



Solceller på mark – lägesbild sydlänen

Information om dokumentet

Detta är en digitalt tillgänglighetsanpassad webbversion av promemoria som är daterat den 8 december 2022. Det godkända originaldokumentet finns arkiverat i vårt digitala ärendesystem och har diarienummer 6776-2022.

Avsändare är Länsstyrelsen i Kronobergs län.

Sammanfattning

Antalet ansökningar om solceller på mark har formligen exploderat under slutet av 2022, och ser ut att fortgå. Mängden är nu i storleksordningen 10 gånger högre än tidigare. När det gäller arealer är siffrorna ännu högre. Ansökningarna omfattar allt större arealer, nu finns ansökningar som rör upp till 550 hektar. Det årliga arrendet kan uppgå till 10 000 kr/ha vilket gör det till en intressant affär för många markägare. Det är betydligt högre intäkter än vad normala åkergrödor eller skogsbruk kan generera.

Län	Antal ärenden totalt	Antal 2022 (hittills)	Andel av ärenden 2022	Största ärende (ha)	Huvudsakligt markslag
Skåne	185	123	66%	311	jordbruk
Halland	-	50	stor del	500	jordbruk
Blekinge	-	23	-	mindre	-
Kalmar	50	43	85%	250	blandat
Kronoberg	35	27	77%	495	mossmark
Jönköping	26	23	88%	60	blandat
Östergötland	30	-	stor del	550	jordbruk

Västra Götaland	51	34	67%	142	jordbruk och skog
Totalt sydlänen	över 400	över 300	ca 75%	550	mycket jordbruk

Ett streck (-) i tabellen ovan innebär att uppgiften inte fanns tillgänglig när PM:an skrevs.

Trycket är störst längst i söder. Förklaringen till det är sannolikt dels att behovet av el och lönsamheten är störst i elområde 4, dels att förutsättningarna för solet är bättre i söder.

Anläggningar som berör jordbruksmark är, inte oväntat, relativt sett vanligast i Skåne, Halland och Östergötland. Pågående ansökningar i Västra Götaland är också till stor del på åkermark. Det är län med mycket åkermark och dessutom ofta av hög kvalitet. Även i övriga län berörs jordbruksmark men här är det vanligare att ansökningarna avser skog eller mossmark.

De nya domarna konkretiserar delvis hur länsstyrelserna ska pröva solceller på mark. Jämfört med hur det har varit blir det nu tydligare för länsstyrelserna. Domarna tydliggör att det ställs större krav på att värdera jordbruksmark och väga av mot lokalisering. Samtidigt framgår det att fossilfri el är ett samhällsintresse.

Det svårt för länsstyrelserna att ha en samordnad syn på hur man bör väga intressen. Elförsörjningen är viktig och vi måste ha tillräckligt med el. Vi kan behöva bygga på jordbruksmark men då ta i beaktande vilken mark som är mest lämplig. Domarna säger att man måste utreda bästa platsen. Det finns ett stort behov av bättre planeringsunderlag vad gäller lämplig lokalisering för solceller på mark. Användning av jordbruksmark för solceller är inte samma typ av varaktig exploatering som t.ex. bebyggelse eller asfaltering. Det finns olika exempel på hur jordbruk kan bedrivas kombinerat med solceller.

Det finns goda skäl till att jordbruksmarkens produktionsvärde ska värderas högt men ur andra perspektiv kan åkermark ses som en lämplig plats för anläggningarna. Det är viktigt att vi inom länsstyrelserna kan enas om vilka bedömningsgrunder som bör användas vid hanteringen av ärendena. Eventuellt kommer projekt inom Miljösamverkan Sverige att hantera det under 2023?

Förändringar i synen på vilket lagrum dessa anläggningar ska hanteras inom är angelägna, samråd enligt 12:6 miljöbalken är inte lämpligt för stora anläggningar. Frågan om att ändra regelverket bör lyftas. Samtidigt är det bråttom och det saknas tid för att genomföra utredningar. Ökningen av antalet ärenden sker nu och kommer troligen att fortgå några år till.

Strandskyddet vid små vatten innebär ytterligare prövningar för dessa ärenden i de fem sydlän som saknar generella undantag.

Bakgrund

Just nu pågår en energikris. De höga elpriserna i södra Sverige pressar företag och hushåll. Detta och målen om omställning och fossilfrihet bidrar till att bland annat intresset för solkraft exploderar. Det gäller särskilt i södra Sverige. Samtidigt är jordbruksmarken en förutsättning för jordbrukets produktionsförmåga. Den behövs för att nå målen i livsmedelsstrategin och för att kunna producera livsmedel i en krissituation. En god hushållning med jordbruksmarken behövs av både hållbarhets- och konkurrenskraftsskäl.

Nyligen har nu prejudicerande domar kommit kring frågan om solceller på jordbruksmark. I denna PM beskriver vi detta, sammanfattar hur länsstyrelserna ser på rättsläget och ger en kort lägesbild av hur det ligger till med ärenden på respektive länsstyrelse i sydlänen.

Nya domar

Länsstyrelsen i Skåne har avslagit två prövningar om att anlägga solceller på jordbruksmark. Motivet är att brukningsvärd jordbruksmark tas ur produktion. Domarna överklagades och länsstyrelsen i Skånes beslut ogillades. Efter överklagan till högre instans har Mark- och miljööverdomstolen, MÖD (M15064-21; M1026-22) nu fastställt länsstyrelsens beslut om förbud. Domarna i korthet:

- Solcellsanläggning på jordbruksmark är en förändrad markanvändning.
- Det är ett varaktigt ianspråktagande av marken.
- 3 kap 4 § MB ska tillämpas (handlar om när jordbruks- och skogsmark får tas i anspråk).
- Fossilfri el kan vara ett väsentligt samhällsintresse.
- Sökande måste visa att annan mark inte kan tas i anspråk för att uppnå ändamålet, lokaliseringsprincipen.

Svårigheter med 12:6

Det saknas tydlighet kring hur ansökan om solcellsparker på mark ska hanteras i lagstiftningen. Nu hanteras de ofta som så kallade 12:6 samråd. Det är lite av en slasktratt för ärenden som inte hanteras någon annanstans i miljöbalken. Prövningen ger inte utrymme för att fånga upp enskildas synpunkter och vissa villkor kan inte ställas. Det är en brist, dessa ytkrävande anläggningar kan beröra många. Länsstyrelsen kan kräva att sökanden tar fram en MKB. Besluten ger inte samma rättskraft som till exempel ett tillståndsbeslut enligt 9 kap. MB. Vid 12:6-samråd kan länsstyrelsen göra en annan bedömning senare och ingripa mot anläggningen.

I enstaka fall görs en frivillig ansökan enligt 9 kapitlet miljöbalken. Det verkar fler överväga när omfattningen på investeringen ökar. Det ställer krav på sökanden att uppfylla mer formella krav i ansökningsprocessen. Fördelen för sökande är att det finns ett tydligt tidsatt tillstånd (likt vindkraft). Vi menar att 12:6 inte är en lämplig lagstiftning för solcellsparker som är stora.

Frågan om hur solcellsanläggningar bör provas har vid ett par tillfällen lyfts mot Miljödepartementet. Senast frågan lyftes var på ett sydlänsmöte då landshövdingarna tog upp det med regeringen. Vi föreslår att frågan lyfts igen.

Projekt i Miljösamverkan Sverige

Ett gemensamt projekt kring solceller på mark har initierats inom Miljösamverkan Sverige. Projektet startar 2023, bemanning pågår nu. Det finns ett ovanligt stort intresse från länsstyrelserna att bidra med personal, bland annat har flertalet av sydlänen anmält intresse. Projektet kommer att ta fram ett gemensamt handläggarstöd samt informationsmaterial till verksamhetsutövare.

Strandskydd vid små vatten

11 av 21 länsstyrelser har sedan långt tillbaka generella beslut om undantag för strandskydd som berör mindre sjöar och vattendrag. I sydlänen gäller det Skåne, Jönköping och Västra Götaland. Besluten är uppbyggda på olika sätt. I övriga sydlän kommer ytkrävande anläggningar med hög sannolikhet att beröra strandskyddet vid små vattendrag (skogsdiken, bäckar, smådammar). Det innebär att länsstyrelserna i samband med besluten också behöver fatta specifika beslut om undantag. Sådana beslut överklagas till regeringen. Det innebär en ytterligare hantering för berörda länsstyrelser.

Länsstyrelsernas syn på de nya domarna

Vid ett nationellt handläggarmöte i november konstaterades att länsstyrelserna hanterar frågan om solcellsparkar på mark olika.

Skåne

Domarna bekräftar Skånes arbetssätt, både angående vilka lagrum som ska användas och i sakfrågan. Fortsätter som tidigare men varje ärende provas utifrån sina förutsättningar. Anläggningar på jordbruksmark får oftast förbud, men det finns undantag. Säger ja till små anläggningar för gårdens egen elförsörjning och robusthet, anläggningar där solcellsparken medför andra nyttor eller planeras på annan mark än jordbruksmark.

Diskussion förs om vägval med berörda avdelningsledningar och länsledning.

Halland

Länsstyrelsen har tagit del av domarna och redan utvecklat bedömningsgrunden i besluten så att även 3 och 4 kapitlet vägs in. Lokaliseringsfrågan har blivit viktigare och det behövs en tydligare avvägning mellan möjligheten att fortsätta bruka marken, behovet av förnybar energi m.m. Det finns en dialog med länsledning kring frågorna.

Det förekommer att anläggningarna berör strandskyddat område. Vid några av dessa, belägna vid småvatten, har det varit aktuellt med ett upphävande av strandskyddet.

Merparten av ansökningarna har beviljats. Avslag har baserats på höga kultur- eller naturmiljövärden.

Blekinge

Blekinge har inte tagit ställning till hur de ska förhålla sig till de nya domarna. Det pågår en diskussion. Parker i Blekinge har ännu inte varit så stora och de har oftast inte legat på värdefull jordbruksmark, men en del på sämre jordar och på mark i träda. De största parkerna har varit i produktionsskog och på hyggen.

Kalmar

Kalmar lyfter att domarna inte utesluter byggande på jordbruksmark och att de inte heller svarar på när det är acceptabelt. Kalmar ser möjligheter att godkänna parker på mindre åkrar. De bedöms inte vara tillräckligt brukningsvärda. Erfarenheten är att sådana redan idag tas ur produktion eller att det söks dispens om att ta bort stenmurar. Miljökonsekvensbeskrivning är angeläget på större parker.

Ser det som en fördel om solcellsparker anläggs på t.ex. redan övergiven åker, på skog som skötts produktionsinriktat eller på gamla deponier. På Öland kommer det vara svårt att hitta lämpliga platser.

Kalmar efterlyser forskning kring hur produktionen för betesdrift och hur flora och fauna påverkas.

Kronoberg

Har inställningen är att produktion av grön energi är prioriterat och menar att det intresset ska väga tungt i avvägningar mellan intressen. Kronoberg menar också att det generella strandskyddet vid små vattendrag är problematiskt.

Har hittills beviljat mindre anläggningar på jordbruksmark. Då gjordes bedömningar utifrån arrondering och stöd, jordbruksmarkens värde för livsmedelsproduktion. De ärendena hade inte påverkats av de nya domarna.

Jönköping

Om anmälan gäller jordbruksmark så tillämpas redan att sökande ska redovisa alternativa lokaliseringar. Med anledning av de nya domarna kommer Jönköping att ställa större krav på lokaliseringsutredning. Hittills har mindre anläggningar på jordbruksmark beviljats. Tänker nu försöka ta fram kriterier för när en miljökonsekvensbeskrivning ska krävas.

Östergötland

Har hittills beslutat i nio ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Sju av dessa var huvudsakligen på jordbruksmark, dock av låg klass. Samtliga tillstyrktes. Med anledning av de nya domarna kommer Östergötland att ställa större krav på lokaliseringsutredning. Domarna ger dock inte svar på under vilka omständigheter det är acceptabelt att etablera solcellsparker på jordbruksmark. Denna fråga behöver utredas ytterligare.

Västra Götaland

Västra Götaland har i stort sett följt Skånes arbetsätt både angående vilka lagrum som ska användas och i sakfrågan. Även Västra Götaland kommer att trycka mer på lokaliseringsfrågan. Anläggningar på högproducerande jordbruksmark kommer även i fortsättningen att hanteras med restriktivitet.

Västra Götaland har sagt nej när enskilda bostadsfastighetsägare har velat sätta upp solceller på grannes åkermark. Det ses inte som något väsentligt samhällsintresse. Det har fått stöd av domstolen.

Läge ansökningar

Skåne

Senaste 3 åren har Skåne fått in 185 ärenden, just nu ca 5 ansökningar i veckan. 12 ärenden inkom 2019, 14 ärenden 2020, 38 ärenden 2021 och 123 ärenden hittills i år. Skåne har godkänt 65 st (111 ha) och förbjudit 25 st (331 ha). Just nu har man 64 st (minst 2 252 ha) under handläggning varav 46 st är 12:6-samråd, 6 st är kommunala strandskyddsdispenser och 8 st är frivilliga tillstånd. Anläggningarna är som störst 311 ha.

Merparten av ärenden berör jordbruksmark men även andra markslag berörs (produktionsskog, myrmark, fd täkter, tomtmark, detaljplanelagd industrimark, golfbanor, nedlagd flygbana, bilskrot).

Skåne har ett stort ärende på 232 hektar jordbruksmark "Svedberga" som är överklagat till MÖD efter att MMD upphävde Skånes beslut. MMD prövade inte enligt 3:4 MB. Skåne har möjlighet att utveckla talan till den 13 januari 2023. Utöver det har Skåne fem överklagade ärenden i domstol.

Halland

Det är stort söktryck. Under 2022 har det inkommit ca 50 ärende i form av 12:6 samråd. Har även genomförts två samråd enligt 9 kap. Länsstyrelsen är kallad till ett samråd gällande en 9 kap. prövning i början 2023. Denna anläggning omfattar cirka 500 ha, huvudsakligen förlagd till skogsmark.

Merparten av ärendena har koppling till åkermark. Det finns några ärende som är förlagda på mossar. Storleken på anläggningarna varierar mellan några hektar upp till ca 200 ha.

Blekinge

Blekinge har många ansökningar men ännu inga jättestora. I år har det hittills kommit in 23 anmälningar. En del med höga naturvärden har fått avslag. Några anmälningar har avvisats eller återtagits av verksamhetsutövaren.

Kalmar

Kalmar har hanterat många ärenden senaste året men har inte så många nya på gång. Ändå är det ett stort tryck, med många frågor om solceller, så mer är på gång. De flesta parker är under 10 ha men några är mellan 100–200 ha stora. Det finns en stor ansökan på 250 hektar på gång.

Kronoberg

19 ärenden, främst små parker, är beslutade. Kronoberg har 16 pågående ärenden, hälften av dem kom in i november. De rör främst mossmark, gamla torvtäcker och skog men även en del på jordbruksmark. De flesta är runt 50 ha men den senaste som kom in är på 495 ha mossmark. Ett par ärenden där det både är strandskydd och jordbruksmark.

En park, på 372 ha, har ansökt om tillstånd enligt 9 kap. Den nya ansökan, på 495 ha, har inte bestämt om de ska ansöka om tillstånd, hittills har de anmält det som 12:6-samråd.

Jönköping

Sedan 2020 har man fått in 26 ansökningar, varav 23 under 2022. Tio samråd är pågående. Fler förväntas inom kort. Storleken varierar, upp till 60 hektar, med indikationer på ett kommande projekt om 100 hektar. Markslagen varierar, jordbruk, skog och våtmark. Ofta berörs flera markslag. Flera anläggningar kommer att kräva dispens från biotopskyddet.

Östergötland

Har beslutat i nio ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som avser solcellsetableringar. Sju av dessa var huvudsakligen på jordbruksmark, övriga avsåg skogsmark.

Det är nu ytterligare 21 parker på gång i något skede. 20 av dessa prövas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I de flesta fall begärs dock miljökonsekvensbeskrivning. Man har även haft samråd inför en ansökan om frivilligt tillstånd enl. 9 kap. miljöbalken.

Storleken varierar från något enstaka ha upp till 550 ha. De flesta är under 100 ha, men med ganska jämn spridning i spannet upp till 100 ha. Få etableringar avser skogsmiljö, men en av dem avser mycket stor areal (550 ha).

Västra Götaland

Den 1 december 2022 har 50 samråd enligt 12 kap 6 § MB om solcellsanläggningar kommit in och en frivillig ansökan om tillstånd enligt 9 kap MB. Ett ärende 2018, tre ärenden 2020, 13 ärenden 2021 och 33 ärenden hittills i år. Hittills är 22 samrådsärenden avgjorda varav fem har avvisats, fem har förbjudits och tolv har godtagits. Av det som godtagits är 49 ha jordbruksmark och 37 ha skog. Det som förbjudits har främst handlat om värdefulla kulturmiljöer.

Västra Götalands län har generella undantagsbeslut för strandskydd och ser inte att strandskyddat område kan komma i fråga för solcellsparker.

Genomförande

Denna sammanställning har gjorts av Martin Sjö Dahl, Länsstyrelsen i Kronoberg med hjälp av:

- Charlotte Jönsson, Skåne
- Per Leander, Halland
- Mattias, Nilsson Blekinge
- Pär Hansson, Kalmar
- Karin Kanterud, Kronoberg
- Nils Lagerkvist, Jönköping
- Karl-Martin Axelsson, Östergötland
- John Dagobert, Västra Götaland