

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Till Camilla Adolfsson, regeringens särskilda utredare för "Miljötilståndsutredningen KN2023:02"

31 maj 2024

Nätverket för solparker förslag till en mer tydlig och förutsägbar miljöprövning av solparker

Nätverket för solparker är ett branschsamarbete som samlar huvuddelen av de stora aktörer som investerar i utbyggnaden av storskalig solkraft på mark, så kallade solparker. Företagen inom Nätverket för solparker är alla aktiva på den svenska och i många fall den globala marknaden. Med stora privata investeringar och helt utan statliga subventioner har företagen inom Nätverket för solparker möjlighet att förse Sverige med ett avsevärt bidrag av ny elproduktion både på kort sikt och till år 2045.

Solbranschens bedömning är att vi kan leverera minst 30 TWh solkraft till år 2030. Det ska jämföras med de dryga 3 TWh som solkraften producerade under år 2023. Den förväntade ökningen fram till år 2030 och även därefter väntas framför allt komma från etablering av storskalig solkraft från solparker.

Kostnaderna för att producera och bygga storskalig solelproduktion och lagring sjunker kontinuerligt. Redan nu är investeringskostnaderna för solparker bland de lägsta jämfört med andra kraftslag och väntas dessutom halveras till 2045 enligt Svenska kraftnäts senaste långsiktiga marknadsanalys från januari 2024.¹

Nätverket för solparker ser positivt på regeringens ambitioner att förkorta och förenkla tillståndprocesserna för bland annat förnybar elproduktion och vi ser fler sätt att påskynda och förenkla för att solbranschen snabbt ska kunna bidra till Sveriges klimatomställning.

Nätverket för solparker vill ge följande inspel till utredningen som förslag på åtgärder relaterade till miljöprövningen av solparker:

Övergripande förslag

1. Nätverket för solparker föreslår en 13:e paragraf i 12 kap. miljöbalken, "Tillstånd för solbruk". I den föreslagna paragrafen definieras vad som är solbruksanläggningar och hur en solbruksanläggning ska prövas. Syftet är att skapa större klarhet i hur solparker ska prövas, vilket såväl länsstyrelserna som branschen har efterfrågat. Prövning enligt den föreslagna 13 § ska utmynna i ett tillståndsbeslut som vinner laga kraft och ger berörd kommun möjlighet att yttra sig om solparkens etablering, något som efterfrågats av flera parter.
2. Vi föreslår att mindre solparker som uppförs, exempelvis av bönder eller enskilda fastighetsägare på mark, undantas från miljöprövning. Dessutom ger vi förslag om en ökad möjlighet att differentiera miljöprövningen för solparker under 100 hektar som

¹ Svenska kraftnät, Långsiktig marknadsanalys, Scenarier för kraftsystemets utveckling fram till 2050, s.38, januari 2024

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

anläggs på marker med låga naturvärden och med låg bördighet eller svårbrukade förhållanden.

3. I dag sker en form av dubbelprövning av en solpark då parken som helhet först prövas av länsstyrelsen, och de transformatorstationer som ingår i solparken därefter bygglovsprövas av kommunen. Nätverket för solparker anser att kravet på bygglov för transformatorstationen ska tas bort. Syftet med en transformatorstation är endast att överföra elen från solparken till det allmänna elnätet. Därmed kan den inte anses utgöra en byggnad med syfte för människor att vistas i. Dessutom är den placerad inom ramen för det område som prövas av länsstyrelsen.
4. Det bör förtydligas i miljöbalken att fler samhällsintressen kan samverka på jordbruksmark. Det skulle kunna leda till tydligare möjlighet för länsstyrelsen att ta ställning till solparker där det finns en avsikt att fortsätta bruka marken inom solparksområdet. Det skulle således innebära att marken som används inom en solpark inte per automatik anses tas ur bruk. Det skulle också vara i linje med hur andra EU-länder valt att ta sig an frågan om etablering på jordbruksmark.
5. Nätverket för solparker föreslår också att det tas fram en tydlig vägledning eller föreskrift om lokaliseringsutredningens omfattning och innehåll. Solparker lokaliserade på annan mark än brukningsvärd jordbruksmark ska inte omfattas av krav på lokaliseringsutredning.

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Bakgrund

Otydlig tillståndsprocess hindrar utvecklingen

Storskaliga solparker är en relativt ny typ av verksamhet i Sverige. En solpark utgör inte en miljöfarlig verksamhet och kräver enligt nuvarande lagstiftning inte ett miljötillstånd. Däremot innebär solparker ofta att naturmiljön ändras på ett väsentligt sätt vilket aktualiserar anmälan enligt 12 kap 6 §, som reglerar *Jordbruk och annan verksamhet*. Det gäller i princip för alla solparker, oavsett storlek och bedömning om betydande miljöpåverkan. I praktiken har det lett till otydliga och oförutsägbara processer, långa handläggningstider och många avslag. Detta trots att solparker generellt inte kan anses ha en betydande miljöpåverkan.

Miljölagstiftningen är i dagsläget inte anpassad för att hantera storskaliga solparker och det saknas vägledning från nationella myndigheter kring hur länsstyrelser och solparksaktörer ska förhålla sig till prövningprocessen. Att länsstyrelserna, och även miljödomstolarna, delvis har tolkat nuvarande lagstiftning olika har skapat ytterligare oförutsägbarhet kring vad som egentligen gäller.

Otydligheten handlar bland annat om när en verksamhet innebär betydande miljöpåverkan, samt vilka underlag som är rimliga för att prövningen ska kunna göras. Det saknas även stöd för avvägningen mellan olika markanvändningsintressen, såsom jordbruksmark och energiförsörjning.

Som regelverket är utformat genomgår en solparksanläggning en typ av dubbelprövning då uppförande av själva solpanelerna anmäls till länsstyrelsen enligt miljölagstiftningen, och för transformatorstationerna inom solparken söks bygglov till kommunen enligt plan- och bygglagen. Trots att solparker som helhet inte omfattas av bygglovskrav finns exempel på enskilda kommuner som har krävt bygglov även för solparken. Det leder till att hela anläggningen genomgår en dubbelprövning hos kommun och länsstyrelse.

Om någon form av mark som historiskt har klassats som jordbruksmark tas i anspråk måste det redogöras för att etableringen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark än jordbruksmark tas i anspråk. Detta medför att en lokaliseringsutredning måste tas fram. Kravet på en lokaliseringsutredning gäller oaktat om marken brukas i dagsläget, skick på jordbruksmarken eller om den av andra skäl inte används till jordbruksändamål. Det är dock otydligt hur omfattande en sådan utredning ska vara – bland annat finns exempel där länsstyrelser i samrådsprocessen hänvisat till att den ska täcka hela eller till och med flera elprisområden. I en lokaliseringsutredning tas inte heller någon hänsyn till om de alternativa platserna för lokalisering ens är aktuella utifrån ett markägarperspektiv. Lokaliseringsutredningarna kan därför också i många fall anses vara fiktiva exempel på platser som aldrig skulle vara realiserbara. Dessutom jämförs solparker med andra verksamheter som schaktar bort eller förstör jordbruksmarken vilket inte kan vara rimligt eftersom detta inte sker vid anläggning av en solpark.

De rättsliga diskussionerna kring möjligheterna att etablera solparker på jordbruksmark har sitt ursprung i olika tolkningar av miljöbalkens skrivningar. En grundfråga handlar om huruvida solparker anses medföra en *”ändrad användning av mark- eller vattenområden”* enligt MB 2 kap. 6 § (vår fetstil):

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Val av plats

6 § För en verksamhet eller åtgärd som **tar i anspråk ett mark- eller vattenområde** ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

*Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt (...) 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller **ändrad användning av mark- eller vattenområden**.*

Av den proposition som lades fram av regeringen 1985, där man föreslog att en lag om hushållning med naturresurser skulle införas, framgår att det ianspråktagande som åsyftas i första stycket innefattar åtgärder som "på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion".² Som exempel på åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion anges utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar och ledningar. För åtgärder som innebär en varaktigt förändrad användning av mark ska skrivningarna under MB 3 kap. 4 § tillämpas:

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningvärd 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.

Lagtexten ovan innebär först och främst att verksamheter som innebär en förändrad markanvändning enbart får anläggas på jordbruksmark om de anses tillgodose väsentliga samhällsintressen. Att solparker utgör ett väsentligt samhällsintresse har fastslagits i ett flertal domslut av både Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen.³ Trots detta fortsätter länsstyrelserna i många fall att på olika sätt argumentera för att jordbruksmark är ett tyngre vägande samhällsintresse och har ansett att det bör gå att hitta annan mark som kan användas för anläggande av solparker. Mot bakgrund av detta har flertalet ansökningar om att etablera solparker på jordbruksmark avslagits.^{4,5} Detta har gjorts trots att etableringen av en solpark är helt reversibel och inte innebär hårdgörande av mark utöver den lilla yta som krävs för att anlägga en transformatorstation. Det kan ifrågasättas om formuleringen "att varaktigt dra jordbruksmark ur biologisk produktion" även ska inkludera solparker, där produktion av biomassa sker under hela livslängden genom att den underliggande växtligheten bevaras.

Sammanfattningsvis innebär prövningsprocessen och det oklara rättsläget stora utmaningar för den

² Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. sid 158.

³ Se t.ex. Mark- och miljödomstolen, dom 2022-11-22 i mål nr M 2797-21, 2022, s. 7, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-11-

22 i mål nr M 15064-21, 2022, s. 3

⁴ Mark- och miljödomstolen, dom 2023-10-19 i mål nr M 2935-23, 2023, s. 5

⁵ Mark- och miljödomstolen, dom 2022-11-22 i mål nr M 2797-21, 2022, s. 5

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

som vill etablera solkraft i Sverige – något som även påpekats av flera länsstyrelser som själva efterfrågat tydliga nationella riktlinjer kring hur dessa ärenden ska hanteras.⁶

Regeringens förslag om en implementering av MKB-direktivet och dess konsekvenser för prövning av solparker

I december 2023 presenterade regeringen promemorian ”Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet”, KN2023/04664. I promemorian presenteras förslag till justeringar i lagstiftningen som får stor påverkan på prövningen av solparker. Nätverket för solparker har svarat på remissen till promemorian och våra synpunkter kan sammanfattas enligt nedan:

- Vi ser stor risk för att några av de föreslagna ändringarna kommer medföra att arbetet med att etablera anläggningar för ny förnybar elproduktion försenas.
- Vi bedömer att nuvarande skrivningar i förslaget kommer att ge upphov till tolkningssvårigheter och leda till ökad arbetsbelastning och ett ökat antal domstolsprocesser.
- Vi anser att regeringen bör förtydliga att det liggande lagförslaget omfattar solparker oavsett marktyp.
- Nätverket för solparker anser att det är av avgörande vikt att de föreslagna ändringarna kompletteras med övergångsbestämmelser.
- Vi anser att det kan vara motiverat att lagstiftningen ger utrymme för fler nivåer i prövningen som möjliggör en enklare prövning under vissa omständigheter.
- Vi anser också att det bör tas fram en vägledning till länsstyrelserna om vad som utgör betydande miljöpåverkan.

Hela vårt remissvar finns att läsa på nätverkets [hemsida](#).

Nätverket för solparker inspel till en reformerad miljöprövning av solparker

Även om vi ser vissa möjligheter med de justeringar som regeringen presenterat inom ramen för promemorian för en ökad MKB-implementering ser vi samtidigt ett stort behov av en mer ändamålsenlig och anpassad miljöprövning av solparker. Vår bedömning är att de förslag som regeringen lagt fram i promemorian kan leda till en mer omfattande och otydlig prövning av solparker, vilket går helt emot den viljeinriktning som har uttryckts av regeringen gällande att få på plats en snabbare och enklare miljöprövning. För att säkerställa att vi får en tydlig och förutsägbar miljöprövning förordar vi därför förändringar av hur solparker prövas enligt miljöbalken.

Nätverket för solparker föreslår att utredningen bör presentera en ny tillståndsordning för solparker genom en paragraf 13 i miljöbalkens 12 kapitel.

1. Ny tillståndsordning i miljöbalkens 12 kapitel

⁶ [Sju länsstyrelser skriver till regeringen](#) – vill ha tydligare regelverk om att bygga solcellsparker på mark

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Miljöbalkens 12 kapitel är rubricerat *Jordbruk och annan verksamhet*. Verksamheter som ska samrådats enligt 12 kap. är till exempel odling av energiskog, byggnation av vägar eller upplagsplatser och andra verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

I paragraf 7–10 regleras miljöhänsyn i jordbruksverksamhet och 11:e paragrafen hanterar tillstånd för vilthägn. Uppförande av en solpark kan ses som en form av binäring till både jord- och skogsbruk och det är rimligt att solparker hanteras inom 12 kapitlet, liknande den ordning som gäller för vilthägn. Att solparker bör inkluderas i 12 kap. miljöbalken motiveras även att de inte kan anses ge upphov till sådan olägenhet som hanteras inom 9 kapitlet.

Nätverket för solparker föreslår därför en 13 paragraf i 12 kap. miljöbalken enligt nedan:

13 § Tillstånd för solbruk

Solbruksanläggningar på mark får inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen.

Med solbruk avses uppförande och drift av solparker, det vill säga solpaneler med tillhörande kringutrustning, i syfte att producera elektricitet eller värme.

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap miljöbalken. Omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska avgöras i ett beslut om betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna i 22 kap. 1 § första stycket, punkt 1, 2, 4 och 5, i miljöbalken ska tillämpas i fråga om ansökan.

För solbruksanläggningar som bedöms utgöra betydande miljöpåverkan ska alltid en stor miljökonsekvensbeskrivning tas fram av den sökande parten. Redovisning av samråd med kommunen ska bifogas miljökonsekvensbeskrivningen.

Solparker lokaliserade på annan mark än brukningsvärd jordbruksmark omfattas inte av krav på lokaliseringsutredning enligt 6 kap. 35 § p 2. För solparker lokaliserade på brukningsvärd jordbruksmark kan lokaliseringsutredningen omfatta alternativ lokalisering och alternativ utformning.

Vid tillståndsprövningen ska intresseavvägningar enligt denna balk göras. Verksamhetens klimatnytta och möjlighet att bidra till uppfyllande av andra miljömål ska beaktas vid intresseavvägningen.

Beslut om tillstånd ska kungöras. Bestämmelser om kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen finns i 6 kap. 39–41 §§ miljöbalken.

Handläggningstiden ska inte överstiga 90 dagar. Undantag från det ska särskilt motiveras av den tillståndsprövande myndigheten.

Den myndighet som avses i första stycket får som villkor i tillståndsbeslut fastställa de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på människors hälsa och miljö.

Anläggningar för elproduktion för eget bruk på egen fastighet samt mindre anläggningar under 5 hektar omfattas inte av tillståndskrav.

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 13 §.

Tillståndsbeslut enligt denna paragraf vinner laga kraft.

Betydande miljöpåverkan (BMP)

Enligt nuvarande process kan länsstyrelsen fatta beslut om att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska tas fram när en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § har lämnats in för en solpark. Detta beslut lägger grunden för vilken omfattning och utformning den fortsatta prövningsprocessen ska få och beslutet har en avgörande betydelse för både sökandes och länsstyrelsernas resurs- och tidsåtgång. När det finns ett krav på att en MKB ska tas fram inleds denna process med ett samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen fattar därefter ett beslut om verksamheten medför en betydande miljöpåverkan (BMP) eller inte. Var och ett av dessa steg kräver långa handläggningstider. En verksamhet som enligt länsstyrelsens bedömning *inte* kräver en MKB kan uppföras snabbare, likaså kan en anläggning som *inte* medför BMP uppföras snabbare då utredningsunderlaget och miljökonsekvensbeskrivningen inte behöver vara lika omfattande. En solpark som kan antas medföra BMP ska genomgå en mer omfattande process och kräver också ett mer omfattande underlag.

Betydelsen av kategorisering av betydande miljöpåverkan väntas få än större betydelse från 2025. Det beror på att regeringen presenterat förslag där BMP ges större vikt i miljöprövningen. Det handlar om framför allt om promemorian "Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet" (se ovan) samt propositionen "Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning" (prop. 2023/24:152). Flera remissinstanser har lyft problematiken kring BMP och att det saknas vägledning och praxis gällande vad som kan anses medföra en betydande miljöpåverkan. Det pekas också ut som en bidragande orsak till att tillståndprocesserna har en oacceptabel handläggningstid. Utan vidare vägledning för BMP riskerar det att ta lång tid att skapa en praxis som ger tillräcklig tydlighet.

Förslag om inriktning för betydande miljöpåverkan (BMP)

Att avgöra vad som innebär en betydande miljöpåverkan är en svår fråga som det inte finns några absoluta svar på. Samtidigt är det viktigt att kategoriseringen av betydande miljöpåverkan inte används för lättvindigt i miljöprövningen av solparker på områden med låga bevarandevärden. För att stödja utvecklingen av förnybar energi som solparker bör miljöprövningar vara proportionella och rimliga, så att endast de projekt som verkligen innebär en betydande miljöpåverkan (i områden med höga bevarandevärden) behandlas med strängare krav.

Sammanfattningsvis handlar det om att balansera mellan att skydda viktiga bevarandevärden och att inte i onödan försvåra eller fördröja utvecklingen av förnybar energi i mindre känsliga områden.

Solparker som etableras på mark med nedanstående förutsättningar bör som princip inte klassas som betydande miljöpåverkan:

- Utan höga naturvärden, motsvarande naturvärdesklass 1–2 enligt standard SS 199000:2023, Naturvärdesinventering (NVI) - Kartläggning och värdering av biologisk mångfald, eller med endast fåtalet naturvärden av påtagligt värde, motsvarande naturvärdesklass 3.
- Utan höga kulturmiljövärden.
- Utan risk för omfattande påverkan på allmänna eller enskilda intressen.

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

- Som inte påverkar populationen av skyddade arter.
- Som har ett avstånd om minst 100 meter till bostäder.
- Som omfattar mark med lägre bördighet i anspråk avseende jordbruksmark.
- Vars areal inte överstiger 100 hektar.

Exempel på marktyper vars ianspråktagande i normalfallet inte bör bedömas som betydande miljöpåverkan är:

- Produktionsskog utan höga naturvärden (klass 2 och uppåt) eller redan avverkade områden.
- Ruderatmark, tidigare exploaterad mark, energiskog på jordbruksmark eller igenväx-ande jordbruksmark om dessa saknar höga naturvärden (klass 2 och uppåt).
- Jordbruksmark med låg bördighet eller med svårbrukade förhållanden.
- Jordbruksmark där viss jordbruksverksamhet fortsatt kan bedrivas med bete, slätter eller odling inom solparksområdet.

Det är länsstyrelsen som avgör om en verksamhet bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Våra förslag ska tolkas som inspel till en kommande vägledning om vad som utgör betydande miljöpåverkan.

Lokaliseringsutredning

Om någon form av jordbruksmark planeras att tas i anspråk ställs krav på en lokaliseringsutredning för att motivera förenligheten med 3 kap. 4 § MB. Det innebär att aktören ska kunna redovisa att det inte finns lokaliseringar som är bättre lämpade och som inte skulle ta jordbruksmark i anspråk. Det saknas praxis eller vägledning för hur omfattande en lokaliseringsutredning ska vara och det har funnits en stor variation i de krav som länsstyrelserna har ställt kring hur stor yta en lokaliseringsutredning ska täcka. Det finns till exempel länsstyrelser som i samrådsprocessen hänvisat till att utredningen ska täcka hela elområden vilket i praktiken då omfattar en större del av landet. I en nyligen meddelad dom från Mark- och miljööverdomstolen pekar domstolen på att det i en lokaliseringsutredning kan finnas motiv till att utvärdera möjligheten att etablera andra kraftslag, såsom exempelvis vindkraft, på den sökta lokaliseringen om det är omöjligt att hitta alternativa lokaliseringar.⁷ Nätverket för solparker anser att det är orimligt att inkludera andra kraftslag i en lokaliseringsutredning vid prövningen av en solparksetablering och utgår från att domstolens motivering avser det enskilda fallet.

I en utredning av lämpliga alternativa lokaliseringar för en solpark viktas de identifierade alternativen mot varandra utifrån tekniska och miljömässiga aspekter. Däremot tas ingen hänsyn till om den alternativa markens markägare ens är intresserad av att anlägga en solpark. Nätverket för solparker menar att även äganderätten bör beaktas i en lokaliseringsutredning, då rådighet över mark är en praktisk förutsättning för att projektet ska kunna genomföras vilket rimligen borde ge en tyngd i den valda lokaliseringen. Även den valda platsens möjlighet till nätanslutning bör ges vikt i en lokaliseringsutredning, en faktor som inte heller har tydlig påverkan i avgörandet hos den prövande myndigheten. För de aktörer som väljer att söka frivilligt miljötillstånd för en solpark krävs dessutom en lokaliseringsutredning även vid andra typer av marker. Nätverket för solparker anser att det bör tydliggöras att en sådan utredning inte är nödvändig på annan mark än brukningsvärd jordbruksmark.

⁷ MÖD, 3 april 2024 <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/markochmiljooverdomstolen/avgoranden/2024/m-13461-22-dom-2024-04-03.pdf>

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

De otydligheter som råder gällande hur omfattande en lokaliseringstudredning ska vara till såväl geografisk utbredning som andra parametrar understryker behovet av att ta fram en föreskrift eller vägledning kring lokaliseringstudredningar för solparker. Västra Götaland har i väntan på vägledning från överordnade myndigheter tagit fram egna vägledningsdokument. Det är en konstruktiv och positiv utveckling men knappast en effektiv användning av samhällets resurser om samtliga län ska ta fram egna vägledningsdokument. Det riskerar dessutom att leda till omotiverade regionala skillnader som skapar en osäkerhet hos branschen. Vi hade därför gärna sett att regeringen gav Länsstyrelsen i Västra Götaland i uppdrag att samordna en vägledning kring lokaliseringstudredning för landets alla länsstyrelser.

2. Undantag i plan- och byggförordningen för anläggningar inom en solcellspark

För att upprätta en solpark krävs inte bygglov för solparken som helhet. Däremot finns krav på bygglov för de transformatorstationer som krävs för att leda strömmen från solparken ut till elnätet. Dessa anläggningar är avsevärt mindre än de transformatorstationer som ingår i det överliggande elnätet, de ligger inom solparken och uppförs inte för att människor, ens vid drift och underhåll, ska vistas i dem. De bör därför snarare ses som en del av hela anläggningen som prövas av länsstyrelsen. Det kan även ifrågasättas om utomhusbetjänade transformatorer i en solpark verkligen är att likställa med de transformatorstationer som anges i Plan- och byggförordningen.

Boverket har i en utredning som presenterades december 2023 föreslagit att begreppet transformatorstation bör ändras till "nätstation" för att bättre spegla vad som åsyftats i förarbetena till lagstiftningen⁸. Nätstationer är mindre transformatorstationer som finns bostadsområden i det lokala elnätet. När nätbolag bygger större transformatorstationer söker de enbart bygglov för byggnader inom stationsområdet, inte för transformatorer, brytare eller annan utrustning. På samma sätt bör lovplikt gälla för enbart kontrollbyggnad inom en solpark. Utomhusbetjänade transformatorer, växelriktare och annat bör prövas samlat enligt miljöbalken och inte vara lovpliktiga enligt PBL.

För att undvika onödig dubbelreglering och för att följa EU:s initiativ om kortare och förenklad handläggning och utbyggnad av förnybar energi föreslår vi därför följande förtydligande i Plan- och byggförordningens 6 kap. 2 §:

Tillägg till 6 kap. 2 §

I paragrafen listas anläggningar som är undantagna krav på bygglov enligt 6 kap 2 §. Vi föreslår en 7 punkt till den 6 § som innebär ett undantag för bygglovskrav för de anläggningar som inkluderas i en solpark och även prövas av länsstyrelsen:

- Punkt 7. Sådana anläggningar som avses i 1 paragrafens punkter 2, 4, 5, 8 och 10, som ingår i en solbruksanläggning och omfattas av tillstånd enligt miljöbalken 12 kap. 13 §, är undantagna från krav på bygglovsanmälan. Det krävs inte heller bygglov för annat byggnadsverk som ingår i provningen av verksamhet enligt samma miljöbalksparagraf.

För kännedom: 1 § punkt 2 avser upplag, punkt 4 cisterner och anläggningar för kemiska produkter och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser, punkt 5 master eller torn, punkt 8 parkeringsplatser och punkt 10 transformatorstationer.

⁸ Boverket, Uppdrag att ta fram vägledning om elnät vid planering, <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2023/uppdrag-att-ta-fram-vagledning-om-elnat-vid-planering.pdf>

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

3. Om markanvändning och solparker

Merparten av de befintliga solparkerna i Sverige (maj 2024) är anlagda på jordbruksmark. Det ses ofta som det mest kostnadseffektiva valet för etablering av solparker utifrån att detta ofta är marker som ligger i anslutning, eller i relativ närhet, till en möjlig elnätsanslutning och som dessutom inte kräver någon större bearbetning av marken. Det är också generellt lägre naturvärden på jordbruksmark än på skogsmark även om det ser olika ut beroende på den specifika platsen.

Enligt Jordbruksverkets senaste kartläggning om exploatering av jordbruksmark minskade åkermarksarealen med 30 000 hektar mellan 2016 – 2020⁹. Enligt deras kartläggning uppskattas exploatering, till stor del för bostäder, stå för 10 procent av minskningen av åkerarealen. Resterande 90 procent uppskattas vara mark som inte längre brukas aktivt och därigenom långsamt växer igen så att det så småningom blir skog.

När en solpark byggs på jordbruksmark med lägre produktivitet kan det ge markägaren en högre lönsamhet för marken, vilket då kan investeras i andra delar av verksamheten. Etablering av en solpark kan även bidra till att en mindre produktiv mark får ekonomiska förutsättningar för att fortsätta att brukas. I vissa fall kan det även handla om att återuppta ett brukande av en mark som inte brukats på många år.

En solpark har en livslängd på cirka 30–35 år, därefter kan paneler och kringutrustning tas bort och marken kan återigen användas för fullskalig jordbruksproduktion. Utöver att en jordbruksliknande markanvändning kan utföras mellan och under solpanelerna kommer marken under dessa år reserveras för en säkrad framtida livsmedelsproduktion. Det bör ställas mot påverkan av marken i relation till annan exploatering som leder till att jorden schaktas bort och att marken hårdgörs. I statens offentliga utredning "Livsmedelsberedskap för en ny tid" (SOU 2024:8) och i Jordbruksverkets slutredovisning av uppdraget "Värdering av jordbruksmark i planprocessen" beskrivs exploatering av jordbruksmark som *"en irreversibel process där man för alltid tar marken ur livsmedelsproduktion"*.¹⁰
¹¹ En solpark anlagd på jordbruksmark är tvärtom en reversibel anläggning som långsiktigt bevarar markens biologiska och hydrologiska funktion långsiktigt samtidigt som viss jordbruksverksamhet kan fortgå.

Intresset för att uppföra solparker på skogsmark har ökat kraftigt det senaste året. Det handlar i första hand om etableringar på produktionsskog och annan skogsmark med låga naturvärden, till exempel ung skog på ytor som tidigare brukats som jordbruksmark. Att anlägga en solpark på skogsmark kräver lite mer markberedning då terrängen ofta är ojämn och stenig vilket kan vara besvärligt att hantera vid pålning för ställningen till solpanelerna. Det gör att det sällan finns möjlighet att i detalj planera och redogöra fullständigt för vilken typ av markberedning som behövs eller exakt hur den kommer att genomföras. Det kräver en flexibilitet i arbetet som kan vara svår att beskriva i de handlingar som lämnas in till länsstyrelsen inför en miljöprovning. Vid tiden för uppförandet kan även nya byggtekniska lösningar för att minska påverkan på marken ha utvecklats. I de fall där marken är lämplig för det, finns möjlighet att bedriva en jordbruksliknande skötsel mellan panelerna efter etablering, exempelvis fårbeta.

⁹ Jordbruksverket, Exploatering av jordbruksmark 2016-2020, 2021

https://www2.jordbruksverket.se/download/18.3fe46a3117be21208098aeae/1631785978822/ra21_8.pdf

¹⁰ Betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap, SOU 2024:8.

¹¹ Värdering av jordbruksmark i planprocessen, Jordbruksverket 2021-10-29.

Nätverket för solparker

Alight, Arise, BayWa r.e Nordic, BeGreen, Better Energy, E.ON. Energiinfrastruktur, Energiengagemang, European Energy, Fortum, Helios Nordic Energy, Neoen, Nordic Solar, OX2, Solkompaniet, Svea Solar, Turn Energy, wpd Scandinavia

Både jordbruksmark och skogsmark är klassade som nationellt intresse i 3 kap. miljöbalken. Jordbruksmark har dessutom ett särskilt skydd med syfte att säkra landets livsmedelsproduktion. Nätverket för solparker instämmer med att brukningsvärd jordbruksmark är av nationell betydelse och att tillgången till sådan mark behöver säkras för framtida behov. Det är däremot olyckligt att etablering av solparker ställs emot livsmedelsproduktion, då dessa intressen kan kombineras genom olika former av solsambbruk.

Förslag om att möjliggöra för fler samhällsintressen att samverka

För att komma till rätta med den olyckliga situationen där solelproduktion ställs emot livsmedelsproduktion bör ett tillägg i exempelvis miljöbalkens 3 kapitel införas, vilket slår fast att flera samhällsintressen kan samverka på samma yta. En annan möjlighet är att i den föreslagna 12 kap. 13 § miljöbalken förtydliga att etablering av en solpark inte innebär att jordbruksmarken inte kan fortsätta att brukas.

Det skulle kunna vara ett sätt att tydliggöra att fler än ett väsentligt samhällsintresse kan verka på samma yta. Det skulle också vara ett sätt att förtydliga att solparker och solbruk inte innebär att marken tas ur biologisk produktion. Detta skulle vara i linje med hur andra EU-länder valt att ta sig an frågan om etablering av solparker på jordbruksmark. Det skulle då bli upp till länsstyrelsen att avgöra vad som är en rimlig fortsatt produktivitet på den utvalda marken.

4. Övriga inspel gällande tillståndsfrågan

Som komplement till och för att möjliggöra de förslag som Nätverket för solparker lyfter ovan bör regeringen fatta beslut om ett antal åtgärder:

- Regeringen bör skyndsamt ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en vägledning för prövning av solparker. Den bör förtydliga vad som kan anses medföra en betydande miljöpåverkan (BMP) i relation till en solparksetablering. Betydelsen och bedömningen av BMP kommer att öka i betydelse från den 1 januari 2025 om tidigare annonserade förslag för MKB-implementering genomförs enligt plan. Syftet med vägledningen skulle vara att underlätta länsstyrelsernas hantering av en ny tillståndsordning och skapa tydliga, förutsägbara och jämlika förutsättningar för prövningen i hela landet och oaktat vilken typ av verksamhet som prövas.
- Regeringen bör förtydliga länsstyrelsernas uppdrag att verka för ny fossilfri kraftproduktion i regleringsbrevet för 2025. Detta kan lämpligen göras genom ett förtydligande i instruktionen till länsstyrelserna, där man i 5 § inför en tionde punkt: "Länsstyrelsen ska vidare verka för att de av riksdagen fastställda energipolitiska målen nås samt möjliggöra etablering av fossilfri kraftproduktion och elektrifiering av samhället i samexistens med livsmedelsproduktion och skogsbruk."
- Nätverket för solparker vill också lyfta behovet av att länsstyrelserna tillförs mer resurser för den prövning som redan i nuläget ofta tar lång tid. Det blir särskilt viktigt i och med att de förändringar av regelverket som nu föreslagits av regeringen kommer att ge myndigheterna en ökad arbetsbelastning.