Skellefteå kommun

PM Jordbruksmark

Översiktsplan 2045, Skellefteå kommun

Granskningshandling

Datum: 2026-07-06
Dnr: 2025-3629

Sammanfattning

Brukningsvärd jordbruksmark är en långsiktig och begränsad resurs som har betydelse för livsmedelsproduktion, beredskap, biologisk mångfald, landskapsbild och kulturmiljö. Skellefteå kommun ska verka för att sammanhängande och produktiv jordbruksmark bevaras samt att fragmentering och successivt ianspråktagande begränsas.

Samtidigt behöver den fysiska planeringen hantera flera allmänna intressen och mål. I vissa fall kan avvägningar mellan jordbruksmark och andra väsentliga samhällsintressen behöva göras. Sådana avvägningar ska ske restriktivt och utifrån en samlad bedömning av jordbruksmarkens värden, alternativa lokaliseringar och det aktuella samhällsintresset.

Bedömningar av brukningsvärde, alternativa lokaliseringar och väsentliga samhällsintressen behöver anpassas till respektive planeringsnivå och konkretiseras successivt genom planeringsprocessen.

Innehåll

Inledning och syfte 4
Jordbruksmark som nationellt intresse 5
Nationella mål 5
Ekosystemtjänster genom jordbruket 6
Jordbruksmark i Skellefteå kommun 7
Regionalt och kommunalt sammanhang 7
Regionala och kommunala mål 7
Jordbruksmarkens nyttjande 7
Beredskap och livsmedelsförsörjning 8
Jordbruksmark i ett förändrat klimat 9
Brukningsvärd jordbruksmark 9
Jordbruksmarkens arrondering i kommunen 10
Stads- och tätortsnära jordbruksmark 12
Avvägningar mellan jordbruksmark och väsentliga samhällsintressen 17
Beslutsprocess vid planering på jordbruksmark 18
Kommunala planeringsförutsättningar 19
Exempel på väsentliga samhällsintressen 20
Hantering av jordbruksmark i den fysiska planeringen 21
Hantering i olika planeringsskeden 21
Översiktsplan 22
Fördjupade översiktsplaner (FÖP) 22
Planprogram 22
Detaljplan 22
Jordbruksmark i landsbygdsområden 23
Praxis och rättsliga utgångspunkter 24

Inledning och syfte

Skellefteå kommun står inför en fortsatt utveckling med långsiktigt behov av mark för bostäder, verksamheter och infrastruktur. Det innebär att avvägningar mellan olika markanvändningsintressen behöver göras i den fysiska planeringen. Samtidigt som kommunen ska möjliggöra en hållbar bebyggelseutveckling finns ett ansvar att hushålla med mark- och vattenresurser i ett långsiktigt perspektiv.

Jordbruksmark är enligt 3 kap. 4 § miljöbalken av nationell betydelse och får endast tas i anspråk under särskilda förutsättningar. I ett långsiktigt perspektiv är det därför av stor betydelse att jordbruksmarkens brukningsvärde synliggörs och beaktas i den fysiska planeringen. Det innebär att frågor om jordbruksmarkens värde och användning behöver hanteras på ett tydligt och enhetligt sätt i planerings- och prövningsprocesser.

Mot denna bakgrund har behovet av ett samlat kunskapsunderlag och ett gemensamt förhållningssätt kring jordbruksmark aktualiserats. Detta PM syftar till att:

- beskriva jordbruksmarkens värde och betydelse i Skellefteå kommun och hur den ska beaktas i den fysiska planeringen
- tydliggöra kommunens förhållningssätt och bidra till en enhetlig och förutsägbar hantering av frågor som rör jordbruksmark i den fysiska planeringen
- beskriva hur bedömningar och avvägningar som rör jordbruksmark bör hanteras i olika planeringsskeden, från översiktsplan till detaljplan.

Jordbruksmark som nationellt intresse

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är brukningsvärd jordbruksmark av nationell betydelse eftersom den utgör en grundläggande resurs för en långsiktigt hållbar livsmedelsförsörjning.

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

Jordbruket har även fått en ökad betydelse i ett beredskapsperspektiv, kopplat till totalförsvaret och samhällets försörjningsberedskap. I en tid med ökad global osäkerhet, klimatförändringar och sårbara transport- och försörjningskedjor har frågor om självförsörjning och regional livsmedelsproduktion fått en allt större betydelse. Ett aktivt jordbruk bidrar även till att minska beroendet av långa transporter och importerade livsmedel, vilket kan bidra till minskad klimatpåverkan och ökad robusthet i samhällssystemet. Jordbruksmarkens betydelse behöver därför ses i ett långsiktigt perspektiv där markens framtida produktionspotential beaktas, särskilt mot bakgrund av förändrade klimatförutsättningar och ett ökat behov av hållbara och resilienta livsmedelssystem.

Utöver livsmedelsproduktion bidrar jordbruksmarken med biologisk mångfald, viktiga ekosystemtjänster samt sociala, rekreativa och pedagogiska värden. Odlingslandskapet är också en viktig del av platsers identitet och kulturmiljö.

Exploatering av jordbruksmark innebär ofta ett irreversibelt ianspråktagande där markens långsiktiga produktionsförmåga och funktion i jordbrukslandskapet går förlorad. Detta innebär att frågor om exploatering behöver hanteras med ett långsiktigt hushållningsperspektiv där även successiva och mindre intrång beaktas.

Nationella mål

Frågan om att värna jordbruksmark är nära kopplad till internationella, nationella och regionala mål om hållbar utveckling, klimatanpassning och livsmedelsförsörjning, bland annat inom ramen för Agenda 2030, den nationella livsmedelsstrategin samt miljömålet "*Ett rikt odlingslandskap*". Jordbruksmarken har därmed betydelse inte bara för dagens behov, utan även för framtida generationers möjligheter till försörjning och hållbar utveckling.

Ekosystemtjänster genom jordbruket

Jordbruksmarken erbjuder oss en rad ekosystemtjänster. Dessa tjänster delas ofta in i fyra kategorier: försörjande, stödjande, reglerande och kulturella. Den mest grundläggande ekosystemtjänsten är den försörjande, genom produktion av livsmedel och råvaror som utgör en förutsättning för människans överlevnad. Samtidigt bidrar jordbrukslandskapet med stödjande ekosystemtjänster, exempelvis genom att fungera som livsmiljö för ett stort antal arter och därmed bidra till biologisk mångfald.

Jordbruket har även viktiga reglerande funktioner, bland annat genom att ekosystemen möjliggör pollinering, vilket är avgörande för många grödor och för den långsiktiga produktionsförmågan. Det öppna odlingslandskapet bidrar dessutom med kulturella ekosystemtjänster. Landskapet bär på historiska strukturer och kulturmiljövärden, samtidigt som det skapar attraktiva miljöer för rekreation, friluftsliv och boende.

Jordbruksmark i Skellefteå kommun

Regionalt och kommunalt sammanhang

Skellefteå kommun har den största arealen jordbruksmark i Västerbottens län, cirka 25 000 hektar, vilket motsvarar ungefär 36 procent av länets jordbruksmark. Med jordbruksmark avses både åkermark och betesmark. Jordbruksmarken är huvudsakligen koncentrerad till kustnära bygder och älvdalar där förutsättningarna för jordbruk historiskt har varit som bäst.

I ett nationellt sammanhang är jordbruksmarken i norra Sverige generellt av mindre omfattning och har, jämfört med de stora och högproduktiva jordbruksområdena i södra Sverige, en mer begränsad andel av den totala livsmedelsproduktionen. Samtidigt utgör jordbruksmarken i Skellefteå en viktig resurs för lokal och regional försörjning, samt för att upprätthålla öppna landskap, biologisk mångfald och kulturmiljövärden. Jordbruket har en lång och betydelsefull historia i kommunen som tydligt har präglat landskapets utformning och karaktär och bidrar till identiteten och attraktionskraften.

Det öppna odlingslandskap som finns i kommunen idag är till stor del ett resultat av långvarigt jordbruk och olika nationella och europeiska stöd som syftar till att bevara jordbruksproduktion, biologisk mångfald och kulturmiljövärden. Ett fortsatt aktivt brukande är en förutsättning för att upprätthålla landskapets karaktär, livsmiljöer för växt- och djurarter samt kulturhistoriska värden. Mot bakgrund av klimatförändringar, ökad beredskap och fortsatt förlust av biologisk mångfald bedöms dessa värden vara viktiga även ur ett långsiktigt perspektiv.

Regionala och kommunala mål

På regional nivå lyfts jordbrukets betydelse bland annat genom regionala utvecklingsstrategin, livsmedelsförsörjningsstrategin samt inom landsbygdsutveckling och beredskap. Den regionala livsmedelsstrategin ”Mer mat från Västerbotten” betonar vikten av att öka den regionala livsmedelsproduktionen, stärka lokal och regional försörjning samt minska sårbarheten i livsmedelskedjan. Strategin lyfter även betydelsen av fysisk planering och behovet av att brukningsvärd jordbruksmark hanteras långsiktigt och strategiskt i kommunernas planering.

Jordbruksmarkens nyttjande

Jordbruksmarken i Skellefteå kommun används främst för vall- och foderproduktion samt bete kopplat till nötkreatursh̊llning i form av mjölk- och köttproduktion. Denna produktionsinriktning är vanlig i norra Sverige och bidrar till att upprätthålla ett aktivt brukande av både åkermark och naturbetesmarker, samtidigt som den håller odlingslandskapet öppet.

Utöver vall- och foderproduktion förekommer även odling av spannmål i mindre omfattning, främst för foderändamål. Odling av oljeväxter förekommer i begränsad utsträckning.

Under senare år har även intresset för lokal livsmedelsproduktion och småskalig odling ökat, vilket har bidragit till viss utveckling av exempelvis grönsaksodling, gårdsförsäljning och lokala livsmedelsföretag inom kommunen.

Jordbruksmarken i kommunen fyller därmed flera funktioner samtidigt, både som en del av landskapets gröna infrastruktur och som förutsättning för levande landsbygder och lokal livsmedelsförsörjning.

Beredskap och livsmedelsförsörjning

Ett aktivt jordbruk och lokal livsmedelsproduktion är viktiga delar av samhällets försörjningsberedskap och robusthet. I Skellefteå finns goda förutsättningar för både storskalig och småskalig livsmedelsproduktion.

Kommunen bedömer att lokal produktion, förädling och distribution av livsmedel kan bidra till ökad motståndskraft och minskad sårbarhet i livsmedelssystemet. Detta gäller både i vardagen och vid störningar, kris eller höjd beredskap. Möjligheten att upprätthålla lokal och regional livsmedelsproduktion har därmed betydelse för kommunens långsiktiga robusthet och försörjningssäkerhet.

Inom och i anslutning till verksamhetsområden kan det även finnas möjligheter att utveckla industriell odling och växthusproduktion, exempelvis genom nyttjande av spillvärme och andra cirkulära resursflöden från industri och verksamheter.

Nya producenter, småskalig odling och lokala marknadsplatser är viktiga både för kommunens näringslivsutveckling och för att stärka den lokala försörjningsberedskapen. Småskalig produktion och lokala lösningar för lagring och förvaring av livsmedel kan bidra till ökad motståndskraft och redundans i livsmedelssystemet. Kommunen ser därför positivt på initiativ som kan stärka lokal livsmedelsproduktion, distribution och matförvaring som en del av ett robust och långsiktigt hållbart samhälle.

Mot denna bakgrund behöver brukningsvärd jordbruksmark ses som en långsiktig strategisk resurs i den fysiska planeringen, där både dagens och framtidens behov av livsmedelsproduktion, beredskap och hållbar resursanvändning beaktas.

Jordbruksmark i ett förändrat klimat

Klimatförändringarna kan på sikt förändra förutsättningarna för livsmedelsproduktion i olika delar av Europa och påverka jordbrukets utvecklingsmöjligheter i norra Sverige. För Skellefteå kommun kan ett varmare klimat innebära längre växtsäsong och möjligheter till en mer diversifierad produktion, vilket redan har bidragit till att odling av exempelvis oljegrödor och vete blivit vanligare. Samtidigt kan produktionsförutsättningarna i andra områden påverkas negativt av exempelvis torka och extrema väderhändelser. Detta är en faktor som behöver beaktas vid långsiktiga bedömningar av jordbruksmarkens värden och framtida användning.

Samtidigt innebär klimatförändringarna ökade risker i form av extrema väderhändelser, såsom kraftig nederbörd, torka och förändrade hydrologiska förhållanden. Dessa faktorer kan påverka skördar, markens bärighet och dess långsiktiga produktionsförmåga.

Mot denna bakgrund finns en potential för ökad livsmedelsproduktion i norra Sverige, men också ett behov av att värna brukningsvärd jordbruksmark och beakta klimatanpassning i planeringen. Det innebär bland annat att säkerställa fungerande dränering, beakta markens bärighet och skapa förutsättningar för ett robust och diversifierat jordbruk.

Brukningsvärd jordbruksmark

Bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken gäller brukningsvärd jordbruksmark. Mark som används för odling eller bete är i regel att betrakta som brukningsvärd. Även mark som inte brukas aktivt kan omfattas av bestämmelsen om den har kvar sin produktionsförmåga och kan återtas i jordbruksproduktion. Bedömningen om jordbruksmarken är brukningsvärd ska utgå från markens långsiktiga förutsättningar för jordbruk och inte enbart från hur marken används vid en given tidpunkt.

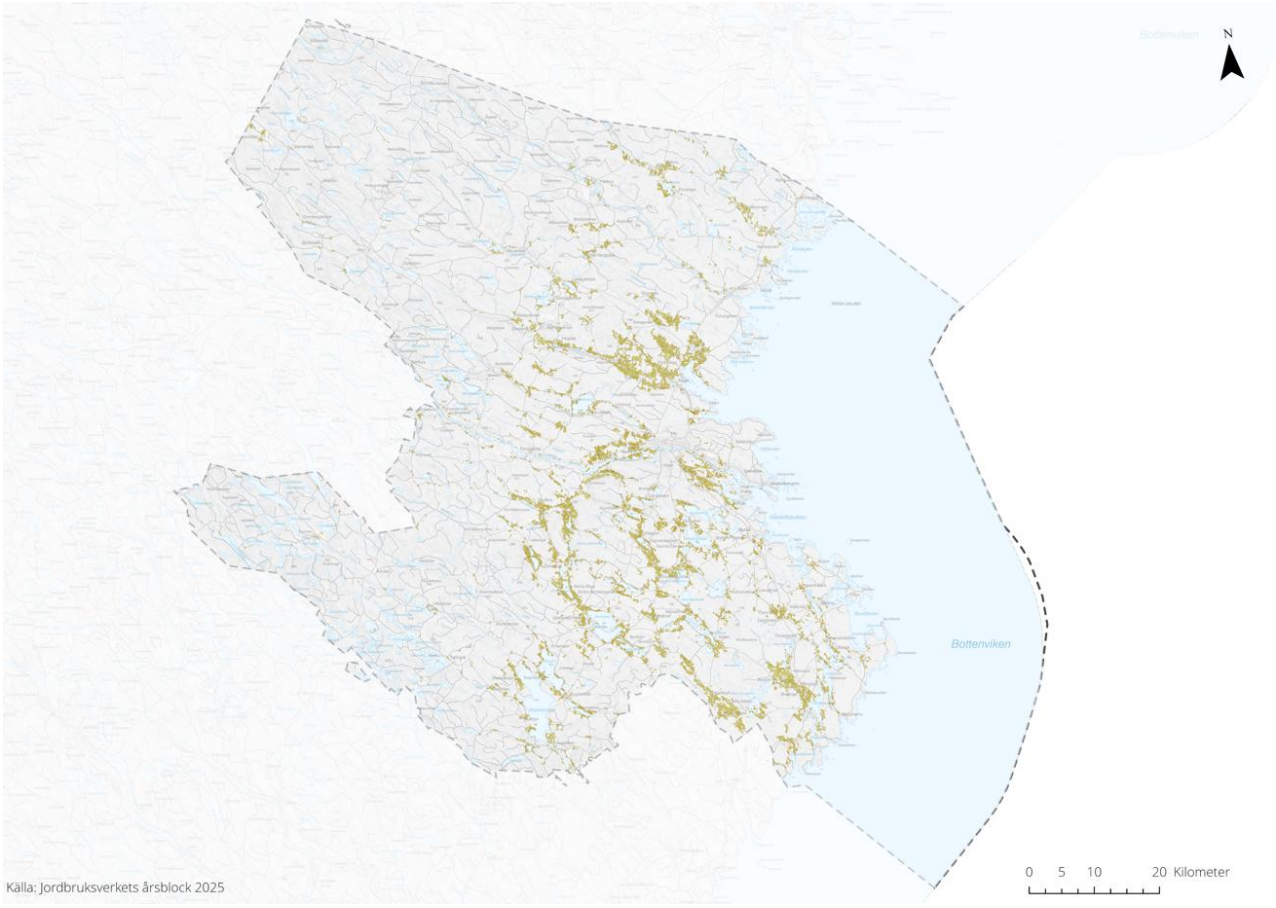
Vid bedömningen behöver marken också ses i sitt sammanhang och i relation till det omgivande jordbrukslandskapet. Mark som ligger avskild från annan jordbruksmark, är omgiven av bebyggelse eller skog, är kringskuren av vägar eller av andra skäl är svår att bruka rationellt kan i vissa fall bedömas ha ett lägre brukningsvärde.

Avgörande för bedömningen är bland annat markens läge, beskaffenhet, produktionsförmåga, arrondering och övriga förutsättningar för rationellt brukande. Närhet till brukningscentrum och vilken typ av jordbruksverksamhet som bedrivs kan också påverka brukningsvärdet.

Brukningsvärdet bedöms därför utifrån markens långsiktiga förutsättningar för jordbruk samt dess funktion i det omgivande jordbrukslandskapet.

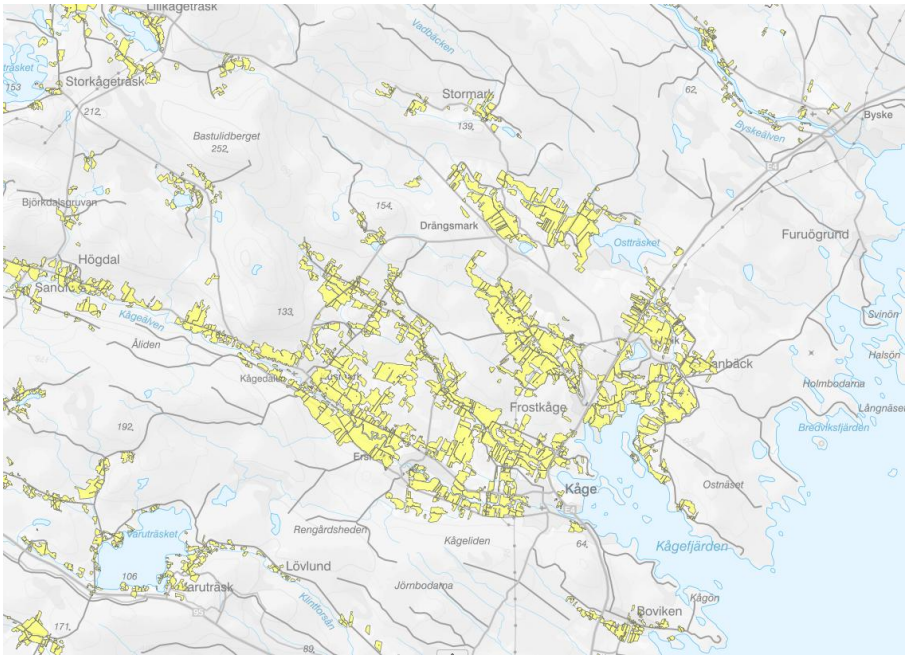
Jordbruksmarkens arrondering i kommunen

Inom kommunen är jordbruksmarken huvudsakligen koncentrerad till kustnära bygder, dalgångar och byastrukturer, där den ofta utgör en del av sammanhängande brukningsenheter/jordbruksblock med lång kontinuitet. Mark i inlandet är i större utsträckning mer småskalig och fragmenterad. Samtidigt kan även mindre eller perifert belägen jordbruksmark ha betydelse som komplement i brukningssystemet eller som reserv för framtida livsmedelsproduktion.

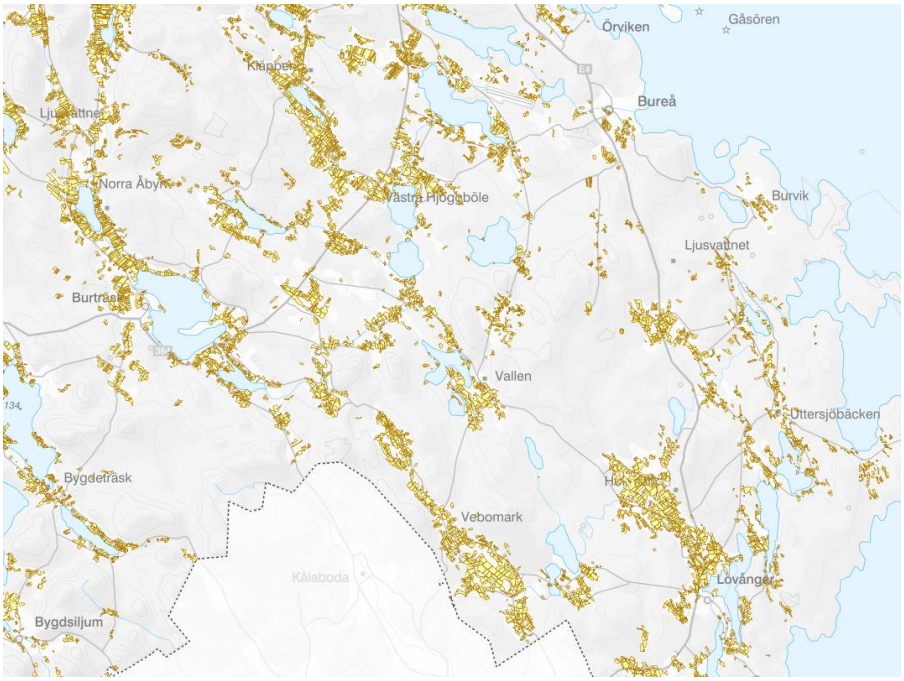


Figur 1. Jordbruksmark i Skellefteå kommun.

De mest sammanhängande och produktionsmässigt betydelsefulla jordbruksområdena återfinns i Burträsk- och Lövångersbygden samt Kågedalen, där marken utgör en viktig bas för ett aktivt och rationellt jordbruk. Även marker i Skellefteå kommundel är relativt sammanhängande.



Figur 2. I Kågedalen finns ett av de mest sammanhängade jordbruksmarksområdena.

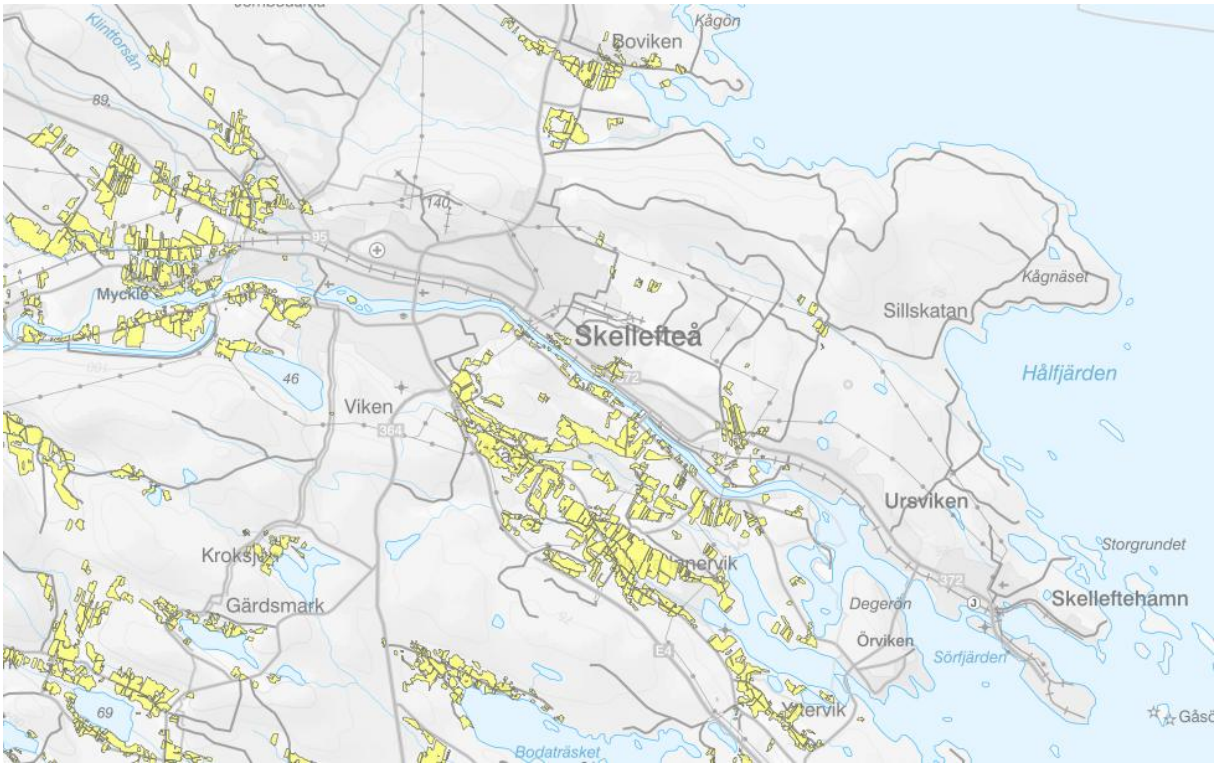


Figur 3. I Burträsk - och Lövångersbygden finns stora och sammanhängande jordbruksmarksområden.

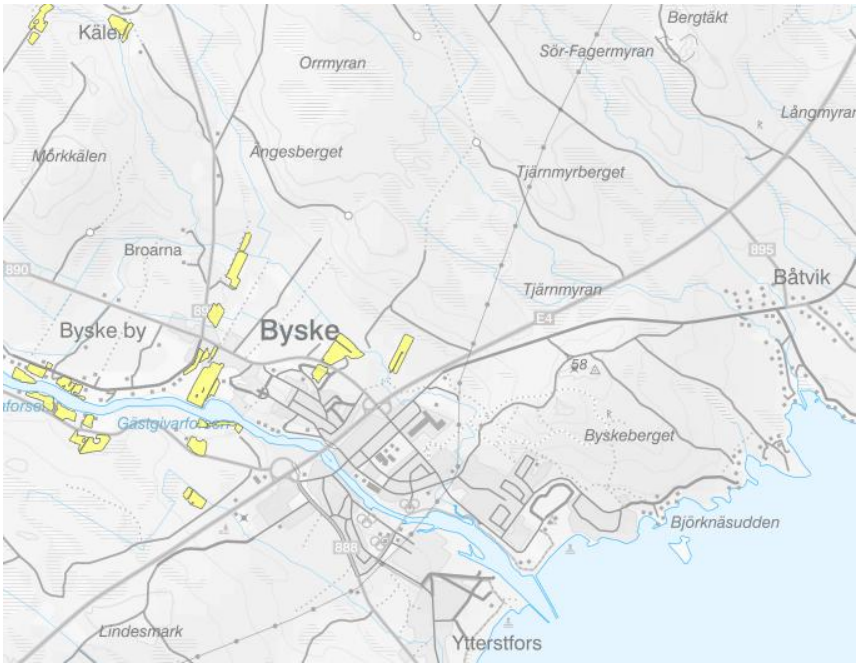
Stads- och tätortsnära jordbruksmark

Jordbruksmarkens struktur och arrondering varierar samtidigt inom kommunen. I stadsområdet, Skelleftedalen, och i anslutning till kommunens större tätorter utgör vissa områden delar av större sammanhängande jordbrukslandskap medan andra områden i högre grad påverkas av bebyggelse, vägar och annan infrastruktur. Förutsättningarna för rationellt jordbruk kan därför skilja sig mellan olika delar av kommunen och behöver bedömas utifrån platsens specifika förhållanden.

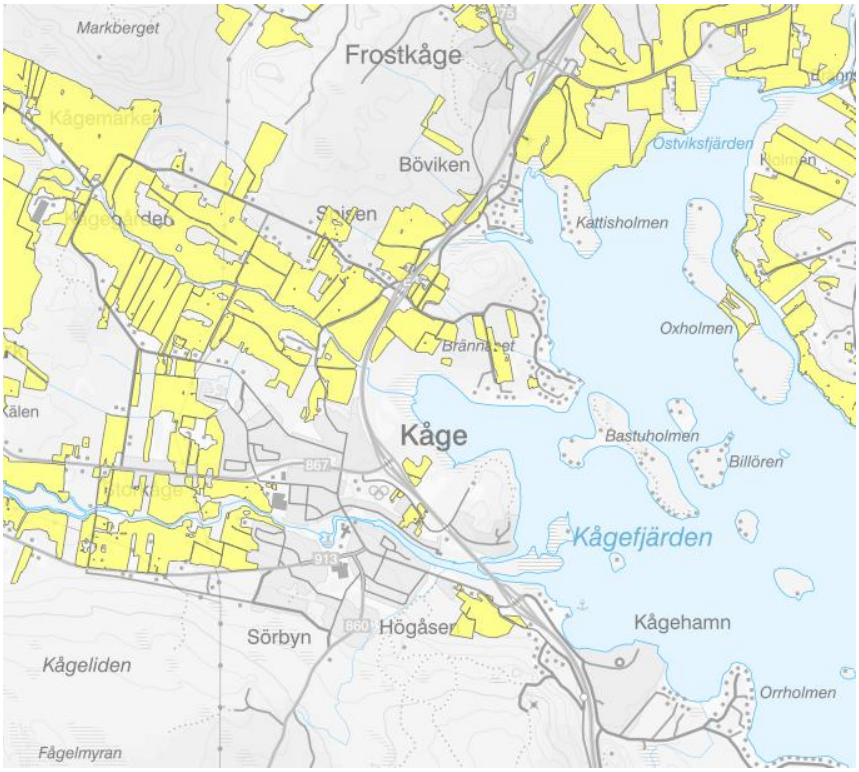
Vid bedömning av jordbruksmarkens brukningsvärde behöver hänsyn tas både till markens egna förutsättningar och till dess funktion i det omgivande jordbrukslandskapet. Även tätortsnära jordbruksmark kan utgöra en viktig del av ett fungerande jordbrukssystem och bidra med värden kopplade till livsmedelsproduktion, landskapsbild, kulturmiljö och biologisk mångfald.



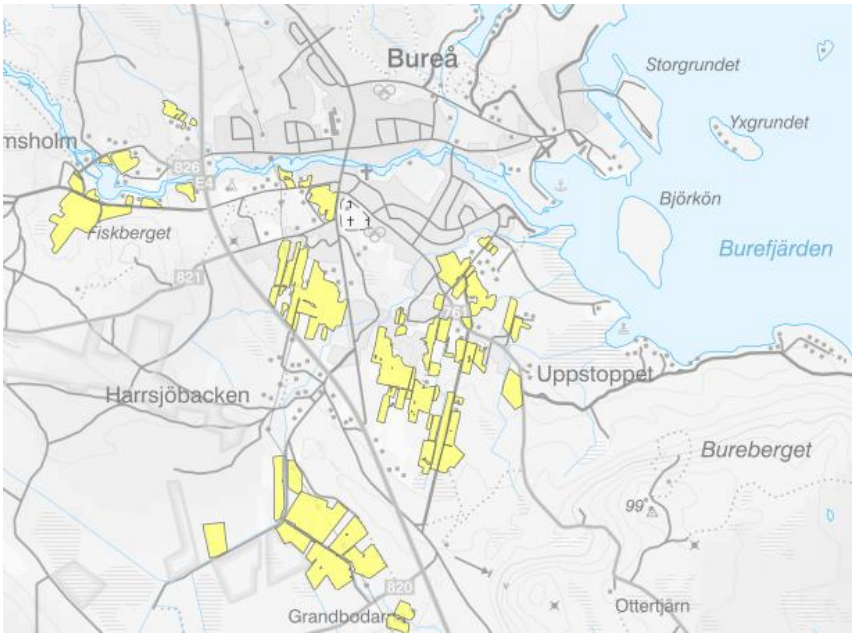
Figur 4. Jordbruksmark kring stadsområdet Skelleftedalen.



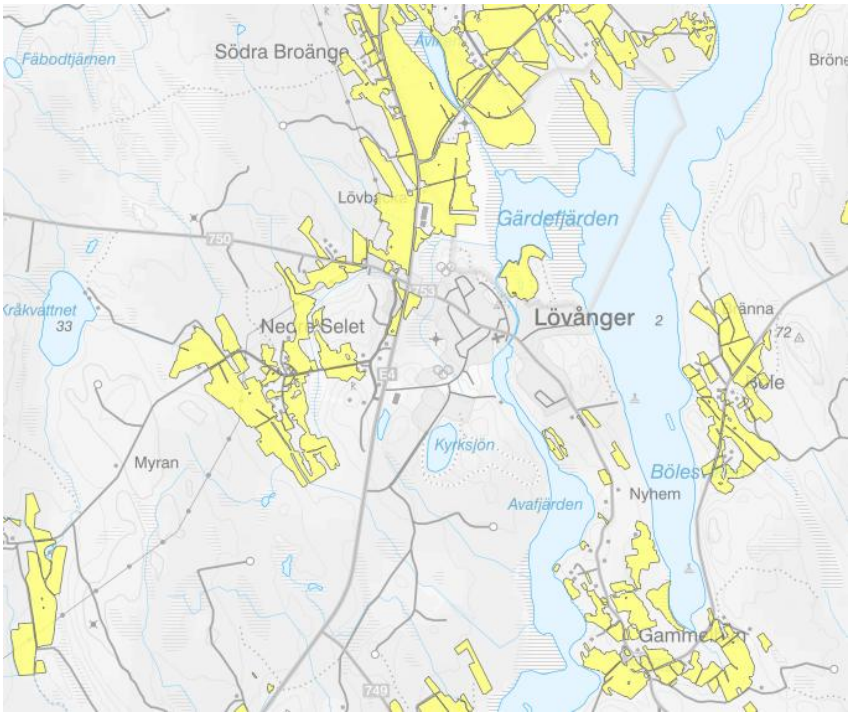
Figur 5. Jordbruksmark kring tätorten Byske.



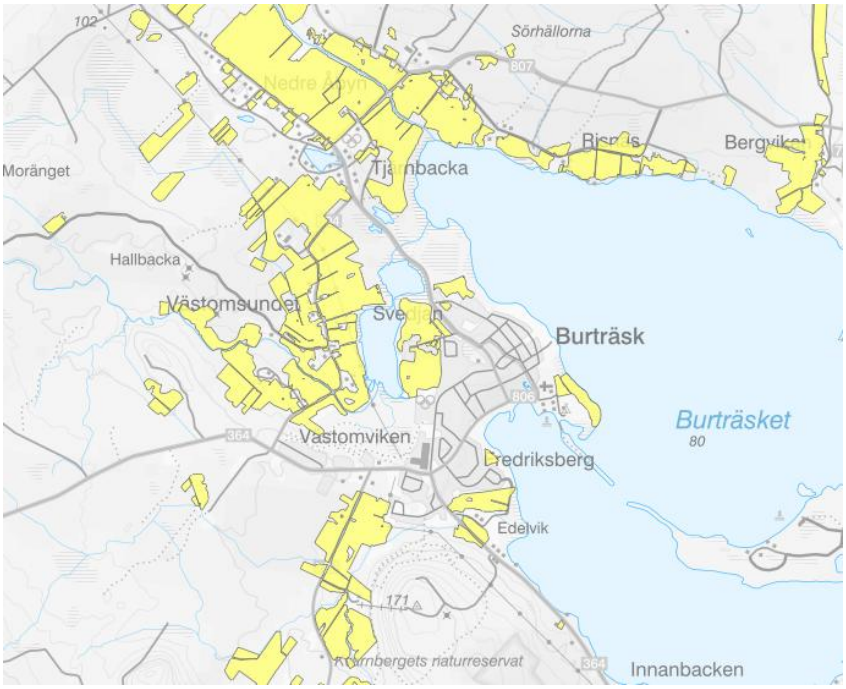
Figur 6. Jordbruksmark kring tätorten Kåge.



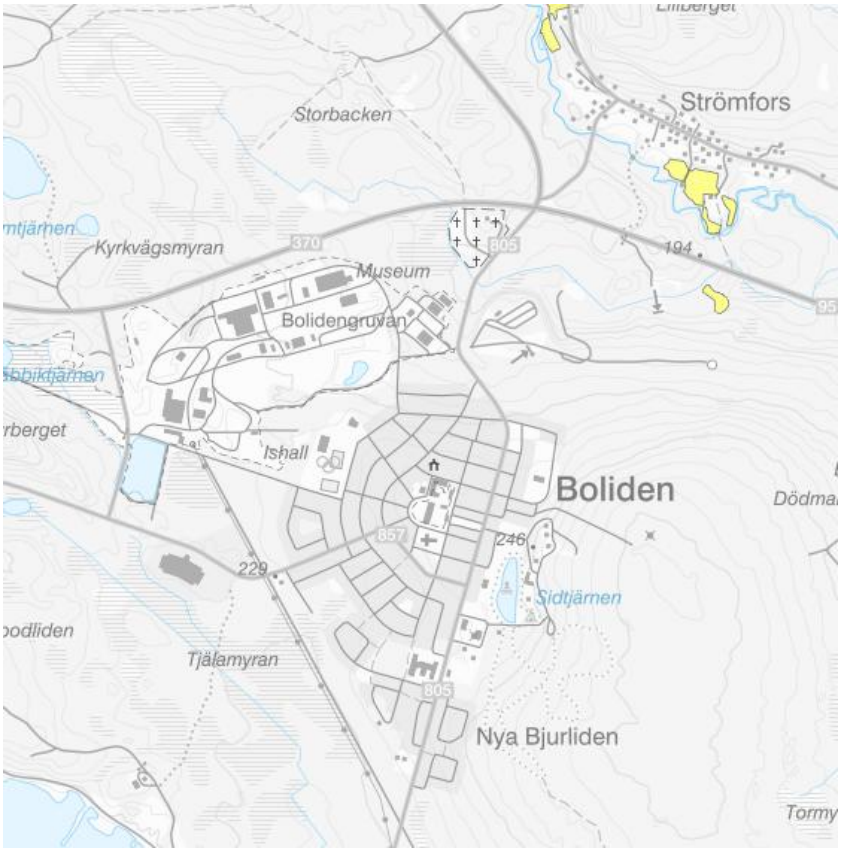
Figur 7. Jordbruksmark kring tätorten Bureå.



Figur 8. Jordbruksmark kring tätorten Lövånger.



Figur 9. Jordbruksmark kring tätorten Burträsk.



Figur 10. I Boliden finns ingen jordbruksmark i närheten av tätorten.



Figur 11. I Jörn finns ingen jordbruksmark i närheten av tätorten.

Avvägningar mellan jordbruksmark och väsentliga samhällsintressen

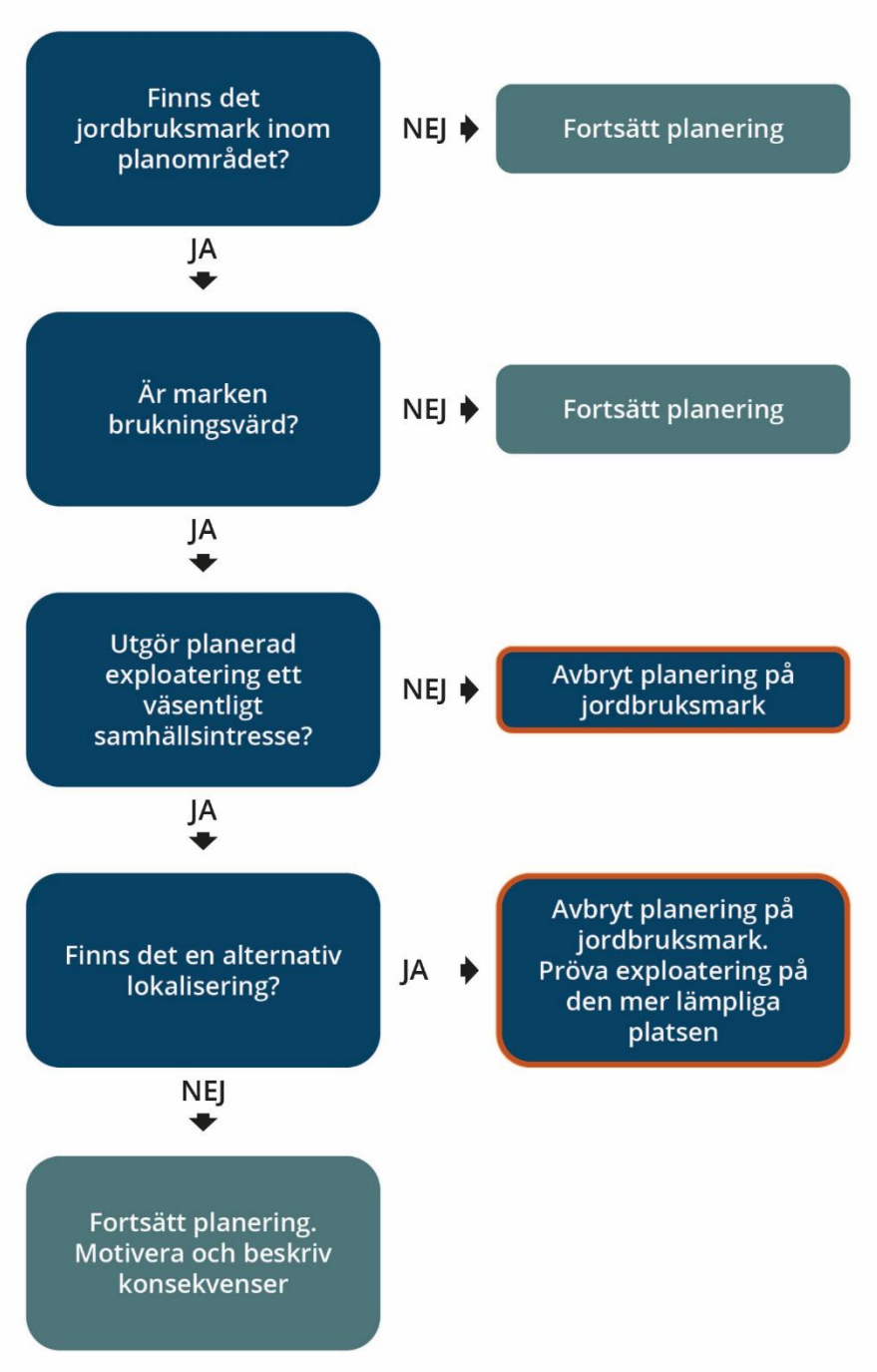
Skellefteå kommun står inför en fortsatt utveckling och ett långsiktigt behov av mark för bostäder, verksamheter och infrastruktur. Mot bakgrund av kommunens utveckling och ökade efterfrågan på mark för bebyggelse och verksamheter kan behov uppstå av att väga jordbruksmarkens värden mot andra allmänna intressen, särskilt i stads- och tätortsnära lägen.

Skellefteå kommuns generella ställningstagande är att verka för att sammanhängande och produktiv jordbruksmark bevaras samt att fragmentering och successivt ianspråktagande av jordbruksmark begränsas. Kommunen bedömer därför att det är särskilt viktigt att värna de större, sammanhängande jordbruksområdena i kommunen.

Samtidigt bedömer kommunen att det i vissa fall kan finnas behov av att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk, exempelvis för att möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling av tätorter eller för samhällsviktig infrastruktur. Sådana situationer kräver noggranna avvägningar där både jordbruksmarkens värden och behovet av en hållbar samhällsutveckling beaktas. Ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark ska därför ske restriktivt och endast när ett väsentligt samhällsintresse inte kan tillgodoses på annan mark inom eller i anslutning till orten.

Eventuella ianspråktaganden av jordbruksmark behöver utredas och motiveras genom flera planeringsnivåer i kommunens fysiska planering, för att slutligen prövas. Flödesschemat på nästa sida beskriver frågor och avvägningar som behöver beaktas när ianspråktagande av jordbruksmark övervägs.

Beslutsprocess vid planering på jordbruksmark



Figur 12. Flödesschema för hantering av jordbruksmark i den fysiska planeringen i Skellefteå kommun.

Kommunala planeringsförutsättningar

I Skellefteå kommun finns ett antal planeringsförutsättningar som kan aktualisera avvägningar mellan brukningsvärd jordbruksmark och andra allmänna intressen. Ofta handlar det om en kombination av flera förutsättningar och intressen, men det kan också vara en enskild omständighet som i det enskilda fallet bedöms väga tungt:

- kommunen har flera tätortsnära jordbruksområden där behovet av avvägningar mellan stads- och tätortsutveckling och jordbruksmark kan uppstå. Detta hänger samman med kommunens ambition att skapa en sammanhållen och tillgänglig kommun med attraktiva livsmiljöer, där utveckling sker i anslutning till befintliga orter, service, kollektivtrafik och infrastruktur. På så vis kan spridd bebyggelsestruktur undvikas. Sammanhängande bostadsbebyggelse och hållbara ortsstrukturer kan bidra till:
    - kortare transportavstånd
    - minskad klimatpåverkan
    - bättre förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik
    - förbättrad tillgång till service, rekreation och samhällsfunktioner
    - positiva effekter för folkhälsa och social hållbarhet
    - minskade kostnader för infrastrukturutbyggnad
- markföroreningar, både naturligt förekommande förhållanden såsom sulfidjordar och föroreningar som uppkommit genom tidigare industriell verksamhet innebär i vissa områden i kommunen omfattande saneringsbehov, tekniska svårigheter eller höga kostnader för exploatering på alternativ mark. I och omkring vissa tätortsområden kan redan ianspråktagen mark vara förknippad med föroreningar, komplicerade markförhållanden eller behov av omfattande tekniska åtgärder för att möjliggöra ny bebyggelse. Detta kan påverka möjligheterna att genomföra exploatering på annan mark och behöver därför vägas in som en del av den samlade lokaliseringsprövningen och avvägningen mellan olika samhällsintressen.
- behov av ny eller utvecklad infrastruktur kan i vissa fall aktualisera avvägningar mellan jordbruksmark och allmänna intressen. Det kan exempelvis handla om transportinfrastruktur, teknisk försörjning eller andra samhällsviktiga funktioner där lokaliseringen är avgörande för funktion, robusthet eller är samhällsekonomiskt effektivt.
- behov av att samtidigt ta hänsyn till andra allmänna intressen, exempelvis rennäring, värdefull grönstruktur, naturvärden och kulturmiljöer, kan i vissa fall påverka möjligheterna att lokalisera bebyggelse och verksamheter till annan mark. Sådana målkonflikter behöver vägas in i den samlade bedömningen av alternativa lokaliseringar.

De planeringsförutsättningar som beskrivs ovan innebär inte i sig att brukningsvärd jordbruksmark kan tas i anspråk. Om ett ianspråktagande övervägs behöver kommunen i varje enskilt fall göra en samlad avvägning där jordbruksmarkens långsiktiga värden vägs mot andra allmänna intressen i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

Exempel på väsentliga samhällsintressen

Vilka väsentliga samhällsintressen som kan bli aktuella behöver bedömas när planeringen konkretiseras. Nedanstående exempel på väsentliga samhällsintressen lyfts fram i Länsstyrelsen Västerbottens vägledning om jordbruksmark i fysisk planering och utgår från de exempel som anges i förarbetena till miljöbalken:

- att tillgodose det kommunala bostadsförsörjningsbehovet
- att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra
- att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- att säkerställa viktiga rekreationsintressen

Att en exploatering avser något av de ändamål som nämns i förarbetena innebär inte automatiskt att den utgör ett väsentligt samhällsintresse. Bedömningen behöver alltid göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Utifrån kommunens förutsättningar bedöms även följande intressen i vissa fall kunna utgöra väsentliga samhällsintressen:

- att skapa förutsättningar för en jämlik tillgång till samhällsviktiga verksamheter, samhällsservice samt viktiga anläggningar för idrott, fritid och rekreation
- att skapa förutsättningar för större verksamhets- och industrietableringar av betydelse för kommunens och regionens utveckling
- att säkerställa behovet av goda, säkra och hållbara transportmöjligheter

Hantering av jordbruksmark i den fysiska planeringen

Om ianspråktagande av jordbruksmark övervägs behöver flera frågor utredas och bedömas. Det handlar bland annat om att bedöma jordbruksmarkens brukningsvärde, om det finns ett väsentligt samhällsintresse som motiverar markanspråket samt om behovet kan tillgodoses på annan mark. Dessa bedömningar behöver göras utifrån planeringens syfte och detaljeringsgrad och kan därför behöva utvecklas successivt genom olika planeringsskeden.

Exploateringens lokalisering och utformning behöver prövas så att påverkan på jordbruksmarkens brukningsvärde och möjligheten till fortsatt rationellt brukande så långt som möjligt begränsas.

- *Brukningsvärde* – om ianspråktagande av jordbruksmark övervägs behöver en bedömning om jordbruksmarkens brukningsvärde utredas. Utredningen bör utgå från ett långsiktigt hushållningsperspektiv och bland annat utgå utifrån markens läge, beskaffenhet, produktionsförmåga, arrondering, tillgänglighet och övriga förutsättningar för rationellt brukande. Utredningen bör även väga in övriga relevanta värden i den samlade bedömningen, exempelvis värden för livsmedelsproduktion, landskapsstruktur, natur- och kulturvärden.
- *Motivera väsentligt samhällsintresse* – om ianspråktagande av jordbruksmark övervägs behöver det bedömas om det finns ett väsentligt samhällsintresse som motiverar markanspråket. Det väsentliga samhällsintresset bör redovisas och motiveras i samband med att den alternativa lokaliseringsutredningen tas fram.
- *Alternativ lokaliseringsutredning* – om ianspråktagande av jordbruksmark övervägs behöver en alternativ lokaliseringsutredning göras om behovet kan tillgodoses på annan mark.

Hantering i olika planeringsskeden

För att bedömningarna som listas ovan ska bli relevanta och ändamålsenliga behöver detaljeringsgraden anpassas till respektive planeringsnivå och till de förutsättningar som finns i respektive plan. Översiktsplanen och de fördjupade översiktsplanerna hanterar ofta långsiktiga utvecklingsinriktningar och större geografiska områden, där det i tidiga skeden kan finnas osäkerheter kring exakt lokalisering, omfattning och genomförande. I senare planeringsskeden konkretiseras planeringen successivt, vilket ger bättre förutsättningar att göra bedömningen utifrån den aktuella markanvändningen och platsens förutsättningar.

Det innebär att bedömningarna och utredningar kan behöva göras i olika steg, där man i ett tidigare skede gör mer översiktliga och övergripande utredningar och bedömningar. Denna analys kan sedan kompletteras allteftersom i de olika planeringsfaserna då den föreslagna markanvändningen och lokaliseringen konkretiseras.

Översiktsplan

I den kommuntäckande översiktsplanen redovisas kommunens långsiktiga utvecklingsinriktning och långsiktiga behov. Översiktsplanen redovisas på en övergripande nivå, vilket innebär att översiktsplanen inte pekar ut nya bostadsområden, verksamhetsområden eller infrastruktursatsningar som innebär att enskilda avvägningar mot brukningsvärd jordbruksmark kan göras. Planen beskriver istället kommunens övergripande syn på hushållning med jordbruksmark samt i vilka geografiska sammanhang och för vilka utvecklingsbehov sådana avvägningar kan bli aktuella.

I Skellefteå kommun bedöms sådana avvägningar främst kunna aktualiseras i tätortsnära lägen, där allmänna intressen och utvecklingsbehov sammanfaller. Kommunen är geografiskt mycket stor och utvecklingen kan ske under lång tid och i olika delar av kommunen. I översiktsplaneskedet finns därför ofta osäkerheter kring exakt lokalisering, typ av exploatering och omfattning. Det innebär att det i detta skede inte alltid är möjligt eller ändamålsenligt att genomföra fullständiga lokaliseringsutredningar eller att peka ut exakta markanspråk.

Fördjupade översiktsplaner (FÖP)

För Skellefteå kommuns större tätorter finns i de flesta fall fördjupade översiktsplaner som konkretiserar översiktsplanens inriktningar geografiskt. På denna planeringsnivå har man ofta en tydligare bild av vilken typ av markanvändning som kan bli aktuell och inom vilket område utvecklingen kan komma att ske.

Utredningar som tas fram på FÖP-nivå bör därför utreda eventuellt ianspråktagen jordbruksmark på en nivå som motsvarar planens syfte, detaljeringsgrad och kunskapsläge. I de fall där utredningen blir på en mer övergripande nivå, behöver man i senare planeringsskede, exempelvis i samband med ett planprogram eller detaljplan utreda markens brukningsvärde mer detaljerat.

Om jordbruksmark pekas ut för möjlig exploatering i FÖP-skede bör minst en översiktlig bedömning av markens brukningsvärde genomföras. Det bör också framgå varför platsen bedöms vara aktuell och vilka alternativa lokaliseringar som har övervägts.

Planprogram

Planprogram är ett bra verktyg för att utreda mer detaljerat inför detaljplaneskede i de fall utredningarna tagits fram på översiktlig nivå.

Detaljplan

I detaljplaneskedet är den föreslagna markanvändningen och lokaliseringen oftast mer konkret. Alternativa lokaliseringar bör därför i första hand ha utretts i tidigare planeringsskeden, exempelvis i fördjupad översiktsplan eller planprogram. Det ska finnas en tydlig koppling mellan tidigare avvägningar och den fortsatta prövningen i detaljplan.

Om lokaliseringsfrågan inte tidigare har utretts tillräckligt behöver alternativa lokaliseringar utredas och redovisas i detaljplanearbetet. Tidigare genomförda utredningar kan också behöva fördjupas, aktualiseras eller kompletteras utifrån planförslagets omfattning och platsens förutsättningar.

Jordbruksmark i landsbygdsområden

Även mindre åtgärder och enstaka bostadshus kan omfattas av bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark. Bedömningen behöver göras utifrån platsens brukningsvärde, påverkan på det omgivande jordbruket och förutsättningarna för fortsatt rationellt brukande.

Praxis och rättsliga utgångspunkter

Rättspraxis kring 3 kap. 4 § miljöbalken har successivt tydliggjort att skyddet för brukningsvärd jordbruksmark ska tillämpas restriktivt och att kommunen behöver kunna motivera både behovet av exploateringen och varför alternativa lokaliseringar inte bedöms vara tillräckliga.

Praxis visar att även mindre exploateringar kan omfattas av bestämmelsen. Enstaka enbostadshus eller mindre kompletteringar bedöms normalt inte utgöra sådana väsentliga samhällsintressen som krävs för att brukningsvärd jordbruksmark ska få tas i anspråk. Bedömningen görs dock utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och i relation till platsens förutsättningar och sammanhang.

Rättspraxis tydliggör även att frågan om mark är brukningsvärd inte avgörs av om markägaren själv väljer att bruka marken eller inte. Mark kan fortsatt bedömas som brukningsvärd även om den inte används aktivt för tillfället, om den har förutsättningar att åter tas i jordbruksproduktion och ingår i ett sammanhängande jordbrukslandskap. Vid bedömningen vägs bland annat markens läge, beskaffenhet, produktionsförmåga och möjligheten till rationellt brukande in. Även mark som idag är obrukad eller håller på att växa igen kan därför omfattas av skyddet om den bedöms ha betydelse för nuvarande eller framtida jordbruksproduktion.

Praxis visar även att brukningsvärde behöver bedömas i ett större sammanhang. Även små intrång i jordbruksmark kan få betydelse om de bidrar till fragmentering eller försämrade brukningsförutsättningar. Domstolar har i flera fall betonat att ett successivt ianspråktagande, så kallat ”nagga i kanten”, kan få kumulativa effekter över tid och leda till att sammanhängande jordbruksmark successivt förlorar sin funktion och sitt brukningsvärde.

Rättspraxis visar också att kommunen behöver kunna redovisa varför alternativa lokaliseringar inte bedöms vara tillräckliga. Det räcker normalt inte att konstatera att en annan plats är mindre attraktiv eller mer kostsam. För att brukningsvärd jordbruksmark ska kunna tas i anspråk behöver kommunen visa att alternativa lokaliseringar inte är tillfredsställande ur ett samhällsbyggnadsperspektiv, exempelvis utifrån tekniska, funktionella eller långsiktiga strukturella förutsättningar.

Detta innebär sammantaget att frågor om jordbruksmark behöver hanteras långsiktigt och strategiskt i den fysiska planeringen, genom de olika planeringsnivåerna, där både direkta och successiva effekter på jordbrukslandskapet beaktas.