

Remissvar: Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88)

Handläggare: Ludvig Bydén

Datum: 2025-11-07

Till: Klimat- och näringslivsdepartementet

Svensk Solenergi är branschorganisationen för företag och aktörer inom solel och energilagring. Vi samlar producenter, installatörer, leverantörer och investerare som tillsammans driver utvecklingen mot ett mer hållbart och kostnadseffektivt energisystem. Svensk Solenergi tackar för möjligheten att framföra synpunkter på promemorian.

Inledning

Svensk Solenergi tackar för möjligheten att lämna synpunkter på delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88)*, som är ett tilläggsdirektiv till Tillståndsutredningen. Föreningen har tidigare lämnat synpunkter i ett **remissvar** till *Tillståndsutredningen (SOU 2024:98)*.

Vi konstaterar att delbetänkandets huvudsakliga fokus är stora infrastrukturprojekt, inklusive vindkraft och kärnkraft, samt förslaget om ett nytt områdesanvändningsbesked som ska ersätta regeringens tillåtlighetsprövning.

Solkraft omfattas inte direkt av förslaget om tidigt besked, utan berörs endast indirekt genom de föreslagna förändringarna av hushållningsbestämmelserna, där reglerna om brukningsvärd jordbruksmark flyttas till en ny lag utan materiella ändringar. Därutöver behandlas solkraftens förutsättningar och utmaningar i dagens miljöprövning.

Eftersom bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken är centrala för tillståndsprövningen av solparker, kommenterar vi särskilt hur utredningens förslag påverkar dessa förutsättningar. Vi vill även belysa de praktiska utmaningarna i tillämpningen och hur dessa kan förbättras.

Bekräftelse av utredningens problembeskrivning av solparksärenden

Utredningen beskriver på ett korrekt sätt de utmaningar som solparker möter vid tillämpning av bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark (nuvarande 3 kap. 4 § miljöbalken, föreslagen som 2 kap. 4 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden).

En stor del av solparkerna planeras i elområde 3 och 4, där behovet av ny kraftproduktion är som störst och elpriset som högst. Det är också vanligt att mark som i dag klassas som jordbruksmark ibland utgör de mest praktiskt tillgängliga ytorna för etablering, särskilt när det gäller mark med låg avkastning eller andra brukshinder.

Som utredningen noterar framgår det av rättspraxis att mycket höga krav ställs på alternativutredningar och på att visa att behovet av el inte kan tillgodoses på annan mark. Samtidigt konstateras att det saknas vägledning för solkraft, vilket leder till att länsstyrelserna gör olika bedömningar och ställer olika krav på anmäslans innehåll.

Vi delar denna problembeskrivning. Den nuvarande otydligheten skapar osäkerhet, fördröjningar och risk för att investeringar inte fullföljs.

Solenergi som väsentligt samhällsintresse

Svensk Solenergi anser att solenergi bör erkännas som ett väsentligt samhällsintresse vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Mark- och miljööverdomstolen slog i Svedbergadomen (MÖD 2024:12), och redan i tidigare domar, fast att förnybar energi inklusive solkraft, utgör ett angeläget allmänt intresse med stark koppling till klimatmålen och Sveriges energiförsörjning.

I samma dom påtalade MÖD en oklarhet i hur avvägningen mellan konkurrerande samhällsintressen ska göras enligt hushållningsbestämmelserna. Domstolen konstaterade att *"om elförsörjning skulle vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk, uppkommer en kollision mellan två väsentliga samhällsintressen"* – livsmedelsförsörjning respektive energiförsörjning.

Domstolen framhöll vidare att lagstiftningen inte tydliggör hur dessa intressen ska vägas mot varandra, i vilket led som prövningen ska ske eller vilket samhällsintresse som i grunden ska ges företräde. Denna oklarhet får i praktiken stor betydelse för solparker, eftersom länsstyrelserna gör olika bedömningar.

Behov av förtydligad vägledning om lokalisering

Vi vill särskilt lyfta lokaliseringsfrågan, som förblev avgörande i Svedberga-målet och som problematiseras i utredningen i avsnitt 5.6.2 (*Särskilt om brukningsvärd jordbruksmark*).

Trots att MÖD erkände solenergi som ett samhällsintresse avvisades projektet på grund av bristande lokaliseringsutredning.

Brukningsvärd jordbruksmark får endast tas i anspråk om det krävs för ett väsentligt samhällsintresse och om alternativ saknas. Det innebär att verksamhetsutövaren behöver genomföra en lokaliseringsutredning. Problemet är inte kravet i sig, utan att det inte framgår hur omfattande en sådan utredning ska vara.

I dag varierar länsstyrelsernas tolkning. Vissa kräver endast att angränsande markområden analyseras, andra anser att ett helt län eller ett helt elområde ska utredas. Det är svårt för den sökande att veta hur många alternativa

lokaliseringar som krävs, och bedömningarna skiljer sig kraftigt åt. I Svedbergadomen föreslogs till och med att vindkraft skulle utredas som alternativ till solkraft, vilket vi anser är ett orimligt krav.

Vi vill särskilt framhålla vikten av proportionalitet i kraven på lokaliseringsutredning. Omfattningen bör stå i rimlig proportion till projektets storlek, markanspråk och miljöpåverkan. Som konstaterat saknas vägledning för hur långt lokaliseringskravet sträcker sig, vilket innebär att även mindre solparker riskerar att omfattas av samma långtgående krav som mycket stora anläggningar. Detta strider mot proportionalitetsprincipen och riskerar i praktiken att försvåra etableringen av små och medelstora solparker, trots deras begränsade miljöpåverkan.

Vid byggnation på jordbruksmark ska länsstyrelsen bedöma huruvida marken är brukningsvärd eller inte. Även här efterfrågar vi tydligare vägledning. Jordbruksmark varierar stort i avkastning och brukbarhet. I dag förbjuds etablering av solparker även på dåligt avkastande jordbruksmark som inte är lönsam att bruka. Markägaren kan ha stor nytta av den diversifierade intäktsström som en solpark innebär, och skulle behovet av jordbruksmark uppstå i framtiden kan en solpark avlägsnas och marken återställas.

MÖD har konstaterat att solparker utgör ett varaktigt ianspråktagande av mark, men faktum är att de är reversibla och kan anläggas så att de inte påverkar markens framtida brukbarhet.

Det bör även vara relevant hur den aktuella marken jämförs med andra jordbruksblock inom fastigheten eller verksamhetsutövarens totala marktillgångar. Om den aktuella marken ger sämre avkastning, är svårbrukad eller av andra skäl av mindre betydelse för markägarens totala avkastning, bör den inte lika lätt anses utgöra brukningsvärd jordbruksmark. Markägaren bör som utgångspunkt få möjlighet att använda någon del av sin mark för solelproduktion.

Behov av nationell vägledning

Utredningen konstaterar att det saknas vägledning för hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas på solkraft. Vi delar denna bedömning och anser att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att ta fram en rättslig vägledning som:

- ersätter enskilda länsstyrelsernas vägledningar,
- definierar under vilka förutsättningar solparker kan utgöra väsentliga samhällsintressen,
- klargör hur konkurrerande samhällsintressen ska vägas,
- tydliggör hur omfattande lokaliseringsutredningen ska vara med hänsyn till proportionalitet,
- förtydligar hur jordbruksmark ska bedömas avseende brukningsvärde, samt
- anger i vilket skede av prövningen avvägningen mellan samhällsintressen ska ske.



Vi stödjer att jordbruksmark med god avkastningsförmåga även fortsättningsvis ska skyddas och efterfrågar därför ingen lagändring. Däremot bör dessa frågor adresseras genom tydlig nationell vägledning. En sådan vägledning är nödvändig för att undvika godtycke i tillämpningen och för att säkerställa en transparent och förutsägbar balans mellan livsmedelsförsörjning och klimatomställning.

Det skulle dessutom bidra till mer träffsäkra ansökningar, kortare ledtider och lägre kostnader i tillståndsprocesserna.

Avslutning

Svensk Solenergi står till förfogande för fortsatt dialog och samverkan i genomförandet av dessa förbättringar.

Med vänliga hälsningar,

Anders Hjärpe

vd Svensk Solenergi