norrtälje kommuns syn är att den mark som, med stöd av lagakraftvunnen detaljplan, har användningen jordbruk av någon form ska ses som brukningsvärd jordbruksmark.

2.2 Om aktuellt område inte är planlagt tas bedömning vidare till steg 3.

Steg 3: Är marken bebyggd, hårdgjord eller tätt igenvuxen?

För detta steg kan båda bakgrundskartor till strategin användas. Dels bakgrundskartan baserad på lantmäteriets fastighetskarta där bland annat byggnader, vägar och vattendrag tydligt går att utläsa mot den grå bakgrunden, dels flygfotot som redovisar senast tillgängliga flygbilder över kommunen. Studera båda för att se om det framgår att någon yta inom aktuellt markområde är ianspråktagit av en byggnad, hårdgjord, exploaterad eller igenvuxen av träd och buskage. Alla byggnader i kommunen bör vara synliga i bakgrundskartorna och marken som byggnaden står på, samt området i byggnadens omedelbara närhet, utgör inte jordbruksmark. Inte heller hårdgjorda eller anlagda ytor bör ses som jordbruksmark. När en yta är tillräckligt igenvuxen för att inte längre anses kunna utgöra jordbruksmark är svårare att avgöra. Som stöd för bedömning av när en yta är tätt igenvuxen ska utgångspunkten vara att om buskar och träd står så pass tätt att ytan är svåråtkomlig för betesdjur eller saknar gräs, örter eller ris ska den anses tätt igenvuxen. Betesdjur att beakta är nötkreatur, får, get och häst. Om



Figur 40. Exempel på bedömningar enligt steg 3, Färsna, Norrtälje stad

marken inte är så pass igenvuxen kan den fortfarande ses som brukningsvärd betesmark. För bedömningen i detta steg kan platsbesök i vissa fall vara nödvändigt.

3.1 Om aktuellt markområde i sin helhet är bebyggt, hårdgjort eller tätt igenvuxen enligt metoden beskriven ovan är marken enligt Norrtälje kommuns bedömning troligtvis inte jordbruksmark och ärendet bör hanteras utan hänsyn till bestämmelserna för brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken. Om en del av aktuellt markområde är bebyggt, hårdgjort eller tätt igenvuxen är den delen troligtvis inte jordbruksmark.

3.2 Om aktuellt markområde inte är bebyggt, hårdgjort eller tätt igenvuxen ska marken enligt Norrtälje kommuns bedömning ses som jordbruksmark. Om en del av aktuellt markområde inte är bebyggt, hårdgjort eller tätt igenvuxen ska den delen ses som jordbruksmark. Bedömningen tas vidare till steg 4.

Steg 4: Uppfylls alla tre indikatorer för icke-brukningsvärd jordbruksmark?

För att se om marken kan utgöra icke-brukningsvärd jordbruksmark behöver i första skedet de tre indikatorerna för potentiellt icke-brukningsvärd jordbruksmark studeras för aktuell jordbruksmark. I avsnitt 3.4 beskrivs indikatorerna och dess förankring i rättspraxis. Aktuellt markområdes storlek kan mätas i kartverktyget genom att utläsa hela jordbruksmarkens area. Om arean understider 0,5 hektar uppfylls indikatorn för begränsad storlek. Jordbruksmarken solitära läge, eller arrondering, bestäms genom att mäta avståndet (fågelväg) till närmsta belägna jordbruksmark. Här behövs även beaktas jordbruksmark som endast har stöd av hänsynlagren. Om avståndet till närmsta jordbruksmark överstiger 100 meter uppfylls indikatorn för solitärt läge. Markens jorddjup kan uppskattas utifrån SGU:s karttjänst för jorddjup. Om jorddjupet för hela markområdet understiger 1 meter uppfylls indikatorn för litet jorddjup.

4.1 Om samtliga indikatorer för potentiellt icke-brukningsvärd jordbruksmark uppfylls kan marken enligt Norrtälje kommuns bedömning utredas för att utgöra icke-brukningsvärd jordbruksmark. Sådan utredning ska göras med stöd av Bilaga 1 – Bedömning av brukningsvärde. Kompetens inom agronomi rekommenderas för att göra en närmare bedömning. Den närmare bedömningen bör bestå av observationer på plats, mer detaljerade eller högupplösta geografiska underlag samt lokala provtagningar eller mätningar.

4.2 Om en eller flera av indikatorerna för potentiellt icke-brukningsvärd jordbruksmark inte uppfylls kan marken vara brukningsvärd jordbruksmark enligt Norrtälje kommuns bedömning. För att göra en närmare bedömning om marken ska ses som brukningsvärd behöver det specifika markområdet studeras i detalj, förslagsvis med stöd av kompetens inom agronomi och platsbesök. Stöd för bedömning finns i Bilaga 1 – Bedömning av brukningsvärde. Om marken, med stöd av en fördjupad bedömning, är brukningsvärd ska ärendet fortsatt hanteras enligt vägledningen i avsnitt 6. I de fall en bedömning av markens brukningsvärde behöver göras utan stöd av en fördjupad bedömning ska, i Norrtälje kommuns bedömning, mark som kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark ses som brukningsvärd jordbruksmark utifrån försiktighetsprincipen, ärendet ska fortsatt hanteras enligt vägledningen i avsnitt 6.

Bilaga 6 - Plankrav

Råder plankrav? (stöd vid förhandsbesked och bygglov)

Det är kommunen som avgör om, när och var en detaljplan ska eller behöver tas fram. I plan- och bygglagen, PBL, finns krav på när lämpligheten för en åtgärd ska prövas i en detaljplaneprocess innan byggnadsnämnden kan ge bygglov. Detta kallas för detaljplanekravet eller plankravet.

Plankravet aktualiseras vid prövning av förhandsbesked eller bygglov. Om byggnadsnämnden vid prövning av ett förhandsbesked kommer fram till att en åtgärd ska föregås av detaljplaneläggning, ska byggnadsnämnden ge negativt förhandsbesked. På samma sätt ska en bygglovsansökan avslås om åtgärden innebär att detaljplan krävs. När plankravet råder framgår av PBL med stöd av det som framgår i kommunens översiktsplan. Se faktarutan för laghänvisning.

Som framgår av 4 kap. 2 § PBL råder plankrav bland annat för ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt. För att en exploatering ska kunna anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, såsom bostadsförsörjningsbehovet, krävs att exploateringen är av en tillräcklig omfattning. Uppförande av enstaka eller fåtalet enbostadshus kan vanligtvis inte utgöra ett sådant samhällsintresse (MÖD P 4087-15, P 6073-20, P 4193-19, P 4848-16 med flera).

Plan- och bygglag (2010:900)

9 kap. 31 §
Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden […] inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 § […].

4 kap. 2 §
Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
3. en åtgärd som kräver bygglov,
   a) om åtgärden innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för, att anlägga ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, en hamn för fritidsbåtar, ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, en campingplats, en nöjespark, eller en djurpark, och
   b) om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och
   a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller
   b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
5. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Första stycket 3 gäller inte åtgärder som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 § 1 inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Lag (2021:785).

Detta medför att om en bostadsexploatering utifrån dess omfattning uppfyller kraven för att anses tillgodose bostadsförsörjningsbehovet uppfyller den också med största sannolikhet kraven för att omfattas av plankravet.

Även enskilda nya byggnadsverk kan kräva planläggning om det bland annat råder stor efterfrågan på området för bebyggande och byggnadsverkets inte kan prövas i samband med bygglovsansökan eller förhandsbesked. Till stöd för bedömning av var sådana förhållanden kan föreligga på landsbygden finns i Översiktsplan 2050 hänsynslagret ”särskilt expansiv landsbygd” samt mark- och vattenanvändningen ”sammanhängande bostadsbebyggelse” som tillsammans ger vägledning för bedömning av plankrav. Se figur 41.

I Översiktsplan 2050 anges följande ställningstagandet: Inom och i anslutning till sammanhängande bostadsbebyggelse i expansiv landsbygd gäller som huvudregel att ny bebyggelse (huvudbyggnad för ny bostad eller ny verksamhet) ska föregås av planläggning. Här är det ett högt bebyggelsetryck och tillkommande bostäder eller andra funktioner kan kräva gemensamma anordningar (t.ex. vägar, VA, hantering av dagvatten eller grönytor). Frågor behöver därför hanteras i ett sammanhang.

Även andra typer av åtgärder, bebyggelse eller byggnadsverk som går att anses tillgodoser väsentliga samhällsintressen faller vanligtvis under någon av bestämmelserna gällande krav på planläggning. Det kan handla om omgivningspåverkande byggnadsverk som behövs för att skapa funktionella tekniska försörjningssystem, såsom avloppsreningsverk, tillskapande av industriområden eller under vissa omständigheter vindkraftverk.

De i översiktsplanen utpekade prioriterade bebyggelseorterna, där bebyggelse kan väga över jordbruksmarkens bevarande, kan förutsättas omfattas av ett sådant bebyggelsetryck att plankravet träder in. Inom större tätorters närområden föreligger så gott som alltid behov av detaljplaneläggning, oavsett byggnadsföretagets omfattning. Behovet att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående markanvändningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning (prop. 1985/86:1 s.555).

Steg 1	Inom särskilt expansiv landsbygd		
Steg 2	Inom eller i angränsning till sammanhängande bostadsbebyggelse	Ej i angränsning till sammanhängande bostadsbebyggelse	
Steg 3	Plankrav	Ny sammanhållen bebyggelse	Enstaka ny bebyggelse
Steg 4		Plankrav	Ej generellt plankrav

Figur 41. Matris för bedömning av plankrav inom särskilt expansiv landsbygd enligt ställningstaganden i Översiktsplan 2050

Plan- och bygglag (2010:900)

4 kap. 3 §
Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov eller anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 eller 8 §,
2. det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och
3. kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan.

Sammantaget omfattas så gott som alla exploateringar som kan anses tillgodose väsentliga samhällsintressen av kravet på planläggning. Det finns undantagsfall där ett förhandsbesked för ett enstaka enbostadshus har kunnat anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse då det enligt den kommunens översiktsplan varit ett led i bostadsutvecklingen (MÖD P 1527-22). Sådana undantagsfall är inte aktuella i Norrtälje kommun då de platser där bostadsförsörjningsbehovet kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse omfattas av krav på planläggning med hänsyn till det förutsatta bebyggelsetrycket i dessa orter och dess närområden.

Bilaga 7 - Förenlighet med RUFS

Är exploateringen förenlig med RUFS? (stöd vid översiktlig planering)

RUFS är en förkortning av ”regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen” och är både en regional utvecklingsstrategi, RUS, i enlighet med lagen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630) och en regionplan i enlighet med plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Den regionala utvecklingsplanen är ett verktyg som syftar till att ge regionala aktörer samsyn kring Stockholmsregionens styrkor, utmaningar, mål och prioriteringar. En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Den ger kommunerna möjlighet att se sin planering i ett regionalt sammanhang. Enligt lag ska kommunen i sin översiktsplan, och ändringar, fördjupningar och tillägg av den, beskriva om planen avviker från regionplanen samt på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

Vid framtagande av denna strategi är RUFS 2050 gällande men RUFS 2060 är under framtagande och ställdes ut på samråd under 2024. RUFS 2060 förväntas vara antagen år 2026. Vid alla efterföljande projekt ska den RUFS som är gällande utgöra underlag för bedömning om förenlighet med RUFS.

För att bedöma förenlighet med RUFS behöver både generella ställningstagande och platsspecifika förhållningssätt i RUFS analyseras. Generella ställningstagande är sådana som gäller för all fortsatt planering medan platsspecifika förhållningssätt alltid går att koppla till specifika geografiska platser, oftast genom den så kallade plankartan.

I RUFS 2050 anges generellt att utspridd bebyggelse ska undvikas och i stället ska bostäder, arbetstillfällen, service och andra samhällsfunktioner samlas i ett antal orter och områden utpekade för bebyggelseutveckling. Utgångspunkten är att all jordbruksmark är värd att brukas i ett långsiktigt perspektiv och att exploatering av jordbruksmark därför ska undvikas i största möjligaste mån. Till plankartan i RUFS 2050 finns förhållningssätt gällande jordbruksmark som anger var i regionen bebyggelse kan väga över jordbruksmarkens intressen, dessa är den centrala regionkärnan, regionala stadskärnor, strategiska stadsutvecklingslägen, primära bebyggelselägen samt landsbygdsnoder. För Norrtälje är det orterna Norrtälje stad, Rimbo, Hallstavik, Älmsta och Bergshamra. I Norrtälje stad finns ett strategiskt stadsutvecklingsläge och ett primärt bebyggelselägen medan Rimbo, Hallstavik, Älmsta och Bergshamra är landsbygdsnoder. Att dessa orter är utpekade i RUFS stödjer, ur ett regionalt perspektiv, att utveckling av orterna är ett väsentligt samhällsintresse.

Viktigt att beakta vid tolkning av plankartan i RUFS är att den är schematisk och översiktlig. Avvägningar i plankartan har gjorts utifrån aspekter som är principiellt viktiga för Stockholmsregionens utveckling. Bedömningar på lokal nivå, som genomförs i kommunens översiktliga planering, behöver komplettera RUFS plankarta för att omhänderta alla relevanta allmänna intressen. Eventuella avvikelser från RUFS plankartas exakta områden kan således i många fall förklaras av att kommunen i sin översiktliga planering har beaktat förhållandena på lokal nivå och utvecklat det som anförts i RUFS. Ett exempel på detta är att plankartan i RUFS på många håll innehåller cirklar för att visa prioriterade bebyggelselägen, vilket då redovisar ett typ av fågelavstånd till en vald mittpunkt, oftast en viktig nod i kollektivtrafiknätet. Dessa cirklar är framtagna utan hänsyn till bland annat det faktiska gatunätet i en tätort, vilket är ett lokalt förhållande som har avgörande betydelse för hur kollektivtrafiknära områden är i faktiskt färdavstånd. Likaså har inte topografiska förhållanden, lokala konsekvenser av förtätning eller natur- och kulturvärden på lokal nivå beaktats varför det är förklarligt att kommunens översiktliga planering kan avvika från den exakta markanvändningen i plankartan i RUFS. Det är därför viktigt att tydligt beskriva vilka förutsättningar på lokal nivå som förklarar varför plankartan i RUFS kan skilja sig från kommunens översiktliga planering.

I samrådsversionen av RUFS 2060 anges dels skyddsbestämmelserna för brukningsvärd jordbruksmark från miljöbalken dels att exploatering på större sammanhängande jordbruksmark ska undvikas i största mån. För områden utanför de regionalt prioriterade bebyggelselägena anges förhållningssättet att exploatering på brukningsvärd jordbruksmark ska undvikas. För de regionalt

prioriterade bebyggelselägena saknas specifika förhållningssätt angående jordbruksmark. De regionalt prioriterade bebyggelselägena följer kategoriseringen: den centrala regionkärnan och regionala stadskärnor, strategiska centrumlägen, strategiska bebyggelselägen, landsbygdsnoder, serviceorter samt kärnöar och öar med statlig vägfärja. För Norrtälje kommun är områden enligt figur 42 en del av den regionalt prioriterade bebyggelsestrukturen.

Områden i den regionalt prioriterade bebyggelsestrukturen är enligt RUFS prioriterade för bebyggelseutveckling och bidrar till en för regionen positiv utveckling. Det är områden där bebyggelseutveckling kan dra nytta av redan genomförda eller beslutade investeringar i kollektivtrafiken och därmed bidra till en hållbar utveckling, både ur ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv. En bebyggelseutveckling här bidrar även till underlag för olika investeringar som kollektivtrafik och teknisk infrastruktur liksom en struktur som, genom att samla bebyggelsen och prioritera ett effektivt markutnyttjande, stödjer god hushållning med Stockholmsregionens mark.

Bebyggelsekategori	Områden
Strategiskt centrumläge	Centrala delar av Norrtälje stad
Strategiska bebyggelselägen	Områden utanför centrala Norrtälje stad, Rimbo tätort, Hallstavik tätort
Landsbygdsnoder	Älmsta tätort, Bergshamra tätort
Serviceorter	Furusund/Köpmanholm, Gräddö tätort, Svanberga, Edsbro, Skebobruk, Herräng, Grisslehamn
Kärnöar	Arholma, Tjockö, Gräskö
Öar med statlig vägfärja	Yxlan, Blidö

Figur 42. Områden i Norrtälje kommun som ingår i den regionalt prioriterade bebyggelsestrukturen enligt RUFS samt tillhörande bebyggelsekategori

Den regionalt prioriterade bebyggelsestrukturen ska användas som ett motiv för att stödja översiktsplanens ställningstagande att i centralorten, kommundelcentrumen och landsbygdsnoderna kan vissa väsentliga samhällsintressen väga över intresset att bevara jordbruksmark. Behoven som ligger till grund för ett väsentligt samhällsintresse kan finnas på olika nivåer i samhället. Vissa behov finns på nationell eller regional nivå medan andra behov är mer lokala och kan skilja sig åt mellan kommuner. I RUFS har allmänna intressen och mellankommunala frågor av regional betydelse behandlats och resulterat i en samlad bedömning på regional nivå. Därför är det angeläget att i kommunens översiktliga planering hänvisa till den regionalt prioriterade bebyggelsestrukturen, där den överensstämmer med översiktsplanens principiella ställningstagande gällande jordbruksmark, för att stärka argumentation för ett väsentligt samhällsintresse.

2025-02-17

KONTAKTUPPGIFTER

Norrtälje kommun
Box: 800, 761 28 Norrtälje
Telefon: 0176-710 00
E-post: kontaktcenter@norrtalje.se

norrtalje.se