# Solceller på jordbruksmark – stegvis undersökning

## Sammanfattning

När du som handläggare ska granska en solcellsanläggning på jordbruksmark ska du ha fokus på regeln som finns i 3 kapitlet 4 § miljöbalken. Denna vägledning är en anpassning av utredningskraven med hänsyn till att solcellsanläggningar varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken och inte heller i sin helhet kräver bygglov enligt plan- och bygglagen.

Du behöver granska om verksamhetsutövaren har beskrivit vilka omständigheter som gäller för området med avseende på ändrad markanvändning, brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse.

Om solcellsanläggningen innebär ändrad markanvändning, att den tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk och det är ett väsentligt samhällsintresse, då behöver verksamhetsutövaren göra en lokaliseringsutredning.

Verksamhetsutövaren behöver också motivera varför det är god hushållning ur ett samhällsperspektiv att använda den aktuella marken för att producera fossilfri el.

Det här är en vägledning för dig som handläggare, hur du ska granska en anmälan, men vägledningen om hur det ska gå till behöver också komma verksamhetsutövaren till del. Se till att en sådan vägledning finns tillgänglig externt, till exempel på länsstyrelsens webbsida.

Området solcellsanläggningar på mark är under utveckling och det är viktigt att komma ihåg att denna vägledning baseras på vad vi vet idag och vad vi kan se utifrån rådande praxis. När du handlägger ditt ärende ska alltid bedömningar göras utifrån rådande omständigheter och regionala förutsättningar.

## Att granska och bedöma en anmälan om solceller på jordbruksmark

Vid granskningen av solcellsanläggning på jordbruksmark behöver du som handläggare systematiskt gå igenom bedömningsfrågorna nedan. Läsa det som verksamhetsutövaren redovisar och tillsammans med kollegor bedöma om det stämmer det som kommit fram. Saknas det något för att kunna svara på frågorna? I så fall kan du behöva be om komplettering av verksamhetsutövaren. Ju mer specifik du är med vad som behöver kompletteras, desto tydligare och enklare blir det för verksamhetsutövaren. Om det till exempel saknas något i lokaliseringsutredningen, ta stöd av sexpunktslistan som finns i steg 4 nedan. Detsamma gäller för övriga steg i undersökningen. Använd frågorna i punkterna för att be om kompletteringar.

### Länsstyrelsens bedömningsfrågor

1. Är det ändrad markanvändning?
2. Är det brukningsvärd jordbruksmark?
3. Är det ett väsentligt samhällsintresse?
4. Är lokaliseringsutredningen tillräcklig?
5. Är det en lämplig plats för att producera solel?
6. Är det god hushållning att använda marken för att producera solel?

## Steg 1 Ändrad markanvändning

I de fall en solcellsanläggning prövats av högsta instans (MÖD) har domstolen bedömt att på marker där det bedrivs konventionellt jordbruk utgör en solcellsanläggning en ändrad markanvändning även om viss odling kan ske (s.k. solsambruk).

Det finns solcellssystem som gör att åkerbruk kan fortgå i stort i samma omfattning som innan. Huruvida dessa utgör en ändrad markanvändning eller inte finns det ingen praxis kring. Det är inte heller klarlagt om det finns någon omfattning av produktion som utgör brytgränsen för när anläggningen inte kan anses utgöra ändrad markanvändning och var den ligger i så fall. Verksamhetsutövaren kan behöva beskriva om solcellsetableringen kommer att ha en utformning och omfattning som gör att den försvårar fortsatt jordbruk.

För att undersöka om en solcellsanläggning möjligtvis inte skulle innebära ändrad markanvändning kan verksamhetsutövaren behöva redogöra för anläggningens utbredning och tekniska utformning samt hur det fortsatta brukandet ska ske. Följande frågor kan vara till hjälp:

* Har verksamhetsutövaren beskrivit konkreta planer på fortsatt brukande och i så fall på vilket sätt?
* Vilken teknisk lösning har verksamhetsutövaren uppgett för solcellerna? Till exempel fasta eller rörliga stativ.
* Vilken bredd mellan panelraderna har verksamhetsutövaren uppgett?
* Vad har verksamhetsutövaren angett vad gäller hur mycket av jordbruksmarken som kommer att bli övertäckt med paneler och hur mycket jordbruksmark kommer att återstå?

Både det fortsatta brukandet av jordbruksmarken och solcellsanläggningens utbredning och tekniska utformning kan avgöra om det är ändrad markanvändning.

Det behöver vara konkreta planer på fortsatt brukande och/eller tekniska lösningar som gör det möjligt. Även så kallade sambruksanläggningar behöver beskrivas tekniskt och även, om möjligt, med data om jordbruksproduktiviteten jämfört med om marken skulle brukas konventionellt.

### *Ur 3 kapitlet 4 § miljöbalken*

*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.*

## Steg 2 Brukningsvärd jordbruksmark

Nästa steg i undersökningen är att avgöra om jordbruksmarken är brukningsvärd. Till stöd för hur brukningsvärd ska definieras har vi förarbeten till lagstiftningen och vägledande domar från Mark- och miljööverdomstolen. Med brukningsvärd jordbruksmark menas mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.

Utgångspunkten är att jordbruksmark är brukningsvärd. Även mark som bara betas, putsas eller slås då och då kan vara brukningsvärd. Träda kan också vara brukningsvärd, särskilt om den ingår som en del i en växtföljd. Eftersom lagstiftningen finns för att säkerställa att vi har kvar jordbruksmarken som resurs under lång tid är bedömningen ganska hård i sådana fall som prövats i domstol. Därför är det mindre intressant vem som äger marken idag och om den i nuläget är lönsam att bruka. Det skifte som inte är intressant för en lantbrukare kan mycket väl vara det för en annan, eller vid en annan tid.

Här nedan har vi listat exempel på omständigheter som kan innebära att det inte är brukningsvärd jordbruksmark enligt lagstiftningen.

* Det är en liten yta, avgränsad från annan jordbruksmark, som inte går att bruka varken med betesdjur eller jordbruksmaskiner.
* Marken är instängd mellan vägar, järnväg eller andra brukningshinder och tydligt svår att nå.
* Marken har inte brukats med jordbruksmaskiner eller betesdjur på så länge att det växer sly eller andra ohävdsarter på den.
* Marken består till stor del av berg i dagen.
* Marken är detaljplanelagd för något annat än jordbruk.

### Jordbruksmarkens produktivitet

Uttrycket brukningsvärd jordbruksmark ska inte förväxlas med jordbruksmarkens produktivitet. Även jordbruksmark som är lågavkastande eller endast lämpar sig för bete är oftast att anse som brukningsvärd jordbruksmark enligt lagstiftningen. I bedömningen om jordbruksmarken är brukningsvärd eller inte, värderas inte produktiviteten på marken.

Vi ser att många verksamhetsutövare hänvisar till en äldre klassning (1971) av Sveriges åkermark, där den graderas på en tiogradig skala. Observera att denna klassning endast är översiktlig och visar hur produktiv jordbruksmarken är i ett område. Den är oftast för grov för att kunna vägleda om jordbruksmarkens produktivitet på en viss plats. Enskilda jordbruksmarker kan vara mer eller mindre produktiva inom ett område och detta kan ha ändrats åt något håll sedan klassningen gjordes. Detta kan bero på platsspecifika egenskaper som jordart, men även om dräneringen underhållits, hur marken kalkats, gödslats samt vad som odlats. Det kan finnas länsvisa graderingskartor med högre detaljeringsnivå, kolla detta med lantbrukshandläggare på din länsstyrelse.

För att vi ska kunna bedöma uppgifterna om jordbruksmarkens produktivitet behöver verksamhetsutövaren beskriva marken för oss. Det kan handla om att exempelvis beskriva markens platsspecifika egenskaper, såsom fältets form och placering i jordbrukslandskapet, dränering, biotopskydd, vilken slags jord som finns och hur det påverkat valen av grödor, och hur marken har underhållits. Det kan vara lämpligt att be om en beskrivning av hur marken har odlats de senaste fem åren. De kan ge en indikation om marken produktivitet i sin kontext idag och några år tillbaka. Om marken t ex har legat i träda i fem år kan vi kanske anta att trycket på mark där inte är särskilt stort, eller att marken inte avkastar lika bra, som om den odlats mer aktivt med t ex spannmål eller vall.

När en solcellsanläggning planeras på en jordbruksmark som är produktiv, rationell att bruka, samt ligger i ett utpräglat jordbrukslandskap, kan lokaliseringsutredningen behöva anpassas, så att alternativ söks i ett större område (fjärde steget).

Om det i detta steg är uppenbart att jordbruksmarken inte är brukningsvärd, behöver inte verksamhetsutövaren fortsätta undersökningen. Verksamhetsutövaren behöver dock beskriva hur hen tänkt i sin anmälan.

## Steg 3 Väsentligt samhällsintresse

I det tredje steget ska verksamhetsutövaren undersöka om solcellsanläggningen är ett väsentligt samhällsintresse. Det är nämligen bara då brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk.

Större solcellsanläggningar är väsentliga samhällsintressen därför att de producerar fossilfri el som levereras ut på elnätet och gynnar samhället i stort. Även mindre solcellsanläggningar på aktiva lantbruksgårdar kan betraktas som väsentliga samhällsintressen om solcellsanläggningen är avsedd för den egna gårdens elförsörjning. Där kan elproduktionen bli ett stöd till gårdens sammantagna ekonomi som gör att jordbruket på den enskilda gården kan leva vidare. Det kan också vara ett väsentligt samhällsintresse.

En riktigt liten anläggning på en begränsad yta och som enbart ska försörja ett enskilt hushåll är inte ett väsentligt samhällsintresse. Vad som är en riktigt liten anläggning är en bedömningsfråga för din länsstyrelse, men i normalfallet handlar det maximalt om några hundra kvadratmeter.

Om solcellsanläggningen är ett väsentligt samhällsintresse som ska anläggas på brukningsvärd jordbruksmark, då behöver verksamhetsutövaren gå till nästa steg och göra en lokaliseringsutredning.

## Steg 4 Lokaliseringsutredning

Det fjärde steget i att undersöka om solcellsanläggningen kan etableras på brukningsvärd jordbruksmark är att göra en lokaliseringsutredning.

### Vad syftar en lokaliseringsutredning till?

Syftet med en lokaliseringsutredning enligt 3 kap 4 § MB skiljer sig åt jämfört med en utredning enligt 2 kap 6 § MB. För den senare räcker det med att visa att den valda platsen är lämplig, medan det för 3 kap 4 § ska visas att behovet inte kan fyllas på ett tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Syftet med en lokaliseringsutredning är att ge länsstyrelsen information om hur rimliga andra alternativ skulle kunna vara, det vill säga att undersöka om de alternativa lokaliseringarna kan fylla behovet tillfredställande ur ett samhällsperspektiv. Lokaliseringsutredningen kan således inte bevisa att den valda platsen är den absolut bästa överallt och överhuvudtaget. Den ska visa hur huvudalternativet förhåller sig mot andra möjliga lokaliseringar inom ett rimligt avgränsat område. Och att huvudalternativet inom detta område är den enda plats där ändamålet kan uppnås tillfredställande utifrån en jämförelse av de kriterier och parametrar som använts.

Tänk på att rådighet inte är ett grundkrav i lokaliseringsutredningen. Det vill säga det är fullt möjligt för verksamhetsutövaren att jämföra huvudalternativet med alternativ i närheten på annans mark även om verksamhetsutövaren inte har faktisk tillgång till marken. Det här är särskilt viktigt för den verksamhetsutövare som endast har en mindre enskild fastighet att tillgå med begränsad tillgång till alternativa markslag. Det kan låta konstigt att verksamhetsutövaren ska visa på alternativ som hen inte rår över. Poängen är dock att jämföra huvudalternativet mot andra alternativ i ett bredare samhällsperspektiv. Kan man uppnå samma syfte; tekniskt, funktionellt och ekonomiskt rimligt utan att brukningsvärd jordbruksmark behöver användas? Det är frågan som ska besvaras.

### Vad är en tillräcklig lokaliseringsutredning?

1. Avgränsningen av utredningen ska vara motiverad med hänsyn till
   1. typ av verksamhetsutövare och
   2. syftet med anläggningen.
2. Kriterier som ligger till grund för avgränsningen av det område inom vilket alternativen finns ska redovisas.
3. Det måste finnas ett huvudalternativ.
4. Det måste dessutom finnas andra alternativ som inte är på brukningsvärd jordbruksmark.
5. Det ska finnas en ingående redogörelse för varje alternativ med värderande jämförelse av ett antal parametrar.
6. Det ska finnas kartor som redovisar alternativen.
7. Det ska finnas ett resonemang om
   1. vilka kriterier som har varit avgörande för avgränsningen av lokaliseringsutredningen,
   2. vilka parametrar som varit utgångspunkt för jämförelse mellan alternativen och
   3. hur huvudalternativet valts ut utifrån en samlad bedömning av alternativen.

### Avgränsning av lokaliseringsutredningen

Det finns ingen tydlig praxis kring vad hur omfattande en tillräcklig lokaliseringsutredning ska vara, men det vilar ett stort utredningsansvar på verksamhetsutövaren kring varför intresset av förnybar elproduktion inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk (se Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgörande i mål M 13461-22). Med utgångspunkt i att det är rimligt att begränsa utredningskraven för verksamheter som varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga så bör vi kunna resonera så här kring avgränsningen. Typ av verksamhetsutövare och vad syftet med anläggningen är kan vara utgångspunkter för hur stor avgränsningen ska vara för det område inom vilka alternativen tas fram. Hur avgränsningen ska göras kan dock variera och vara en bedömning i det enskilda ärendet. Avgränsningen behöver vanligtvis inte gå utanför länet eller sträcka sig över flera kommuner. Det är rimligt att lokaliseringsalternativen utgår från en viss punkt, t.ex. nätanslutningen. Då ska alternativ beskrivas inom ett avgränsat avstånd från denna punkt. För riktigt stora etableringar kan däremot flera olika anslutningspunkter med omgivning behövas.

Om det är ett solcellsföretag eller energiföretag som avser att etablera en riktigt stor anläggning, då behöver avgränsningen omfatta ett förhållandevis stort geografiskt område. Är det en markägare, lantbruksföretag eller liknande, med tillgång till en enskild fastighet, bör fastigheten kunna vara avgränsningen under förutsättning att det finns alternativa markslag inom fastigheten. Finns det endast brukningsvärd jordbruksmark inom fastigheten, kan markägaren antingen behöva redovisa alternativ strax utanför sin fastighet (läs om rådighet ovan) eller alternativa utformningar för sin solcellsanläggning.

Avgränsningen ska också utföras med hänsyn till anläggningens syfte. Ska anläggningen leverera el till det nationella nätet (transmissionsnätet) och i stor omfattning, då bör alternativ sökas inom ett större geografiskt område. Då kan det även finnas behov av att redovisa varför det allmänna intresset att producera förnyelsebar energi inte kan fyllas med hjälp av andra tekniker som inte tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk. Är det till exempel elförsörjning till ett mindre samhälle, då kan en rimlig avgränsning vara ett område runt samhället. Är det till exempel för ett lantbruk, då kan den egna fastigheten utgöra avgränsning.

### Kriterier för avgränsningen

Verksamhetsutövaren behöver redovisa de kriterier som är avgörande för avgränsningen och som är nödvändiga för att alternativen ska komma ifråga. Det kan till exempel vara minsta möjliga sammanhållna areal, tillgång till anslutningspunkt, få eller inga motstående intressen. Har verksamhetsutövaren endast den egna fastigheten att tillgå, kan till exempel behov av kort ledningsdragning av ekonomiska skäl, gårdsnära placering på grund av säkerhetsaspekter samt stöldrisk vara kriterier som motiverar att avgränsningen endast omfattar den egna fastigheten.

Huvudalternativet och ytterligare andra alternativ ska pekas ut som uppfyller dessa kriterier. De ytterligare alternativen får inte vara på brukningsvärd jordbruksmark. De alternativa lokaliseringarna ska vara tekniskt och funktionellt genomförbara. Det vill säga de alternativa lokaliseringarna ska vara realistiska. De ska exempelvis inte ligga inom ett naturreservat eller på annat sätt uppenbart omöjliga att genomföra.

### Jämförbara parametrar för alternativen

Ett antal parametrar jämförs och redovisas mellan huvudalternativet och övriga alternativ. För varje alternativ ska det vara en ingående redogörelse för de olika parametrarna. Med ”ingående” menar vi att förhållandena på platsen behöver beskrivas på ett sätt som möjliggör detaljerade bedömningar vad gäller förutsättningarna att bedriva verksamheten utifrån ett tekniskt, miljömässigt, funktionellt och ekonomiskt perspektiv. Parametrarna bör spaltas upp i en tabell med beskrivning för de olika alternativen. Det blir mer överskådligt. Notera dock att det ska vara ingående redogörelse för parametrarna för varje alternativ och inte enbart siffror, kryss eller ifyllda färger i rutorna.

Tabell 1. Exempel på parametrar som kan redovisas och värderas för alternativen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Parameter** | **Huvudalternativ** | **Alternativ 1** | **Alternativ 2** |
| Byggbarhet och teknik |  |  |  |
| Produktionskapacitet |  |  |  |
| Avstånd till nätanslutning |  |  |  |
| Kostnad |  |  |  |
| Markslag |  |  |  |
| Markens produktivitet |  |  |  |
| Omgivning (t.ex. närhet till bostäder, vägar, industrier, vindkraft) |  |  |  |
| Naturintressen |  |  |  |
| Kulturmiljöer |  |  |  |
| Riksintressen |  |  |  |
| Vatten och hydrologi |  |  |  |
| Friluftsliv |  |  |  |

### Sammanfattning av lokaliseringsutredningen

I den sista delen i lokaliseringsutredningen ska verksamhetsutövaren sammanfatta – föra ett resonemang om

* vilka kriterier som varit avgörande för avgränsningen,
* vilka parametrar som utgjort jämförelse mellan alternativen och
* en samlad bedömning hur huvudalternativet har valts ut.

Det ska gå att förstå hur verksamhetsutövaren resonerat för att dra slutsatsen att det endast är det valda huvudalternativet som tillfredställande kan fylla behovet inom det avgränsade området och av de valda alternativen. Verksamhetsutövaren behöver alltså resonera samlat om de olika alternativen och förklara varför och hur hen kommit fram till sin slutsats med tanke på syfte, teknisk och funktionell möjlighet samt ekonomisk rimlighet.

## Steg 5 Motivera god hushållning

Det femte och sista steget är att motivera varför det är god hushållning att använda den aktuella jordbruksmarken för att producera fossilfri solel. Här behöver verksamhetsutövaren motivera utifrån det lokala eller regionala perspektivet; behovet av fossilfri el och livsmedelsproduktion. Ge vägledning till det här steget genom att hänvisa till öppna data och information på länsstyrelsens webbsida.