



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Nathalie Tidstedt

Solenergi eller skörd?

En juridisk jonglering mellan solceller och
brukningsvärd jordbruksmark

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Britta Sjöstedt

Termin: VT 2023

Innehåll

Abstract	4
Sammanfattning	6
Förord.....	8
Förkortningar	9
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Syfte och frågeställningar.....	12
1.3 Avgränsningar	13
1.4 Disposition.....	13
1.5 Metod och material.....	14
2 Hållbar utveckling	16
2.1 Målet hållbar utveckling.....	16
2.2 Hållbar utveckling i internationell kontext.....	17
2.2.1 Hållbar utveckling som en paradox	18
2.2.2 Konkretisering av hållbar utveckling.....	20
2.3 Hållbar utveckling i miljöbalken	21
2.3.1 Förarbetet till miljöbalken	21
2.3.2 Miljökvalitetsmålet ett rikt odlingslandskap.....	23
2.3.3 Miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan	25
2.4 Miljöbalkens allmänna hänsynsregler	28
2.4.1 Reglerna i allmänhet	28
2.4.2 Lokaliseringsprincipen.....	29
3 Brukningsvärd jordbruksmark och solcellsanläggningar	32
3.1 Skånes brukningsvärda jordbruksmark och jordbruksgraderingen.....	32
3.2 Den brukningsvärda jordbruksmarkens skydd i lagen	33
3.3 Regler för solcellsanläggningar på jordbruksmark.....	36
3.3.1 12:6-samråd	36
3.3.2 Frivilligt tillstånd	37
3.3.3 En enhetlig prövning av solcellsanläggningar?	38
4 Rättsfallsanalys	41
4.1 Kort om fallen.....	41
4.2 En tillräcklig lokaliseringstudning	42
4.3 Tillfälligt respektive varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken	45
4.4 Alternativa lokaliseringar - förutsättningar	47

5	Diskussion	50
5.1	Varför kommer instanserna till olika slutsatser i mål om solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark?	50
5.2	Den prejudicerande tolkningens förenlighet med miljöbalkens övergripande mål	51
5.2.1	Solcellsanläggningen som en varaktigt ianspråktagande verksamhet	51
5.2.2	Lokaliseringsutredningens omfattning	53
5.2.3	Övriga aspekter	54
5.3	Finns det alternativa tolkningar som kan anses mer ändamålsenliga?.....	55
6	Slutsats.....	57
	Bilaga A: Rättsfallskartläggningen	59
	Källförteckning	71
	Rättsfallsförteckning	74

Abstract

This thesis is an investigation of the regulatory framework for photovoltaic installations on arable farmland and how this framework is interpreted in practice. Usable agricultural land is a resource worthy of national protection and receives special protection through a management provision in the Swedish Environmental Code. This is because long-term food production is considered an essential social interest. The management provision states that agricultural land may only be used for installations or buildings if it is necessary to satisfy an essential social interest when this interest cannot be satisfied elsewhere. Solar power production is an essential public interest that can justify the use of agricultural land. The increasing need for fossil-free electricity production and the strained situation on the energy market are contributing factors to a dramatic increase in requests for installing solar panels on agricultural land in 2022. In Scania, Sweden, the interest is particularly great, as the region has good conditions for solar electricity production and large areas of agricultural land. This imposes particularly high demands on the County Administrative Board of Scania, which is the examining authority for the applications.

Many applications aimed at production for the public electricity grid have been prohibited. This is because the County Administrative Board has assessed that the use cannot be justified, and that the protection of agricultural land should outweigh the interest of solar electricity production. The higher review body, the Land and Environment Court, has applied a different interpretation of the regulations. This has resulted in an uncertain legal situation in the area. In November 2022, the highest instance in environmental cases, the Land and Environment Court of Appeal, issued two precedents regarding solar cell installations on agricultural land. The two examined activities had both been prohibited by the County Administrative Board but later approved by the Land and Environmental Court. The Land and Environment Court of Appeal issued a final prohibition in both cases. The purpose of this thesis is partly to highlight and explain why the courts came to different conclusions, and partly to compare the now precedent-setting interpretation with the Environmental Code's overall objective of sustainable development. The hypothesis of this paper is that the precedent interpretation is not appropriate for achieving the overall objective of the Environmental Code.

To achieve the purpose, the thesis begins with a mapping of what the objective of sustainable development under the Environmental Code means in practical application. Furthermore, a legal case study is carried out that analyses the decision-making authorities' different interpretations in a selection of cases concerning photovoltaic installations on agricultural land. Finally, a discussion is held on the compatibility of the precedent interpretation with the overall objective. The thesis identifies two main issues

where the decision-making authorities have shown to have different views, resulting in different outcomes in the same case. The issues are, on the one hand, whether solar cell installations are to be considered to occupy agricultural land in a permanent or temporary manner and, on the other hand, the question of how extensive a localization study should be to be considered sufficient. In the light of the investigation, the work stands by its hypothesis that the precedent interpretation is not appropriate for achieving the overall objective of the Environmental Code. This is because this thesis argues that the interpretation does not consider the activity-specific characteristics of photovoltaic installations. The paper proposes an alternative interpretation, which is considered more appropriate. Firstly, the thesis advocates an interpretation that consider photovoltaic installations not to be an activity that permanently occupies agricultural land. Secondly, the thesis suggests that the interpretation should be characterized by the knowledge that a land use where agricultural activity or agricultural promotion measures are integrated with the solar cell activity contributes to the two environmental quality objectives *A Varied Agricultural Landscape* and *Reduced Climate Impact*.

Sammanfattning

Detta arbete är en undersökning av regelverket för solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark och hur detta regelverk tolkas i praktiken. Brukningsvärd jordbruksmark är en nationellt skyddsvärd resurs som erhåller ett särskilt skydd i miljöbalken genom en hushållningsbestämmelse i 3 kap. 4 § miljöbalken. Detta eftersom en långsiktigt säkerställd livsmedelsproduktion utgör ett väsentligt samhällsintresse. Hushållningsbestämmelsen innebär att jordbruksmarken endast får tas i anspråk för anläggningar eller bebyggelse om det är nödvändigt för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, och detta intresse inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Solelproduktion hör till ett väsentligt samhällsintresse som kan motivera att jordbruksmark tas i anspråk. Det ökande behovet av fossilfri elproduktion samt det ansträngda läget på energimarknaden är bidragande faktorer till att ansökningar om solcellsanläggningar på jordbruksmark ökat dramatiskt under år 2022. I Skåne är intresset särskilt stort, eftersom Skåne har goda förutsättningar för solelproduktion och stora ytor jordbruksmark. Detta ställer särskilt höga krav på Länsstyrelsen i Skåne, som är prövningsmyndighet för ansökningarna.

Många ansökningar som avser produktion till det allmänna elnätet har förbjudits. Detta på grund av att Länsstyrelsen inte ansett att ianspråktagandet kan motiveras och att skyddet för jordbruksmarken ska väga tyngre än intresset av solelproduktion. I den högre prövningsinstansen, mark- och miljödomstolen har en annorlunda tolkning av regelverket tillämpats. Detta har resulterat i ett osäkert rättsläge på området. I november 2022 meddelade högsta instans i miljö mål, Mark- och miljööverdomstolen, två prejudikat i frågan. De två prövade solcellsanläggningarna hade båda förbjudits av Länsstyrelsen, men fått godkännande i mark- och miljödomstolen. Mark- och miljööverdomstolen meddelade slutgiltigt förbud i båda fallen. Syftet med detta arbete är dels att belysa och förklara varför instanserna kommit till olika slutsatser, dels att jämföra den nu prejudicerande tolkningen mot miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling. Den grundläggande tesen för arbetet är att den prejudicerande tolkningen inte är ändamålsenlig för att uppnå miljöbalkens övergripande mål.

För att uppfylla syftet inleds uppsatsen med en kartläggning av vad målet hållbar utveckling enligt miljöbalken innebär i praktisk tillämpning. Vidare genomförs en rättsfallsstudie som analyserar beslutsmyndigheternas olika tolkningar i ett antal mål gällande solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark. Avslutningsvis förs en diskussion om den prejudicerande tolkningens förenlighet med det övergripande målet. Arbetet pekar ut två huvudsakliga frågor där beslutsmyndigheterna visat sig ha olika uppfattning, vilket resulterat i olika utfall i samma mål. Frågorna är dels synen på om solcellsanläggningar ska anses ta jordbruksmark i anspråk på ett varaktigt eller tillfälligt sätt, dels frågan om hur omfattande en lokaliseringstudie

bör vara för att anses tillräcklig. Mot bakgrund av utredningen står arbetet fast vid tesen att den prejudicerande tolkningen inte är ändamålsenlig för att uppnå miljöbalkens övergripande mål. Detta eftersom arbetet argumenterar för att tolkningen inte beaktar solcellsanläggningars verksamhetsspecifika egenskaper. I arbetet föreslås en alternativ tolkning, som anses mer ändamålsenlig. För det första förespråkas en tolkning som innebär att solcellsanläggningar inte betraktas som en verksamhet som varaktigt tar jordbruksmark i anspråk. För det andra argumenteras för att tolkningen bör präglas av vetenskapen att en markanvändning där jordbruksverksamhet eller jordbruksfrämjande åtgärder integreras i solcellsverksamheten konkret bidrar till att uppfylla de två miljö kvalitetsmålen *ett rikt odlingslandskap* och *minskad klimatpåverkan*.

Förord

Detta examensarbete markerar slutet av min studietid i Lund. Med en känsla av obeskrivlig glädje och en ton av sorg jag nu tar farväl av tiden som juriststudent. Hösten 2018, när jag klev in på Juridicum för första gången, kunde jag inte ana hur mycket de följande fem åren skulle ge mig. Nu kan jag med tacksamhet se tillbaka på tiden som en av de mest utvecklande i livet hittills. Jag vill därför ta tillfället i akt att rikta några särskilda tack.

Jag vill tacka min handledare Britta, som från start varit ett viktigt bollplank som stöttat med pepp, engagemang och bra vägledning genom arbetets gång.

Jag vill tillägna ett enormt tack till min fantastiska familj. Mamma, Pappa, Jonte och Alex – tack för att ni är världens bästa familj och för det stöd ni givit i både medgångar och motgångar.

Jag vill även rikta ett särskilt tack till de underbara vänner jag fått på vägen. Mitt fina lundagäng. Så mycket vi delat i form av skratt, dans, tårar och allt däremellan. Den pepp och kärlek vi ger varandra varje dag är otrolig, och jag hade inte kunnat drömma om ett bättre gäng. Nu ser jag fram emot att dela resten av livet med er.

Avslutningsvis vill jag uttrycka ett stort tack till Mikael. Jag kommer för evigt vara tacksam att vi stötte på varandra på en av de många festligheterna lundatiden bjudit på, och att vi hållit ihop sedan dess. Du är fantastisk.

Förkortningar

FN	Förenta nationerna
MMD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige står inför en stor samhällsförändring. Målet är att inte ha några nettoutsläpp växthusgaser senast 2045 och för att uppnå detta mål är behovet av elektrifiering ett faktum. Elektrifieringsvågen innebär att elanvändningen kommer att öka kraftigt och för Sveriges omställning till förnybart samhälle krävs därför omfattande och snabba investeringar i förnybar elproduktion.¹ Även det rådande omvärldsläget har kastat ljus på behovet av en stabil och förnybar inhemsk elproduktion. Rysslands anfallskrig i Ukraina har orsakat en stor energi- och livsmedelskris i Europa, vilket tydligt visat på det europeiska beroendet av ryska fossila energikällor. På grund av att den svenska energiförsörjningen är sammanlänkad med den europeiska energimarknaden, har konsekvenserna av det ansträngda energiläget blivit kännbara. Efterfrågan på naturgas har varit större än utbudet på den globala marknaden, vilket gjort det svårare att importera när behovet funnits, och gjort att elpriserna skjutit i höjden.²

En insats som EU-ländernas ledare enats om i mars 2022 är att helt fasa ut det ryska energiberoendet och att nära 90 procent av EU:s oljeimport från Ryssland ska förbjudas. För att uppnå detta mål efterlyses bland annat ytterligare diversifiering av energiförsörjningsvägar och snabbare utveckling av förnybara energikällor.³ Den kritiska situationen med stigande elpriser, tillsammans med ett övergripande mål för energipolitiken om att Sverige ska ha 100 procent förnybar elproduktion till 2040, är två faktorer som bidragit till ett kraftigt ökat intresse för att investera i förnybar energiproduktion på senare tid.⁴

En konkret följd av detta är att ansökningarna för solcellsanläggningar på jordbruksmark ökat dramatiskt under 2022. Länsstyrelsen i Skåne (fortsättningsvis ”Länsstyrelsen”) uppger att ärenden som kommer in för godkännande av sådana solcellsanläggningar är tio gånger fler nu jämfört med två till tre år sedan. Länsstyrelsen uppger att många ärenden kan godkännas relativt snabbt, men att det för de större solcellsparkerna krävs en annan bedömning, eftersom det kräver en större utredning kring anläggningens påverkan på markområdet. Detta gör att processerna kan bli långa, och för aktörer som vill anlägga solceller på jordbruksmark leder skyddslagstiftning för den aktuella jordbruksmarken till ytterligare svårigheter.⁵ Jordbruk är nämligen av nationell betydelse, vilket innebär att jordbruksmark är särskilt skyddsvärd och inte får tas i anspråk hur som helst. En särskild kategori

¹ Naturvårdsverket (2022), s. 49.

² Krisinformation (2023).

³ Europeiska rådet (2023).

⁴ Naturvårdsverket, Vägledning: Påskyndad utbyggnad av förnybar energi.

⁵ Länsstyrelserna i sydlänen (2022), s. 5–6.

jordbruksmark är så kallad brukningsvärd jordbruksmark, som till sin definition är sådan mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar lämpar sig för jordbruksproduktion. Den brukningsvärda jordbruksmarken erhåller särskilt skydd i lagen genom en bestämmelse i tredje kapitlet i miljöbalken (1998:808). Skyddsbestämmelsen stadgar att jordbruksmark endast får tas i anspråk om det behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, och det inte går att tillgodose behovet av det väsentliga samhällsintresset på ett tillfredsställande sätt på annan mark.⁶

Den 22 november 2022 beslutade den högsta instansen i miljörättsmål, Mark- och miljööverdomstolen (fortsättningsvis ”MÖD”), om förbud i två mål avseende anläggande av solcellsparker på brukningsvärd jordbruksmark. Målen illustrerar en diskrepans i hur beslutsmyndigheterna tolkat och tillämpat det ovannämnda regelverket till skydd för jordbruksmark. Länsstyrelsen, som är den beslutsmyndighet som först beslutar i ansökningar om solcellsetableringar på jordbruksmark, ansåg att anläggningarna skulle förbjudas i båda målen. Mark- och miljödomstolen (fortsättningsvis ”MMD”) som första domstolsinstans att pröva målet var av den motsatta åsikten och upphävde förbudet. Det avgörande för domstolarnas olika beslut var tolkningen av hur omfattande lokaliseringsutredning sökanden behövde göra för att anses uppfylla kravet i skyddsbestämmelsen. MÖD och Länsstyrelsen menade att sökandena inte visat att solcellsanläggningarna inte kunde placeras på annan mark som inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark, medan MMD menade att detta krav var uppfyllt.⁷ Även om MÖD nu presenterat två prejudikat för underinstanserna att följa, kvarstår fortfarande viss osäkerhet kring hur omfattande en sådan lokaliseringsutredning ska vara för att anses tillräcklig, samt hur en korrekt avvägning mellan intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark och intresset av förnybar energi ska göras. Länsstyrelserna har uttryckt ett problem i att dagens regelverk inte är anpassat för större solcellsparker och att det saknas tillräcklig erfarenhet för att skapa förutsebarhet i avvägningen mellan de två viktiga intressena, särskilt nu när behovet av förnybar elproduktion blir allt större.⁸

Vidare har miljöbalken ett övergripande syfte som ska genomsyra tillämpningen av balkens alla bestämmelser. Syftet är att främja en hållbar utveckling, vilket stadgas i miljöbalkens begynnelsebestämmelse, 1 kap. 1 §. Begreppet hållbar utveckling grundades i internationell doktrin år 1987 då det presenterades i en rapport av en FN-kommission med målet att utforma ett multilateralt samarbete mellan världens länder i strävan efter hållbar utveckling. Begreppet är brett och inrymmer många olika delar, något som lagt grund för diskussioner kring vad begreppet faktiskt innebär i praktiken. I Sverige implementerades begreppet som nämnt som övergripande mål för tillämpningen av miljöbalken, och i syfte att öka den praktiska tillämpningen

⁶ Jfr. 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

⁷ Jfr. MÖD G.G.; MÖD Solpark.

⁸ Länsstyrelsen, (2023).

av målet lades 16 mer specifika miljö kvalitetsmål till målbestämmelsen.⁹ Sedan miljöbalkens införande har hållbar utveckling alltså varit utgångspunkten för tillämpningen av alla miljöbestämmelser i svensk lagstiftning.

Det övergripande målet kompletteras med ett antal så kallade hänsynsregler samt hushållningsbestämmelser, som återfinns i miljöbalkens andra, tredje och fjärde kapitel. Dessa utgör konkreta instrument för att säkerställa att hänsyn tas till målbestämmelsen. Skyddsbestämmelsen för brukningsvärd jordbruksmark är en av hushållningsbestämmelserna, och är därmed direkt kopplad till det övergripande målet om hållbar utveckling. Samtidigt är intresset av förnybar elproduktion direkt kopplad till målet om ett fossilfritt samhälle, och därmed också nära länkat till målbestämmelsen om hållbar utveckling. Detta arbete undersöker frågan om hur man legitimerar att ett väsentligt intresse väger tyngre än ett annat, om båda intressen syftar till att främja en hållbar utveckling.

1.2 Syfte och frågeställningar

Tesen för detta arbete är att den nu prejudicerande tolkningen av solcellsanläggningar i förhållande till skyddsbestämmelsen för brukningsvärd jordbruksmark inte är ändamålsenlig för att uppfylla det övergripande målet om hållbar utveckling. Syftet med arbetet är därför att undersöka förhållandet mellan intresset av solelproduktion och intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark, för att på så sätt belysa och förstå de olika faktorer som påverkar intresseavvägningen. För att uppfylla syftet analyseras instansernas olika tolkningar i ett antal mål. Av särskilt intresse är att undersöka vilka orsaker som ligger bakom de olika slutsatserna och ställa myndigheternas motiveringar mot den vägledning som finns för hur en hållbar utveckling enligt miljöbalken uppnås. Genom att å ena sidan kartlägga vad målet hållbar utveckling innebär i praktisk tillämpning och å andra sidan analysera beslutsmyndigheternas tolkning av de relevanta bestämmelserna, kan en diskussion sedan föras som antingen vidimerar eller avfärdar arbetets tes.

Mot bakgrund av arbetets syfte ska följande frågeställningar besvaras:

1. Varför kommer de olika instanserna till olika slutsatser i mål om anläggande av solceller på brukningsvärd jordbruksmark?
2. Är Mark- och miljööverdomstolens tolkning av skyddsbestämmelsen för brukningsvärd jordbruksmark ändamålsenlig för att uppfylla miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling?
3. Om fråga 2 besvaras nekande, finns det några alternativa tolkningar som skulle vara mer ändamålsenliga?

⁹ Prop. 2000/01:130, s. 11.

1.3 Avgränsningar

För att säkerställa att arbetet håller en rimlig omfattning och tar hänsyn till tillgängliga resurser och tid tillämpas följande avgränsningar.

Hållbar utveckling är ett omfattande område. För att hantera denna breda dimension fokuserar arbetet på att ge en bakgrund till begreppet i internationell doktrin, men avser inte att gå in i djupare detalj på de många olika internationella instrument som berör begreppet. Fokus för analysen kommer att ligga på den svenska kontexten av hållbar utveckling och de instrument som arbetats fram för att göra begreppet mer funktionellt och som särskilt berör förnybar energiproduktion respektive bevarande av jordbruksmark för livsmedelsproduktion. Genom att fokusera på den svenska dimensionen tas hänsyn till vad som har definierats som delmål och strategier för att uppnå det övergripande målet i miljöbalken.

I rättsfallsstudien kommer enbart mål gällande regionen Skåne att inkluderas. Detta val har gjorts på grund av att en betydande del av den skånska jordbruksmarken idag kategoriseras som brukningsvärd och därmed faller in under den relevanta skyddsbestämmelsen. Vidare kommer endast ett antal avgöranden från de senaste två åren inkluderas i rättsfallsstudien, med anledning av det ökade trycket på beslutsmyndigheterna under denna tid. Ytterligare en avgränsning är att solcellsanläggningarna i rättsfallsstudien avser produktion till det allmänna elnätet. Storleken på anläggningarna varierar mellan 0,5 hektar och 232 hektar brukningsvärd jordbruksmark. Genom att studera detta urval avser arbetet ge en aktuell bild av rådande praxis och illustrera skillnader och likheter mellan beslutsmyndigheternas inställning.

1.4 Disposition

Arbetet består av sex kapitel. Kapitel ett ger en introduktion till ämnet samt beskriver syfte, disposition, metod och material samt avgränsningar. I kapitel två undersöks konceptet hållbar utveckling. En bakgrund ges till begreppet i internationell kontext, men fokus ligger på hur målet utformats och implementerats i miljöbalken. Detta är relevant för att senare kunna jämföra domstolarnas tillämpning av miljöbalken i förhållande till begreppets innebörd. Kapitel tre beskriver hur hållbar utveckling blev det övergripande målet för all tillämpning av miljöbalken samt hur den svenska lagstiftaren valt att genomföra målet genom mer specifika regler, i form av hänsynsbestämmelser, samt ytterligare vägledning i form av miljö kvalitetsmål. De två miljö kvalitetsmålen *ett rikt odlingslandskap* och *begränsad klimatpåverkan* undersöks närmare, då de är av särskilt intresse för arbetet. Kapitel fyra ger en bakgrund till varför viss jordbruksmark klassas som brukningsvärd, samt hur det rättsliga skyddet för sådan mark ser ut idag. Vidare undersöks reglerna för att anlägga solceller på jordbruksmark, för att skapa en förståelse

och plattform för diskussionen av hur beslutsmyndigheterna tolkar och tillämpar regelverket.

Kapitel fyra består av en rättsfallsanalys, där syftet är att belysa konkreta skillnader i beslutsmyndigheternas tolkning av reglerna. Denna analys utgör grunden för den efterföljande diskussionen om tolkningarnas förenlighet med miljöbalkens övergripande mål. För att genomföra rättsfallsanalysen har en rättsfallskartläggning genomförts, och presenteras i Bilaga A. Rättsfallskartläggningen består av en noggrann genomgång av de olika rättsfallen. Det ligger ett omfattande arbete bakom bilagan, men för att inte ta fokus från kärnan i den diskussion som arbetet syftar att föra, har den placerats utanför uppsatsens huvuddel. De delar från rättsfallskartläggningen som har direkt relevans för diskussionen har selekterats och inkluderats i rättsfallsanalysen för att möjliggöra och stödja diskussionen. I uppsatsen fungerar således rättsfallskartläggningen som ytterligare läsning för den som är intresserad av en utvecklad bakgrund till fallen eller som önskar dra egna slutsatser om sökandenas motiveringar eller instansernas bedömningar. Kapitel fem diskuterar och analyserar, med utgångspunkt i de fyra tidigare kapitlen, om tillämpningen av regelverket till skydd för brukningsvärd jordbruksmark är ändamålsenlig och i överensstämmelse med miljöbalkens övergripande mål, eller om det finns alternativa strategier som skulle kunna övervägas. I kapitel sex presenteras arbetets slutsatser.

1.5 Metod och material

I arbetet tillämpas den rättsdogmatiska metoden för att undersöka och analysera regelverket för solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark. Regelverkets tillämpning i praktiken diskuteras utifrån ett kritiskt perspektiv, eftersom utgångspunkten för diskussionen är att den prejudicerande tolkningen inte är optimal för att uppnå miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling.

Tillämpningen av den rättsdogmatiska metoden innebär att en stor del av informationen hämtas från lagar, förarbeten, praxis och doktrin samt annat material som är vägledande för hur relevanta regler tolkas och tillämpas i praktiken.¹⁰ Praxis och förarbeten har varit särskilt viktiga utgångspunkter då problemställningen tar avstamp i en granskning av lagstiftarens ursprungliga syfte samt en analys av hur rättstillämparen tolkar syftet i praktiken.

Metoden för arbetets olika kapitel skiljer sig åt på så vis att kapitel två och tre redogör för regelverket så som det ser ut idag (*de lege lata*), kapitel fyra använder en kvalitativ metod i form av analys av de rättsliga argument som ligger bakom olika beslut. Kapitel fem antar ett mer kritiskt förhållningssätt och granskar tillämpningen mot bakgrund av begreppsdefinitionerna i kapitel

¹⁰ Nääv & Zamboni (2018), s. 21–24.

två och tre, det vill säga syftet med hållbar utveckling såsom det utformats i miljöbalken och tillhörande instrument.

I kapitel två och tre utgår arbetet huvudsakligen från förarbeten, eftersom de är vägledande för lagstiftarens åsyftade regeltillämpning. I kartläggningen av hållbar utveckling används en del internationella instrument och doktrin på området för att nyansera begreppet och dess tolkning. För den svenska dimensionen av hållbar utveckling i miljöbalken består de huvudsakliga källorna av förarbeten, offentliga utredningar och myndighetsrapporter. Det är i denna typ av källor som utvecklade motiv till bestämmelserna finns samt diskussioner kring miljö kvalitetsmålen och det kontinuerliga arbetet med dessa. För det tredje kapitlets redogörelse för gällande lagstiftning för brukningsvärd jordbruksmark och solcellsanläggningar har förarbeten och lagkommentarer varit den grundläggande källan. Kompletterande till detta har även rapporter och vägledningar utgivna av länsstyrelserna och myndigheter såsom Jordbruksverket och Naturvårdsverket använts. Eftersom rapporterna syftar till att ge vägledning för rättstillämpare i frågor om användningen av brukningsvärd jordbruksmark, utgör de ett värdefullt verktyg för arbetets diskussion.

Rättsfallsanalysen i kapitel fyra baseras som nämnt på en studie över ett antal avgöranden från MÖD och MMD. Urvalet har gjorts genom en avgränsning i vilken typ av rättsfall som ska undersökas. Avgränsningarna och motiven till dessa beskrivs i kapitel 1.3. Kartläggningen har sedan utgått från en sökning i JUNO med sökningen ”solceller brukningsvärd jordbruksmark” för att sälla ut de avgöranden som är relevanta för frågeställningen. Sökningen kan uppfattas bred, men bredden fyller funktionen att minimera risken att några betydelsefulla avgöranden sorteras ut. Av de 39 resultaten har sju avgöranden valts ut som stämmer in i avgränsningen, det vill säga avgöranden som behandlar anläggning av solcellsparkar på brukningsvärd jordbruksmark i Skåne och där anläggningarna syftar till produktion till det allmänna elnätet, som är fokus för uppsatsen.

2 Hållbar utveckling

2.1 Målet hållbar utveckling

Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 och var en sammanslagning av den juridiska regleringen av människans förhållande till naturen. Balken ersatte de 16 olika miljölagar som tidigare reglerat detta förhållande.¹¹ Till sin natur har den i stora delar karaktären av en ramlagstiftning, som i flera avseenden lämnar avvägningar öppna för rättstillämparen. Till ledning för dessa avvägningar har de två första kapitlen i balken tillägnats det mål och de riktlinjer som tillämpningen av balkens övriga regler ska utgå ifrån.¹² 1 kap. 1 § miljöbalken framgår balkens syfte och det övergripande mål som ska genomsyra tillämpningen av hela regelverket. Paragrafen anger att

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. Den biologiska mångfalden bevaras,
4. Mark, vatten och kulturmiljöer i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.¹³

Ett av de bärande benen i målet om en hållbar utveckling, såsom det kommer till uttryck i miljöbalken, är alltså uppfattningen att dagens människor inte får agera och leva på ett sådant sätt att miljön och naturresurserna utarmas för framtida generationer. Utvecklingen ska styras i en sådan riktning att långsiktig hållbarhet skapas.¹⁴ Det övergripande målet tillsammans med ett

¹¹ Se 2 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

¹² Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 1 kap. 1 §*.

¹³ 1 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 7.

antal allmänna hänsynsregler i miljöbalkens andra kapitel¹⁵ utgör ett vägledande fundament för all tillämpning av det omfattande regelverket.¹⁶

Men vad innebär då ett stort begrepp som hållbar utveckling i praktiken? Vilka åtgärder kan påstås syfta till hållbar utveckling och vilka gör inte det? För att kunna prioritera ett intresse framför ett annat med hänvisning till hållbar utveckling behöver målet analyseras närmare. Nedan följer inledningsvis en bakgrund till begreppet i internationell kontext och sedan en bakgrund till implementeringen av begreppet som övergripande mål för miljöbalken.

2.2 Hållbar utveckling i internationell kontext

Hållbar utveckling, på engelska *sustainable development*, som begrepp fick internationell spridning då Världskommissionen för miljö och utveckling 1987 lanserade det i rapporten ”Our Common Future”, även kallad Brundtlandrapporten.¹⁷ I rapporten avsåg man att ta ett helhetsgrepp om resurs- och miljöproblemen i världen och introducerade begreppet som en grund att arbeta utifrån. Rapporten beskriver grundtanken med hållbar utveckling som följande:

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of “needs”, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.¹⁸

Alltså grundas begreppet på denna förutsättning, att hållbar utveckling är en utveckling som ser till att dagens behov tillfredsställs, utan att kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov äventyras.¹⁹ Brundtlandrapporten konstaterade även att hållbar utveckling har tre dimensioner: ekologisk hållbarhet, social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. Som begreppet definieras i rapporten är det alltså en slags bro mellan nuvarande och kommande generationer, och vilar på den etiska principen att nuvarande generationer har en skyldighet att hushålla med naturresurser för att kommande generationer också ska ha något att leva på.²⁰

I Brundtlandrapportens anda hölls Rio-konferensen år 1992. Konferensen resulterade i antagandet av handlingsprogrammet Agenda 21 samt Riodeklarationen. Riodeklarationen gav begreppet hållbar utveckling inter-

¹⁵ Mer om de allmänna hänsynsreglerna presenteras i avsnitt 2.3.

¹⁶ Ebbesson, Jonas (2015), s. 74–76.

¹⁷ World Commission on Environment and Development (1987).

¹⁸ Ibid. s. 41.

¹⁹ Fisher, Lange & Scotford (2013), s. 407.

²⁰ Weiss Brown (1992), s. 19.

nationellt erkännande som övergripande mål för samhällsutvecklingen och konkretiserade metoden för arbetet mot målet. Detta genom att stadga att hållbar utveckling kräver en avvägning mellan alla de tre dimensionerna ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet görs vid beslutsfattande.²¹

Brundtlandrapporten och Riokonferensen var således den grundläggande internationella kontexten för uppkomsten av hållbar utveckling som styrmedel. Dess vida innebörd var praktisk för att åstadkomma ett starkt genomslag i den politiska retoriken, och begreppet har sedan dess använts i diskussioner om många stora och komplexa politiska frågor såsom rättvis fördelning av världens resurser, skydd av ekologisk mångfald, demografisk utveckling och en hållbar ekonomisk utveckling. Men den omfattande ambitionsnivån, bredden och strävan efter att täcka in världens stora utmaningar under samma paraplybegrepp har också gett upphov till debatt. Alla är inte eniga om vad begreppet faktiskt innebär i praktisk tillämpning och huruvida det är effektivt för att driva utvecklingen i en hållbar riktning.²²

2.2.1 Hållbar utveckling som en paradox

Brundtlandrapportens principiella budskap var att miljöskydd och utveckling går att förena. Detta var något som en del kritiker inte höll med om. Kritikerna menade att de två koncepten inte alls var förenliga, och att hållbar utveckling egentligen bara var en ompaketerad, snabb och ohållbar utveckling. De menade att konceptet hållbar utveckling i själva verket kunde komma att underminera miljöskyddet, och använde gärna Kina som exempel på att begreppet omfattades och förespråkades i den politiska retoriken men utan att ha någon direkt inverkan på landets ohämmade ohållbara utveckling.²³ Kritikerna påstod att föreningen av de två koncepten miljöskydd och utveckling gjordes på bekostnad av vaga formuleringar, som inte hade någon relevans förutom i internationella högdragna policydokument.²⁴

En kritiker till begreppet hållbar utveckling som det utvecklades i de tidiga rapporterna var A. Dan Tarlock.²⁵ Han argumenterade för att begreppet var likt en paradox, som kan betyda många olika saker beroende på tolkarens synsätt och intention. Detta, menade Tarlock, gjorde att begreppet saknade operativ klarhet och i realiteten var omöjligt att omvandla till praktisk verklighet.²⁶ Dessutom menade Tarlock att hållbar utveckling som övergripande mål inte var effektivt på grund av avsaknaden av legala verktyg och styrande institutioner. För att på riktigt fungera som styrmedel menade han att det krävdes att konceptet förkroppsligades i konkreta regler som kunde

²¹ Nationalencyklopedin, *Brundtlandrapporten*.

²² Fisher, Lange & Scotford (2013), s. 408.

²³ Economist (2001), s. 34.

²⁴ Tarlock (2001), s. 38.

²⁵ A. Dan Tarlock är professor i miljö rätt vid Chicago-Kent College of Law.

²⁶ Tarlock (2001), s. 35.

införlivas i existerande rättssystem och en institutionell infrastruktur som kunde kontrollera efterlevnaden av regelverket.²⁷

En annan person som diskuterat begreppets innebörd och verkningsgrad som legalt instrument är Klaus Bosselmann²⁸, som år 2008 uttryckte att

To identify the normative core [of sustainable development] is not difficult, at least from a logical point of view. If 'sustainable' qualifies 'development' as distinguished from unsustainable development, its meaning must be clear. [...] [T]he necessary clarity cannot be gained by merely referring to social, economic and environmental goals as all being relevant to sustainable development. Nor does it help to consider these goals as equally important. To identify and act upon potential conflicts between them it is necessary to know how they should be resolved [...].²⁹

Bosselmann menade i stället att klarhet behövde hämtas från en definition av kärnan i ”hållbar” i förhållande till sitt objekt. Kärnan, menade han, låg inte i ekonomisk hållbarhet, social hållbarhet, och heller inte i ”allt hållbart”, utan kärnan låg i den *ekologiska hållbarheten*. Han menade att principen om hållbarhet hade funnits i århundraden, och då aldrig haft någon annan betydelse än med bas i världens naturresurser. Bossmann kritiserade därmed sammanslagningen av de tre olika typerna av hållbarhet, vilket i hans mening skulle vara omöjligt att göra utan att ge upp den huvudsakliga kärnan. Han menade vidare att det endast var tack vare denna ekologiska kärna i begreppet hållbarhet som det var möjligt att relatera de sociala och ekonomiska komponenterna av hållbar utveckling till en central referenspunkt. Det var med hjälp av denna kärna som hela begreppet blev operativt – en utveckling skulle ses som hållbar om den tenderar att bevara de ekologiska systemens integritet och fortlevnad, medan utvecklingen är ohållbar om den skulle tendera att göra motsatsen.³⁰

Om än kritiken från Tarlock och Bossman skilde sig åt, beskrev de båda idéer om hållbar utveckling som gav upphov till definitionsmässig tvetydighet och ifrågasatte begreppets funktionsduglighet eller som rättslig norm. Hur kan man då rättfärdiga hållbar utveckling som en rättslig norm av något slag? I viss mening beskrivs det idag ofta som ett begrepp, eller en princip, helt enkelt för att visa på gemensamma allmänna idéer som världens nationer varit beredda att skriva under på en mer abstrakt ”principnivå”. Begreppets formulering som en rättslig princip har i folkrätten understötts av att instrumenten för hållbar utveckling har karaktäriserats som ”soft law”. I den

²⁷ Tarlock (2001), s. 40.

²⁸ Klaus Bosselmann är jurist och forskar i internationell miljö rätt, komparativ rätt och miljökonstitutionalism.

²⁹ Bosselmann (2008), s. 52.

³⁰ Bosselmann (2008), s. 53.

Internationella domstolen i Haag har exempelvis konstaterats att hållbar utveckling är en princip i internationell sedvanerätt³¹ och att det ska ses som ett vägledande koncept för rättstillämpningen³².

2.2.2 Konkretisering av hållbar utveckling

Arbetet med begreppet efter Brundtlandrapporten och Riokonferensen har till viss del försökt att avhjälpa det som nämnts i kritiken ovan. FN har bland annat tillsatt en kommission för hållbar utveckling med uppdrag att övervaka genomförandet av Agenda 21 och FN har hållit ytterligare konferenser i ämnet. År 2012 höll FN konferensen Rio+20 i Rio de Janeiro som resulterade i dokumentet *The future we want*, och år 2015 antogs Parisavtalet och Agenda 2030. Framför allt Rio+20-konferensen hade som huvudfokus att diskutera hur regler och organisationen för hållbar utveckling kunde förbättras för att effektivisera arbetet.³³ I Agenda 2030 ställdes 17 hållbarhetsmål upp, vilka utgör en handlingsplan med mätbara mål för en omställning till ett hållbart samhälle.³⁴

Liksom målen i de tidigare internationella överenskommelserna om hållbar utveckling är målen i Agenda 2030 omfattande och ambitiösa, samt tar sikte på många och stora globala problem. De kan anses mer mätbara än tidigare målsättningar på så vis att ländernas progression i förhållande till målen kontinuerligt kan utvärderas. Dock uteblir fortsatt en del av den praktiskt vägledande funktionen. Detta bland annat eftersom målsättningarna ska vara tillämpliga på alla jordens länder. Det är givetvis en nödvändighet att målen hålls på denna nivå för att möjliggöra en resolution som alla länder kan enas om. Samtidigt innebär det att tillvägagångssättet för att uppnå målen behöver kunna skilja sig från land till land, eftersom alla länder har olika startpunkter och möjliga vägar för att nå målen. Även om det inte uttryckligen konstateras, kan det därför anses lämnas upp till varje enskilt land att besluta exakt hur de ska gå till väga för att nå målen. Konsekvensen av detta är att Agenda 2030, liksom tidigare internationella överenskommelser, inte ger någon närmare ledning för exakt *hur* avvägningen mellan olika intressen ska göras, utan enbart konstaterar *att* världens länder alla delar ansvaret att uppnå målen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att hållbar utveckling som ultimata mål att arbeta mot behandlas i ett stort antal internationella dokument. Mot bakgrund av att det finns stöd för att principen om hållbar utveckling även existerar i internationell sedvanerätt, pekar mycket mot att den därför också innebär konkreta skyldigheter för världens länder.³⁵ För att sätta detta i svenskt perspektiv innebär det att Sverige kan anses skyldig att arbeta mot

³¹ Se t.ex. *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (1997).

³² Se t.ex. *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (1997) samt *Pulp Mills on the River Uruguay* (2010).

³³ Rio+20, (2012), *The future we want*.

³⁴ United Nations (2016), preamble.

³⁵ Barral (2012), s. 386.

målen som satts upp i det internationella sammanhanget, men att det lämnas tämligen stor frihet i exakt hur detta ska genomföras i den nationella rätten.

Mot bakgrund av detta ska följande avsnitt undersöka om närmare ledning för just avvägningen mellan intresset av förnybar energi och intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark kan hämtas i utvecklingen av hållbar utveckling i den svenska nationella rätten.

2.3 Hållbar utveckling i miljöbalken

Miljöbalken togs fram vid tiden för ett maktskifte från en borgerlig till socialdemokratisk regering 1994. I spåren av det begynnande internationella arbetet med hållbar utveckling som gemensamt styrmedel tillsattes en miljöskyddskommitté under den borgerliga regeringens mandattid i syfte att skapa samordning i och göra Sveriges miljölagstiftning mer överskådlig. Några veckor före valet lämnades propositionen över för en ny miljöbalk.³⁶ Efter valet återkallade den socialdemokratiska regeringen den borgerliga miljöbalkspropositionen.³⁷ Regeringen gav sedan en ny miljöbalksutredning i uppgift att ta fram ett nytt förslag till en samordnad miljölagstiftning. År 1996 överlämnades utredningens betänkande³⁸ till regeringen, och år 1997 överlämnade regeringen propositionen för den nya miljöbalken som den ser ut idag till riksdagen. I detta kapitel undersöks hur förarbetena till dagens miljöbalk förhåller sig till att införa hållbar utveckling som övergripande mål.

2.3.1 Förarbetet till miljöbalken

I propositionen till miljöbalken konstaterades inledningsvis att

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås.³⁹

Den avsedda lagstiftningen skulle vara breddad, samordnad och skärpt för att just främja hållbar utveckling. I propositionen poängterades, i enlighet med de internationella styrdokumenterna, att ett hållbart industrisamhälle förutsätter en lagstiftning som möjliggör en förening av social och ekonomisk utveckling med ett effektivt miljöskydd.⁴⁰ Därvid konstaterades att ekologiska, samhälls-

³⁶ Prop. 1990/91:90.

³⁷ Rskr. 1994/95:30.

³⁸ SOU 1996:103.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 1

⁴⁰ Ibid.

ekonomiska och sociala intressen ska vägas för att sammantaget främja en långsiktigt god hushållning.⁴¹ Vidare menade regeringen att behovet av en ny miljölagstiftning var påtagligt, vilket motiverade att den nya miljöbalken skulle träda i kraft så fort som möjligt.⁴²

Politiken vid den här tiden drevs starkt av att den ekologiskt hållbara utvecklingen ansågs särskilt viktig, varför detta också angavs som huvudmål för den nya miljöbalken.⁴³ I avsnittet ”en samlad miljölagstiftning för hållbar utveckling” i propositionen diskuteras hur Sverige ska vara ”en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling”⁴⁴. I detta sammanhang anges att den grundläggande nationella ambitionen är att skydda miljön genom att minska utsläppen till nivåer som inte hotar ekosystemen eller människors hälsa. Fyra områden konstateras särskilt avgörande för att uppnå detta: förändrade konsumtions- och produktionsmönster, förverkligandet av effektiv användning av energi och naturresurser, en hållbar försörjning för att säkerställa den långsiktiga produktionsförmågan i ekosystemen samt en utformning av samhällsbyggande och markanvändning som värnar om grunden för produktionsförmåga och välfärd även för kommande generationer.⁴⁵

Ovannämnda beskriver en del av hur propositionen motiverar införandet av hållbar utveckling som mål för miljöbalken. Liksom kritiker såsom Tarlock anfört om att begreppet kan anses för vagt för att få riktig effekt⁴⁶ belyser propositionen det faktum att effektivitet i lagstiftningen förutsätter mer än att bara införa hållbar utveckling som en övergripande målparagraf. Tydliga delmål anges vara av avgörande vikt för att skapa effektivitet, och regeringen hänvisar vidare till de förslag på nationella miljömål som presenteras i den miljöpolitiska vårpropositionen år 1998.⁴⁷ De åsyftade målen har kommit att få stort genomslag i miljörätten och miljöpolitiken, och består idag av de 16 så kallade miljökvalitetsmålen. Målen anger det tillstånd för den svenska miljön som arbetet ska sikta mot, med utgångspunkt i den nivå av miljöpåverkan som naturen kan anses tåla.⁴⁸ Varje miljökvalitetsmål innehåller också preciseringar som tydliggör målsättningen och även fungerar som vägledning i det löpande uppföljningsarbetet av målet. Två av miljökvalitetsmålen är särskilt relevanta för denna uppsats, och redogörs för närmare nedan. De två målen är målet *ett rikt odlingslandskap* och målet *begränsad klimatpåverkan*.

⁴¹ Ibid. s. 8.

⁴² Ibid. s. 164.

⁴³ Ibid. s. 1.

⁴⁴ Ibid. s. 156.

⁴⁵ Ibid. s. 154.

⁴⁶ Se om detta under avsnitt 2.2.1 Hållbar utveckling som paradox.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 154.

⁴⁸ Prop. 2004:05:150, s. 3.

2.3.2 Miljökvalitetsmålet ett rikt odlingslandskap

I förhållande till forskningsfrågan i detta arbete finns ett miljökvalitetsmål som är av särskild betydelse, nämligen målet *ett rikt odlingslandskap*. Riksdagens definition av målet stadgar att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena ska bevaras och stärkas. I målet ligger ett krav på att jordbruksmarken ska förvaltas på ett *långsiktigt hållbart sätt*, för att kunna producera livsmedel för både nuvarande och kommande generationer.⁴⁹ I målet finns preciseringar med mål för olika specifika aspekter av odlingslandskapet. Preciseringarna beskriver att målet bland annat innebär att åkermarken ska behålla sina egenskaper och processer och att jordbruksmarken ska vara så lite förorenad att det inte hotar ekosystemets funktioner, den biologiska mångfalden eller människors hälsa. Vidare ska viktiga ekosystemtjänster i odlingslandskapet fortsatt vara i drift, odlingslandskapet ska vara varierat och öppet med betydande inslag av småbiotoper, slätterängar och naturbetesmarker.⁵⁰

Bakgrunden till att miljökvalitetsmålet infördes var huvudsakligen att den snabba specialiseringen samt nedläggningen av jordbruk sågs som ett stort hot mot odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Det mångfacetterade nyttjande som tidigare präglat markanvändningen i odlingslandskapet har ersatts med ett betydligt striktare förhållningssätt till markanvändningen. Åkermarken används mer intensivt till livsmedelsproduktion och odlingsättet har inriktats mot monokultur, det vill säga att stora arealer odlas med en enda gröda. Detta hotar den biologiska mångfalden, vilken är avgörande för att ekosystemtjänsterna ska upprätthålla en stabil och hög jordbruksproduktion. Ekosystemet består av ett samspel av olika arter med olika funktioner. Ekosystemtjänster är de funktioner i ekosystemet som kan anses vara till nytta för människan. Exempel på sådana tjänster är pollinering av grödor eller omsättning av växtnäring. Jordbrukets utveckling avgör tillgången på ekosystemtjänster i odlingslandskapet, eftersom jordbrukets struktur och metoder har stor påverkan på organismerna som utför tjänsterna.⁵¹

Att motverka den förenklade markanvändningen som idag präglar jordbruket är viktigt för att minska beroendet av kemiska bekämpningsmedel, eftersom biologisk mångfald inom jordbruket skapar en naturlig biologisk bekämpning.⁵² Sammantaget har de snabba förändringarna i jordbruks- och skogbruksproduktionen medfört att cirka 2 000 djur- och växtarter i odlingslandskapet nu riskerar att försvinna. De åtgärdsförslag som utarbetats som följd av målet är inriktade mot att främja ett hållbart brukande i form av incitament för ekologisk produktion, en mer diversifierad markanvändning

⁴⁹ Ibid. s. 165.

⁵⁰ Jordbruksverket (2022), s. 3.

⁵¹ Ibid. s. 18.

⁵² SLU (2019).

och insatser för att värna om samt i vissa delar återställa den biologiska mångfalden av växt- och djurarter samt skydda mängden småbiotoper.⁵³

Miljö kvalitetsmålen ska följas upp kontinuerligt, och minst vart fjärde år ska en fördjupad utvärdering göras som visar hur förutsättningarna för måluppfyllelse ser ut för varje mål. I januari 2023 publicerades den senaste fördjupade rapporten av detta slag. I inledningen till rapporten konstateras att man idag ser en negativ utveckling inom flera områden. Covid-19-pandemin samt ett förändrat säkerhetspolitiskt läge i världen beskrivs som tydliga indikatorer på att det är nödvändigt att utveckla samhället i en riktning som säkerställer motståndskraft mot kriser och störningar av olika slag. Vidare betonas vikten av att skydda ekosystemen och dess livsnödvändiga tillgångar på bland annat livsmedel, rent vatten och ren energi.⁵⁴ Inför varje fördjupad utvärdering har vissa myndigheter ett särskilt ansvar att arbeta fram en underlagsrapport för ett visst mål. Underlagsrapporten ska ge en bakgrund till prognosen för måluppfyllelse samt innehålla åtgärdsförslag på de områden som bedöms som kritiska. För miljö kvalitetsmålet *ett rikt odlingslandskap* är Jordbruksverket den särskilt ansvariga myndigheten. I underlagsrapporten inför utvärderingen år 2023 konstaterar myndigheten, avseende exploatering av brukningsvärd jordbruksmark, att andelen irreversibel exploatering av brukningsvärd jordbruksmark måste minimeras och att gällande lagstiftning ska följas när sådan mark exploateras. Vidare konstaterar Jordbruksverket att cirka en tiondel av den åkermark som tagits ur bruk mellan åren 2016 och 2020 har exploaterats, då främst för bostadsbyggande. Detta handlar om ungefär 3 000 hektar mark.⁵⁵

Av särskild betydelse för detta arbete är dock ett stycke där Jordbruksverket, i anslutning till det ovannämnda, uttryckligen konstaterar att *solpaneler inte utgör exploatering*. Jordbruksverket menar att synen på vad som faller in under begreppet exploatering behöver diskuteras i takt med att nya användningsområden för jordbruksmarken upptäcks. Myndigheten hänvisar här till Mark- och miljödomstolens slutsats i ett mål om tillåtelse för solceller på brukningsvärd jordbruksmark⁵⁶ där domstolen konstaterar att eftersom en sådan anläggning kan nedmonteras och marken återställas är det inte fråga om permanent exploatering av jordbruksmarken, och att bestämmelsen till skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken i 3 kap. 4 § miljöbalken därför inte anses utgöra ett hinder för etablering av en solcellsanläggning.⁵⁷

Vidare menar Jordbruksverket att det största hotet mot målet om en *ett rikt odlingslandskap* är att jordbruksföretagen skulle fortsätta att minska i antal och jordbruksmarken minska i areal. Därför anges att en av de mest

⁵³ Prop. 2000/01:130, s. 148–50.

⁵⁴ Naturvårdsverket (2023), s. 5.

⁵⁵ Jordbruksverket (2022), s. 20

⁵⁶ Fallet är MMD M 2797-21 och kommer att diskuteras i rättsfallsanalysen nedan.

⁵⁷ Jordbruksverket (2022), s. 20.

grundläggande motverkansfaktorerna för detta är att förbättra lönsamheten för jordbruk, framför allt ekologiskt sådant, för att jordbruksverksamhet fortsättningsvis ska finnas och gynna den biologiska mångfalden i hela landet.⁵⁸ Det är således klarlagt att åtgärder för att öka den biologiska mångfalden och en diversifierad markanvändning i kombination med incitament för fortsatt jordbruksverksamhet är av avgörande betydelse för att uppnå målet om *ett rikt odlingslandskap*.

I förhållande till ovannämnda kan konstateras att solcellsparker har stor potential till att vara en bidragande faktor till måluppfyllelse, om de utformas och förvaltas på ett genomtänkt sätt. Projektet ”Eko-Sol”, som finansierats av Energimyndigheten och genomförs av RISE⁵⁹ och Ecogain⁶⁰, har konkret visat att solcellsparker kan bidra med nettopositiv påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.⁶¹ Projektet betonar att det finns stora möjligheter att inom solcellsparker skapa nya värden som förbättrar förutsättningarna för biologisk mångfald genom att använda så kallade ekovoltaiska och agrivoltaiska system. Ett ekovoltaiskt system innebär att solcellsparken integreras med åtgärder för biologisk mångfald. Det finns en mängd olika sådana åtgärder, några exempel är att anlägga slåtterängar eller ängsliknande betesmarker, anlägga småvatten, plantera träd och buskar eller skapa blomsterbäddar för pollinerande insekter.⁶² Agrivoltaiska system bygger på att både solenergi och jordbruk kan samexistera. Detta är ett system som är etablerat på många ställen i världen, och bevis finns för att sådana system går att genomföra med nästan alla olika typer av grödor. Erfarenheterna är dock begränsade i Sverige, och har framför allt testats genom att kombinera solceller och vallväxtodling. Men med investeringar och innovationsvilja kan agrivoltaiska system komma att etableras även i Sverige.⁶³

Sammantaget visar slutsatserna av projektet att det finns sätt att kombinera solcellsanläggningar med positiva åtgärder för jordbruksmarken, vilket skulle medföra att fossilfri energiproduktion inte behöver stå i konflikt med bevarande av den biologiska mångfalden eller den inhemska livsmedelsproduktionen.⁶⁴

2.3.3 Miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan

Det andra målet av särskild relevans för diskussionen i detta arbete är målet *begränsad miljöpåverkan*, som till sin lydelse anger att

⁵⁸ Naturvårdsverket (2023), s. 59.

⁵⁹ RISE är ett svenskt statligt forskningsinstitut som ägnar sig åt industriforskning och hållbar tillväxt.

⁶⁰ Ecogain är ett konsultföretag inriktade mot markanvändningsfrågor och hållbarhet.

⁶¹ Pettersson m.fl., s. 10.

⁶² Ibid. s. 35–36.

⁶³ Ibid. s. 57–61.

⁶⁴ Ibid. s. 10–11.

Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.⁶⁵

Den huvudsakliga åtgärden på detta område var att inrätta ett budgetanslag för klimatinvesteringsprogram, som skulle användas för att investera i åtgärder som bidrar till ett minskat utsläpp av klimatpåverkande gaser. I förarbetet betonades att detta var åtgärder som skulle vara högt prioriterade, då de sannolikt kunde leda till positiva synergieffekter.⁶⁶ Detta klimatinvesteringsprogram infördes, och var i kraft under åren 2003 till 2008. Syftet var att Sveriges kommuner skulle engagera sig i, och söka stöd för, investeringsprogram med lokala åtgärder för minskade växthusgaser. Åtgärderna kunde avse allt från avfallshantering till transporter och energiomställning.⁶⁷

År 2009 beslutades att innebörden av miljö kvalitetsmålet skulle ändras på så vis att det delades upp i två preciseringar. Preciseringarna syftade till att avhjälpa den relativt vaga formuleringen att halten växthusgaser *ska stabiliseras på en nivå där människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig*. Därför inkorporerades det globalt beslutade målet om en temperaturökning på maximalt två grader i miljö kvalitetsmålet. Vidare infördes ett koncentrationsmål för halten växthusgaser i atmosfären samt en precisering om att den svenska klimatpolitiken skulle utformas på ett sätt som bidrog till detta koncentrationsmål.⁶⁸

En nackdel med målet *begränsad miljö påverkan* i detta sammanhang är att det innehåller en sådan mängd olika delar att det är svårt att på ett kärnfullt sätt återge och beskriva inom ramen för denna uppsats. Dels för att målet till sin natur är beroende av att samtliga länder i världen minskar sina utsläpp av växthusgaser, dels för att det som nämnt finns många olika delar i samhället som berörs av miljö kvalitetsmålet. Detta gör att mängden styrdokument på området är omfattande. Därför kommer följande stycken fokusera på målet i förhållande till produktionen av förnybar energi.

I den ovannämnda fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen, publicerad av Naturvårdsverket i januari 2023, diskuteras landsbygdens avgörande position för den gröna omställningen. Bland annat konstateras att

⁶⁵ Prop. 2000/01:130, s. 36.

⁶⁶ Ibid. s. 37.

⁶⁷ 1 § Förordning (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram.

⁶⁸ Prop. 2008/09:162, s. 27.

produktion av energi på Sveriges landsbygd är viktig för landets omställning till förnybara energisystem. Förutsättningarna för att producera sol- vind- och vattenkraft är goda i landsbygdskommunerna och förnybar energi kan också vara en viktig framtidsfråga. Detta genom att fler hushåll på landsbygden genom solenergi blir självförsörjande på el, vilket minskar risken för strömavbrott.⁶⁹

Med detta sagt tar Naturvårdsverket i rapporten också upp att omställningen av det svenska energisystemet många gånger medför målkonflikter när omställningen ställs mot andra befintliga näringar eller intressen på den plats där den gröna energin avses etableras. Naturvårdsverket menar att det är särskilt viktigt att olika politiska områden samverkar, för att göra det möjligt att navigera i de komplexa avvägningar som ofta aktualiseras när flera samhällsintressen ska vägas in i bedömningen.⁷⁰

Avseende prognosen för måluppfyllelse för *begränsad klimatpåverkan* konstateras i den övergripande utvärderingen att utsikterna är mycket kritiska, och att de globala utsläppen av växthusgaser mer eller mindre måste halveras till år 2030 för att målet ska uppnås.⁷¹ Här betonas att klimatförändringen är ett miljöproblem i global skala och att det inte är Sverige och Europa som står för de största utsläppen. Därmed kommer det avgörande för måluppfyllelsen vara ett internationellt samarbete på olika områden och där den svenska gröna omställningen sker som en del av den globala omställningen. Men, liksom Naturvårdsverket konstaterar, har även små länder som Sverige ”genom sitt agerande, både i det egna landet och i internationella processer, potential att utöva ett inflytande större än i proportion till vår storlek”.⁷²

Den myndighet som har särskilt ansvar för utvärderingen och uppföljningen av målet *begränsad klimatpåverkan* är Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har därför, liksom Jordbruksverket gjort för målet *ett rikt odlingslandskap*, utarbetat en särskild underlagsrapport för målet. I underlagsrapporten konstaterar myndigheten att åtgärdspotentialen för att uppnå målet är stora, men att tiden för genomförande är knapp. Dessutom innebär en del åtgärder stora kostnader och att det därför är av särskild vikt att lägga resurser på sådant som bidrar mycket, går fort och är relativt kostnadseffektivt. I detta sammanhang belyser Naturvårdsverket att solenergi, vindenergi, energi-effektiviserande åtgärder, åtgärder för minskad metanavgång och minskad avskogning kan stå för relativt stora bidrag till särskilt låga kostnader.⁷³ Solenergi nämns som särskilt betydelsefullt, eftersom det har potential att genomföras till lägre åtgärds-kostnader än man tidigare uppskattat, och dessutom kan ha stora parallella nyttor.⁷⁴ I förhållande till jordbruk och

⁶⁹ Naturvårdsverket (2023), s. 43.

⁷⁰ Ibid. s. 44

⁷¹ Ibid. s. 61.

⁷² Ibid. s. 61.

⁷³ Naturvårdsverket (2022), s. 47.

⁷⁴ Ibid. s. 9.

markanvändning konstaterar Naturvårdsverket att åtgärder inom jordbrukssektorn har stor potential att bidra till minskade utsläpp. Det finns dock många barriärer och målkonflikter inom jordbrukssektorn som samhället behöver överkomma för att en realisering av potentialen ska vara möjlig.⁷⁵

Avslutningsvis konstaterar Naturvårdsverket att svenska målscenarier av minskad miljöpåverkan belyser att elsystemet är en nyckelsektor för att uppnå nettonoll och nettonegativa utsläpp. Ett grönt elsystem är också avgörande för att utfasning av fossil energi ska vara möjligt även i andra sektorer. Detta förutsätter att tillförseln av utsläppsfri el ökar betydligt, samtidigt som elnätets kapacitet behöver stärkas och potentialen för ökad energieffektivitet samt lagring och efterfrågefleksibilitet behöver utnyttjas.⁷⁶

2.4 Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

2.4.1 Reglerna i allmänhet

Som nämnt i inledningen till detta kapitel kompletteras målbestämmelsen i miljöbalkens begynnelsebestämmelse med ett antal hänsynsregler. Dessa återfinns i miljöbalkens andra kapitel, och är rättsligt bindande principer som kan sägas vara en slags förlängning av målet hållbar utveckling. Det åligger var och en som avser att vidta en åtgärd som berör miljöbalken att visa att de iakttar förpliktelse som följer av hänsynsreglerna, som är sju till antalet och förklaras i korthet i de två följande styckena.

Verksamhetsutövaren ska skaffa sig tillräcklig kunskap för att bedriva verksamheten på ett miljömässigt säkert sätt (kunskapskravet).⁷⁷ Verksamhetsutövaren ska se till att de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som krävs vidtas för att säkerställa att verksamheten eller åtgärden inte medför skada för hälsa eller miljön (försiktighetsprincipen).⁷⁸ Verksamhetsutövaren ska undvika produkter som riskerar att innebära risker för hälsa eller miljön (produktvalsprincipen).⁷⁹ Verksamhetsutövaren ska se till att hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheter att minska mängden avfall och skadliga ämnen samt i största möjliga mån återvinna avfall från verksamheten, samt i första hand använda förnybara energikällor (hushållnings- och kretsloppsprincipen).⁸⁰ Om verksamhetsutövaren tar i anspråk ett vatten- eller markområde ska en sådan plats väljas som är lämplig i förhållande till ändamålet samt innebär minsta möjliga intrång och olägenhet för hälsa och miljö (lokaliseringsprincipen).⁸¹ Ytterligare en princip som utgör en allmän hänsynsregel är att verksamhetsutövaren är ytterst ansvarig

⁷⁵ Ibid. s. 64.

⁷⁶ Ibid. s 55.

⁷⁷ 2 kap. 2 § miljöbalken.

⁷⁸ 2 kap. 3 § miljöbalken.

⁷⁹ 2 kap 4 § miljöbalken.

⁸⁰ 2 kap. 5 § miljöbalken.

⁸¹ 2 kap. 6 § miljöbalken.

för eventuella skador eller olägenheter som orsakats till följd av dennes verksamhet eller åtgärd. I detta ansvar ingår även att avhjälpa sådana skador eller olägenheter.⁸²

Samtliga hänsynsregler kompletteras av den så kallade rimlighetsregeln, som stadgar att hänsynsreglerna bara gäller i en sådan utsträckning att det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid en prövning av om någon hänsynsregel tillämpas för långtgående ska särskilt beaktas om en beslutsmyndighet föreskriver skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för verksamheten som kan anses allt för kostsamma eller betungande för verksamhetsutövaren. Om nyttan av de föreskrivna åtgärderna eller försiktighetsmåten inte står i proportion till kostnaden för att uppfylla dem, är rimlighetsregeln inte uppfylld.⁸³

Vid en prövning av tillåtligheten för solceller på jordbruksmark ska alltså, liksom för alla andra verksamheter, samtliga hänsynsregler vara uppfyllda. Det finns dock en hänsynsregel som kan anses särskilt relevant för detta arbete, *lokaliseringsprincipen*, eftersom principen är särskilt viktig och uttryckligen inkorporerad i skyddsregeln för brukningsvärd jordbruksmark. Detta element i skyddsregeln har, som nämnt i bakgrunden till arbetet, visat sig vara en knäckfråga för om en solcellsanläggning godkänns eller inte. Mot bakgrund av detta är det relevant att ge en utvecklade bakgrund till principen och dess innebörd.

2.4.2 Lokaliseringsprincipen

Grundsyftet med lokaliseringsprincipen är att en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska placeras på ett sätt som är lämpligt ur miljösynpunkt. Enligt miljöbalkens förarbeten ska lämplighetsbedömningen utgå från syftet att uppnå god hushållning och hållbar utveckling samt att hushållningsbestämmelserna och miljö kvalitetsnormerna ska beaktas. I praktiken innebär detta att ett platsval kan anses stämma överens med lokaliseringsprincipen om det inte äventyrar miljöbalkens övergripande mål samt de instrument som följer av detta mål.⁸⁴ Lokaliseringsprincipen finns även beskriven i flera av de regelverk som reglerade miljö rättens område före miljöbalkens införande, men dess innebörd i miljöbalken innebär en skärpning jämfört med de tidigare reglerna. Bland annat innebär skärpningen att man inte kan göra undantag från principen även om en verksamhet rent praktiskt inte kan lokaliseras någon annanstans på grund av att föremål för prövningen exempelvis är att en viss naturresurs såsom en grustillgång eller skog ska användas i verksamheten.⁸⁵

⁸² 2 kap. 8 § miljöbalken.

⁸³ 2 kap. 7 § miljöbalken.

⁸⁴ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 219.

⁸⁵ Ibid.

Den striktare hållningen av lokaliseringsprincipen har mötts med viss kritik. Av propositionen framgår bland annat att remissinstanserna befarar att principen kan tolkas som ett absolut förbud mot all sådan verksamhet där lokaliseringen inte kan anses förenlig med miljöbalkens mål. Detta, menar remissinstanserna, skulle omöjliggöra en grupp verksamheter som till sin natur är platsbundna. Till bemötande av denna kritik betonar regeringen att en viss möjlighet till skälighetsavvägning alltid ska finnas, så även i förhållande till lokaliseringsprincipen. Valet att inte uttryckligen skriva in skälighetsavvägningen i bestämmelsen har gjorts mot bakgrund av att det inte anses nödvändigt eftersom en sådan avvägning redan följer av rimlighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken.⁸⁶

I praxis tolkas således lokaliseringsprincipen så att den innehåller två kumulativa krav. Dels ska platsen vara lämplig i sig, dels ska den vara den plats där verksamheten eller åtgärden kan genomföras med minsta intrång och olägenhet ur miljösynpunkt. Vad gäller tillämpningen i enskilda fall innebär detta att båda kriterier ska vara uppfyllda, och att även om verksamheten är lägesbunden (vilket alltså innebär att det inte finns några alternativa lokaliseringar att jämföra med) kan platsvalet underkännas om det inte kan anses lämpligt i sig. Omvänt kan en plats som anses lämplig som sådan, mot bakgrund av exempelvis hushållning med naturresurser, ändå anses strida mot lokaliseringsprincipen om det finns andra tillgängliga plaster där ändamålet med verksamheten skulle kunna uppnås med mindre intrång eller olägenhet.⁸⁷

I praxis och doktrin har uppmärksammats att det ibland kan uppstå svåra praktiska avvägningar, exempelvis när en plats kan anses lämplig utifrån målet att hushålla med energi, men samtidigt kan anses olämplig utifrån andra aspekter såsom påverkan på naturvärden. För sådana situationer har i praxis stadgats att en intresseavvägning alltid behöver göras i varje enskilt fall.⁸⁸ Liksom lagstiftaren betonar i förarbetena till miljöbalken finns alltid ett utrymme för en skälighetsavvägning, eftersom principen annars skulle kunna leda till orimligt högt ställda krav, eftersom en verksamhet eller åtgärd i princip alltid innebär en påverkan på hälsa eller miljö. Därför ska en sådan intresseavvägning alltid ske i enlighet med andra kapitlets skälighetsregel.⁸⁹

Av särskilt intresse för detta arbete är att lokaliseringsprincipen innehåller en specifik hänvisning till miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. I hänvisningen konstateras att om en verksamhet ska prövas enligt vissa specifika bestämmelser ska hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel tillämpas, då det rör sig om ändrad användning av ett mark- eller vattenområde. De särskilda skyddsbestämmelserna som blir aktuella vid anläggning på jordbruksmark är hushållningsbestämmelserna för användning

⁸⁶ Ibid. s. 219 f.

⁸⁷ Michanek, (2021).

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 19.

av markområden. Reglerna syftar till att särskilt kontrollera att sådana områden inte används på ett sätt som strider mot målbestämmelsen om hållbar utveckling. Idag prövas solcellsanläggningar antingen genom en så kallad anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §, eller genom en ansökan om frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6b § miljöbalken⁹⁰. Båda dessa bestämmelser är uppräknade i hänvisningen i lokaliseringsprincipen. Enligt förarbetena förutsätter ändrad markanvändning att verksamheten eller åtgärden är av långvarig karaktär. Av detta följer att hushållningsbestämmelsernas tillämpning inte omfattar sådana anmälda åtgärder eller verksamheter som till sin karaktär är kortvariga eller har kortvariga effekter.⁹¹ Solcellsanläggningar anses innebära en sådan ändrad markanvändning som avses, då det tar jordbruksmark i anspråk till annat än jordbruksverksamhet.⁹²

⁹⁰ Se mer om de två prövningsvägarna för solcellsanläggningar på jordbruksmark i avsnitt 3.3.1 och 3.3.2.

⁹¹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 19.

⁹² Kruse, *Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §*.

3 Brukningsvärd jordbruksmark och solcellsanläggningar

3.1 Skånes brukningsvärda jordbruksmark och jordbruksgraderingen

Jordbruksmarken⁹³ i Skåne utgör ungefär en procent av Sveriges totala landyta. Ändå står denna till synes lilla procentandel för cirka 40 procent av landets totala skörd av våra vanligaste spannmåls- och oljeväxtgrödor, potatis samt sockerbetor, och nästan 70 procent av våra trädgårdsväxter. Den skånska jordbruksmarkens goda produktionskapacitet beror huvudsakligen på den goda jordmånen, ett gynnsamt klimat och en lång växtsäsong.⁹⁴ Idag uppgår Sveriges självförsörjningsgrad till ungefär 50 procent. Detta kan jämföras med nivån på 1990-talet som var 75 till 90 procent, beroende på typ av livsmedel. Den negativa trenden förutspås fortsätta, vilket uppmärksammas mer och mer ur strategisk livsmedelsförsörjningssynpunkt.⁹⁵ Historiskt har alltså livsmedelsförsörjningen varit mer robust, och beslutsfattare och myndigheter delar generellt inställningen att jordbruksproduktionen måste öka för att Sveriges självförsörjningsförmåga ska främjas. En bidragande faktor till att detta anses särskilt brådskande just i Skåne är att Jordbruksverket i en mätning från år 2020 konstaterar att Skåne är det län som förlorat störst andel jordbruksmark mellan åren 2016 och 2020.⁹⁶

År 1971 publicerade Lantbruksstyrelsen⁹⁷ en gradering av olika jordbruksområden i Sverige. Syftet med graderingen var att skapa ett konkret verktyg att använda vid avvägningar mellan intresset av att bevara jordbruksproduktion och exploateringsintressen. Utgångspunkten för graderingen var markens ekonomiska avkastning, och Lantbruksstyrelsen utgick från de förväntade skördarna för varje jordbruksområde för åren 1968 och 1969. Efter att markens avkastning kartlagts graderades skördeområdena från klass 1 till klass 10. Klassificeringen syftade till göra det möjligt att jämföra områden över hela landet. Skåne utmärkte sig i graderingen genom att vara det enda länet med jordbruksmark i klasserna 8 till 10. Efter att graderingen fastställdes har tillgänglig tekniken och val av grödor delvis förändrats. Konstateras kan

⁹³ Begreppet jordbruksmark innefattar åkermark och betesmark. Åkermark är sådan mark som används eller kan användas till växtodling och/eller bete. För att uppfylla definitionen av åkermark ska marken även gå att plöja. Till betesmark hör sådan mark som inte är lämplig att plöja, men används eller kan användas till bete. Se Länsstyrelsen Skåne, Rapport 2015:27 *Markhushållning i planeringen av Jordbruksmark i Skåne*, s. 6.

⁹⁴ Länsstyrelsen Skåne (2015), s. 17.

⁹⁵ Se bl.a. Prop. 2016/17:104, s. 20.

⁹⁶ Jordbruksverket (2021), s. 11.

⁹⁷ Lantbruksstyrelsen var det ämbetsverk som ansvarade för tillsyn över politiska intressen i det svenska jordbruket fram till 1991, då dess uppgifter överfördes till Jordbruksverket.

dock att jordbruksmarken i Skåne fortfarande står för de högsta skördarna per hektar i landet.⁹⁸

Jordbruksgraderingen används än idag när myndigheter och domstolar ska göra avvägningar mellan exploateringsintressen och jordbruksmarken. Länsstyrelserna uttrycker dock att det finns en inbyggd problematik i att den nu drygt 50 år gamla graderingen används på samma sätt idag som när den togs fram. Graderingen är inte alltid relevant på grund av att jordbruket förändrats och myndigheterna menar vidare att graderingen inte fyller de funktioner som behövs idag. De menar att det i stället finns ett behov av att ta fram någon annan form av beslutsunderlag där jordbruksmarken, tillsammans med andra viktiga perspektiv, får bli en del av en helhetsbedömning. Länsstyrelserna understryker i sammanhanget att kloka beslut förutsätter ett beslutsunderlag som beaktar den komplexitet och dynamik som finns i avvägningar mellan olika intressen.⁹⁹

3.2 Den brukningsvärda jordbruksmarkens skydd i lagen

I miljöbalkens tredje kapitel finns, som tidigare nämnt, regler angående hushållning med mark- och vattenområden. Kapitlet har sin grund i den numera upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (fortsättningsvis ”naturresurslagen”). Naturresurslagen, i sin tur, härstammar från tillkomsten av plan och bygglagen (1987:10). Liksom Lantbruksstyrelsens jordbruksgradering skapades hushållningsbestämmelserna för att främja väl genomtänkta intresseavvägningar för utnyttjande av marken, och ska vara ett redskap vid beslut om vilka intressen som ska ges prioritet framför andra när markanvändningsfrågor avgörs. De intressen som prioriteras anses vara av särskild betydelse för samhällsutvecklingen.¹⁰⁰

I 3 kap. 1 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden ska användas för ”det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”. Vidare anges att det ska ges företräde för områdesanvändning som medför ”en från allmän synpunkt god hushållning”. I förarbetena till bestämmelsen betonas att Sveriges markområden måste utnyttjas på ett sätt som är så ändamålsenligt som möjligt, med hänsyn till olika potentiella användningsområden och över tiden.¹⁰¹ Att man i bestämmelsens första mening använder uttrycket ”det eller de ändamål” har samma syfte, det vill säga att man alltid ska undersöka möjligheterna till en kombinerad användning av ett område.¹⁰² Med begreppet ”allmän synpunkt” avses att allmänna intressen i regel ska prioriteras framför

⁹⁸ Kungl. Lantbruksstyrelsen, (2015), s. 4–6; Länsstyrelsen Skåne (2015), s. 17.

⁹⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland, (2021), s. 4.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 29 f.

¹⁰² Prop. 1985/86:3, s. 145; Prop. 1997/98:45, del 2 s. 30.

eventuella enskilda intressen vid en intressekonflikt. Med uttrycket ”föreliggande behov” avses både bevarande och utnyttjande, och långsiktiga behov ska enligt förarbetena tillmätas stor tyngd.¹⁰³

Mot bakgrund av att brukningsvärd jordbruksmark är en skyddsvärd resurs har en särskild skyddsbestämmelsen skapats till skydd för marken. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 4 § och stadgar att

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.¹⁰⁴

Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 4 § i naturresurslagen och i förarbetena till miljöbalken anges att bestämmelserna i 2 kap. naturresurslagen införs i miljöbalken utan någon ändring i sak. Därmed är även förarbetena till naturresurslagen av betydelse för tolkningen av nu gällande 3 kap. 4 § miljöbalken.¹⁰⁵ I naturresurslagens förarbeten stadgas att brukningsvärd jordbruksmark är mark som med hänsyn till läge, karaktär och övriga förutsättningar är lämplig för jordbruksproduktion.¹⁰⁶ Själva bedömningen är dock inte helt enhetlig i praxis, och den relativt öppna definitionen av brukningsvärd har tolkats lite olika beroende på tillfälle. I flera rapporter från framför allt länsstyrelser runt om i landet framkommer att denna oenhetlighet beror på att det finns ett kunskapsbehov som behöver tillfredsställas för att bedömningen från myndigheternas sida ska bli enhetlig.¹⁰⁷ Särskilt under senare år har praxis utvecklats i en relativt strikt riktning, där regeln exempelvis används oberoende av om en fastighet är taxerad som lantbruksenhet (vilket tidigare varit ett kriterium), samt ofta enbart utifrån förhållandet att jordbruksstöd någon gång under de senaste årtiondena har utgått för marken, oavsett om och hur marken brukas idag.¹⁰⁸

I 3 kap. 4 § miljöbalken anges också att ”jord- och skogsbruk är av nationell betydelse”. Begreppet ”nationell betydelse” är inte detsamma som ”riksintresse”, som används om vissa andra skyddsvärda områden. Vid antagandet av bestämmelsen betonade riksdagen att jordbruksmark inte skulle erhålla samma ställning som riksintressen, men menade att det ändå är viktigt att kommunerna utformar den fysiska planeringen så att den tar hänsyn till jordbruket. Därmed utformades bestämmelsen som ett konkret verktyg för att hävda jordbrukets berättigade intressen i en konkurrenssituation.¹⁰⁹

¹⁰³ Prop. 1985/86:3, s. 154.

¹⁰⁴ 3 kap 4 § andra stycket miljöbalken

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 293 f.

¹⁰⁶ Prop. 1985/86:3, s. 53.

¹⁰⁷ Länsstyrelsen Västra Götaland (2021).

¹⁰⁸ Se t.ex. MÖD P7885-19.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 31.

För att göra avsteg från skyddsbestämmelsen och få lov att utöva en verksamhet eller åtgärd på brukningsvärd jordbruksmark krävs att verksamheten eller åtgärden har karaktären av ett väsentligt samhällsintresse. Det krävs även att det aktuella väsentliga samhällsintresset inte kan tillgodoses på ett ”från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt”¹¹⁰ genom att anlägga verksamheten eller vidta åtgärden på annan mark.¹¹¹ I lagmotiven ges några exempel på vad som hör till intressen som skulle kunna legitimera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark. Bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att möjliggöra lokalisering av bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa lämpliga och välfungerande tekniska försörjningssystem och att säkerställa väsentliga rekreationsintressen nämns alla som sådana intressen.¹¹² Bestämmelsen innebär i praktiken normalt stopp för exempelvis byggnation av enstaka bostadshus, eftersom det inte anses vara ett väsentligt *samhällsintresse*, utan räknas som ett *enskilt intresse*. Lagmotiven ger en kort förklaring till vad som menas med att en alternativ lokalisering är tillfredsställande i sammanhanget. Vikt läggs här vid att den tänka exploateringen ska vara fullt godtagbar ur ett samhällsbyggnadsperspektiv, vilket inrymmer att den ska vara både ekonomiskt rimlig samt funktionellt och tekniskt lämplig.¹¹³

I förarbetena till hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken anges att bestämmelsen är särskilt inriktad på att skydda jordbruksmarken från sådana verksamheter som på ett varaktigt sätt skulle dra marken ur biologisk produktion.¹¹⁴ Begreppet *anläggning* i hushållningsbestämmelsen är inte definierat, men enligt praxis och doktrin är den gemensamma tolkningen att det avgörande är om exploateringen på ett varaktigt sätt omöjliggör användningen av marken till jordbruksproduktion. I lagkommentaren till bestämmelsen ges exempel på sådana exploateringsföretag i form av trafikleder, gruvor, täkter, deponeringsanläggningar, bostadsbebyggelse och industrianläggningar.¹¹⁵

I lagkommentaren till skyddsbestämmelsen kommenteras särskilt att Skåne är ett talande exempel för när avvägningsproblematiken kan vara särskilt svår för myndigheterna. Länet beskrivs som en tillväxtregion med högt tryck på exploatering. Detta beror bland annat på starka drivkrafter för ökade förbindelser med omvärlden och en snabbt växande urban livsstil med handelsanläggningar och bostadsområden i utkanten av städerna som tar stora markområden i anspråk. Sammantaget gör detta att konkurrensen om jordbruksmarken ibland måste avgöras till exploateringsföretagens fördel. Att en stor del av jordbruksmarken i Skåne är av högsta jordbruksklass innebär att det är särskilt viktigt myndigheterna gör genomtänkta avvägningar, då

¹¹⁰ Se 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

¹¹¹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 31.

¹¹² Prop. 1985/86:3, s. 53 f.

¹¹³ Ibid. s 159.

¹¹⁴ Ibid. s 158.

¹¹⁵ Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 4 §*.

sådana exploateringsföretag är irreversibla och alltså gör marken obrukbar för jordbruksproduktion även om anläggningarna skulle avlägsnas i framtiden.¹¹⁶

3.3 Regler för solcellsanläggningar på jordbruksmark
Anläggning av solcellspark utgör inte i sig en tillståndspliktig verksamhet, men när en aktör önskar anlägga en solcellspark på jordbruksmark aktualiseras ett antal bestämmelser som verksamhetsutövaren måste ta hänsyn till. Detta mot bakgrund av att det, liksom redogjorts för ovan, finns ett antal skyddsbestämmelser för jordbruksmark samt att en solcellsanläggning på mark kan utgöra en åtgärd i landskapet som ändrar naturmiljön väsentligt. Det finns därför bestämmelser om att en sådan åtgärd behöver godkännas av länsstyrelsen innan den vidtas. De två vägarna till ett sådant godkännande är antingen genom ett samråd enligt 12 kap. 6 § ("12:6-samråd") alternativt att ansöka om ett så kallat frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6b § miljöbalken.

3.3.1 12:6-samråd

12:6-samrådsregeln anger att allmän anmälningsplikt gäller för alla som ska utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som kan komma att ändra naturmiljön på ett väsentligt sätt. Detta gäller även för åtgärder som inte är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt någon annan regel i miljöbalken. En sådan anmälan ska göras hos den myndighet som utövar tillsyn, vilket i fallet solceller på jordbruksmark är länsstyrelsen i det län där verksamhetsutövaren avser att anlägga de aktuella solcellerna. Anmälan görs genom en blankett som lämnas in till länsstyrelsen, och efter detta börjar en tidsfrist om sex veckor inom vilken verksamheten inte får påbörjas, om inte den aktuella länsstyrelsen meddelar något annat.¹¹⁷ Om någon uppgift saknas ska länsstyrelsen begära komplettering avseende uppgiften.

Syftet med samrådsbestämmelsen är att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att ingripa för att skydda naturmiljön med föreläggande om försiktighetsmått eller förbud mot en anmäld verksamhet. I lagkommentaren betonas dock att tillsynsmyndigheten i första hand bör överväga om det finns begränsande eller motverkande åtgärder som kan föreskrivas för att möjliggöra verksamheten samtidigt som naturmiljön skyddas. Först när försiktighetsåtgärder inte kan anses tillräckliga får myndigheten meddela ett förbud. Som ett stöd i bedömningen av påverkan på naturmiljön tas nationella mål och regionala strategier in i avvägningen. Detta omfattar bland annat livsmedelsstrategier och strategier för klimat och energi.¹¹⁸

När en solcellsanläggning hanteras inom ramen för ett 12:6-samråd finns inget generellt krav på att samråda med enskilda, kommuner, allmänheten

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

¹¹⁸ Tiberg, *Miljöbalk (1998:808) 12 kap. 6 §*.

eller berörda myndigheter, vilket annars är fallet när samråd genomförs inom ramen för en tillståndsprövning. Beroende på verksamhetens karaktär har länsstyrelsen dock möjlighet att i 12:6-samrådet ställa krav på att anläggaren tar fram en miljökonsekvensbeskrivning. Då ingår enskilda som kan beröras av verksamheten, exempelvis markägare eller ledningsrättshavare, som samrådsparter i ett så kallat undersökningssamråd. Om länsstyrelsen anser att verksamheten innebär en betydande miljöpåverkan, kan samråds-kretsen utökas till att också omfatta berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten.¹¹⁹

Bestämmelserna om föreläggande och förbud inom ramen för 12:6-samrådet ska i huvudsak användas för att få till stånd försiktighetsmått eller begränsningar för en samrådsanmäld verksamhet. Bestämmelsen är tillämplig både före och under pågående verksamhet, och är kopplad till regler om straffansvar och ersättningsbestämmelser. Genom paragrafen kan myndigheten besluta om rättelse eller reparation av uppkomna skador, samt ytterligare förelägganden om verksamhetsutövaren inte följt tidigare förelägganden om skyddsåtgärder.¹²⁰

3.3.2 Frivilligt tillstånd

Det andra sättet att få godkännande för en solcellspark på jordbruksmark är att ansöka om ett så kallat frivilligt tillstånd. Genom att utnyttja denna möjlighet, som följer av 9 kap. 6b § miljöbalken, kan verksamhetsutövaren dra fördel av att ett tillstånd medför rättskraft och ger skydd och förutsebarhet för verksamheten. Rättsverkan av ett frivilligt tillstånd är i praktiken detsamma som för ett tillstånd meddelat till en tillståndspliktig verksamhet.¹²¹ Detta innebär att tillståndet endast kan angripas genom så kallade extraordinära rättsmedel, såsom besvär över domvilla eller resning. Detta är en trygghet som en anmälan för samråd inte ger. Dock följer också skyldigheter av tillståndet. För att skyddas av rättsverkan av tillståndet måste verksamhetsutövaren uppfylla de tillståndsvillkor och åtaganden som beslutsmyndigheten sätter upp för verksamheten. Om tillståndshavaren följer villkoren och åtagandena, innebär det frivilliga tillståndet alltså att andra inte kan inskränka verksamheten, om det inte sker genom extraordinära rättsmedel.¹²²

Idag är det relativt ovanligt att solcellsaktörer söker frivilligt tillstånd jämfört med antalet som anmäler för 12:6-samråd. Detta kan bero på att det frivilliga tillståndet i jämförelse med 12:6-samrådet kan vara mer långdraget och ibland även kostsamt då det ofta kräver ett mer omfattande prövningsunderlag och ställer krav på sökanden att uppfylla mer formella krav i ansökan.¹²³ Vidare

¹¹⁹ Länsstyrelsen Skåne (2022), s. 23.

¹²⁰ Naturvårdsverket (2001).

¹²¹ Zetterberg (2021).

¹²² Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 24 kap. 1 §*.

¹²³ Länsstyrelsen Jönköpings län (2023).

är tillståndets rättsverkan i praktiken begränsat till de frågor som varit föremål för prövningen och kan ändras genom till exempel ny lagstiftning av tvingande karaktär. Det innebär att om en fråga inte prövats inom ramen för tillståndsgivningen, eller nya lagar stiftas på området, kan rättskraften komma att urholkas.¹²⁴

3.3.3 En enhetlig prövning av solcellsanläggningar?

Som tidigare nämnt, är en tydlig konsekvens av det ökade behovet av el samt energikrisen i Sverige och Europa att intresset för att anlägga solceller på mark har ökat dramatiskt, framför allt under år 2022. Länsstyrelserna i synlänen¹²⁵ publicerade i januari 2023 en gemensam kartläggning över anmälningarna där de underströk vikten av att arbeta mot att hitta ett gemensamt förhållningssätt till prövningen. Detta för att göra det lättare och snabbare att bygga ut alternativa energikällor men också för att skapa förutsebarhet för aktörer i solcellsbranschen.¹²⁶ Kartläggningen visar på några konkreta svårigheter som länsstyrelserna möter när de ska tillämpa regelverket för solcellsanläggningar. Bland annat anges att länsstyrelserna är överens om att olika intressen står mot varandra men att den befintliga lagstiftningen tolkas på olika sätt i de olika myndigheterna. Orsaken till detta, menar länsstyrelserna, ligger i en kunskapsbrist hos myndigheterna, olika bedömning av vad prövningsunderlaget ska bestå i samt att dagens regelverk inte är anpassade för den typ av större solcellsanläggningar som aktualiseras. Detta gör att myndigheterna ställs inför att göra mer skönsmässiga bedömningar utan någon egentlig vägledning. Mot bakgrund av problematiken anger länsstyrelserna att ett klargörande på området är nödvändigt för att möjliggöra effektivitet hos länsstyrelserna och förutsebarhet för solcellsbranschen.¹²⁷

Först och främst anser länsstyrelserna att det i dagens system saknas en tydlighet i hur ansökan om solcellsparker ska hanteras. Att det vanligaste forumet för prövning är 12:6-samråd menar myndigheterna skapar problem för prövning av större anläggningar som idag aktualiseras. De största anläggningarna uppgår till cirka 550 hektar. Problematiken ligger huvudsakligen i att 12:6-samrådet, som länsstyrelserna uttrycker det, till sin natur är en slags slasktratt för att hantera ärenden som inte hanteras på något annat ställe i miljöbalken. Bristfälligheten anses framträdande eftersom myndigheterna upplever att prövningen inte ger utrymme för att uppställa vissa villkor för verksamheten samt saknar forum för att fånga upp enskildas synpunkter.¹²⁸

¹²⁴ Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 24 kap. 1 §*.

¹²⁵ Länsstyrelserna i sydlänen omfattar Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Halland, Östergötland, Skåne, Jönköping och Västra Götaland.

¹²⁶ Länsstyrelserna i sydlänen (2022), s. 2; se även Länsstyrelsen Östergötland (2023).

¹²⁷ Länsstyrelsen Östergötland (2023).

¹²⁸ *Ibid.* s. 3.

I kartläggningen diskuteras även de två prejudikat som MÖD meddelade i november 2022. Vid ett handläggarmöte som sträckte sig nationellt diskuterades de olika länsstyrelsernas förhållningssätt till prejudikaten, och gällande Länsstyrelsen i Skåne konstaterades följande. Domarna bekräftar det arbetssätt som redan är etablerat hos Länsstyrelsen, både avseende vilka lagrum som är tillämpliga och sakfrågan i sig. Länsstyrelsen betonar att anmälan för solcellsanläggningar på jordbruksmark i Skåne oftast får förbud, men att undantag görs för mindre anläggningar som syftar till elförsörjning för den egna fastigheten.¹²⁹ Länsstyrelser i andra län som generellt godkänner sådana anläggningar, exempelvis Länsstyrelsen i Jönköping och Östergötland, uttrycker att de till följd av prejudikaten kommer att börja ställa högre krav på lokaliseringsutredningar. Både Länsstyrelsen i Östergötland och Kalmar uttrycker dock att det är problematiskt att prejudikaten inte klart ger vägledning för lokaliseringsutredningens omfattning och när länsstyrelserna bör tillåta respektive förbjuda solcellsanläggningar på jordbruksmark.¹³⁰

Tolkningsproblematiken i lagstiftningen har också uppmärksammas i politiken, och den socialdemokratiska ledamoten Adrian Magnusson ställde i april 2023 en skriftlig fråga till kristdemokratiska landsbygdsministern Peter Kullgren. Frågan gällde om regeringen avsåg att lämna några instruktioner till länsstyrelserna för hur avvägningen mellan å ena sidan bevarandet av jordbruksmarken och å andra sidan en utökad energiproduktion ska göras.¹³¹ På denna fråga svarade Kullgren bland annat att en god hushållning av jordbruksmarken behövs av både hållbarhets- och konkurrenskraftsskäl. Samtidigt bör det i bedömningen vägas in att solcellsparker normalt sett kan återställas efter användning samt att solcellsparker ofta kan kombineras med andra verksamheter så att marken också kan säkerställa produktion av livsmedel samt biologisk mångfald. Något konkret svar på hur regeringen kan ge länsstyrelserna vägledning i frågan inkluderades däremot inte i svaret, utan Kullgren avslutade svaret med att ”eftersom storskaliga solcellsparker är en ny företeelse i Sverige så kommer jag noga följa utvecklingen av rättstillämpningen på det här området”.¹³²

Även solcellsbranschen har kommenterat det otydliga läget avseende solcellsanläggningar på jordbruksmark. Svensk solenergi¹³³ har uttalat att myndigheterna behöver ta fram tydliga riktlinjer för hur en godtagbar och tillräckligt omfattande lokaliseringsutredning ska göras. Detta för att möjliggöra en god tillämpning av regelverket samt förutsebarhet i vad som förväntas i en ansökan. Specifikt efterfrågas riktlinjer som tar i beaktande sådana faktorer som är avgörande för solcellsanläggningar, till exempel närhet till

¹²⁹ Ibid. s. 4.

¹³⁰ Ibid, s. 5.

¹³¹ Magnusson (2023).

¹³² Kullgren (2023).

¹³³ Svensk solenergi är en branschförening omfattande ungefär 280 medlemsföretag, som tillsammans representerar den svenska solenergiindustrin.

nätanslutning. Vidare efterfrågar branschen att regeringen säkerställer att miljöbalkens utformning inte gör det svårare än nödvändigt med utbyggnation av grön elproduktion.¹³⁴

¹³⁴ Svensk Solenergi (2022).

4 Rättsfallsanalys

Som beskrivet i kapitel två ska regelverket för solcellsanläggningar på jordbruksmark tillämpas med hänsyn till målet hållbar utveckling och de mer specifika miljömål som Sverige har formulerat i förhållande till hållbar utveckling. Kapitel tre har gett en bakgrund till de regler som kan aktualiseras vid prövningen. Det som hittills kan konstateras mot bakgrund av dessa två kapitel är att Sveriges brukningsvärda jordbruksmark länge har varit ett skyddsvärt intresse som erhållit en särskild ställning i lagstiftningen. Detta för att motverka den systematiska exploatering som skett då andra intressen tagit marken i anspråk och gjort den obrukbar för framtiden. Antalet hektar brukningsvärd jordbruksmark har minskat drastiskt sedan slutet av 1900-talet, och beslutsfattare har sett en risk för att Sveriges självförsörjningsförmåga skulle försvinna om marken skulle fortsätta exploateras i samma takt. Samtidigt har omvärldsläget på senare tid kastat ljus på ett annat tungt vägande samhällsintresse i form av den inhemska förnybara energitillförseln. Ett intresse som anses avgörande, dels för att uppnå målet om en omställning till 100 procent förnybar energiförsörjning, dels för att på kortare sikt motverka snabbt stigande elpriser.

Kapitel tre visar på hur dessa två tungt vägande samhällsintressen nu ställs mot varandra på ett sätt som tidigare inte aktualiserats i sammanhanget med solcellsanläggningar. Kapitel tydliggör också att det finns en problematik i att myndigheterna upplever att det inte finns tillräcklig vägledning för att skapa enhetlighet i tillämpningen av regelverket. Följande kapitel undersöker hur beslutsmyndigheterna i form av Länsstyrelsen, MMD och MÖD hittills har tolkat regelverket och gjort avvägningen med de verktyg som idag står till förfogande. Två frågor har identifierats där beslutsmyndigheterna visat sig ha olika uppfattning, vilket resulterat i olika utfall i samma mål. Knäckfrågorna är dels synen på vad som är en tillräckligt omfattande lokaliseringstudie, dels om solcellsanläggningar anses innebära ett tillfälligt eller varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken. Rättsfallsstudien inleds med en kort genomgång av de undersökta rättsfallen, sedan jämförs beslutsmyndigheternas synsätt i de nämnda knäckfrågorna.

4.1 Kort om fallen

Rättsfallsstudien innefattar två avgöranden från MÖD, som båda meddelades i november 2022. Vidare inkluderas fem avgöranden från MMD, som meddelats mellan november 2021 och januari 2023. Beslutsmyndigheternas motiveringar i de huvudsakliga knäckfrågorna jämförs med varandra i ett försök att utröna varför vissa anläggningar godkänns medan andra förbjuds. Bakgrunden till rättsfallen och en mer utförlig sammanfattning av instansernas motiveringar återfinns i **Bilaga A Rättsfallskartläggningen**, som kan läsas vid intresse men som inte är nödvändig för förståelsen för utredningen.

I målen som prövats i högsta instans var den ena sökande ett företag (fortsättningsvis ”Solpark”) som ville anlägga en solcellspark om 4,5 hektar på mark som vid tiden för ansökan användes som åkermark.¹³⁵ I det andra MÖD-målet var ansökande en privatperson (fortsättningsvis ”G.G.”) som avsåg anlägga en solcellspark om cirka 1,8 hektar på jordbruksmark som G.G. skulle lägga i träda på grund av att den var av sämre kvalitet än övrig mark på fastigheten.¹³⁶ I båda fallen förbjöd Länsstyrelsen verksamheten efter 12:6-samråd, varefter MMD upphävde förbudsbesluten efter överklagande från ansökanden. Efter prövning i sista instans beslutade MÖD att förbjuda verksamheten i båda målen.

Av de fem mål med MMD som sista instans var sökande en privatperson i ett fall (fortsättningsvis S.P.).¹³⁷ Privatpersonen planerade en solcellspark om 1,2 hektar på mark inom S.P:s fastighet som inte planerades plöjas upp under de närmaste 20 åren. I de fyra andra målen var sökandena företag. Ett företag (fortsättningsvis ”Dalhem”) avsåg anlägga verksamheten på 1,3 hektar mark som de senaste åren använts för vall/träda på grund av en nitratkänslighet i den aktuella marken som gjort det svårt att få något gott odlingsresultat.¹³⁸ Ett annat företag (fortsättningsvis ”Wästerlövs Gård”) planerade en anläggning om 0,5 hektar på mark som var den minst brukningsvärda som fastighetsägaren hade tillgång till.¹³⁹ Den största solcellsparken i denna jämförelse planerades av ett företag (fortsättningsvis ”Svedberga”) och omfattade 232 hektar jordbruksmark.¹⁴⁰ I det senast avgjorda målet från MMD i den här studien var sökanden ytterligare ett företag (fortsättningsvis ”New Energy Solution”) som planerade en anläggning om 4,2 hektar på mark som under en längre period inte odlats och i stället användes för bete.¹⁴¹

MMD bedömde att verksamheten skulle förbjudas i fyra av sju fall (S.P., Dalhem, Wästerlövs Gård och New Energy Solution) medan MMD var positivt inställd till anläggningarna i resterande tre fall (Solpark, G.G. och Svedberga). Länsstyrelsen har dock överklagat MMD:s beslut i Svedbergamålet, som nu prövas i MÖD.

4.2 En tillräcklig lokaliseringsutredning

Den första knäckfrågan där beslutsmyndigheterna visar på skilda synsätt är hur omfattande en lokaliseringsutredning bör vara för att anses tillräcklig. Detta är en knäckfråga mot bakgrund av att ett av kraven i 3 kap. 4 § miljöbalken är att ett godkänt ianspråktagande av jordbruksmark förutsätter

¹³⁵ MÖD Solpark.

¹³⁶ MÖD G.G.

¹³⁷ MMD S.P.

¹³⁸ MMD Dalhem.

¹³⁹ MMD Wästerlövs Gård.

¹⁴⁰ MMD Svedberga.

¹⁴¹ MMD New Energy Solution.

att det väsentliga samhällsintresset (i detta fall solcellsanläggningen) inte kan placeras på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

I målet G.G. hade sökanden motiverat sin valda plats med att lokaliseringen bland annat innebar närhet till en nätverksstation, nätkapacitet, minimalt intrång i mark och miljö på grund av begränsade schakt samt att den aktuella marken var av sämre kvalitet och därför skulle läggas i träda under en tid. G.G. menade att solcellsanläggningen skulle medföra ett syfte under tiden som marken ändå inte skulle brukas aktivt. Vid prövningen av ärendet anförde Länsstyrelsen att platsvalet skulle sättas i ett större perspektiv då anläggningen syftade till att producera el till det allmänna elnätet. Länsstyrelsen menade att det måste funnits mark utanför den aktuella fastigheten som hade varit bättre lämpad för ändamålet, exempelvis deponier, vägområden, industrier, nedlagda flygplatser eller tak utanför den aktuella fastigheten. MMD, i sin tur, menade tvärtom att kravet på lokalisering-utredning skulle bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att en viktig omständighet i den bedömningen var vilken mark som den som är villig att investera i fossilfri energi hade tillgång till. Mot bakgrund av detta ansåg MMD att G.G. gjort en tillräcklig lokalisering-utredning på den mark han hade tillgång till. Länsstyrelsens och MMD:s inställningar illustrerar två fundamentalt olika synsätt på vad en tillräcklig lokalisering-utredning innebär och de faktorer som ska vägas in i denna bedömning. När målet kom upp i högsta instans efter att Länsstyrelsen överklagat MMD:s beslut resonerade MÖD som följande

För att avgöra om solcellsanläggningen ändå ska kunna tillåtas måste det därmed utredas om en lokalisering av anläggningen på ett tillfredsställande sätt kan ordnas på annan mark som inte är brukningsvärd jordbruksmark. Med "tillfredsställande" avses enligt förarbetena att lokaliseringen ska vara fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt. Den alternativa lokaliseringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. (Se prop. 1985/86:3 s. 158) En exploatör som vill ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk kan därför behöva genomföra en utredning som visar att det inte finns annan mark som är bättre lämpad för ändamålet (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 januari 2022 i mål nr P 14634-20). Hur omfattande en lokalisering-utredning ska vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet, däribland vad som ska anläggas. I ett fall som detta är det inte tillräckligt att utredningen begränsar sig till tillgänglig mark på en viss fastighet.¹⁴²

Detta exakta stycke återfinns även i MÖD:s förbudsbeslut i målet Solpark, vilket bland annat indikerar att MÖD inte gör skillnad på om sökanden är en privatperson eller ett företag. MMD resonerade på samma sätt i Solpark som i målet G.G., och ansåg att lokaliseringen skulle godtas, med motiveringen att

¹⁴² MÖD G.G., s. 4.

det fanns elledningar i närheten av platsen som kunde användas för elleveransen till stamnätet samt att Solparks planerade anläggning skulle bidra till att lindra den befintliga kapacitetsbristen för leveranser av el i Södra Sverige. MMD menade att detta gjorde att användningen av den aktuella marken till solelproduktion kunde anses vara den ”mest lämpade och medför god hushållning”¹⁴³. Skillnaden i domstolarnas motiveringar i målen G.G. och Solpark visar på att MMD hade en mer liberal tolkning av vad en tillräcklig lokaliseringsutredning kunde innebära, innan MÖD meddelade sina prejudicerande domar och därmed satte en strängare tolkning av detsamma i praxis. Målet Svedberga är det tredje fall i studien som visar på MMD:s synsätt innan MÖD:s prejudicerande domar. Här gav dock MMD en helt annan anledning till att solcellsparken skulle godkännas, varför lokaliseringsbedömningen inte tas upp här.

Efter att de två prejudicerande domarna kungjordes kan man se att MMD följer den striktare tolkningen av lokaliseringsprincipen för solcellsanläggningar. I målen Dalhem, Wästerlövs Gård, New Energy Solution och S.P. tog MMD fasta på MÖD:s motivering i målen G.G. och Solpark, och meddelade förbud för verksamheterna med en i princip likalydande formulering som MÖD anförde i prejudikaten. I Wästerlövs Gård och New Energy Solution anförde MMD att det inte kunde anses räcka med en lokaliseringsutredning som begränsade sig till tillgänglig mark på en viss fastighet, medan MMD i Dalhem och S.P. menade att en utredning som även omfattar mark i närheten av den tillgängliga fastigheten inte heller kunde anses tillräcklig.

Länsstyrelsens bedömning av lokaliseringsutredningarna håller en strikt kurs för samtliga mål, som alla inneburit förbudsbeslut efter Länsstyrelsens 12:6-samrådsprövning. I G.G., Dalhem, Wästerlövs Gård, New Energy Solution och S.P. menade Länsstyrelsen att lokaliseringsutredningen skulle ses i ett större samhällsperspektiv eftersom syftet med anläggningarna var produktion till det allmänna elnätet. Länsstyrelsen gjorde ingen skillnad på om sökande var privatperson eller ett företag, utan tittade uteslutande på om syftet med produktionen var till egna hushållet eller till allmänheten. Liksom nämnt för fallet G.G. använde Länsstyrelsen ofta motiveringen att det borde funnits andra lämpliga lokaliseringar, såsom deponier, nedlagda flygplatser, vägområden eller industrier där solcellsanläggningen kunde placeras i stället. I Dalhem, Wästerlövs Gård, Svedberga och New Energy Solution utvecklade Länsstyrelsen sin motivering med att en lämplig avgränsning för en lokaliseringsutredning kunde anses vara elområde 4, alltså Skåne län, Blekinge län, Kronobergs län, delar av Kalmar län, Hallands län, Jönköpings län och Västra Götalands län. Det fanns därmed en mer konkret hänvisning i Länsstyrelsens beslut jämfört med MÖD och de flesta fall från MMD. Å andra sidan får denna konkretisering anses innebära att en sökande behöver göra en tämligen omfattande utredning av alternativa placeringar i hela

¹⁴³ MMD Solpark, s. 7.

elområde 4, för att Länsstyrelsen skulle kunna komma till slutsatsen att det kan anses motiverat att ta den brukningsvärda jordbruksmarken i anspråk.

Det enda andra fall i studien där beslutsmyndigheten gett en mer konkret vägledning för hur omfattande en lokaliseringsutredning borde varit är MMD i målet S.P. där domstolen konstaterade att det många gånger måste anses tillräckligt att endast alternativa lokaliseringar inom kommunen utreds. Som stöd för denna ståndpunkt hänvisade MMD till en dom från MÖD rörande bygglov för tre vindkraftverk som ett bolag avsåg uppföra på brukningsvärd jordbruksmark.¹⁴⁴ Eftersom verksamhetsutövaren i vindkraftsmålet var ett företag kan motiveringen inte anses gälla enbart för privatpersoner, liksom S.P. Dock kan noteras att MÖD i domskälen till både G.G. och Solpark hänvisade till samma vindkraftsmål. Där återgav MÖD dock enbart den del av domskälen i vindkraftsmålet som stadgade att en exploatör som vill ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk kan behöva genomföra en utredning som visar att det inte finns annan mark som bättre lämpar sig för ändamålet.¹⁴⁵ Den del av domskälen i vindkraftsmålet som konstaterar att det många gånger måste anses tillräckligt med en utredning inom samma kommun utelämnas i MÖD:s hänvisningar.

Det kommer således sällan någon närmare ledning för de specifika fallen än att en tillräckligt omfattande lokaliseringsutredning *kan* anses vara andra platser inom kommunen, i vissa fall, samt andra platser inom elområde 4, i andra fall. Noterbart är också att det enbart är i ett av fallen (Svedberga) som Länsstyrelsen vid 12:6-samrådet efterfrågar en miljökonsekvensbeskrivning och därmed ett utökat underlag för lokaliseringsbedömningen. Att döma av Länsstyrelsens redogörelse för ansökningarna i målen verkar en trend vara att sökanden inte alltid visar på konkreta alternativa lokaliseringar, utan enbart redogör för varför de anser att den valda platsen är lämplig för ändamålet. Vad detta beror på är inte helt klart. En spekulativ förklaring skulle kunna vara att sökanden inte är helt införstådd med regelverket och därför inte vet att Länsstyrelsen förväntar sig att alternativa placeringar presenteras. En annan sådan förklaring kan vara att sökanden enbart har en plats tillgänglig för den tänkta anläggningen och därför inte har några alternativ att presentera.

4.3 Tillfälligt respektive varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken

Den andra knäckfrågan där beslutsmyndigheterna har olika syn är som nämnt huruvida en solcellsanläggning innebär ett tillfälligt eller varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken. Detta spelar roll eftersom 3 kap. 4 § miljöbalken tar sikte på bebyggelse eller anläggningar som ”på ett varaktigt

¹⁴⁴ Målet som MMD hänvisade till var Mark- och miljööverdomstolens dom 2022-01-27 i mål nr P 14634-20.

¹⁴⁵ Se citat ovan i detta kapitel då MÖD hänvisar till mål P 14634-20.

sätt drar marken ur jordbruksproduktion”¹⁴⁶. Om marken således inte skulle tas ur jordbruksproduktion på ett varaktigt sätt är bestämmelsen inte tillämplig.

I både G.G. och Solpark anför sökandena att de inte anser att solcellsanläggningar innebär ett varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken. Detta eftersom marken kan användas till flera olika ändamål under tiden solcellerna är bruk och därför inte är att jämföra med exempelvis bostadsområden, upplag, vägar, ledningar och industrier som propositionen till miljöbalken tar upp som exempel på sådana exploateringsverksamheter som varaktigt tar marken i anspråk. Som ytterligare argument för solcellsparkens tillfälliga natur anges att den vid behov enkelt kan monteras ned och flyttas. Detta är en uppfattning som MMD till synes hållit med om innan MÖD meddelade sina förbudsbeslut i G.G. och Solpark. I målet G.G. anförde MMD att marken vid behov kan återställas till jordbruksproduktion då anläggningen är reversibel. Gällande anläggningen som Solpark avsåg uppföra menade MMD att den i praktiken hade en livslängd om cirka 30 år, men att konstruktionen var enkel att montera ned vid behov och att det därför rörde sig om ett tillfälligt ianspråktagande av jordbruksmarken. Redan detta, menade MMD, innebar att 3 kap. 4 § miljöbalken inte utgjorde ett hinder för solcellsanläggningen.

MÖD har endast kortfattat kommenterat frågan om solcellsanläggningars varaktighet, och då konstaterat att solcellspark ska anses innebära ett sådant varaktigt ianspråktagande. Det som MÖD nämner i förhållande till frågan i både G.G. och Solpark är följande stycke (identiskt i de båda fallen):

Solcellsanläggningen, som har en uppgiven livslängd om cirka 30 år, kommer att hindra brukandet av marken i vart fall under panelerna närmast marken och där ställningarna fästs. Jordbruksmarken kommer därmed att tas i anspråk på ett varaktigt sätt. (Se prop. 1985/86:3 s. 158) Att marken i ett senare skede skulle kunna återställas förändrar inte bedömningen (jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 juli 2020 i mål nr M 7163-19 och dom den 9 november 2018 i mål nr P 8280-17).¹⁴⁷

De domar som MÖD hänvisar till rör i ena fallet lagring av avloppsslam på (M 7163-19) och i det andra fallet bygglov för uppförande av tre vindkraftverk (P 8280-17). Båda fallen avser uppförande av anläggning på brukningsvärd jordbruksmark. I avloppsslamsfallet innebar åtgärden att på jordbruksmarken uppföra en lakvattendamm och en tät lagringsplatta försedd med en stödmur. MÖD menade att den beskrivna åtgärden hade karaktären

¹⁴⁶ Prop. 1985/86:3 s. 158.

¹⁴⁷ MÖD G.G., s. 4; MÖD Solpark, s. 3.

av en anläggning som varaktigt drog marken ur biologisk produktion.¹⁴⁸ I vindkraftverksfallet ansåg MÖD att orsaken till att marken skulle anses tas i anspråk på ett varaktigt sätt var att varken bygglovet eller de villkor som uppställts för driften av kraftverken medförde någon tidsbegränsning avseende rätten att ha kvar kraftverken på den sökta platsen.¹⁴⁹

I Länsstyrelsen är uppfattningen konsekvent att solcellsparkerna innebär ett varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken, men anför en annan förklaring som huvudorsak till detta. Länsstyrelsen menar att en solcellsanläggning i sig är en reversibel verksamhet där marken kan återställas efter att solcellerna tjänat ut sitt syfte, men att problemet ligger i att man enligt Länsstyrelsens bedömning inte kan tidsbegränsa en anläggning genom ett 12:6-samråd (Wästerlövs Gård, Svedberga, S.P., New Energy Solution, Dalhem). Som motivering till denna bedömning anges att ”regleringen i 12 kap. 6 § miljöbalken avser åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på natur- och kulturmiljön”¹⁵⁰. Länsstyrelsen menar att en tidsbegränsning ligger utanför prövningsramen och att det därför är särskilt viktigt att beakta att solcellsparken kan finnas kvar betydligt längre än den angivna förväntade livslängden, varför den i regel ska förbjudas.

Ser man till hur MMD tolkar möjligheterna att tidsbegränsa en verksamhet inom ramen för ett 12:6-samråd visas en annorlunda uppfattning. I exempelvis Solpark menar MMD att sådana försiktighetsmått som kan meddelas inom ramen för 12:6-samrådet innefattar både tidsbegränsning för hur länge solcellsparken får finnas på den uttänkta platsen samt kriteriet att marken ska återställas efter att solcellerna monterats ned. I de avgöranden från MMD som beslutats efter MÖD:s två prejudicerande domar, har MMD anammat MÖD:s inställning till om anläggningarna innebär ett varaktigt ianspråktagande. Flera av domarna hänvisar uttryckligen till MÖD:s ovan citerade motivering.

4.4 Alternativa lokaliseringar - förutsättningar

I flera av Länsstyrelsens förbudsbeslut¹⁵¹ hänvisar beslutsmyndigheten till att alternativa lokaliseringar som kan vara aktuella för solcellsanläggningarna är deponier, nedlagda flygplatser, industrier eller vägområden. I en rapport från år 2022 framtagen av Länsstyrelsen i samarbete med Solar Region Skåne¹⁵² och Energimyndigheten undersöks förutsättningarna för att placera solceller på denna typ av områden. Undersökningen gjordes mot bakgrund av att behovet av elproduktion i Sveriges södra del är stort, och att Skåne generellt

¹⁴⁸ Mark- och miljööverdomstolen dom 2020-07-30 i mål nr M 7163-19, s. 5. Mark- och miljööverdomstolen dom 2018-11-09 i mål nr P 8280-17, s. 5.

¹⁴⁹ Mark- och miljööverdomstolen dom 2018-11-09 i mål nr P 8280-17, s. 5.

¹⁵⁰ MMD Svedberga, s. 33.

¹⁵¹ Se bl.a. G.G., Dalhem och Svedberga.

¹⁵² Solar Region Skåne är en ideell förening med syfte att utbilda och sprida kunskap om solenergi samt sammanföra olika intressenter i branschen.

har ett underskott av elproduktion. I rapporten konstateras att en trygg elförsörjning är en förutsättning för den gröna omställningen och att en kraftig ökning av elanvändningen är att vänta under de kommande årtiondena.¹⁵³ Nedan redovisas en sammanfattning av vad rapporten visar om förutsättningarna för solcellsparker på de områden som beslutsmyndigheterna ofta hänvisar till som motivering till sina förbudsbeslut.

Gällande *nedlagda deponier* som plats för solcellsparker konstateras följande i den ovannämnda rapporten. Det finns idag ungefär 500 nedlagda deponier runt om i Skåne. Cirka 90 procent av dessa har en yta under 1 hektar. Att få lönsamhet med en solcellsanläggning på denna typ av yta innefattar flera utmaningar. Detta framför allt på grund av den begränsade ytan som står till förfogande samt att solcellsentreprenörer ofta upplever att detta är krävande och riskfyllt då det ställs höga krav på skötsel och kontroller av anläggningarna, vilket kan innebära dyra försäkringar och högre totala kostnader. Det är inte heller säkert att hela ytan kan användas, på grund av deponins solinstrålning och allmänna utformning. Den typ av deponi som förespråkas för solcellsanläggningar är så kallade sluttäckta deponier, där området täcks av ett skyddande lager som minimerar inläckage av vatten och syre. Denna sluttäckning är tidskrävande och kan ibland ta flera år. Användningen av sådana sluttäckta deponier är idag begränsad, och de som finns används huvudsakligen som gröna rekreationsområden.¹⁵⁴

Industrimarken i Skåne omfattar ungefär 6 000 hektar. Beräkningen exkluderar byggnader och en del större vägar, men övriga ytor som används till olika ändamål är inräknade. Ytorna beskrivs dock som ”starkt fragmenterade och det är svårt att hitta sammanhängande områden för storskalig solelproduktion”.¹⁵⁵ Ofta präglas industriområdena av stor konkurrens, där de öppna ytorna vanligtvis används till logistik- och industriändamål. Dessutom kan det finnas svårigheter för solcellsentreprenörer som utomstående aktörer att arrendera sådan mark under längre tid. Länsstyrelsernas rapport understryker dock att industrimarken kan vara ett attraktivt alternativ för aktörer som inte har samma behov av stora anläggningar eller krav på avkastning som enskilda solcellsentreprenörer.¹⁵⁶

Gällande förutsättningarna för solcellsparker i *vägområden* konstaterar länsstyrelserna att de sammanhängande ytor som skulle lämpa sig för solelproduktion i huvudsak finns längs Sveriges större vägar och järnvägar. Trafikverket har i en liknande rapport undersökt förutsättningarna för solceller vid statliga vägar. Trafikverket konstaterar inledningsvis att solceller vid järnvägar inte är ett framkomligt alternativ. Myndigheten menar att förutsättningarna för småskaliga solcellslösningar i vägkanter skulle kunna

¹⁵³ Länsstyrelsen Skåne (2022), s. 5.

¹⁵⁴ Ibid. s. 10.

¹⁵⁵ Ibid. s. 14.

¹⁵⁶ Ibid. s. 14.

vara ett bra alternativ, men att denna typ av produktion i huvudsak skulle lämpas för elproduktion som används direkt på platsen. Utsikterna för att producera solceller i vägområden i större skala bedöms vara begränsade, oavsett om produktionen sker i Trafikverkets regi eller av enskild solcellsentreprenör. Anledningarna till detta är bland annat att följande. Av trafiksäkerhetsskäl finns krav på säkerhetszoner vid vägar, och eftersom solceller betraktas som fasta föremål får dessa inte placeras i denna säkerhetszon. Vägrätten blir ett hinder då den innebär att Trafikverket, i fastighetsägarens ställe, disponerar marken vid allmänna vägar. På sådana platser skulle Trafikverket i teorin kunna uppföra solcellsanläggningar, men eftersom myndigheten enbart disponerar precis den mark som behövs för vägens brukande och drift är detta inte heller praktiskt genomförbart. Mot bakgrund av risken för skador från exempelvis plogning, stenscott och snövallar måste eventuella solceller placeras med ett avstånd om cirka 10 meter från vägen. Dessutom skulle exempelvis räcken, röjning och slåtter framför solcellerna behövas för att minska risken för påkörning och skuggningseffekter, vilket ytterligare skulle minska ytan för själva solcellsanläggningen. Sammantaget konstateras att uppförande av solcellsanläggningar på denna typ av områden är praktiskt svårt genomförbart.¹⁵⁷

Avslutningsvis undersöker Länsstyrelsen i rapporten förutsättningarna för solceller på befintliga eller nedlagda *flygfält*. Skåne har cirka 25 sådana flygfält. Många av dessa används redan till andra ändamål. Det återstår några flygplatser med större ytor som skulle kunna ha potential för solcellsanläggningar. För flygplatser som är i drift finns ett antal regelverk som gäller. Exempelvis kan området omfattas av miljötillstånd, och då bör verksamhetsutövaren informera tillsynsmyndigheten om den planerade solcellsverksamheten så att en bedömning kan göras om anläggningens påverkan och om en anmälan om ändring behöver lämnas in. Flygplatsoperatören ansvarar för driftsäkerheten inne på flygplatsområdet, och för de stora flygplatserna finns EU-reglering för var och hur objekt får placeras inne på området. Generellt bedöms förutsättningarna för solcellsanläggningar på flygplatsområden relativt goda, men eftersom de befintliga områdena idag ofta används för andra ändamål och regelverk kan stå i vägen för anläggningen finns fortfarande en del svårigheter med en sådan lokalisering. Konkurrensen om marken för andra ändamål är också en aspekt som kan försvåra för solcellsanläggaren.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Trafikverket (2021), s. 19–20.

¹⁵⁸ Länsstyrelsen Skåne (2022), s. 19–20.

5 Diskussion

I följande kapitel diskuteras utredningen från de tidigare kapitlen i relation till arbetets frågeställningar

1. Varför kommer de olika instanserna till olika slutsatser i mål om anläggande av solceller på brukningsvärd jordbruksmark?
2. Är Mark- och miljööverdomstolens tolkning av skyddsbestämmelsen för brukningsvärd jordbruksmark ändamålsenlig för att uppfylla miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling?
3. Om fråga 2 besvaras nekande, finns det några alternativa tolkningar som skulle vara mer ändamålsenliga?

5.1 Varför kommer instanserna till olika slutsatser i mål om solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark?

Rättsfallsstudien visar på två konkreta orsaker till att de olika instanserna kommer till olika slutsatser angående tillåtligheten av storskaliga solcellsparker på jordbruksmark. Den ena orsaken är att instanserna har olika syn på om en solcellsanläggning ska anses ta jordbruksmark i anspråk på ett varaktigt eller tillfälligt sätt. Den andra orsaken är att de också har olika syn på hur omfattande en lokaliseringstudie ska vara för att anses tillräcklig för att uppfylla kravet i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Gällande solcellsanläggningars varaktighet menade MMD, i de fall som beslutades innan MÖD meddelade sina prejudicerande domar, att solcellsanläggningar utgör ett tillfälligt ianspråktagande eftersom de kan monteras ned och marken kan återställas. Denna tolkning lägger alltså fokus på att verksamheten är reversibel till sin karaktär. MMD har instämt med de flesta sökande om att solceller inte är jämförbara med permanenta strukturer som innebär ett ingrepp i marken som gör att den varaktigt dras ur jordbruksproduktion, även om anläggningen avlägsnas. MÖD, å andra sidan, menar att solcellsanläggningar är en sådan åtgärd som varaktigt drar marken ur jordbruksproduktion, med motiveringen att anläggningen hindrar brukandet av marken åtminstone direkt under solpanelerna. Länsstyrelsen delar MÖD:s tolkning av frågan, men med en annan motivering som fokuserar på aspekten att de anser att det inte går att tidsbegränsa verksamheten genom ett 12:6-samråd.

Gällande synen på en tillräcklig lokaliseringstudies omfattning är de olika instansernas motiveringar i målet G.G. illustrativt för hur de resonerar även i de andra målen. Länsstyrelsen menar att lokaliseringstudien måste sättas i ett större perspektiv än sökandens egen fastighet, då solcells-

anläggningen syftar till att producera el till det allmänna elnätet, och menar att det måste finnas bättre lämpad mark utanför den aktuella fastigheten. MMD anser i stället att lokaliseringsutredningen bör fokusera på tillgänglig mark och att hänsyn ska tas till vilken mark den som är villig att investera i fossilfri energi har tillgång till. MÖD:s motivering för sin ståndpunkt i prejudikaten är i princip en återgivning av lagstiftningen, med betoning på att en lokaliseringsutredning bör visa att det inte finns någon annan mark som är bättre lämpad för ändamålet än den brukningsvärda jordbruksmarken. MÖD konstaterade kortfattat att omfattningen av en tillräcklig utredning beror på omständigheterna i det enskilda fallet, och att det i de enskilda fallen inte kunde anses tillräckligt med en utredning som begränsade sig till tillgänglig mark på en specifik fastighet.

I rättsfallsstudien förekommer två konkretiseringar av omfattningen av en tillräcklig lokaliseringsutredning. Dock skiljer sig dessa två åt markant. Länsstyrelsen har i flera av målen konstaterat att det kan anses rimligt att ställa krav på att lokaliseringsutredningen omfattar elområde 4, när solcellsanläggningen syftar till produktion till det allmänna elnätet. MMD har i ett av de mål som domstolen avgjort efter MÖD:s prejudikat konstaterat att det många gånger måste anses tillräckligt att alternativa lokaliseringar inom kommunen utreds.

5.2 Den prejudicerande tolkningens förenlighet med miljöbalkens övergripande mål

Liksom visat i kapitel ett är målet hållbar utveckling i miljöbalken omfattande, men ett vägledande instrument för den praktiska tillämpningen av målet finns både i och utanför miljöbalken. Bland dessa instrument återfinns hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens andra och tredje kapitel samt de mer konkreta miljökvalitetsmålen. Skyddet för den brukningsvärda jordbruksmarken återfinns i en av hushållningsbestämmelserna, och är därmed konkret relaterad till det övergripande målet. Den aktuella hushållningsbestämmelsen inrymmer dock viss tolkningsfrihet för att kunna anpassas till olika typer av verksamheter, varför det också går att diskutera beslutsmyndigheternas tillämpning av regelverket i förhållande till avvägningen mellan bevarandet av jordbruksmarken och solelproduktion.

5.2.1 Solcellsanläggningen som en varaktigt ianspråktagande verksamhet

En aspekt som i detta arbete anses problematiskt med MÖD:s tolkning av solcellsparker som en verksamhet som alltid drar jordbruksmarken ur jordbruksproduktion på ett varaktigt sätt, är att denna tolkning inte överensstämmer med det faktum att en sådan anläggning dels kan kombineras med jordbruksverksamhet, dels är reversibel. Regelverket till skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken syftar till att skydda marken från

exploatering som gör att marken inte kan komma att användas till jordbruksproduktion i framtiden. Samtliga instanser är överens om att solcellsanläggningar är reversibla och alltså inte exploaterar marken på ett sätt som gör att den inte kan komma att brukas till livsmedelsförsörjning i framtiden. Ändå menar MÖD att sådana anläggningar innebär ett varaktigt ianspråktagande av marken.

Relevant för denna fråga i förhållande till målet hållbar utveckling är Jordbruksverkets uttalande i underlagsrapporten för utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *ett rikt odlingslandskap*. Myndigheten understryker att målvärdet är att andelen irreversibel exploatering av jordbruksmark ska minimeras. Gällande solcellsparkers definition instämmer Jordbruksverket med motiveringen från MMD i målet Solpark om att solcellspark *inte utgör exploatering*, just eftersom konstruktionen är enkel att montera ned och att marken kan återställas, samt att solcellsanläggningar kan kombineras med åtgärder som främjar biologisk mångfald. Jordbruksverket tillägger också att definitionen av exploatering bör diskuteras i takt med att nya användningsområden för jordbruksmark upptäcks. Det faktum att Jordbruksverket, som ansvarig myndighet för målet, har denna inställning torde tala för att den går i överensstämmelse med det övergripande målet hållbar utveckling.

Det är vidare bekymmersamt att MÖD inte presenterar någon närmare nyanserad förklaring till ställningstagandet, utöver en hänvisning till att MÖD tidigare kommit till denna slutsats i mål om andra typer av verksamheter (vindkraftverk respektive lagring av avloppsslam). Det finns aspekter som särskilt kan ifrågasättas när det gäller användningen av rättsfall som inte direkt relaterar till solcellsanläggningar i en prejudicerande motivering för solcellspark. Inledningsvis kan konstateras att både förarbeten och praxis stadgar att varje typ av verksamhet ska bedömas utifrån de verksamhets-specifika förutsättningarna och vilken påverkan verksamheten har på marken. Att dra paralleller till andra verksamheter kan därför leda till en felaktig generalisering och tolkning av den verksamhet som prövas då de rättsfall som används som grund för tolkningen kan ha annorlunda juridiska och tekniska sammanhang. Det måste anses väsentligt att beakta de särskilda egenskaperna hos solcellsanläggningar för att kunna göra en korrekt bedömning av dess inverkan på jordbruksmarken.

För att tolkningen ska överensstämma med målet om hållbar utveckling argumenteras i detta arbete för att det är nödvändigt att en tolkning tillämpas som tar hänsyn till solcellsanläggningars specifika egenskaper. Detta inkluderar verksamhetens reversibla karaktär och förmåga att existera i samverkan med jordbruksverksamhet. En konkret aspekt som borde anses avgörande för hållbarhetsmålet är att solcellsanläggningar dessutom kan *främja* ett långsiktigt hållbart jordbruk. Detta bland annat genom att skapa ett syfte för marken medan den ligger i träda och alltså får återhämta sig från hårt brukande, stärka den biologiska mångfalden genom att kombinera

anläggningen med ekovoltaiska system eller använda marken till jordbruksproduktion genom agrivoltaiska system. Därför är det av avgörande vikt att i förhållande till detta föra en bredare dialog för att öka förståelsen för de prioriteringar som behövs för att komma fram till mer balanserade och hållbara beslut.

Ytterligare en aspekt som detta arbete finner problematiskt är att Länsstyrelsen anser att det inom ramen för ett 12:6-samråd inte går att tidsbegränsa en solcellsanläggning. Frågan är betydelsefull då Länsstyrelsen anger detta som en tungt vägande orsak till att solcellsanläggningar ska betraktas som en verksamhet som varaktigt tar jordbruksmarken i anspråk. Eftersom Länsstyrelsen i målen G.G. och Solpark enbart fokuserar på lokaliseringen i förbudsbesluten, berörs inte detta förhållningssätt av MÖD. Länsstyrelsens tolkning kan starkt ifrågasättas, eftersom 16 kap. 2 § miljöbalken uttryckligen stadgar att ”tillstånd, godkännande eller dispens som meddelas med stöd av miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor”. Denna bestämmelse ger alltså Länsstyrelsen i egenskap av prövningsmyndighet möjlighet att förena ett godkännande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken med både tidsbegränsning och villkor för verksamheten. Denna möjlighet har funnits sedan miljöbalkens ikraftträdande.¹⁵⁹

Det framstår därför som oklart varför Länsstyrelsen uppfattar regelverket annorlunda. Länsstyrelsen har dessutom möjlighet att ingripa mot en anmäld verksamhet i senare skede, eftersom en anmäld verksamhet saknar samma rättsliga skydd som en tillståndsgiven verksamhet. Den begränsning som finns i Länsstyrelsens möjlighet till detta är att myndigheten inte får meddela ett förbud eller försiktighetsmått som kan anses oskäligt, mot bakgrund av att verksamheten tidigare erhållit godkännande. Uppfattningen i detta arbete är dock att ett senare ingripande som Länsstyrelsen vidtar mot en solcellsanläggning i syfte att säkerställa landets livsmedelsproduktion förmodligen inte skulle anses oskäligt, eftersom livsmedelsproduktionen utgör ett väsentligt samhällsintresse.

5.2.2 Lokaliseringsutredningens omfattning

Det saknas fortfarande konkret vägledning för vad som ska anses utgöra en tillräcklig lokaliseringsutredning. I prejudikaten följer MÖD lagstiftningens ordalydelse, men brister på så vis att det inte presenteras någon närmare förklaring till hur omfattande lokaliseringsutredningarna förväntades vara för att anses tillräckliga. Att tillgänglig mark på en viss fastighet eller området kring fastigheten inte ansågs tillräckligt i de två specifika fallen kan anses vägledande till viss del, eftersom en kommande sökande i ett mål med likartade förutsättningar som i G.G. eller Solpark nu vet att det inte räcker att presentera alternativa lokaliseringar inom den fastighet eller mark denne har

¹⁵⁹ Wik (2023).

tillgång till. Dock kan det fortfarande anses oklart i vilken omfattning sökanden förväntas presentera alternativa lokaliseringar. Vid en tillämpning av Länsstyrelsens tolkning skulle detta i de flesta fall vara lokaliseringar inom hela elområde 4.

Konsekvensen av detta allmänt hållna ställningstagande är att det fortsatt framstår oklart vad som kan anses utgöra en tillräcklig lokaliseringsutredning. Problemet illustreras väl genom att Länsstyrelsen och MMD i beslut efter prejudikaten anger helt olika riktvärden för en tillräcklig omfattning. Länsstyrelsen har uttalat att en tillräcklig utredning kan omfatta hela elområde 4, medan MMD menat att det i många fall bör räcka med att titta på alternativa placeringar inom samma kommun. Oförutsägbarheten är till viss del svår att helt avhjälpa eftersom det trots allt alltid ska göras en bedömning från fall till fall. Men en något tydligare hållning från myndigheternas sida är nödvändig för att aktörer med vilja att investera i solexproduktion ska ha ett tydligare regelverk att förhålla sig till.

En viktig aspekt att lyfta i denna diskussion är rimlighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken, som alltid ska vägas in vid tillämpning av lokaliseringsprincipen. Det krävs att den lokaliseringsutredning som förväntas och som myndigheterna kan godta som tillräcklig, också är möjlig för den sökande parten att genomföra. Länsstyrelsen hänvisar flertalet gånger till att det måste finnas andra lokaliseringar som lämpar sig bättre för de sökta anläggningarna, såsom exempelvis deponier, flygplatser, industrier och vägområden. Detta trots att Länsstyrelsen undersökt förutsättningarna för anläggning på sådana områden och funnit många svårigheter med att placera solcellsanläggningar på sådan mark, samt att sådana områden i huvudsak lämpar sig för småskaliga solcellsanläggningar alternativt anläggningar i kommunal eller statlig regi. I detta arbete är standpunkten att det bör anses orimligt att ställa krav på att sökanden redogör för sådana lokaliseringar där förutsättningarna för verksamheten uppenbarligen inte finns.

5.2.3 Övriga aspekter

I förhållande till miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* kan konstateras att elsystemet spelar en avgörande roll för att uppnå nettonoll och nettonegativa utsläpp. För att uppnå detta mål krävs betydande öknings av utsläppsfri elproduktion. I sammanhanget har Naturvårdsverket, som ansvarig myndighet för uppföljning av målet, understrukt vikten av att fokusera på sådana åtgärder som bidrar mycket till minskad klimatpåverkan, samtidigt som de kan genomföras snabbt och är kostnadseffektiva. Solceller har framhållits som ett konkret exempel på sådan teknologi som kan öka tillförseln av utsläppsfri el på ett kostnadseffektivt sätt, och är särskilt intressant eftersom det kan installeras på olika platser och har en relativt snabb implementeringstid. Eftersom MÖD:s tolkning och tillämpning av hushållningsbestämmelsen leder till en strängare begränsning av solcellsanläggningar på jordbruksmark, innebär det att en viktig möjlighet att öka

utsläppsfri elproduktion begränsas. Därför bör i så lång utsträckning som möjligt en samexistens av de två intressena främjas, något som också överensstämmer väl med hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken som anger att företräde ska ges sådan markanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Vidare är det av intresse att diskutera den roll som jordbruksgraderingen spelar i sammanhanget. Graderingen används för att bedöma värden och prioriteringar vad gäller skyddet för jordbruksmark, och är alltså ett verktyg som myndigheterna använder vid avvägningen mellan bevarandet av brukningsvärd jordbruksmark och andra markanvändningsintressen. Det problematiska i sammanhanget är att graderingen bygger på jordbruksmarkens ekonomiska avkastning från slutet av 60-talet. Jordbrukssektorn har genomgått betydande förändringar sedan dess, med ny teknik och nya val av grödor. I resultaten från miljömålrådsprojektet ”Brukningsvärd jordbruksmark – för vem, till vad och när?” har länsstyrelserna uppmärksammat behovet av en ny form av beslutsunderlag för att bedöma prioriteringar i markanvändningsfrågor. Myndigheten är enig om att ett nytt underlag behöver ta hänsyn till de förändringar som skett inom jordbrukssektorn och de intressen som kan konkurrera, alternativt samverka, med jordbruksverksamheten. En sådan helhetsbedömning av jordbruksmarkens värde bör omfatta ekologiska aspekter, landskapsbevarande, tillgång till odlingsmark för livsmedelsproduktion samt klimat- och miljöaspekter. Att ta hänsyn till samtliga olika faktorer skulle kunna bidra till en mer ändamålsenlig tillämpning av regelverket och därigenom bidra till uppfyllandet av miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling.

5.3 Finns det alternativa tolkningar som kan anses mer ändamålsenliga?

I detta arbete görs gällande att det finns en alternativ tolkning av regelverket som kan anses mer ändamålsenlig. Denna tolkning gör det möjligt att både ta hänsyn till intresset av förnybar energiproduktion och intresset av att långsiktigt bevara jordbruksmarken. Tolkningen beskrivs som följande.

Solcellsparker bör inledningsvis inte anses utgöra ett varaktigt ianspråktagande av jordbruksmark, liksom både MMD och Jordbruksverket uttalat i förhållande till miljö kvalitetsmålet *ett rikt odlingslandskap*. Konsekvensen av detta blir att den specifika hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § inte är tillämplig. En aktör som avser att anlägga solceller på jordbruksmark är fortfarande skyldig att anmäla verksamheten för samråd alternativt ansöka om frivilligt tillstånd, och skyldigheten att uppfylla lokaliseringsprincipen gäller fortfarande, då den alltid är tillämplig i egenskap av hänsynsregel genom 2 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom lokaliseringsprincipen till sin karaktär är strikt gäller höga krav fortsatt för verksamhetsutövaren att visa att den valda platsen är lämplig, både i sig själv och utifrån alternativa lokaliseringar. Detta gör det

möjligt att fånga upp eventuella enskilda fall där det uppenbart inte kan anses lämpligt med en solcellsanläggning på den valda platsen.

Det som lämnas utanför prövningen är den striktare hållningen till lokaliseringsutredningens omfattning som följer av 3 kap. 4 § miljöbalken, och stadgar att verksamhetsutövaren konkret måste visa att det inte finns någon annan plats där anläggningen skulle kunna uppföras i stället för på den brukningsvärda jordbruksmarken. I de allra flesta fall finns det i teorin alternativa placeringar, men de praktiska förutsättningarna står ofta i vägen. De mycket högt ställda kraven i kombination med att en solcellsanläggare ofta måste utgå från marken denne har praktisk tillgång till, resulterar ofta i förbud när en placering på jordbruksmarken egentligen kunde anses lämplig. En prövning utanför hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § skulle möjliggöra att hänsyn tas till anläggningens särskilda egenskaper såsom reversibel verksamhet som dessutom kan kombineras med jordbruk eller jordbruksfrämjande åtgärder.

Vidare argumenteras i detta arbete för att det är möjligt att konkret säkerställa att solcellsverksamheten främjar jordbruket och den biologiska mångfalden. Detta genom att inom ramen för godkännande av verksamheten uppställa villkor som kräver att anläggningen antingen kombineras med jordbruksverksamhet när det är möjligt, alternativt åtgärder som ökar den biologiska mångfalden i området. Detta skulle möjliggöra att jordbruket fortsatt existerar och dessutom på sikt blir mer produktivt. Utöver att bidra till att uppfylla målet om *ett rikt odlingslandskap* och målet om *minskad klimatpåverkan* skulle detta skapa incitament för jordbrukare att aktivt använda mark under tiden den ligger i träda eller att använda sådan mark som inte genererar lika stora skördar till ekosystemfrämjande åtgärder. Dessutom skulle detta förbättra lönsamheten i jordbruket, vilket i sin tur motverkar de två största hoten mot målet om *ett rikt odlingslandskap*, nämligen att jordbruksföretagen skulle fortsätta att minska i antal och jordbruksmarken exploateras för irreversibla verksamheter.

En tolkning som den ovan beskrivna skulle förmodligen leda till att en större andel av jordbruksmarken används till solcellsverksamhet. Detta är dock inte nödvändigtvis något negativt. Samhället är i stort behov av en kraftigt ökad förnybar elproduktion för att målet om en hållbar utveckling ska vara möjligt. Därför bör en tolkning som så långt som möjligt främjar samexistensen av solelproduktion och jordbruksverksamhet anses utgöra den mest ändamålsenliga.

6 Slutsats

Arbetets tes är att den nu prejudicerande tolkningen av regelverket för solcellsanläggningar på jordbruksmark inte är ändamålsenlig för att uppfylla miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling. Mot bakgrund av tesen och de frågeställningar som är föremål för arbetets diskussion kan följande slutsatser dras.

Rättsfallsstudien åskådliggör två orsaker till att Länsstyrelsen, MMD och MÖD kommer till olika slutsatser gällande i mål om solcellsanläggningar på jordbruksmark. Den första orsaken är beslutsmyndigheternas skilda uppfattningar om solcellsanläggningar ska anses ta jordbruksmark i anspråk på ett varaktigt eller tillfälligt sätt. Den andra orsaken är olika uppfattning kring omfattningen av en tillräcklig lokaliseringsutredning. Den första frågan är avgörande för om skyddsregeln för brukningsvärd jordbruksmark ska tillämpas över huvud taget. Den andra frågan avgör om ett ianspråktagande ska kunna godkännas trots att det tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk.

Arbetet vidhåller tesen om att den prejudicerande tolkningen av regelverket inte kan anses ändamålsenlig för att uppfylla det övergripande målet om hållbar utveckling. Detta huvudsakligen eftersom tolkningen inte beaktar avgörande aspekter som är verksamhets-specifika för solcellsanläggningar. Vidare leder den prejudicerande tolkningen till orimligt högt ställda krav på verksamhetsutövare i förhållande till verksamhetens påverkan på marken. Arbetet föreslår en alternativ tolkning som bör anses mer ändamålsenlig för att främja det övergripande målet.

För det första hävdar detta arbete att solcellsanläggningar inte ska anses utgöra ett varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken. Ståndpunkten baseras på det faktum att det är en reversibel verksamhet som dessutom kan kombineras med jordbruksverksamhet och åtgärder för att främja biologisk mångfald. För det andra hävdar detta arbete att tolkningen av regelverket bör präglas av vetskapen att en kombinerad markanvändning konkret bidrar till de två miljö kvalitetsmålen *ett rikt odlingslandskap* och *minskad klimatpåverkan*. Solcellsteknologi identifieras som en kostnadseffektiv teknik för att öka utsläppsfri elproduktion och därigenom bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan*. Solcellsanläggningar kan vidare genom så kallad ekovoltaics och agrivoltaics kombineras med jordbruksverksamhet och åtgärder som främjar biologisk mångfald. Dessutom innebär en kombinerad användning ökad lönsamhet för jordbruksföretag. Båda nämnda aspekter utgör grundläggande faktorer för att uppnå miljö kvalitetsmålet *ett rikt odlingslandskap*.

Den alternativa tolkning som detta arbete förespråkar innebär att hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken inte blir tillämplig. Detta utgör dock inget hinder mot noga övervägda beslut. Verksamhetsutövaren är

fortsatt skyldig att motivera platsvalet mot bakgrund av att lokaliseringsprincipen i egenskap av hänsynsregel alltid ska tillämpas. Vidare kan jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga fortsatt säkerställas. Detta genom att prövningsmyndigheten i anslutning till godkännande kan meddela försiktighetsåtgärder som gör verksamhetsutövaren skyldig att integrera ekovoltaics eller agrivoltaics med solcellsanläggningen. Den alternativa tolkningen skulle således endast förändra rättsläget på så sätt att den strängare praxis som råder för exploatering av brukningsvärd jordbruksmark inte skulle stå i vägen för godkännande av solcellproduktion.

Avslutningsvis vill detta arbete betona att miljöbalkens övergripande mål kräver att tolkningen av regelverket anpassas till aktuell teknik och utveckling. En tolkning av miljöbalkens regler som inte håller jämna steg med denna utveckling, bör inte anses uppfylla det övergripande målet.

Bilaga A: Rättsfallskartläggningen

Rättsfallen presenteras nedan under rubrikerna *Mark- och miljööverdomstolen* respektive *mark- och miljödomstolen*. En del fall förekommer under flera underrubriker, vilket beror på att det är olika instansers motivering i samma mål som i huvudsak redovisas. I bakgrunden till fallen inkluderas även beslutsgrunder hos Länsstyrelsen i Skåne (fortsättningsvis ”Länsstyrelsen”).

Mark- och miljööverdomstolen

1. Solpark

Målet Solpark GDMT avgjordes av MÖD den 22 november 2022. Det är ett av de två prejudikat för tolkningen och tillämpningen av reglerna kring anläggande av solceller på jordbruksmark som kommit under 2022. Som kort bakgrund till målet kan nämnas att bolaget Solpark GDMT (fortsättningsvis ”Solpark”) av Länsstyrelsen förbjöds att nyanlägga en solcellsanläggning på en fastighet i Ängelholms kommun. Anläggningen avsåg täcka ett område om 4,5 hektar, med ungefär 9 120 solpaneler. Platsen hade valts på grund av ett gynnsamt söderläge, att området då övervägande användes som åkermark och att elledningar passerade på ett avstånd om 600 meter från fastigheten. På grund av sin storlek gick anläggningen inte att placera på tak. Vidare hade den aktuella markägaren inte tillgång till någon icke brukningsvärd jordbruksmark. Panelerna avsågs placeras för att skapa en biotop inom ytan som premierade insekters möjligheter till fristad i kulturlandskapet och en ökad mångfald.¹⁶⁰

Efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken förbjöd Länsstyrelsen anläggningen. Motiveringen grundade sig på att det inte ansågs vara fråga om ett tillfälligt ianspråktagande av marken och att Solpark inte visat att de valt platsen med minsta möjliga intrång och olägenhet samt att de inte heller visat att det inte gick att uppföra anläggningen någon annanstans är på brukningsvärd jordbruksmark.¹⁶¹ MMD, i sin tur, gjorde en helt annan bedömning när Solpark överklagade Länsstyrelsens beslut. MMD kom fram till att överklagandet skulle bifallas och att solcellsparken alltså skulle tillåtas, med vissa försiktighetsmått.¹⁶²

När målet kom upp i MÖD var det således Länsstyrelsen som hade överklagat MMD:s upphävande av förbudsbeslutet. MÖD gjorde i domskälen en kort redogörelse för de tillämpliga bestämmelserna för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark enligt 3

¹⁶⁰ MMD Solpark, s. 2.

¹⁶¹ Ibid. s. 6.

¹⁶² Se en utveckling av MMD:s domskäl under rubriken mark- och miljödomstolen nedan.

kap. 4 § miljöbalken. I bedömningen för det enskilda fallet gjorde de följande bedömning.

Solcellsanläggningen, som har en uppgiven livslängd om cirka 30 år, kommer att hindra brukandet av marken i vart fall under panelerna närmast marken och där ställningarna fästs. Jordbruksmarken kommer därmed att tas i anspråk på ett varaktigt sätt. (Se prop. 1985/86:3 s. 158). Att marken i ett senare skede skulle kunna återställas förändrar inte bedömningen (jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 juli 2020 i mål nr M 7163-19 och dom den 9 november 2018 i mål nr P 8280-17).¹⁶³

Vidare konstaterade MÖD att en lokaliseringsutredning skulle genomföras för att utreda om anläggningen på ett tillfredsställande sätt kunde placeras på annan mark som inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. Med hänvisning till förarbetena till miljöbalken tillade MÖD att den alternativa lokaliseringen skulle vara fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. MÖD hänvisade även till ett fall som behandlar vindkraftsetablering¹⁶⁴ när de konstaterade att en exploatör kan behöva genomföra en utredning som visar att det inte finns annan mark som lämpar sig bättre för ändamålet.¹⁶⁵ Därvid tillade domstolen att omfattningen av en tillräcklig lokaliseringsutredning beror på omständigheterna i det enskilda fallet, men att det i ett fall som detta inte var tillräckligt med en utredning som begränsade sig till tillgänglig mark på en viss fastighet. Mot bakgrund av detta kom MÖD till slutsatsen att utredningen i målet inte kunde anses tillräcklig och att det därför inte var förenligt med 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken att tillåta anläggningen, och fastställde Länsstyrelsens beslut om förbud.¹⁶⁶

2. G.G.

Målet G.G. avgjordes av MÖD den 22 november 2022. Det är det andra av de två prejudikat för tolkningen och tillämpningen av reglerna kring anläggande av solceller på jordbruksmark som kommit under 2022. Bakgrunden till målet var att en privatperson, G.G., avsåg att anlägga solceller inom sin fastighet i Kristianstad kommun. Efter anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken beslutade Länsstyrelsen att förbjuda nyanläggningen. G.G. menade att nätkapacitet och närhet till nätverksstation (30 meter från den tänkta placeringen) tillsammans med det faktum att placeringen medförde minimalt intrång i mark och miljö då schakten skulle bli begränsade gjorde placeringen idealisk för den avsedda anläggningen. Vidare omständigheter som G.G. menade talade för ett godkännande var att

¹⁶³ MÖD Solpark, s. 3.

¹⁶⁴ MÖD hänvisar i detta fall till Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-01-27 i mål nr P 14634-20.

¹⁶⁵ MÖD Solpark, s. 4.

¹⁶⁶ Ibid, s. 4.

angränsande mark ansetts lämplig för vindkraftverk. Anläggningen skulle omfatta cirka 1,8 hektar och marken var av sämre kvalitet som krävde många fler maskintimmar per hektar i jämförelse med annan mark som han ägde och brukade. G.G. underströk det faktum att åtgärden var fullt reversibel när anläggningen tjänat ut sitt syfte, samt det faktum att han oavsett skulle ta marken ur bruk och lägga den i träda. Mot bakgrund av detta skulle ingen brukningsbar jordbruksmark försvinna från gården, men den mark som inte aktivt användes till jordbruk skulle tjäna det väsentliga samhällsintresset av produktion av förnybar el under tiden som den inte brukades.¹⁶⁷

Länsstyrelsen ansåg i förbudsbeslutet att anläggningens placering skulle sättas i ett större perspektiv då produktionsanläggningen syftade till att producera el till det allmänna elnätet. Därmed behövde lokaliseringen tydligt utredas och motiveras. Länsstyrelsen fann att det borde finnas mark utanför den aktuella fastigheteten som var lämpligare att placera en solcellsanläggning på än den aktuella brukningsvärda jordbruksmarken. Som exempel angavs deponier, vägområden, industrier, nedlagda flygplatser eller anläggande på tak utanför den aktuella fastigheten. Länsstyrelsen menade att G.G. inte i tillräcklig utsträckning hade redogjort för att sådana alternativ saknades, sett ur ett större landskapsperspektiv. Vidare menade Länsstyrelsen att uppförande av den enskilda anläggningen inte skulle ha påverkan på riksintresset för kulturmiljövården annat än i begränsad omfattning, men att anläggande på odlingsmark skulle kunna leda till kumulativa effekter i framtiden i det fall ytterligare anläggningar av samma slag skulle uppföras inom riksintresset där odlingslandskapet tas i anspråk.¹⁶⁸

MMD prövade målet efter att G.G. överklagat Länsstyrelsens beslut, och kom fram till att 3 kap 4 § miljöbalken inte utgjorde något hinder för den aktuella anläggningens godkännande, och upphävde därmed Länsstyrelsens förbudsbeslut.¹⁶⁹

I likhet med resonemanget i fallet Solpark gjorde MÖD följande bedömning i domskälen efter att Länsstyrelsen överklagat MMD:s upphävande av förbudsbeslutet. Domstolen inledde med en kort redogörelse för lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken samt bestämmelsen om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § och hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken. Domstolen hänvisade till miljöbalkens förarbeten och konstaterar att solcellsanläggningen skulle hindra brukandet av marken i vart fall under panelerna närmast marken och där pålarna som håller upp ställningarna placeras. Att åtgärden var reversibel förändrade inte bedömningen. Domstolen gick vidare in på att det behövde utredas om anläggningen kunde placeras på annan mark som inte var brukningsvärd jordbruksmark. Denna alternativa placering skulle vara fullt godtagbar från

¹⁶⁷ MMD G.G., s. 2–3.

¹⁶⁸ Ibid. s. 5.

¹⁶⁹ Se en utveckling av MMD:s domskäl under rubriken mark- och miljödomstolen nedan.

samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. Liksom i Solpark anförde domstolen att omfattningen på lokaliseringstuderingen beror på omständigheterna i det enskilda fallet, och att det i ett fall som det aktuella inte kunde anses tillräckligt att begränsa utredningen till tillgänglig mark på en viss fastighet. Sammanfattningsvis ansåg MÖD att G.G. inte gjort en tillräckligt omfattande lokaliseringstudering för att domstolen skulle kunna sluta sig till att ett ianspråktagande av den brukningsvärda jordbruksmarken vore nödvändigt, och fastställde Länsstyrelsens förbudsbeslut.¹⁷⁰

Mark- och miljödomstolen

1. Solpark

Målet Solpark avgjordes av MMD den 21 november 2021. Bakgrunden till målet redogörs för ovan och innebär i korthet att bolaget Solpark ville anlägga en solcellspark på ett område om 4,5 hektar, som låg i ett gynnsamt söderläge och där marken vid tiden för anmälan användes som åkermark. Valet av plats motiverades även av att elledningar passerade 600 meter från fastigheten och att markägaren inte hade tillgång till någon icke brukningsvärd jordbruksmark.

Länsstyrelsen hade förbjudit verksamheten efter anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Efter att Solpark överklagat förbudsbeslutet gjorde MMD följande bedömning av om 3 kap. 4 § miljöbalken hindrade etableringen av den aktuella storskaliga solcellsparken. MMD instämde i Länsstyrelsens konstaterande att 1. det var fråga om ändrad markanvändning från jordbruksmark till solcellspark, 2. marken var brukningsvärd jordbruksmark, 3. bevarandet av sådan jordbruksmark utgör ett väsentligt samhällsintresse samt 4. produktion av förnyelsebar energi såsom solcellsanläggning kan anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Där MMD:s bedömning skilde sig från Länsstyrelsens var i bedömningen av solcellanläggningens livslängd. MMD noterade att livslängden i praktiken kunde beräknas till 30 år, och att bolaget angett att man hade för avsikt att forsla bort panelerna och återställa marken när de var uttjänta. MMD konstaterade att det handlade om en konstruktion som var enkel att nedmontera och att det därför rörde sig om ett tillfälligt ianspråktagande av marken. Redan detta, menade domstolen, visade att 3 kap. 4 § miljöbalken inte hindrade den anmälda etableringen^{171,172}. Domstolen avslutade domskälen med följande stycke

Vid bedömning av vald lokalisering noterar mark- och miljödomstolen särskilt att produktion av fossilfri el i Skåne och minskade koldioxidutsläpp är ett angeläget samhällsintresse. Dessutom finns det

¹⁷⁰ MÖD G.G., s. 3–4.

¹⁷¹ I denna del hänvisar MMD till Prop. 1985/86:3 s. 158.

¹⁷² MMD Solpark, s. 6–7.

elledningar i närheten av den aktuella platsen som kan nyttjas för leveransen av el från solcellsparken till stamnätet. Vidare bidrar den storskaliga solcellsparken till att lindra den kapacitetsbrist som finns när det gäller leveranser av el i södra Sverige. Därutöver är det inte fråga om ett ianspråktagande som är irreparabelt. Användningen av aktuell mark för storskalig solcellspark bedöms vara den mest lämpade och medför god hushållning (3 kap. 1 § miljöbalken). Vald lokalisering kan således godtas.¹⁷³

2. G.G.

Målet Grönhagen avgjordes av MMD den 3 januari 2022. Bakgrunden till målet beskrivs ovan och är i korthet att en privatperson, G.G. avsåg arrendera ut mark på sin fastighet till en solcellsanläggning. Anläggningen skulle omfatta cirka 1,8 hektar och lokaliseringen motiverades bland annat av närhet till nätverksstation, nätkapacitet, minimalt intrång i mark och miljö tack vare begränsade schakt samt att den aktuella marken var av sämre kvalitet och krävde många fler maskintimmar per hektar i jämförelse med G.G.:s övriga mark. Marken skulle på grund av detta läggas i träda och G.G. menade att anläggningen skulle medföra ett syfte under tiden marken ändå inte skulle brukas aktivt.

Länsstyrelsen förbjöd verksamheten efter anmälan för samråd, varefter G.G. överklagade beslutet. MMD noterade att Länsstyrelsen fann att lokaliseringen skulle sättas i ett större perspektiv och att det borde funnits lämpligare mark utanför den aktuella fastigheten. MMD menade tvärtom att kravet på utredning skulle bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid konstaterade domstolen att en ökad produktion av fossilfri el är ett mycket angeläget allmänt intresse och att en omständighet att beakta var vilken mark den som är villig att investera i fossilfri energi har tillgång till. MMD vägrade även in det faktum att markens produktivitet var förhållandevis låg, att marken skulle läggas i träda och att marken utan hinder vid behov kunde återställas till jordbruksproduktion eftersom solcellsparken var reversibel. Mot bakgrund av de nämnda omständigheterna kom MMD fram till att 3 kap. 4 § miljöbalken inte utgjorde hinder för att anlägga solcellsparken på den aktuella marken.¹⁷⁴

3. Dalhem

Målet Dalhem Sol AB avgjordes av MMD den 19 december 2022. De grundläggande förutsättningarna för målet var att Dalhem Sol AB (fortsättningsvis ”Dalhem”) efter anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, av Länsstyrelsen förbjöds att utföra nyanläggning av solceller på en fastighet i Hässleholms kommun. Anläggningen planerades omfatta en areal om ungefär 1,3 hektar brukningsvärd jordbruksmark och bestå av 2 394 paneler. Den planerade produktionen var 1084 MWh, där all elproduktion

¹⁷³ MMD Solpark, s. 7.

¹⁷⁴ MMD G.G., s. 6.

avsågs säljas vidare till det allmänna elnätet. Den förväntade livslängden som bolaget anförde var upp till 50 år, varefter paneler och markställningar skulle monteras ned. Dalhem anförde i sin ansökan att valet av marken gjorts då marken de senaste åren använts för vall/träda och en nitratkänslighet i den berörda marken gjort den svår att odla på med något gott resultat. Även i form av vall ansågs marken ha ett lågt värde. En närliggande transformatorstation var ytterligare en faktor till valet av plats, som skulle möjliggöra en kort kabelschaktning. Andra platser i närområdet, såsom skogsmark och annan jordbruksmark hade övervägts men ansågs innehålla ett större värde för djurlivet respektive skogs- och lantbruket. Bolaget hade vidare konstaterat att anläggning på tak inte var möjligt på grund av anläggningens storlek.¹⁷⁵

Länsstyrelsens diskuterade följande omständigheter i bedömningen. Produktion av fossilfri bedömdes utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Då anläggningen avsåg producera el till det allmänna elnätet bedömde Länsstyrelsen det nödvändigt att lokaliseringstudningen gjordes utifrån ett samhällsperspektiv, och tog upp alternativa lokaliseringar såsom deponier, nedlagda flygplatser, tak- och fasadinstallationer och industrier, och bedömde att det rimligtvis borde funnits bättre lämpade platser för solcellsanläggningen än brukningsvärd jordbruksmark. Länsstyrelsen ansåg det rimligt att ställa krav på lokaliseringstudning sträckte sig inom elområde 4. Vidare var ett tungt vägande skäl att solcellsanläggningen inte kunde betraktas som tillfällig, då det enligt Länsstyrelsen inte gick att tidsbegränsa anläggningen genom ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Därmed ansåg Länsstyrelsen det viktigt att ta i beaktan att ianspråktagandet kunde bli betydligt längre än 50 år, trots att parken uppgetts ha en begränsad teknisk livslängd och kunde monteras ned för återupptagande av ett aktivt brukande av marken. Sammanfattningsvis ansåg Länsstyrelsen att intresset av att bevara jordbruksmarken vägde tyngst vid avvägningen mellan marken och produktion av förnyelsebar energi.¹⁷⁶

I MMD:s bedömning konstaterade domstolen, med hänvisning till MÖD:s prejudicerande domar från den 22 november 2022, att en lokaliseringstudning behövde göras för att se om anläggningen på ett tillfredsställande sätt kunde ordnas på annan mark som inte var brukningsvärd jordbruksmark, och att MÖD konstaterat att det i många fall inte räcker med en utredning begränsad till tillgänglig mark på en viss fastighet. MMD motiverade sitt beslut kortfattat med att Dalhem enbart gjort en lokaliseringstudning för annan mark i närheten av den mark som valts ut för anläggningen, och att detta inte kunde anses tillräcklig för att dra slutsatsen att ianspråktagande av den aktuella marken var nödvändigt. Mot den bakgrunden förbjöd MMD Dalhem att anlägga solcellsparken.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Länsstyrelsen Dalhem, s. 3.

¹⁷⁶ Ibid. s. 2.

¹⁷⁷ MMD Dalhem, s. 3–4.

4. Wästerlövs Gård

Målet Wästerlövs Gård avgjordes av MMD den 5 december 2022. Bakgrunden till målet var att Wästerlövs Gård anmälde om samråd avseende en solcellspark om ungefär 0,5 hektar bestående av cirka 1100 solpaneler. Elen skulle säljas vidare till det allmänna elnätet. Wästerlövs Gård angav som motivering till platsvalet att den aktuella marken utgjorde den minst brukningsvärda jordbruksmarken längs elnätet på fastigheten, att nätägarens kabel passerade området och att placeringen inte var störande för omgivningen. Vidare uppgav Wästerlövs Gård att anläggningen hade en förväntad livslängd om 30-50 år och att anläggningen kunde monteras ned och marken återställas.¹⁷⁸

Länsstyrelsens beslut att förbjuda den aktuella anläggningen baserades på följande orsaker. Den aktuella marken hade brukats under lång tid och var av klass 6 av 10 i Jord- och skogsklassificeringen. Länsstyrelsen betonade att Skånes jordbruksmark står för nära 40-70 procent av Sveriges totalskörd av de vanligaste livsmedelsgrödorna och att livsmedelsförsörjningen i landet kraftigt minskat sedan 1990-talets nivå vilket sammanfattningsvis gjorde intresset av att bevara marken för livsmedelsförsörjning tungt vägande. Vidare ansåg Länsstyrelsen att lokaliseringsutredningen skulle göras utifrån ett samhällsperspektiv, eftersom anläggningen syftade till produktion till det allmänna elnätet. I denna bedömning ansågs inte tillräckligt att utreda den enskilda fastigheten. I detta fall ansågs en avgränsning för alternativa placeringar inom elområde 4 rimlig. I motiveringen till beslutet betonades även att ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte kunde säkerställa en tidsbegränsning för anläggningen och att det därför inte gick att säkerställa att marken återställdes när panelerna var uttjänta eller verksamheten upphörde.¹⁷⁹

MMD prövade målet efter att Wästerlövs Gård överklagade Länsstyrelsens beslut. I mycket kortfattade domskäl konstaterade MMD att de instämde i Länsstyrelsens bedömning att anläggningen inte var att betrakta som tillfällig och att Wästerlövs Gård inte visat att det inte funnits någon bättre lämpad plats för anläggningen som inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark, då de begränsat utredningen till tillgänglig mark på den aktuella fastigheten. På dessa grunder avslag MMD Wästerlövs Gårds överklagande och fastställde Länsstyrelsens förbudsbeslut.¹⁸⁰

5. Svedberga PV

Målet Svedberga PV avgjordes av MMD den 31 oktober 2022. Målet är det mest omfattande i rättsfallskartläggningen, sett både ur perspektivet motiveringar från Länsstyrelsen och den sökande aktören och anläggningens storlek. Bakgrunden var att Svedberga PV (fortsättningsvis ”Svedberga”)

¹⁷⁸ Länsstyrelsen Wästerlövs Gård, s. 3.

¹⁷⁹ Ibid. s. 2–3.

¹⁸⁰ MMD Wästerlövs Gård, s. 2–3.

inkom med anmälan om samråd för att uppföra en solcellsanläggning om cirka 232 hektar på mark som vid tiden för prövningen utgjordes av åkerbruk. Anläggningen förväntades producera ungefär 175 GWh per år. Som första åtgärd beslutade Länsstyrelsen att bolaget, i enlighet med 8 § förordning (1998:904) om anmälan om samråd, skulle ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen blev sedan en del i det underlag som Länsstyrelsen tog ställning till i sitt beslut.¹⁸¹

Svedberga angav i utredningen att undersökningen kring lämpliga lokaliseringar behövde utgå från lämplighet för produktion av förnybar energi som inte hade särskild reglerfunktion i elsystemet, lämpade sig för leverans till elnätet, möjliggjorde en produktion av den omfattning som den sökta anläggningen innebar, låg inom elområde 4 och gick att ansluta till regionnätet. Mot bakgrund av detta anförde Svedberga att det antal teoretiskt möjliga lokaliseringar var så många till antalet att det inte var möjligt att redovisa i en miljökonsekvensbeskrivning, vilket gjorde att bolaget i stället redovisade hur lokaliseringsutredningen genomfördes. Vidare menade Svedberga att redan ianspråktaga ytor såsom parkeringsytor, golfbanor, byggnader och liknande inte var möjliga alternativ för en anläggning av den omfattning motsvarande den anmälda verksamheten. Mindre produktionsanläggningar ansågs inte som likvärdiga alternativ för den planerade anläggningen.¹⁸²

Sammanfattningsvis ansåg Länsstyrelsen att de positiva aspekterna med solcellsparken var att solcellsanläggningen skulle innebära ett tillskott i produktionen av förnybar energi samt att den angivna platsen kunde anses lämplig för en solcellsanläggning utifrån bland annat möjligheterna till elnätsanslutning. Detta till trots menade Länsstyrelsen att det borde funnits andra alternativa lösningar för anläggningen som inte skulle innebära att brukningsvärd jordbruksmark togs i anspråk. Myndigheten menade sig införstådd med att anläggande på andra platser, exempelvis tak och fasader, deponier eller vägområden skulle kunna innebära andra utmaningar, men menade ändå att någon alternativ lokalisering liksom dessa borde finnas som inte innefattade ianspråktagande av den brukningsvärda jordbruksmarken.¹⁸³ Länsstyrelsen betonade även det faktum att solcellsanläggningen inte var att betrakta som tillfällig, då det enligt Länsstyrelsens bedömning inte gick att tidsbegränsa anläggningen genom ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En avslutande avgörande synpunkt var att Svedberga gjort gällande att förlusten av jordbruksmarken var obetydlig och relaterade produktionsbortfallet till all jordbruksproduktion på nationell nivå. Detta betonade Länsstyrelsen var ett vanligt förekommande argument, men att om detta

¹⁸¹ Länsstyrelsen Svedberga, s. 7.

¹⁸² Ibid. s. 2.

¹⁸³ Ibid. s. 3.

skulle godtas generellt, kunde det ge en kumulativ effekt med stor påverkan på tryggheten av livsmedelsförsörjningen och den nationella beredskapen.¹⁸⁴

Svedberga överklagade Länsstyrelsens förbudsbeslut, och efter att både Svedberga och Länsstyrelsen inkommit med utförliga motiveringar till sina ståndpunkter upphävde MMD Länsstyrelsens beslut.¹⁸⁵ I domskälen poängterade domstolen att Länsstyrelsen, efter att bolaget tagit fram miljökonsekvensbeskrivningen, fann att de förslag till skyddsåtgärder och anpassningar som bolaget angett kunde anses tillräckliga. Efter detta förde domstolen en diskussion kring omfattningen av ett samråd enligt 12 kap. 6 §, och konstaterade att

Ett samråd enligt 12 kap. 6 § innebär inte en fullständig tillåtlighetsbedömning enligt miljöbalken utan avser endast skador på naturmiljön. I praxis har begreppet skada på naturmiljön tolkats vidsträckt och även skador på kulturmiljön har i vissa fall kommit att bedömas inom ramen för ett sådant samråd. Det innebär dock att andra frågor som inte rör naturmiljön, såsom exempelvis bullerstörningar, inte beaktas inom ramen för samrådet. Såväl 3 som 4 kap miljöbalken ska dock beaktas när det gäller ändrad markanvändning. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning innebär det dock inte att prövningsramen i 12 kap 6 §, som begränsas till skada på naturmiljön, utvidgas genom detta. Hushållning med jordbruksareal ska därmed enligt domstolens bedömning inte beaktas i detta fall.¹⁸⁶

Avslutningsvis anförde domstolen att det därför hade saknats laglig grund för Länsstyrelsen att förbjuda solcellsanläggningen inom ramen för samrådet, när den enda anförda grunden för beslutet var förlusten av brukningsvärd jordbruksmark.¹⁸⁷

Länsstyrelsen har överklagat MMD:s beslut och målet prövas nu i MÖD.

6. New Energy Solution

Målet New Energy Solution avgjordes av MMD den 21 januari 2023.

New Energy Solution anmälde om samråd för uppförande av en solcellsanläggning i Östra Göinge kommun. Bolaget avsåg anlägga 4 308 solcellsmoduler på en yta omfattande 4,2 hektar med en förväntad produktion till det allmänna elnätet om cirka 2 926 MWh. Den aktuella marken som skulle tas i anspråk utgjordes av jordbruksmark som under en längre period inte odlats och i stället användes för bete. New Energy Solution planerade att

¹⁸⁴ Ibid. s. 4.

¹⁸⁵ MMD Svedberga, s. 27–28

¹⁸⁶ Ibid. s. 28.

¹⁸⁷ Ibid. s. 29.

anläggningen skulle kombineras med fårbeta i samverkan med fastighetsägaren.¹⁸⁸

Länsstyrelsen gjorde bedömningen att anläggningen planerades uppföras på brukningsvärd jordbruksmark, och betonade vikten av bevarandet av Skånes jordbruksmark som producent av 40-70 procent av Sveriges totala skörd. Myndigheten underströk även de historiska siffrorna som visade på att Sveriges självförsörjningsgrad har minskat sedan 1990-talet. Vidare konstaterades att positiva aspekter av anläggningen och dess placering var att elproduktionen skulle bidra till det allmänna elnätet och att det fanns en tillgänglig anslutningspunkt, vilket var avgörande för den aktuella typen av anläggning. Dock lyfte Länsstyrelsen att just det faktum att produktionen var ämnad för det allmänna elnätet gjorde att lokaliseringsutredningen skulle ses utifrån ett samhällsperspektiv, till skillnad från perspektivet av den enskildes fastighet. Alternativa lokaliseringar skulle enligt Länsstyrelsen kunna vara nedlagda flygplatser, tak och fasader, industrier och liknande. Vidare menade Länsstyrelsen att en lämplig lokaliseringsutredning med beaktande av sådana alternativa placeringar omfattade hela elområde 4.

Länsstyrelsen beaktade även begränsningen i att myndigheten genom ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte skulle kunna tidsbegränsa den aktuella anläggningen och att det därför inte gick att säkerställa att anläggningen monterades ned när den tekniska livslängden var över. Omständigheten att den aktuella marken inte odlades ansåg Länsstyrelsen inte utgjorde ett incitament för ianspråktagande, då det inte förändrade det faktum att marken var brukningsvärd jordbruksmark och kunde komma att behövas för att trygga livsmedelsförsörjningen. Länsstyrelsen beslöt därför att förbjuda anläggningen, mot bakgrund av att New Energy Solution inte visat att den valda platsen var en lokalisering med minsta möjliga intrång och att intresset av att bevara jordbruksmarken vägde tyngre än intresset av förnybar elproduktion.¹⁸⁹

New Energy Solution överklagade beslutet till MMD, som avslog överklagande med den mycket kortfattade motiveringen att Bolaget inte hade presenterat någon konkret redogörelse för möjliga alternativa lokaliseringar av solcellsanläggningen. Med hänvisning till MÖD:s domskäl i målen G.G. och Solpark menade MMD att en utredning begränsad till tillgänglig mark på en viss fastighet inte kunde anses tillräcklig, varför domstolen inte kunde komma till slutsatsen att det var nödvändigt att ta den aktuella jordbruksmarken i anspråk.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Länsstyrelsen New Energy Solution, s. 3–4.

¹⁸⁹ Ibid. s. 2–3.

¹⁹⁰ MMD New Energy Solution, s. 2–3.

7. S.P.

Målet S.P. avgjordes av MMD den 22 december 2022. Målet rörde en privatperson, S.P., som avsåg uppföra en solcellsanläggning på sin fastighet i Simrishamns kommun. Anläggningen skulle omfatta omkring 1,2 hektar och bestå av ungefär 1 204 solpaneler. Den förväntade produktionen var 723 MWh med en effekt om 0,65 MW. Husen på resterande delen av fastigheten var redan självförsörjande genom solceller på taken, och den planerade solcellanläggningen skulle därför bidra med el till det allmänna elnätet. Platsen angavs vara vald då marken ändå inte planerades plöjas upp under de närmaste 20 åren på grund av koldioxidutsläpp. Vidare var förhoppningen att kunna använda en mellanstor traktor för att slå gräset mellan raderna av paneler för att använda till att pressa höbalar. Marken under panelerna skulle sås in med blommor för pollinerande insekter. Marken var också lämplig då den var plan och fast samt hade god möjlighet till anslutning till elnätet. S.P:s alla tillgängliga markområden utgjordes av jordbruksmark, och det fanns inte heller någon annan mark i närheten där det vore möjligt att anlägga en solcellspark.¹⁹¹

Länsstyrelsen förbjöd verksamheten och tog in följande aspekter i sin bedömning. Anläggningen avsågs placeras på mark som enligt Jord- och skogsklassificeringen var i klass 7 av 10. Länsstyrelsen betonade betydelsen av Skånes jordbruksmark för den svenska självförsörjningen, som minskat sedan 1990-talet. Myndigheten betonade också det faktum att anläggningen syftade till att bidra till det allmänna elnätet och att lokaliseringsutredningen därför skulle ses utifrån ett samhällsperspektiv och inte enbart den enskildes fastighet. Länsstyrelsen medgav att detta skulle kunna innebära andra utmaningar, men att bedömningen ändå skulle baseras på att det borde funnits andra alternativa lösningar som inte innebar ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark. Länsstyrelsen underströk också att det inte gick att tidsbegränsa anläggningen genom ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. S.P:s argument om att marken inte skulle plöjas upp och odlas under de kommande 20 åren bedömde Länsstyrelsen inte vara ett incitament att ta marken i anspråk för en solcellsanläggning, då marken kunde komma att behövas för att trygga livsmedelsförsörjningen.¹⁹²

S.P. överklagade Länsstyrelsens beslut och utvecklade sitt yttrande med motiveringen att marken mellan solpanelerna skulle fortsätta att brukas som vall och att gräset skulle fortsätta användas till ensilagebalar och att blommor skulle sås in för att gynna den biologiska mångfalden, samt att den mängd förnybar el som produktionen skulle tillföra det allmänna elnätet, cirka 720 000 kWh per år, inte är en obetydlig mängd till Skåne som periodvis lider av elbrist. MMD avslog överklagandet på följande grunder. Den planerade solcellsanläggningen skulle hindra brukandet av marken åtminstone närmast marken under panelerna samt vid ställningarnas fästen. Domstolen

¹⁹¹ Länsstyrelsen S.P., s. 3.

¹⁹² Ibid. s. 2–3 .

konstaterade vidare att marken skulle tas i anspråk på ett varaktigt sätt, även om den i ett senare skede skulle kunna återställas och hänvisade här till MÖD:s domskäl i målen Solpark och G.G. Vidare menade MMD att anläggningen ansågs tillgodose ett väsentligt allmänintresse, men att det behövde vara utrett att anläggningen inte på ett tillfredsställande sätt kunde placeras på annan mark för att den skulle kunna tillåtas. S.P. hade redogjort för marken i närheten av fastigheten och konstaterat att det inte fanns någon annan mark som inte var jordbruksmark som skulle lämpa sig för solcellsanläggningen. S.P. hade menat att en placering längre bort från nätverksbolagets anslutningspunkt inte var ekonomiskt möjlig. Domstolen menade dock att S.P. inte gjort någon konkret redogörelse för alternativa lokaliseringar och varför dessa inte vore lämpliga. Därmed ansåg domstolen att det inte var förenligt med 3 kap. 4 § miljöbalken att godkänna anläggningen.¹⁹³

¹⁹³ MMD S.P., s. 5.

Källförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Prop. 1985/86:3 Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.

Prop. 2004:05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik.

Prop. 2016/17:104 Fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

SOU 1996:103 Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Övrigt riksdagstryck

Rskr. 1994/95:30.

Internationella dokument

United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20, (2012), *The future we want*, UN Doc A/conf.216/L.1.

United Nations, *General Assembly Resolution 70/1: Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, (2016), UN Doc A/Res/70/1.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, (1987) UN Doc A42/427.

Litteratur

Barral, Virginie (2012), *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, European Journal of International Law, vol. 23(2).

Bosselmann, Klaus (2008), *The principle of sustainability: transforming law and governance*, Ashgate, Aldershot.

Ebbesson, Jonas, (2015), *Miljörätt*, 3:e [reviderade] upplagan. Uppsala: Iustus.

Fisher, Elizabeth, Lange, Bettina & Scotford, Eloise, (2013), *Environmental law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Oxford.

Kruse, Joakim, *Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §*, Karnov.

Michanek, Gabriel, (2021) *Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §*, Lexino.

Nääv, Maria och Zamboni, Mauro, (2018), *Juridisk metodlära*, 2:a upplagan, Studentlitteratur AB, Lund.

Rubenson, Stefan, (2008), *Miljöbalken: den nya miljörätten*, 4:e [reviderade] upplagan, Norstedts juridik, Stockholm.

Svenning, Margaretha, (2017), *Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 4 §*, Lexino. (cit. Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 4 §*).

Svenning, Margaretha, (2017), *Miljöbalk (1998:808) 24 kap. 1 §*, Lexino (cit. Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 24 kap. 1 §*).

Svenning, *Miljöbalk (1998:808) 1 kap. 1 §*, Lexino.
Tiberg, Anna, *Miljöbalk (1998:808) 12 kap. 6 §*, Karnov.
Weiss Brown, Edith, (1992), *In fairness to future generations and Sustainable Development*, American University International Law Review, Vol. 8(1).
Wik, Malin, (2023), *Miljöbalk (1998:808) 16 kap. 2 §*, Lexino.
Zetterberg, Charlotta, (2021), *Miljöbalk (1998:808) 9 kap. 6b §*, Lexino.

Artiklar och rapporter

Energimyndigheten, (2018), *Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem*, ER 2018:16.
Jordbruksverket, (2022), Rapport 2022:17: *Ett rikt odlingslandskap – fördjupad utvärdering 2023*.
Jordbruksverket, (2021), Rapport 2021:08 *Exploatering av jordbruksmark 2016-2020*.
Kungl. Lantbruksstyrelsen, (1971), *PM Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige*.
Länsstyrelserna i sydlänen, (2022), Rapport 6776-22: *Solceller på mark – lägesbild sydlänen*.
Länsstyrelsen Skåne, (2015), Rapport 2015:27 *Markhushållning i planeringen av Jordbruksmark i Skåne*.
Länsstyrelsen Skåne, (2022), Rapport 2022:32 *Solmarken – Länsstyrelsen Skåne och Solar Region Skåne undersöker platser för morgondagens solcellsanläggningar*.
Länsstyrelsen Västra Götaland, (2021), *Brukningens värde jordbruksmark – för vem, till vad och när? – en kort resumé av ett miljömålsrådsprojekt*.
Naturvårdsverket, (2022), Rapport 7068: *Begränsad klimatpåverkan – fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*.
Naturvårdsverket, (2023), Rapport 7088: *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*.
Pettersson, I., Morell, K., Råberg, T., van Noord, M., Zinko, U., Ghaem Sigarchian, S., Sandström, A., Unger, M., (2022), *Ecovoltaics och agrivoltaics - en handbok om solcellsparkar som gynnar biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, RISE Research Institutes of Sweden (cit. Pettersson m.fl.).
Tarlock, A. D., (2001), *Ideas without Institutions: The Paradox of Sustainable Development*. Indiana Journal of Global Legal Studies, 9(1).
Trafikverket, (2021), Rapport 2021:179: *Solceller i väganläggningen*.

Elektroniska källor

Economist (2001), *China's Pollution: Exposing a Dirty Secret*,
<<https://www.economist.com/asia/2001/07/19/exposing-a-dirty-secret>>, (besökt 2023-03-12).
Europeiska rådet, (2023) *Inverkan av den ryska invasionen av Ukraina på marknaderna: EU:s åtgärder*,
<<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-response-ukraine->

[invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/](#)>, (besökt 2023-03-01).

Krisinformation, (2023), *Energiläget*,
<<https://www.krisinformation.se/energilaget>>, (besökt 2023-03-20).

Kullgren, Peter, (2023), *Svar på skriftlig fråga 2022/23:570 besvarad av Landsbyggsminister Peter Kullgren*,
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/lansstyrelsernas-avvagningar-gallande_HA12570>, (besökt 2023-05-01).

Länsstyrelsen, (2023), *Intresset för solcellsparker ökar dramatiskt*,
<<https://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/om-oss/nyheter-och-press/nyheter--jonkoping/2023-02-09-intresset-for-solcellsparker-okar-dramatiskt.html>>, (besökt 2023-04-01).

Länsstyrelsen Östergötland, (2023), *Antalet anmälningar om solcellsparker ökar explosionsartat – regelverken behöver bli tydligare*,
<<https://www.lansstyrelsen.se/kronoberg/om-oss/nyheter-och-press/nyheter--kronoberg/2023-01-19-antalet-anmalningar-om-solcellsparker-okar-explosionsartat---regelverken-behoover-bli-tydligare.html>>, (besökt 2023-04-02).

Magnusson, Adrian, (2023), *Skriftlig fråga 2022/23:470 Länsstyrelsernas avvägningar gällande energiproduktion och jordbruksmark*,
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/lansstyrelsernas-avvagningar-gallande_HA12570>, (besökt 2023-04-20).

Nationalencyklopedin, *Brundtlandrapporten*,
<<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/brundtlandrapporten>>, (besökt 2023-02-10).

Naturvårdsverket, (2001), *Handbok 2001:6: Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*,
<<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6200/620-6228-x.pdf>>, (besökt 2023-03-15).

Naturvårdsverket, *Vägledning: Påskyndad utbyggnad av förnybar energi*,
<<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/paskyndad-utbyggnad-av-fornybar-energi/>>, (besökt 2023-02-16).

SLU, (2017), *Biologisk mångfald ger större skördar*,
<<https://www.slu.se/ew-nyheter/2019/10/biologisk-mangfald-ger-storre-skordar/>>, (besökt 2023-04-14).

Svensk Solenergi, (2022), *Solparker väsentligt samhällsintresse*,
<<https://svensksolenergi.se/solparker-vasentligt-samhallsintresse-2/>>, (besökt 2023-03-12).

Rättsfallsförteckning

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolens dom 2018-11-09 i mål nr P 8280-17.
Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-07-30 i mål nr M 7163-19.
Mark- och miljööverdomstolens dom 2022-01-27 i mål nr P 14634-20.
Mark- och miljööverdomstolens dom 2022-11-22 i mål nr M 15064-21 (cit. MÖD Solpark).
Mark- och miljööverdomstolens dom 2022-11-22 i mål nr M 1026-22 (cit. MÖD G.G.).

Mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolens dom 2021-11-24 i mål nr M 2797-21 (cit. MMD Solpark).
Mark- och miljödomstolens dom 2021-11-24 i mål nr M 3434-21 (cit. MMD G.G.).
Mark- och miljödomstolens dom 2022-10-31 i mål nr M 2479-22 (cit. MMD Svedberga).
Mark- och miljödomstolens dom 2022-12-05 i mål nr M 2767-22 (cit. MMD Wästerlövs Gård).
Mark- och miljödomstolens dom 2022-12-19 i mål nr M 5705-22 (cit. MMD Dalhem).
Mark- och miljödomstolens dom 2022-12-22 i mål nr M 2673-22 (cit. MMD S.P.).
Mark- och miljödomstolens dom 2023-01-27 i mål nr M 5501-22 (cit. MMD New Energy Solution).

Länsstyrelsen beslut

Länsstyrelsen Skåne, (2022), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Bästekille 8:19 i Simrishamns kommun*, Dnr 6435-2022 (2022-05-09), (cit. Länsstyrelsen S.P.).
Länsstyrelsen Skåne län, (2021), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Gödmanstorp 1:4 i Ängelholms kommun*, Dnr 525-43290-2020, (2021-04-28), (cit. Länsstyrelsen Solpark).
Länsstyrelsen Skåne, (2021), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Bjärlöv 13:24 i Kristianstads kommun*, Dnr 525-17973-2021 (2021-06-21), (cit. Länsstyrelsen G.G.).
Länsstyrelsen Skåne, (2022), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Lunnom 18:1 i Östra Göinge kommun*, Dnr 525-26529-2022 (2022-10-17), (cit. Länsstyrelsen New Energy Solution).
Länsstyrelsen Skåne, (2022), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Svedberg 4:12 i Helsingborgs kommun*, Dnr 525-25741-2020 (2020-04-26), (cit. Länsstyrelsen Svedberga).
Länsstyrelsen Skåne, (2022), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Sörby 9:26 i Hässleholms kommun*, Dnr 525-37036-22 (2022-11-03), (cit. Länsstyrelsen Dalhem).

Länsstyrelsen Skåne län, (2022), *Förbud enligt miljöbalken vid nyanläggning av solceller på fastigheten Västerlöv 1:1 i Östra Göinge kommun*, Dnr 8769-2022 (2022-05-09), (cit. Länsstyrelsen Västerlövs Gård).

EU

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), *Judgement I.C.J. Reports 1997*, p. 7.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), *Judgement I.C.J. Reports 2010*, p. 14.