



# GÖTEBORGS UNIVERSITET

## HANDELSHÖGSKOLAN

### Mellan solen och jorden

En analys av den rättsliga prövningen av solcellsanläggningar på  
bruksvärd jordbruksmark

Juridiska institutionen

Examensarbete på Juristprogrammet HT 2025, 30 hp

Författare: Samuel Blyckert

Handledare: Jonas Kyrönviita

Examinator: Niels Krabbe

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledningskapitel</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Tidigare forskning	10
1.6 Disposition	11
<b>2. Bakgrund till jordbruket och solceller</b>	<b>12</b>
2.1 Inledning	12
2.2 Jordbruket i en svensk kontext	12
2.2.1 Jordbruket och beredskapen	13
2.3 Förnybar energi och solceller	14
2.3.1 Krav och mål på förnybar energi internationellt och nationellt	15
2.3.2 Solkraften i Sveriges elsystem	16
2.3.3 Forskning kring solsambbruk	17
2.4 Sammanfattande slutsatser	18
<b>3. Miljöprövning i miljöbalken</b>	<b>20</b>
3.1 Inledning	20
3.2 Den rättsliga ramen för miljöprövningen	20
3.2.1 Miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken	20
3.2.2 Anmälan för samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken	21
3.2.3 Överklagande av en anmälan för samråd	22
3.2.4 Miljöbedömningar i prövningen	24
3.2.5 MKB-direktivets krav på miljöbedömningar	25
3.3 Sammanfattande slutsatser	26
<b>4. Prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark</b>	<b>27</b>
4.1 Inledning	27
4.2 Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken	28
4.2.1 Val av plats och ändrad markanvändning i 2 kap. 6 § miljöbalken	28
4.3 Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken	29
4.3.1 Skyddet för brukningsvärd jordbruk i 3 kap. 4 § miljöbalken	29
4.3.2 Ianspråktagande i 3 kap. 4 § miljöbalken	30
4.3.3 Väsentligt samhällsintresse i 3 kap. 4 § miljöbalken	31
4.3.4 Annan mark tas i anspråk i 3 kap. 4 § miljöbalken	32
4.4 Sammanfattande slutsatser	36
<b>5. Följder av praxisutvecklingen och prövningen</b>	<b>38</b>
5.1 Inledning	38

5.2 Rättsliga och praktiska konsekvenser av anmälan för samråd	38
5.2.1 En prövningsmodell som inte är anpassad för verksamheten	39
5.2.2 Risk för en oenhetlig prövning i länsstyrelserna	41
5.2.3 Risk att inte uppfylla kraven i MKB-direktivet	42
5.2.4 Risk att inte uppfylla syftet med Århuskonventionen	43
5.3 Utmaningar och möjligheter för markanvändningen i Sverige	46
5.3.1 Påverkan på planeringen av markanvändning	46
5.3.2 Möjligheten till en kombinerad markanvändning genom solsambruk	48
5.4 Sammanfattande slutsatser	50
<b>6. Reformen för prövningen av solcellsanläggningar</b>	<b>52</b>
6.1 Inledning	52
6.2 Miljöutredningen och Region Skånes rapport	52
6.2.1 Hur lyder lagförslagen?	53
6.2.2 Vilka överväganden ligger bakom förslagen?	54
6.2.3 Bidrar förslagen till att hantera utmaningarna med prövningen?	56
6.3 Sammanfattande slutsatser	58
<b>7. Slutsatser och avslutande reflektioner</b>	<b>60</b>
<b>8. Käll- och litteraturförteckning</b>	<b>63</b>

## Förkortningar

MÖD	Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt
MKB-direktivet	Direktiv 2011/92/EU
EU	Europeiska Unionen
TWh	Terawattimmar per år
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1. Inledningskapitel

## 1.1 Bakgrund

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 utgjorde startskottet för en tid av särskilt osäker geopolitisk stabilitet i Europa. Den faktiska risken att länder i Sveriges närhet, eller till och med Sverige själva, skulle kunna gå samma öde till möte som Ukraina väckte frågetecken om hur väl förberedda nationen och dess invånare var på att möta en sådan kris. Ett allt större arbete inleddes med att utveckla och stärka den svenska beredskapen för att förebygga, motstå och hantera en eventuell krissituation. En essentiell del av beredskapen handlar om att säkerställa tillgången till mat och vatten, även vid situationer där import av livsmedel från andra länder är svår eller omöjlig.<sup>1</sup> En tillräcklig tillgång till mat kräver en viss grad av självförsörjning inom landets gränser. För att kunna producera livsmedel behövs högkvalitativ jordbruksmark där växter och grödor kan sås och skördas på ett effektivt och konkurrenskraftigt sätt så att en hög produktion av livsmedel bibehålls såväl i freds- som i krigstider. I de södra delarna av Sverige finns några av världens bördigaste jordbruksmarker där solen skiner starkt stora delar av året och där marken särskilt lämpar sig för en mängd olika näringsrika grödor.

Utöver det osäkra geopolitiska läget i omvärlden befinner sig världen i en annan kris, klimatkrisen. En viktig aspekt av klimatkrisen är frågan om energiproduktionen och framförallt hur våra samhällen kan förflytta oss från användandet av fossila bränslen till förnybar energi. Klimatkrisen kräver nämligen att vi genomför en grön omställning där vi bland annat elektrifierar stora delar av vårt samhälle. För att säkerställa att den ökade elektrifieringen bygger på förnybar energi har det de senaste tio åren fastställts flera internationella och nationella mål. Att möta det ökade energibehovet samtidigt som man uppfyller de internationella och nationella målen kräver fler källor till förnybar energi.

En i Sverige historiskt outnyttjad källa till förnybar energi är solceller. Solcellerna omvandlar solljus till elektrisk energi och har fördelen mot andra förnybara energikällor att de är enklare och billigare att producera, samt flexibla i var de kan placeras. Intresset att anlägga flertalet solceller sammankopplade med varandra, så kallade solcellsanläggningar har vuxit kraftigt de senaste åren. År 2019 inkom 16 ärenden till länsstyrelserna, 2024 hade den siffran ökat till 418 ärenden.<sup>2</sup> En attraktiv lokalisering för solcellsanläggningar är platta områden där solen skiner starkt och under stora delar av året. Ett naturligt val har därför varit att placera större solcellsanläggningar på jordbruksmark, vilket i de flesta fall stoppar en fortsatt möjlighet att bruka jorden. Här uppstår således en intressekonflikt mellan nyttjandet av jordbruksmarken för produktionen av grödor och produktionen av förnybar energi, en intressekonflikt som inte har visat sig helt enkel att lösa.

---

<sup>1</sup> Se ”Sveriges livsmedelsberedskap”, Jordbruksverket, 2025-03-2, <https://jordbruksverket.se/beredskap/sveriges-livsmedelsberedskap>.

<sup>2</sup> Se Nätverket för solparker, *Solparksstatus 2024* (Green Power Sweden, 2025), s. 5, <https://greenpowersweden.se/statistik/kartlaggning-av-solparker-2024/> [*Solparksstatus 2024*].

När de första solcellsärendena inkom till länsstyrelserna var det inte helt säkert hur tillåtligheten för solcellsanläggningar skulle prövas, men den prövningsmodell som kom att bli vanligast var anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808). När intresset för solcellsanläggningar på jordbruksmark började öka under slutet av 2010-talet och början av 2020-talet uppstod ett behov av att tolka regleringen kring prövningen. Från 2022 och framåt började därför fler och fler rättsfall dyka upp i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Utkomsten av rättsfallen, samt prövningsmodellen för solcellsanläggningar i stort, har fått uppmärksamhet och kritik från flera olika håll, där bland annat reformer på lagstiftningen har krävts.<sup>3</sup> Under 2025 har det därför lagts fram flera lagförslag från olika aktörer som föreslår en ändrad modell och reformer i lagtexten för att bättre hantera prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark.

Mot bakgrund av det snabbt växande intresset för storskaliga solcellsanläggningar på jordbruksmark aktualiseras därför frågan om den nuvarande rättsliga konstruktionen för prövningen är passande. Frågetecken uppstår även om de föreslagna reformerna kan hantera eventuella brister i systemet för att skapa en prövningsmodell som bättre hanterar konflikten mellan livsmedelsförsörjning, energiomställning och markanvändning.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att identifiera faktorer som främjar respektive hindrar en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark och därigenom bedöma behovet av rättslig utveckling. Syftet ska uppnås genom att besvara följande frågeställningar:

1. Hur har centrala bedömningskriterier och utredningskrav för sökanden utvecklats i Mark- och miljööverdomstolens rättsfall rörande prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark och vilka följder har praxisutvecklingen haft på tillåtligheten av solcellsanläggningar?
2. Vilka rättsliga och praktiska konsekvenser uppstår för länsstyrelsen, sökanden och enskilda i prövningen som en följd av prövningsmodellen anmälan för samråd?
3. Vilka utmaningar och möjligheter kopplat till markanvändningen uppstår genom prövningen?
4. I vilken mån kan föreslagna reformer bidra till att hantera identifierade utmaningar som följer av prövningen?

---

<sup>3</sup> Se bland annat ”Fortsatt tuffa krav på lokaliseringsutredningar för solcellsansläggningar”, Foyen Advokatfirma, 2025-01-08, <https://www.foyen.se/aktuellt/fortsatt-tuffa-krav-p%C3%A5-lokaliseringsutredningar-f%C3%B6r-solcellsansl%C3%A4ggningar>. Se också länsstyrelserna i Kronoberg, Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Skåne och Östergötland, *Tydligare regler för solceller på mark*, 2023, s. 2. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.21c8a118188b9f5294013e97/1687159891819/skrivelse%20regelverk%20solceller%20p%C3%A5%20mark.pdf>.

### 1.3 Avgränsningar

För att möjliggöra en koncentrerad och djupgående analys av prövningsmodellen för solceller på jordbruksmark kommer vissa avgränsningar att göras. Uppsatsen kommer enbart att behandla intressekonflikten mellan solceller och jordbruk. Andra verksamheter eller åtgärder som kan komma att ta jordbruksmark ur bruk lämnas utanför uppsatsens ramar, till exempel byggandet av vindkraftverk, bostäder eller andra byggnader. Solcellsanläggningar som anläggs på annan mark än jordbruksmark kommer inte heller att analyseras närmare, eftersom prövningen och intressekonflikten specifikt rör jordbruksmark. Andra regelverk än prövningen i miljöbalken, som plan- och bygglagen eller regler kopplade till energiproduktion behandlas inte, förutom i den mån det är nödvändigt för att förstå den miljörättsliga kontexten. Hur solcellsanläggningar eventuellt påverkar lantbrukares möjlighet till jordbrukarstöd behandlas inte heller eftersom det ligger utanför den rättsliga prövningen av solceller.

Den tidsavgränsning som görs för rättsfallen är från november 2022 fram till mars 2025. Tidsavgränsningen görs här eftersom det är under den här perioden som antalet anmälningar för solceller på jordbruksmark ökat, samtidigt som diskussionen om Sveriges självförsörjning och beredskap har varit aktiv. En gränsdragning görs även till rättsfall från MÖD, eftersom antalet domar under perioden är tillräckligt för att utgöra en stabil grund för analys och slutsatser. Det rör sig om sex stycken rättsfall från MÖD som alla specifikt berör solcellsanläggningar av varierande storlek som planeras anläggas på jordbruksmark i olika delar av Sverige. För att få en större helhetsbild över rättsläget har dock viss annan praxis som relateras till solcellsanläggningar, men inte jordbruksmark, tagits upp i uppsatsen. Dessa avser att måla en bredare bild av intresseavvägningen och har avgränsats till fall som kan komma att spela roll vid en framtida rättstillämpning för solcellsanläggningar på jordbruksmark. Utöver direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet)<sup>4</sup> och den internationella konventionen Århuskonventionen analyseras enbart svensk rätt.

Avseende de föreslagna lagreformerna avgränsas uppsatsen till att behandla ett förslag från den statliga utredningen SOU 2024:98 och ett förslag från Region Skånes forskningsprojekt Solbruk i Skåne.<sup>5</sup> Dessa två förslag har valts eftersom de föreslagna reformerna belyser olika sidor av intressekonflikten, samt kommer från två olika nivåer, nationell nivå och regional nivå. Båda lagförslagen publicerades i början av 2025, alltså efter att solcellsanläggningar på jordbruksmark blivit en tydlig rättslig fråga. Reformförslagen har även avgränsats till endast förslag som på något sätt belyser prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Generella energipolitiska förslag som rör andra typer av markanvändning har lämnats utanför uppsatsens ramverk.

---

<sup>4</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [MKB-direktivet].

<sup>5</sup> SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*; Sandra Benz, Anna Månsson, Karin Morell, *Policy och regelverk för att främja produktion av både livsmedel och solel på samma jordbruksmark – analys och rekommendationer – Arbetspaket 1 – Leveransrapport 1.1 Regelverk*, Region Skåne (2025), [https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/solbruk-i-skane\\_1.1-regelverk.pdf](https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/solbruk-i-skane_1.1-regelverk.pdf) [Region Skåne, *solsambruksrapport*].

## 1.4 Metod och material

Fokus i uppsatsen är på tillämpningen av en ändamålsenlig reglering för prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Ändamålsenlig är ett begrepp som inte är entydigt i juridiken och som därför behöver förtydligas. En gemensam nämnare för de allra flesta tolkningar av begreppet ändamålsenlighet är att de på något sätt har att göra med rättsreglernas konsekvenser.<sup>6</sup> Rättsreglers ändamålsenlighet kan exempelvis då vara lagens faktiska effekter eller lagens avsedda effekter. Hult menar att ändamålet med lagen bör vara lagens avsedda effekter, inte de faktiska effekterna som lagstiftningen ger uttryck för.<sup>7</sup> Jag håller med Hult i den beskrivningen och ändamål kan därför beskrivas som de effekter eller konsekvenser som lagstiftaren vill uppnå med lagen. Kopplat till uppsatsen betyder alltså min tolkning av begreppet att en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på jordbruksmark innebär en prövning där de tilltänkta effekterna med lagkonstruktionen får faktisk genomslag i tillämpningen. Uppsatsen syftar inte till att i förväg fastslå ett entydigt ändamål för prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Istället analyseras hur de bakomliggande intressen och mål som kommer till uttryck i lagstiftning, förarbeten och praxis ger upphov till vissa krav på prövningens utformning och tillämpning. Vad som kan anses utgöra en ändamålsenlig prövning klargörs således successivt genom analysen, men exempel som kan ges är att prövningen ska vara enhetlig, rättssäker och förutsägbar. Med främjande faktorer avses i uppsatsen sådana rättsliga eller praktiska konsekvenser av prövningsmodellen som underlättar att de intressen och mål som lagstiftningen ger uttryck för faktiskt får effekt. Hindrande faktorer är istället faktorer som försvårar en sådan prövning.

För att besvara frågeställningarna och uppfylla syftet i uppsatsen behöver således rättsligt material, men också icke-rättsligt material, analyseras. Uppsatsen börjar i kapitel två med att djupare undersöka de motstående intressen och mål som ligger bakom avvägningen mellan förnybar energi och jordbruk. Genom att tidigt i uppsatsen fastställa bakgrunden till de intressen som ska vägas in vid avvägningen mellan förnybar energi och jordbruksmark kan de effekter, eller i det här fallet intressen, som prövningen är avsedd att beakta framträda. Därför analyseras mycket icke-rättsligt material, så som statistik, rapporter och politiska strategier för att skapa en bredare förståelse till varför de motstående intressena väger tungt. Kapitel två har därför inte som syfte att självständigt besvara uppsatsens frågeställningar, utan fungerar som ett underlag för bedömningen av ändamålsenlighet i senare kapitel.

I kapitel tre och fyra görs en mer traditionell rättsdogmatisk analys av de relevanta bestämmelserna i prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark.<sup>8</sup> Genom att grundligt redogöra för relevanta bestämmelser kopplat till prövningen kan ändamålet bakom lagstiftningen framträda. Det här görs genom att lagtexten tolkas i ljuset av förarbeten, framförallt propositioner, och doktrin. Frågan om rättskällorna kan och bör rangordnas, och hur en sådan hierarki i så fall ser ut, är omstridd.<sup>9</sup> I uppsatsen används de olika rättskällorna

---

<sup>6</sup> Se Daniel Hult, *Lagstiftningens ändamålsenlighet*, (Jure Förlag, 2015), s. 42.

<sup>7</sup> *Ibid.*, s. 44.

<sup>8</sup> Jan Kleineman m.fl., *Juridisk metodlära*, 2:e uppl. (Studentlitteratur, 2018), s. 21 [*Juridisk metodlära*].

<sup>9</sup> Se Christina Ramberg m.fl., *Rättskällor – en introduktion i kritiskt tänkande*, 2:e uppl. (Norstedts Juridik, 2024), s. 13.

tillsammans för att bidra till den rättsliga analysen och för att ligga till grund för tolkningen av tillämpningen av reglerna för provningen. I det fjärde kapitlet analyseras även tillämpningen av lagtexten i form av en rättsfallsanalys. Rättsfallsanalysen är viktig eftersom den ger vägledning i hur rättsliga kriterier i provningen ska och har tolkats i översta instans. Eftersom fallen har valts ut utifrån ett bestämt tema, nämligen att de alla berör provningen av solceller på jordbruksmark, skulle analysen kunna beskrivas som en kvalitativ och ”tematisk” rättsfallsanalys. Utifrån de valda fallen kommer centrala frågor och mönster att identifieras för att slutligen dra slutsatser om hur rätten tillämpas just i kontexten solcellsanläggningar och jordbruksmark, vilket ligger till grund för att identifiera vilka konsekvenser provningen för med sig.

I kapitel fem analyseras provningen kritiskt genom att konsekvenser av provningen granskas. Analysen tar sikte på om de konsekvenser som följer av den nuvarande provningen utgör främjande eller hindrande faktorer för en ändamålsenlig provning, i ljuset av de effekter som tidigare i uppsatsen har identifierats som provningen bör uppnå. Kapitel fem kan därför sägas ha en vidare metod än den traditionella rättsdogmatiska, genom att inte enbart fastställa gällande rätt utan även gå steget längre genom att kritisera lagstiftningen och föreslå förändringar. En svaghet i den traditionella tolkningen av rättsdogmatiken är att den framförallt fokuserar på normer, utan att beakta hur normerna tillämpas vid exempelvis myndigheter eller domstolar.<sup>10</sup> Kleineman menar dock att rättsdogmatiken kan användas för att kritisera nuvarande rättsläge och föreslå ändringar genom fristående ändamålsargument, något som kan kallas för kritisk rättsdogmatisk forskning.<sup>11</sup> I kapitel fem finns det därför relevans i att utgå från en kritisk rättsdogmatisk metod för att analysera de brister som provningen för med sig. Ett kritiskt förhållningssätt till lagstiftningen benämner Sandgren istället som rättsanalytisk metod, vilket är en friare metod än rättsdogmatiken där alla former av material kan användas.<sup>12</sup> Material så som myndighetsföreskrifter, statistik, rapporter och forskningsstudier används därför för att kritiskt granska provningen och förstå hur den faktiskt tillämpas i praktiken. Som ett led i att utvärdera rättsutvecklingsvägar kommer därför även två lagförslag att analyseras och utvärderas i kapitel sex.

Sammantaget innebär uppsatsens metod att de motstående intressena först klarläggs, varefter provningsprocessen och rättsutvecklingen på området analyseras. Analysen möjliggör i sin tur en bedömning av provningens rättsliga och praktiska konsekvenser, vilket utgör grunden för att utvärdera de föreslagna lagändringarna. Uppsatsens metod syftar således inte till att slutgiltigt fastställa om provningen för solcellsanläggningar på jordbruksmark är ändamålsenlig i alla avseenden, utan till att identifiera vilka rättsliga och praktiska faktorer som främjar respektive motverkar en ändamålsenlig provning, samt i vilken mån föreslagna reformer adresserar dessa faktorer.

I uppsatsen har generativ AI i form av Chat GPT använts tidigt i processen som ett bollplank för att testa och utforma själva idén till uppsatsämnet. Senare i processen har AI enbart

---

<sup>10</sup> Kleineman, *Juridisk metodlära*, s. 24.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 24 och 40.

<sup>12</sup> Se Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 5:e uppl. (Norstedts juridik, 2025), s. 54.

använts som ett textverktyg för att framarbete en mer logisk disposition av texten, samt för att förbättra språk och flöde av egenförfattad text.

## 1.5 Tidigare forskning

Det finns en del forskning som specifikt behandlar intressekonflikten mellan solceller och jordbruksmark. Mycket av den tidigare och nuvarande forskningen berör framförallt naturvetenskapliga aspekter, där fokuset ligger på att få en bättre förståelse och kunskap om samspelet mellan solceller och fortsatt odlande av livsmedel. Ett konkret exempel är Region Skånes utvecklingsprojekt om solbruk som har beviljats EU-medel för att undersöka en kombinerad användning av solceller och jordbruk. Målet med projektet är bland annat att undersöka vilka grödor som bäst odlas på jordbruksmark där även solceller finns och hur nationella och internationella regelsystem och policys påverkar möjligheten till tillstånd.<sup>13</sup> Projektet planeras avslutas i december 2027, men information relevant för uppsatsen har inhämtats från en tidig projektrapport som särskilt berör regelsystemet i Sverige, släppt i januari 2025.<sup>14</sup> I uppsatsen har rapporten använts som källa till information rörande vissa delar av regelsystemet kopplat till länsstyrelsens prövning av solcellsanläggningar. Det är även från den här rapporten som ett av lagförslagen har hämtats. Eftersom forskningsprojektet fokuserar på möjligheten att kombinera solceller och jordbruk lämnas en del luckor kring reglerna kring traditionella solcellsanläggningar, luckor den här uppsatsen försöker fylla.

Mer renodlad juridisk forskning har också genomförts på området, dock inte i några större projekt. Melina Malafry från Uppsala universitet skrev 2025 artikeln ”Solcellsanläggningar i jordbrukslandskapet: En rättslig studie om avvägningen mellan livsmedelsproduktion och förnybar elproduktion”, som utgjorde ett kapitel i en festskrift till Charlotta Zetterberg.<sup>15</sup> Artikeln behandlar mångt och mycket de som uppsatsen fokuserar på, hur avvägningen mellan solceller och jordbruksmark sker och vilka eventuella problem som uppstår. Själva artikeln väger däremot inte särskilt tungt akademiskt eller forskningsmässigt eftersom den är publicerad i en festskrift och därmed inte har genomgått samma vetenskapliga krav på exempelvis ”peer review” som finns bland andra juridiska publikationer. Dock kan poängteras att arbetet utgör ett bidrag till ett annat forskningsprojekt som Malafry är delaktig i, nämligen ”Rättsliga perspektiv på landskapsplanering för en hållbar klimatomställning”. Forskningsprojektet har inte avslutats än. I uppsatsen har Malafrys artikel framförallt använts som inspiration och för att inhämta relevanta källor.

Sammantaget visar nuvarande forskningsläge att det finns en kunskapslucka för ett mer djupgående projekt som behandlar prövningsmodellen anmälan för samråds ändamålsenlighet

---

<sup>13</sup> Se ”Solbruk”, Region Skåne, 2025-02-21

<https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/solbruk/> [”Solbruk”, Region Skåne].

<sup>14</sup> Se Region Skåne, *solsambruksrapport*.

<sup>15</sup> Melina Malafry m.fl., ”En rättslig studie om avvägningen mellan livsmedelsproduktion och förnybar elproduktion”, i *Festskrift till Charlotta Zetterberg: vikten av miljörätten och vikten av att vika rätt*. (Iustus, 2025), s. 239 – 258.

för solcellsanläggningar på jordbruksmark. Den här uppsatsen bidrar därför till forskningsläget.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen andra kapitlet fungerar som ett bakgrundskapitel till de två motstående intressena jordbruk och förnybar energi, för att lägga en grund till de rättsliga problem som uppstår vid en avvägning mellan dem. I kapitlet behandlas därför jordbrukets rättsliga skydd i svensk lag, en fördjupning av de internationella och nationella krav och målsättningar som finns på förnybar energi samt hur långt forskningen har kommit med en kombinerad användning av solceller och jordbruksmark. I det tredje kapitlet kommer miljöprövningen i svensk rätt undersökas, med fokus på reglerna kring miljöfarlig verksamhet och anmälan för samråd. I kapitlet kommer även de krav på miljöutredningar som finns internationellt att kopplas till den svenska miljöprocessen. I det fjärde kapitlet kommer en rättsanalys genomföras där centrala bedömningskriterier och utredningskrav kommer att härledas ur MÖDs praxis. En djupgående analys av praxis görs för att avgöra vilka rättsliga implikationer MÖDs bedömning har haft på möjligheten att tillåta solcellsanläggningar på jordbruksmark. I det femte kapitel kommer analysen fokusera på rättsliga och praktiska konsekvenser som prövningsmodellen anmälan för samråd och praxis får på olika aktörer. Fokus ligger på sökanden, länsstyrelsen samt andra enskilda, men även hur aspekter kopplade till markanvändning påverkar prövningen. I det sjätte kapitlet analyseras två lagförslag för att utvärdera om de läker de brister som har identifierats i kapitel fem. Det sjunde och sista kapitlet kommer att sammanfatta uppsatsen och analysen samt uttryckligen besvara de frågeställningar som ställdes under avsnitt 1.2.

## 2. Bakgrund till jordbruket och solceller

### 2.1 Inledning

I det andra kapitlet kommer de materiella samhällsintressen som ligger till grund för markkonflikten fördjupas, närmare bestämt jordbruket och den förnybara energin. Genom att klargöra jordbrukets betydelse i Sverige, vilket rättsligt skydd det har samt vilka energipolitiska mål som finns, kan förhoppningsvis den avvägning som sker vid prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark sättas i en tydligare kontext. I kapitlet ges även en bakgrund till viktiga begrepp som blir relevanta för analysen senare i uppsatsen. Kapitel två hjälper därför att besvara uppsatsens frågeställningar genom att fungera som en bakgrundsram till de nedanstående kapitlen. Utan en större förståelse eller bakgrund till de intressen som genomsyrar prövningen skulle det inte vara möjligt att utvärdera prövningsmodellens och de tillämpbara regleringarnas ändamålsenlighet.

### 2.2 Jordbruket i en svensk kontext

Sverige var länge förknippat som ett jordbruksland där en stor del av befolkningen arbetade och levde av marken. I takt med utvecklingen av den industriella revolutionen och den ökande urbaniseringen minskade antalet lantbrukare drastiskt, detsamma gällde även för den totala ytan jordbruksmark i Sverige. Minskningen har även fortsatt i modern tid. År 2003 fanns det 3 163 001 hektar jordbruksmark i Sverige, 2024 fanns det totalt 2 980 866 hektar jordbruksmark, vilket motsvarar en minskning på 182 135 hektar.<sup>16</sup> Sedan 1975 har åkermarken i Sverige minskat med 15 procent.<sup>17</sup> Det finns mycket begränsade möjligheter att odla upp eller skapa ny jordbruksmark då den mest bördiga jorden redan nyttjas och annan potentiell mark ofta står i konflikt med andra intressen.<sup>18</sup>

Jordbruksmark som juridiskt begrepp återfinns i 12 kap. 7 § miljöbalken och definieras som åkermark och kultiverad betesmark som ingår i en jordbrukstaxerad fastighet.<sup>19</sup> Begreppet jordbruksmark är brett definierat. I definitionen inkluderas både åkermark, som plöjs och används för att odla på, och betesmark, som ständigt är gröna och används för att låta djur beta på.<sup>20</sup> Andra begrepp som också inkluderas är slätterängar, vilket är jordbruksmark som inte plöjs, betas eller gödslas men som kan skördas för att utvinna djurfoder, och åkermark i träda, vilket är åkermark där man inte sår grödor, skördar eller låter djur beta, alltså inte alls

---

<sup>16</sup> Se ”Jordbruksmarkens användning och antal företag med jordbruksmark efter produktionsområde, Gröda, Variabel och År, 2025 och 2003”, Jordbruksverket, 2025, <https://statistik.sjv.se/PXWeb/sq/2e4cb6a7-5cce-4bf1-b279-c6361fdff5bd>.

<sup>17</sup> Se ”Jordbrukets utveckling”, Sveriges miljömål, 2025 <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-odlingslandskap/jordbrukets-utveckling/>.

<sup>18</sup> Se Jordbruksverket, *Slutrapport – Värdering av jordbruksmark i planprocessen* (2021), <https://jordbruksverket.se/download/18.4137e45617d4ac03597d469b/1637920970680/Slutredovisning-mmr-projekt-vardering-jordbruksmark-tga.pdf> [Jordbruksverket, *Slutrapport – värdering av jordbruksmark i planprocessen*].

<sup>19</sup> Se även Prop. 1978/1979:163 *Med förslag till lag om skötsel av jordbruksmark*, s. 2.

<sup>20</sup> Se Länsstyrelsen Jämtland, *Jordbruksmarken – en naturresurs att förvalta* (2014), s. 12, <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.8cd5a1b19362fb4fc2347e/1732539086724/Jordbruksmarken%20-%20en%20naturresurs%20att%20f%C3%B6rvalta.pdf>.

används för produktion.<sup>21</sup> I 3 kap. 4 § miljöbalken har även brukningsvärd jordbruksmark konstaterats vara särskilt skyddsvärd, se mer nedan under avsnitt 4.3.

Jordbruksmarken i Sverige är inte homogen, en del mark anses vara av högre kvalitet än annan. År 1971 införde den tidigare myndigheten Lantbruksstyrelsen en tiogradig skala för att klassificera Sveriges åkermark.<sup>22</sup> Skalan gav åkrarna ett betyg mellan ett och tio, där ett var den lägsta kvaliteten medan tio var den högsta, allt baserat på åkerns ekonomiska avkastning från 1969 års skördeår.<sup>23</sup> Syftet med skalan var att ge en överblick över Sveriges jordbruksmark samt möjlighet att enklare jämföra områden med varandra. I södra Sverige, specifikt i Skåne, finns de enda områdena med en klassificering över nio. Skalan används än idag på vissa håll, bland annat i kommunernas översiktsplaner, men även vid meddelande av förhandsbesked för olika åtgärder.<sup>24</sup> Ett nytt sätt att värdera jordbruksmark i planprocessen är dock under utveckling. Jordbruksverket anser bland annat att den gamla graderingsskalan bygger på utdaterad statistik och att det finns ett behov för ett större planeringsunderlag när kommunerna ska planera markanvändningen.<sup>25</sup> Graderingsskalan förekommer dock fortfarande i rättsfall där konflikten mellan solcellsanläggningar och jordbruksmark aktualiseras, men då som argument från parterna för att något av intressena ska få företräde. Graderingsskalan är alltså inte helt utfasad än.

### 2.2.1 Jordbruket och beredskapen

Kalla krigets osäkra geopolitik under andra hälften av 1900-talet innebar att Sverige behövde ett jordbruk som kunde upprätthålla en god livsmedelsberedskap. I och med Sveriges intåg i Europeiska Unionen (EU) i slutet av 90-talet förändrades dock synen på livsmedelsberedskapen. Ett förbättrat säkerhetsläge och en större tro på att EU-medlemskapet kunde säkerställa import av varor under kristider gjorde att Sverige satsade mindre på beredskapen än tidigare.<sup>26</sup> Synen var att varken försörjningsförmågan eller försörjningsberedskapen skulle bygga på självförsörjning, men även att EU-marknaden inkluderades som det nya relevanta försörjningsområdet för Sverige.<sup>27</sup> Under 70-talet fastslogs att Sverige i fredstider bör ha ett jordbruk som producerar tillräckligt mycket livsmedel för att täcka 80 procent av landets egna behov, alltså att självförsörjningen inte bör sjunka till mindre än 80 procent.<sup>28</sup> I början av 90-talet låg självförsörjningen på 75 procent, 2025 ligger den istället på 50 procent.<sup>29</sup> I och med den senaste tidens tillbakagång till en mer instabil geopolitik har idéerna om självförsörjning förändrats och skiftats till att bli en viktig inhemsk politisk punkt igen. I regeringens proposition 2024/25:34 ”Totalförsvaret

<sup>21</sup> Se ”Träda”, Jordbruksverket, 2025-01-23,

<https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/sam-ansokan-och-allmant-om-jordbrukarstoden/trada>.

<sup>22</sup> Se ”Gradering av åkermark: Var finns klass 10 jordarna?”, Jordbruket i siffror, 2013-10-1,

<https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2013/10/01/gradering-av-akermark-var-finns-klass-10-jordarna/>.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Se Jordbruksverket, *Slutrapport – värdering av jordbruksmark i planprocessen*, s. 2.

<sup>25</sup> Ibid., s. 1.

<sup>26</sup> Se Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 177.

<sup>27</sup> Ibid., s. 177.

<sup>28</sup> Se SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*, Civildepartementet, s. 153.

<sup>29</sup> Se ”Försörjningsgrad”, Lantbrukarnas riksförbund, 2025-04-09, <https://www.lrf.se/las-mer/forsorjningsgrad/>.

2025–2030” inkluderar livsmedelsproduktionen som en viktig del av beredskapen. Propositionen framhåller även vikten av att Sverige har en stark inhemsk produktion för att klara av att ha en stark livsmedelsberedskap.<sup>30</sup> Regeringen gav även i uppdrag att tillsätta en särskild utredning för just livsmedelsberedningen och hur man strategiskt kan öka den.<sup>31</sup> I utredningen trycker man på vikten av tillräcklig jordbrukskapacitet för att klara en eventuell kris.

Vikten av en väl fungerande landsbygd som har kapacitet att producera stora mängder högkvalitativa livsmedel är också påtaglig i svensk politik. År 2017 släppte regeringen propositionen ”En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet”, där det övergripande målet med livsmedelsstrategin var att öka den totala livsmedelsproduktionen.<sup>32</sup> Till följd av covidpandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina möttes jordbruket av stora ekonomiska svårigheter. För att stärka jordbruket beslutade regeringen att intensifiera arbetet med skyddet för livsmedelsproduktionen genom att 2025 införa ”Livsmedelsstrategin 2.0”.<sup>33</sup> Sammanfattningsvis går Livsmedelsstrategin 2.0 ut på att stödja konkurrenskraften för svenska lantbruk, öka hållbarheten i livsmedelsproduktionen samt stärka Sveriges beredskap genom att höja försörjningsförmågan. Man menar dessutom att en ökad medeltemperatur till följd av klimatkrisen förlänger växtsäsongen i Sverige, vilket ger svenska lantbrukare en konkurrensfördel genom möjligheten till att skala upp sin produktion jämfört med andra länder.<sup>34</sup>

Det är tydligt att den politiska viljan för ett starkt och konkurrenskraftigt jordbrukslandskap har vuxit sig starkare till följd av de senaste årens geopolitiska händelser. Den starka politiska viljan att skydda jordbruket är en stark kontrast mot hur jordbruket behandlas under 1900-talet, där det ofta fick stryka på foten av andra markintressen, framförallt byggandet av bostäder när städerna växte.

## 2.3 Förnybar energi och solceller

De varierande elpriserna mellan olika energiområden har väckt en stark debatt om produktionen av elektricitet i Sverige. Sverige behöver producera mer förnybar energi för att klara av den gröna omställningen, men samtidigt använder vi allt mindre elektricitet till följd av effektivare teknik och dyrare elpriser. Under 2023 var Sveriges energianvändning det lägsta det har varit sedan 1980-talet, där de höga priserna var en starkt bidragande faktor.<sup>35</sup> Energimyndigheten tror dock att den svenska elanvändningen kommer att öka från 134

---

<sup>30</sup> Se Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 136.

<sup>31</sup> Se SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

<sup>32</sup> Se Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 1.

<sup>33</sup> Se Regeringens beslut LI2023/00161 m.fl. *Livsmedelsstrategin 2.0*, s. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 7.

<sup>35</sup> Se Energimyndigheten, *Scenarier över Sveriges elanvändning – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050* (2025), s. 36.

<https://energimyndigheten.a-w2m.se/System/TemplateView.aspx?p=Arkitektkopia&id=1173312576a844f5a08e2c4a2005ccfb&l=t&cat=%2FPrognoser%20och%20Scenarier&lstqty=1> [Scenarier över Sveriges elanvändning – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050].

terawattimmar per år (TWh) 2023 till mellan 223 och 357 TWh 2050, nästintill en fördubbling av konsumtionen.<sup>36</sup> Världen och Sverige är i behov av att ta ytterligare steg från att utvinna energi från fossila bränslen till att producera energi från förnybara källor. Det finns juridiskt bindande målsättningar från EU och egna nationella krav på graden av förnybar energi i medlemsstaterna och Sveriges energisystem. Samtidigt har solkraften långsamt men säkert börjat introducera sig på den svenska energimarknaden.

### 2.3.1 Krav och mål på förnybar energi internationellt och nationellt

I tillväxtstrategin ”den europeiska gröna given” fastslog EU det övergripande målet om en klimatneutral europeisk kontinent till 2050.<sup>37</sup> Ett led i att nå målet om klimatneutralitet är att överge fossila bränslen i energianvändningen. För att särskilt effektivisera utfasandet av importen av rysk energi till EU lanserade den europeiska kommissionen planen ”REPower EU”.<sup>38</sup> En viktig del av REPower EU planen var revideringen av förnybarhetsdirektivet som binder unionens stater till att uppnå ett mål om att minst 42,5 procent av energin i EU ska komma från förnybar energi 2030.<sup>39</sup> År 2022 fick Sverige 66 procent av sin energi från förnybara källor, högst i hela EU.<sup>40</sup> Sverige uppnår alltså redan en högre procentsats än det EU-mål som är uppsatt till 2030. Det är dock viktigt att poängtera att eftersom målet om 42,5 procent förnybar energi är satt på EU-nivå bör även Sverige fortsätta öka sin nivå för att gemensamt kunna nå målet med de andra medlemsländerna.

År 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk i Sverige bestående av klimatmål, en klimatlag (2017:720) och det Klimatpolitiska rådet.<sup>41</sup> Klimatmålen består av flera etappmål och ett övergripande mål. Det övergripande målet stadgar att Sverige senast 2045 ska vara klimatneutralt, alltså fem år tidigare än EUs klimatmål.<sup>42</sup> Målet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045, därefter ska man uppnå negativa utsläpp. För att nå klimatneutralitet krävs det att fossila bränslen fasas ut medan förnybar energi byggs ut.

---

<sup>36</sup> Se Energimyndigheten, *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering* (2024), s. 11. och *Scenarier över Sveriges elanvändning – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050*, s. 37.

<sup>37</sup> Se Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final, 2019, s. 1.

<sup>38</sup> Se Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Planen REPowerEU, COM(2022) 230 final, 2022, s. 1.

<sup>39</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

<sup>40</sup> Se ”Förnybar energi: Ambitiösa mål för Europa”, Europaparlamentet, 2024-03-20, <https://www.europarl.europa.eu/topics/sv/article/2017112STO88813/fornybar-energi-ambitiosa-mal-for-europa>.

<sup>41</sup> Se ”Det klimatpolitiska ramverket”, Klimatpolitiska rådet, u.å., <https://www.klimatpolitiskaradet.se/det-klimatpolitiska-ramverket/>.

<sup>42</sup> Se ”Utsläpp av växthusgaser till år 2045”, Sveriges miljömål, 2025-04-15, <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2045/>.

Värt att nämna är att EU som ett led av REPower EU planen har lanserat en strategi för att öka solenergin i unionen.<sup>43</sup> I strategin menar man bland annat att solceller är en av de billigaste källorna till elektricitet och att tekniken snabbt kan byggas ut för att öka produktionen av förnybar energi.<sup>44</sup> Solenergi passar självklart bäst i områden som får många soltimmar. Sådana gynnsamma förhållanden gäller som bekant inte alltid i Sverige. Sverige har däremot en geografi som gynnar andra slag av förnybar energi, speciellt vattenkraft och vindkraft, vilket är en av anledningarna till att Sverige redan uppnår en hög produktion av förnybar energi. Eftersom vattenkraften i stort sett har nått sin maximala potential och utbyggnaden av särskilt havsbaserad vindkraft haltar kraftigt, kan en utökning av solkraften faktiskt utgöra ett relevant och till och med nödvändigt komplement till den svenska energiförsörjningen.

### 2.3.2 Solkraften i Sveriges elsystem

Solkraften är en relativt ny del av Sveriges energiproduktion. År 2010 utgjorde solkraften i stort sett noll TWh, 2020 utgjorde den 1,1 TWh och 2024 4,1 TWh.<sup>45</sup> Mellan 2020 och 2024 ökade följaktligen den totala utbyggnaden av solkraft med 272 procent, och intresset ser inte ut att ha svalnat helt. Det är framförallt i de mest söderut belägna elområde tre och fyra som solkraften har etablerat sig på riktigt.<sup>46</sup> Genom en sänkning av inköpspriserna för solceller, en höjning av energipriser samt en effektivisering av tekniken har solkraften kommit att sakta men säkert etablera sig på den svenska energimarknaden. En bidragande faktor har även varit den skattereduktion för mikroproduktionen av förnybar energi från solceller som infördes 2023. År 2025 ansåg regeringen att skattereduktionerna hade lett till en tillräckligt stor installerad effekt av solceller hos privatpersoner och försvinner därför till 2026. Borttagandet av skattereduktionerna förväntas leda till att färre privatpersoner installerar solceller, men istället hoppas regeringen på att solkraften kan byggas ut på marknadsekonomiska grunder.<sup>47</sup> Ett sätt utbyggnaden kan ske på är uppförandet av solcellsanläggningar genom privata energiföretag.

Solcellsanläggningar är större anläggningar av sammankopplade solceller placerade tätt intill varandra. Anläggningarna uppförs vanligtvis för att producera förnybar energi i syfte att sälja till det allmänna nätet. Ärenden för byggandet av solcellsanläggningar har ökat kraftigt de senaste åren. År 2019 mottog länsstyrelserna 16 ärenden för tillåtighet att bygga solcellsanläggningar, 2024 var den siffran 418.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Se Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *En EU-strategi för solenergi*, COM(2022) 221 final.

<sup>44</sup> Ibid., s. 1.

<sup>45</sup> Se Energiföretagen, *Energiåret 2024* (2025), s. 4,

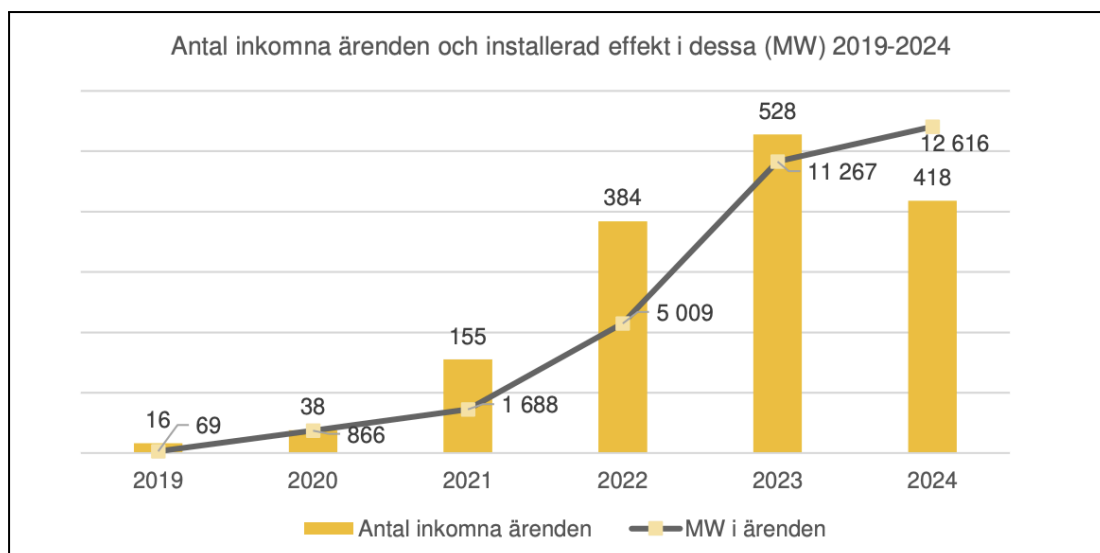
[https://www.energiforetagen.se/49e8b1/globalassets/energiforetagen/statistik/energiaret/2024/energiaret\\_2024\\_250701.pdf](https://www.energiforetagen.se/49e8b1/globalassets/energiforetagen/statistik/energiaret/2024/energiaret_2024_250701.pdf)

<sup>46</sup> Ibid., s. 5.

<sup>47</sup> Se ”Förändrade skattesubventioner för solceller”, Regeringen, 2024-17-09,

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/forandrade-skattesubventioner-for-solceller/>.

<sup>48</sup> Se *Solparksstatus 2024*, s. 5.



49

Godkännandet av dessa anläggningar har varierat. År 2024 godkändes 62 procent av alla ärenden av länsstyrelserna, vilket var lägst sett till procent sedan 2019.<sup>50</sup> Sedan 2019 har 2732 hektar jordbruksmark tagits i anspråk av solcellsanläggningar, vilket utgör ungefär 0,1 procent av Sveriges totala jordbruksmark.<sup>51</sup> Anledningen till att sökanden väljer att installera solcellsanläggningar på jordbruksmark är att det vanligtvis är enkelt att skruva ner solcellerna i den mjuka marken, samtidigt som solcellerna inte skuggas på den öppna platsen.

### 2.3.3 Forskning kring solsambbruk

Att bruka marken eller att uppföra solceller behöver nödvändigtvis inte vara ett val som utesluter det ena eller det andra intresset. Agrivoltaiska anläggningar, eller solsambbruk som det också kallas, är en form av kombinerad markanvändning där solceller och jordbruksmark förenas. Solsambbruket innebär att solcellerna utformas och placeras på ett sätt som gör det möjligt att fortsätta bruka jorden. Just nu pågår både internationell och nationell forskning om solsambbruk för att utreda de fulla effekterna som solcellsanläggningarna får på jordbruket. I Skåne pågår exempelvis ett forskningsprojekt som har beviljats EU medel för att utreda solsambbrukets potential.<sup>52</sup> Bland annat tittar man på vilka grödor som bäst passar att odlas i samband med solceller och hur ekonomin och produktionen av el och grödor samverkar jämfört med konventionella solcellsanläggningar och ordinarie jordbruk.<sup>53</sup> Mellan 2020 och 2022 genomfördes även en studie över solsambbruk på en testanläggning vid Kärrobo Prästgård i mellersta Sverige.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Se *Solparksstatus 2024*, s. 5.

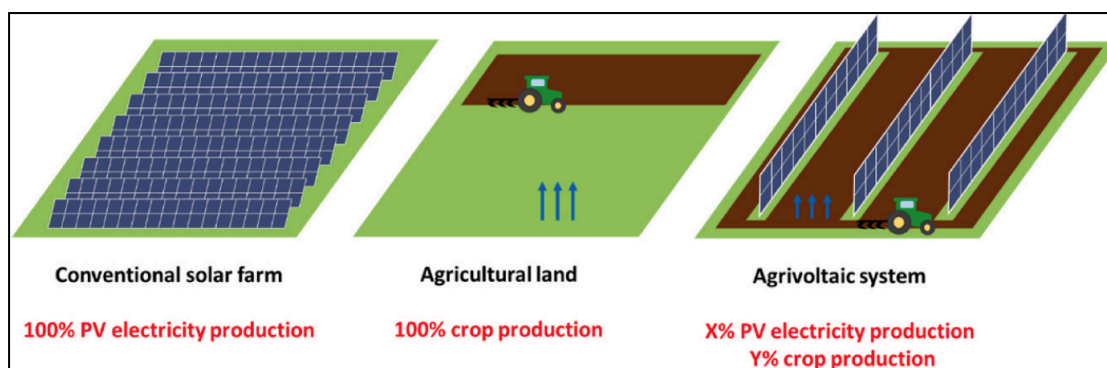
<sup>50</sup> *Ibid.*, s. 6.

<sup>51</sup> *Ibid.*, s. 3.

<sup>52</sup> Se "Solbruk", Region Skåne.

<sup>53</sup> Se Region Skåne, *solsambbruksrapport*, s. 15.

<sup>54</sup> Se Pietro Elia Campana, Bengt Stridh, Torsten Hörndahl, Sven-Erik Svensson, Sebastian Zainali, Silvia Ma Lu, Tekai Eddine Khalil Zidane, Paolo De Luca, Stefano Amaducci, Michele Colauzzi, "Experimental results, integrated model validation, and economic aspects of agrivoltaic systems at northern latitudes", *Journal of Cleaner Production* 437, (2024): s. 1 [Journal of Cleaner Production, *agrivoltaic systems at northern latitudes*].



55

Solsambruket har potential att gynna jordbruket, det lokala växt- och djurlivet, men också energiproduktionen från solcellerna. Enligt forskare från Sveriges Lantbruksuniversitet kan solcellerna skugga och skydda de växter och djur som lever och befinner sig på jordbruksmarken, vilket har en positiv effekt på den biologiska mångfalden.<sup>56</sup> När vatten från dessa växter avdunstar skapas även en nedkylande effekt på panelerna, vilket förbättrar deras effektivitet och ökar energiproduktionen från solcellerna.<sup>57</sup> Studien vid Kärrbo Prästgård visade dock en förlust av grödor på ungefär 10 procent till följd av solcellernas blockering av en viss del av ytan på jordbruksmarken.<sup>58</sup> Däremot verkade det som att grödorna som växte nära eller under solcellerna hade en bättre kvalitet och näring än övriga grödor, vilket kunde förklaras av den skuggning som solcellerna gav.<sup>59</sup> Studien visade även på en positiv ekonomisk effekt för lantbrukaren, samt att chansen för lönsamhet för den installerade solcellsanläggningen var mycket hög.<sup>60</sup>

Forskningen avseende solsambbruk är fortfarande relativt begränsad, men en utökning av kunskapsläget är under ständig utveckling. De naturvetenskapliga studier som har genomförts visar att solsambbruk kan innebära fördelar både utifrån ett perspektiv om odling av grödor och produktionen av förnybar energi. Solsambbruk saknar för närvarande en juridisk definition och en anläggning som fullt ut nyttjar en kombinerad användning av marken har ännu inte på fullo prövats i domstol. Den framtida möjligheten för solsambbruk kommer att ytterligare diskuteras nedan under kapitel fem.

## 2.4 Sammanfattande slutsatser

Det är tydligt att det finns flera bakomliggande faktorer till det starka intresset för både produktionen av livsmedel och den förnybara energin. Jordbruksmarken är en fundamental del av produktionen av grödor och är absolut nödvändig för Sverige ska kunna producera mat och livsmedel. En större politisk vilja att öka självförsörjningen i landet för att trygga

<sup>55</sup> Förklaring av hur solceller kan placeras för att fortsatt brukande av marken ska vara möjlig. Se Journal of Cleaner Production, *agrivoltaic systems at northern latitudes*, s. 2.

<sup>56</sup> Se "Lokal energiproduktion behövs – men var?", Sveriges Lantbruksuniversitet, 2025-06-19, <https://www.slu.se/nyheter/2025/06/lokal-energiproduktion-behovs-men-var/>.

<sup>57</sup> Se Region Skåne, *solsambbruksrapport*, s. 50.

<sup>58</sup> Se Journal of Cleaner Production, *agrivoltaic systems at northern latitudes*, s. 13.

<sup>59</sup> Ibid., s. 13-14.

<sup>60</sup> Ibid., s. 14.

beredskapen vid en eventuell kris har gjort att intresset för skyddet på jordbruksmarken ökat kraftigt de senaste åren. Samtidigt har behovet, kraven och målen för förnybar energi vuxit sig allt starkare på den europeiska kontinenten. Solkraften kan utgöra en viktig komponent för att nå målen, men att placera solcellsanläggningar på jordbruksmark innebär att en markkonflikt uppstår. Ett sätt att komma runt konflikten är dock att låta solceller och jordbruk samexistera genom solsambbruk. Solsambbruket skapar möjligheten att kombinera och till och med förbättra både produktionen av grödorna i jordbruket och energieffektiviteten hos solcellerna.

De bakomliggande faktorerna i kapitlet visar att prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark behöver väga mellan två starka motstående intressen. Hit hör jordbrukets betydelse för livsmedelsproduktion, beredskap och markens långsiktiga produktionsförmåga och de klimat- och energipolitiska målen som kräver en utbyggnad av förnybar energi där solkraft kan spela en kompletterande roll. Dessa faktorer utgör vissa förutsättningar för intresseavvägningen och ligger till grund för analysen av prövningsmodellens ändamålsenlighet i senare kapitel.

## 3. Miljöprövning i miljöbalken

### 3.1 Inledning

Det tredje kapitlet syftar till att skapa en rättslig kontext för hur miljöprövning i miljöbalken går till, samt närmare förklara anmälan för samråd som prövningsmodell för solcellsanläggningar på jordbruksmark. Genom att förstå vilka olika miljöprövningar som kan aktualiseras i miljöbalken kan förhoppningsvis en större förståelse för de aspekter en miljöprövning bör innehålla skapas. I kapitlet kommer således de relevanta sätt som tillåtligheten för solcellsanläggningar skulle kunna prövas på redogöras för, vilket inkluderar tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, frivilligt tillstånd och anmälan för samråd. Kapitlet innehåller även en kortare genomgång av miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) utifrån medlemsstaternas skyldigheter enligt MKB-direktivet. Reglerna för miljöbedömningar är centrala eftersom bedömningen av ”betydande miljöpåverkan” påverkar prövningens innehåll. Genom att klargöra dessa processuella och materiella utgångspunkter skapar kapitlet den nödvändiga grund som krävs för att i de följande kapitlen kunna analysera praxis, utvärdera den nuvarande regleringens ändamålsenlighet och bedöma reformförslag i ljuset av uppsatsens syfte.

### 3.2 Den rättsliga ramen för miljöprövningen

I miljöbalken aktualiserar olika verksamheter eller åtgärder olika miljöprövningar, beroende på vilken påverkan de förväntas få på miljön. När frågan om tillåtlighet för solcellsanläggningar på jordbruksmark blev aktuell för några år sedan var det inte helt klart vilka regler anläggningarna skulle prövas utifrån. Länsstyrelserna valde att pröva solcellerna utifrån reglerna om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att förstå varför 12 kap. 6 § miljöbalken blir tillämplig på just solcellsanläggningar och sätta prövningen i en större kontext kommer reglerna för miljöfarliga verksamheter undersökas kort. Eftersom prövningarna ställer olika krav på innehållet i ansökan och på vad som faktiskt prövas kan det uppstå en skillnad i miljöprövningen beroende på vilka regler som blir tillämpliga.

#### 3.2.1 Miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken

Begreppet miljöfarlig verksamhet tar sikte på användningen av mark, byggnader eller anläggningar som riskerar att skapa förorening av mark, vatten och luft eller som skapar olägenheter för omgivningen genom exempelvis buller, skakningar eller ljus, 9 kap. 1 § 1–3 p. miljöbalken.<sup>61</sup> Beroende på vilken omgivningspåverkan en miljöfarlig verksamhet kan medföra är de antingen tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga.<sup>62</sup> Vilka typer av verksamheter som kräver tillstånd och vilka som endast kräver anmälan framgår av miljöprövningsförordningen (2013:251).

---

<sup>61</sup> Se även Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 6:e uppl. (Iustus, 2025), s. 298 [Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*].

<sup>62</sup> Jfr Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 305

Vid godkännandet av en tillståndspliktig verksamhet får beslutet rättskraft, 24 kap. 1 § miljöbalken. Rättskraften innebär en försäkran om att det inte kommer att uppstå några hinder att bedriva verksamheten under den tidsperiod som tillståndet stipulerar, så länge de villkor som har medgetts följs. För en anmälningspliktig verksamhet eller en anmälan för samråd finns inte den här grundtryggheten eftersom rättskraft saknas. Tillsynsmyndigheten kan därför när som helst ingripa mot verksamheten i linje med deras arbete med tillsynen, 26 kap. 1 § miljöbalken. Även enskilda eller miljöorganisationer kan i vissa fall föra talan om att verksamheten ska förbjudas eller att andra försiktighetsmått ska införas, 32 kap. 12 § miljöbalken. Avsaknaden av rättskraft kan innebära att det inte finns samma trygghet i en garanterad möjlighet att bedriva verksamheten under lång tid utan att förändringar i villkor eller tillåtlighet sker. Det är dock möjligt för sökanden att söka ett frivilligt tillstånd för exempelvis en solcellsanläggning, 9 kap. 6 b § miljöbalken. Då provas anläggningen utifrån reglerna om tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Att ansöka om ett tillstånd är generell en process som både är ekonomiskt dyrare och mer tidskrävande än att enbart anmäla verksamheten, vilket gör att de flesta väljer anmälan för samråd ändå.

### 3.2.2 Anmälan för samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken

Eftersom solcellsanläggningar inte finns uttryckligen utpekade i miljöprövningsförordningen har de inte ansetts vara tillstånds- eller anmälningspliktiga. Om en verksamhet eller åtgärd inte är anmälnings- eller tillståndspliktig, men väsentligen kan komma att ändra naturmiljön, krävs det att sökanden gör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § 1 st. miljöbalken. Regeln om anmälan för samråd kan ses som ett komplement till reglerna om tillstånds- eller anmälningsplikt, eller som en slags ”slasktratt”.<sup>63</sup> Ett av huvudsyftena med anmälan för samråd är att genomföra en slags diskussion mellan sökanden och den prövande myndigheten.<sup>64</sup> Diskussionen ska klargöra hur verksamheten kan komma att påverka miljön och hur den kan anpassas utifrån hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.<sup>65</sup> Om sökanden undviker att göra en anmälan och verksamheten efter tillsyn visar sig vara i strid med bestämmelsen får myndigheten stoppa verksamheten helt och sökanden riskerar i värsta fall straffansvar, 12 kap. 6 § 3–4 st. miljöbalken och 29 kap. 4 § miljöbalken. Anmälan för samråd fungerar således som ett förebyggande verktyg där en myndighet kan kontrollera, styra och eventuellt stoppa verksamheter som vanligtvis inte har en särskilt stor omgivningspåverkan, men där negativ inverkan på den lokala miljön kan uppstå vid särskilda omständigheter.

Anmälan för samråd blir endast aktuellt om det rör sig om en ”verksamhet eller åtgärd”, 12 kap. 1 § 1 st. miljöbalken. Med begreppet verksamhet menas det som i den tidigare och numera upphävda naturvårdslagen benämndes som arbetsföretag.<sup>66</sup> I propositionen till miljöbalken ger man exempel på verksamheter som normalt borde anmälas för samråd. Bland annat omfattas större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och

<sup>63</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 150.

<sup>64</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson och Strömberg, kommentaren till 12 kap. 6 § Miljöbalken.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 150.

telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor.<sup>67</sup> Solcellsanläggningar har ansetts tillhöra begreppet verksamhet.

Anmälan för samråd blir tillämplig då verksamheten ”väsentligen ändrar naturmiljön”, 12 kap. 1 § 1 st. miljöbalken. Enligt den explicita lagtexten i bestämmelsen är det enbart naturmiljön som ska beaktas, medan andra aspekter av det omkringliggande området, så som kulturmiljön, förbises. I förarbetena framgår det dock att om kulturmiljön riskerar att skadas av en verksamhet eller åtgärd ska den ansvariga tillsynsmyndigheten underrätta den myndighet som ansvarar för kulturmiljöfrågor.<sup>68</sup> Eftersom naturmiljö och kulturmiljö ofta är tätt sammankopplat, som vid den övergripande landskapsbilden, så har begreppet naturmiljö tolkats brett och inkluderat påverkan på kulturmiljön. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd ska begreppet naturmiljö exempelvis inkludera både landskapsbild samt kulturlandskap.<sup>69</sup> Med väsentligt ändra naturmiljön ska man särskilt beakta hur känslig och värdefull miljön är i området.<sup>70</sup> Det innebär att vid områden med mycket höga natur- eller kulturvärden kan en liten åtgärd innebära en väsentlig förändring av naturmiljön. För solcellsanläggningar kommer dessa i stort sätt alltid anses väsentligen förändra naturmiljön, om inte anläggningen är mycket liten och endast består av ett fåtal solceller.

Själva anmälan görs hos den myndighet som utövar tillsynen av verksamheten, vilket för solcellsanläggningar är den länsstyrelse som är belägen i det län anläggningen är lokaliserad. Sökanden inleder förfarandet genom att skicka in en blankett till länsstyrelsen med uppgifter om solcellsanläggningen och dess lokalisering. När anmälan kommer in till länsstyrelsen startar en tidsfrist där verksamheten tidigast får startas efter sex veckor, om inte länsstyrelsen meddelar annat, 12 kap. 6 § 3 st. miljöbalken. Den materiella prövningen i länsstyrelsen består av bedömningar av bestämmelser i 2 kap. 6 § och 3 kap. 4 § och kommer att undersökas närmare i samband med rättsfallsanalysen under kapitel fyra.

### 3.2.3 Överklagande av en anmälan för samråd

En annan aspekt som rör prövningsmodellen anmälan för samråd är möjligheten att överklaga ett beslut. Utgångspunkten i miljöbalken är att överklagbara domar får överklagas av den som domen angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, 16 kap. 12 § miljöbalken. En möjlighet till överklagan har dock inte direkt ansetts gälla vid anmälan för samråd. I ett rättsfall från MÖD yrkade elva stycken enskilda på klagorätt över ett beslut för en solcellsanläggning som hade godkänts av länsstyrelsen genom en anmälan för samråd.<sup>71</sup> Rättsfallet aktualiserar frågan om enskildas rätt till rättslig prövning i artikel 9.3 Århuskonventionen. Eftersom fallet rör själva prövningsramen för anmälan för samråd och inte prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark är det relevant att undersöka rättsfallet i kapitel tre.

---

<sup>67</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 150.

<sup>68</sup> *Ibid.*, s 151-152.

<sup>69</sup> Se NFS 2001:15 *Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

<sup>70</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson och Strömberg, kommentaren till 12 kap. 6 § Miljöbalken.

<sup>71</sup> Se MÖD 2024:13 (ÖM 6673-23).

Århuskonventionen vilar på tre pelare: tillgång till information, allmänhetens deltagande samt tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.<sup>72</sup> Tillgång till information innebär att allmänheten ska ha rätt att ta del av miljöinformationen som finns hos myndigheter. Allmänhetens deltagande innebär att allmänheten ska ha rätt att delta i beslut om miljöprocesser. Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor innebär helt enkelt att allmänheten ska ha rätt att pröva miljöfrågor. Århuskonventionen är ett viktigt rättsligt verktyg för att demokratisera miljöprocessen och ge enskilda och organisationer möjlighet att påverka miljörättsliga processer och beslut. Artikel 9.3 reglerar möjligheten för enskilda och miljöorganisationer att begära en rättslig prövning när miljölag i landet bryts.<sup>73</sup>

I rättsfallet baserades överklagan från de enskilda på åberopande av enskilda intressen. Bland annat hävdade man att solcellsanläggningen skulle förstöra utsikten från de enskildas fastigheter, att fastigheternas värde skulle sjunka och att boenden skulle komma att störas av strålning, ljud och reflexioner från solcellerna.<sup>74</sup> MÖD fastslog att rätten att vara part och få möjlighet att överklaga ett beslut ska gälla alla personer som kan tillfogas skada eller annan olägenhet till följd av ett beslut. Men, domstolen refererade även till tidigare praxis som har konstaterat att det är möjligt att begränsa enskildas klagorätt och ändå vara förenlig med Århuskonventionen, om risken för skada eller olägenhet för en part rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte enbart är teoretiskt eller helt obetydligt.<sup>75</sup> Enligt MÖD ska man när man bedömer klagorätten undersöka vilka intressen som den tillämpliga bestämmelsen är avsedd att skydda. Eftersom anmälan för samråd tar sikte på att skydda naturmiljön innebär det att regeln avser att skydda allmänna intressen.<sup>76</sup> Vilka enskilda som genom åberopande av enskilda intressen får överklaga ett beslut över anmälan för samråd har enligt praxis tolkats snävt.<sup>77</sup> Århuskonventionen kräver dock att enskilda som är berörda av ett beslut måste kunna komma till tals i någon form där deras intressen kan prövas.<sup>78</sup> MÖD menar att Århuskonventionens krav normalt kan uppfyllas genom den normala tillsynsverksamheten som länsstyrelsen bedriver för solcellsanläggningar på jordbruksmark.<sup>79</sup> Eftersom beslutet om tillåtlighet av solcellsanläggningen hade tagits genom anmälan för samråd, som avser att skydda allmänna intressen, och eventuella olägenheter kan göras gällande i tillsynsverksamheten, bedömde MÖD att de enskilda varken hade rätt att överklaga beslutet med åberopande av allmänna intressen eller enskilda intressen.<sup>80</sup> Överklagan avslogs därför.

---

<sup>72</sup> Se SÖ 2005:28 Nr 28 *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor Århus den 25 juni 1998* och Emily Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*, 1:e uppl. (Hart Publishing, 2020) [Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*].

<sup>73</sup> Se Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, art. 9.3.

<sup>74</sup> Se MÖD 2024:13, s. 3-4.

<sup>75</sup> Se NJA 2012 s. 921; NJA 2004 s. 590 I och II.

<sup>76</sup> Se MÖD 2024:13, s. 4.

<sup>77</sup> Se MÖD 2007:6; MÖD 2015:8.

<sup>78</sup> Se MÖD 2015:8.

<sup>79</sup> Se M 6621-17; M 6622-17.

<sup>80</sup> Se MÖD 2024:13, s. 5.

Utifrån rättsfallet går det att konstatera att enskildas klagorätt över ett beslut om anmälan för samråd är snävt, trots att enskilda kan riskera att bli negativt påverkade av beslutet. Nuvarande prövningsmodell anmälan för samråd beslutas därför vara i linje med tolkningen av kraven i Århuskonventionen genom en framtida tillsyn av länsstyrelsen.

### 3.2.4 Miljöbedömningar i prövningen

Om sökanden väljer att söka ett frivilligt tillstånd, eller om länsstyrelsen bedömer att det är nödvändigt i en anmälan för samråd, kan sökanden behöva utföra en miljöbedömning för att utvärdera behovet av en MKB. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas, 6 kap. 1 § 2 st. miljöbalken. Om en verksamhet medför ”betydande miljöpåverkan” ska en specifik miljöbedömning utföras. Betydande miljöpåverkan antas föreligga för verksamheter som kräver tillstånd enligt 9, 11 och 17 kap. miljöbalken och som omfattas av miljöbedömningsförordningen (2017:966), 6 kap. 20 § 1 st. 2 p. miljöbalken och 6 § miljöbalken. För en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som inte specificeras i miljöbedömningsförordningen, men som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan krävs också en specifik miljöbedömning. Det här gäller bland annat för solcellsanläggningar som prövas enligt det frivilliga tillståndet i 9 kap. 6 b § miljöbalken.<sup>81</sup>

För att avgöra om verksamheten medför betydande miljöpåverkan behöver sökanden utföra ett undersökningssamråd. Vid undersökningssamrådet tar sökanden fram uppgifter om eventuella miljöeffekter och utför sedan ett samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och andra som kan antas bli berörda. Länsstyrelsen bedömer sedan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte, 6 kap. 26 § miljöbalken. Om betydande miljöpåverkan anses föreligga ska en så kallad specifik miljöbedömning tas fram.<sup>82</sup> Med en specifik miljöbedömning uppfyller miljöprocessen två funktioner. Det ena är att det skapas ett beslutsunderlag i form av en MKB för de miljöeffekter som kan uppstå, vilket bistår den myndighet som ska fatta beslutet om tillåtligheten av verksamheten. Det andra är att ett särskilt förfarande skapas där syftet är att ge berörda myndigheter, enskilda och allmänheten en möjlighet att tidigt i skedet påverka innehållet i MKBn och därmed villkoren i själva tillståndet.<sup>83</sup>

Vid prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark enligt anmälan för samråd kan länsstyrelsen bedöma att betydande miljöpåverkan ska utredas genom ett undersökningssamråd.<sup>84</sup> Efter genomförandet av undersökningssamrådet ska en samrådsredogörelse skickas in till länsstyrelsen som då tar ett beslut huruvida

---

<sup>81</sup> Jfr. Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 213.

<sup>82</sup> *Ibid.*, s. 212.

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 208.

<sup>84</sup> Se Länsstyrelsen Västra Götaland, *Länsstyrelsens stöd för bedömning av miljöpåverkan från solceller på mark* (2025), s. 4.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e51eb54194f024fb223ee90/1740053488403/L%C3%A4nsstyrelsens%20st%C3%B6d%20f%C3%B6r%20bed%C3%B6mning%20av%20milj%C3%B6p%C3%A5verkan%20fr%C3%A5n%20solceller%20p%C3%A5%20mark%202025.pdf> [Länsstyrelsen Västra Götaland, *stöd för bedömning av miljöpåverkan från solceller på mark*].

solcellsanläggningen innebär betydande miljöpåverkan eller inte och om en specifik miljöbedömning då krävs.<sup>85</sup> Om betydande miljöpåverkan inte anses föreligga krävs endast ett förenklat underlag. Det finns inga lagstadgade faktorer som avgör betydande miljöpåverkan för solcellsanläggningar, men för exempelvis länsstyrelsen vid Västra Götaland inkluderas omständigheter som storlek, visuell påverkan och jordbruksmarkens produktivitet vid bedömningen.<sup>86</sup>

### 3.2.5 MKB-direktivets krav på miljöbedömningar

Reglerna om miljöbedömningar och betydande miljöpåverkan infördes i och med det EU-rättsliga MKB-direktivet. MKB-direktivet reglerar bedömningen av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.<sup>87</sup> I direktivet anges krav på att medlemsstaterna ska utföra de åtgärder som krävs för att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan genomgår en tillståndsprövning där en specifik miljöbedömning tas fram. I bilaga 1 till MKB-direktivet finns vissa typer av verksamheter där betydande miljöpåverkan presumeras och en specifik miljöbedömning är obligatorisk.<sup>88</sup> Verksamheter i bilaga 2 antas istället ha en mindre miljöpåverkan och här finns både projekt som rör jordbruksmark och byggandet av anläggningar för produktion av elektricitet.<sup>89</sup> Medlemsstaten ska genom tröskelvärden eller andra kriterier avgöra från fall till fall om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan.<sup>90</sup> Det är alltså upp till varje medlemsstat att själva avgöra om exempelvis byggandet av en solcellsanläggning kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte, men det avgörande är att en bedömning av betydande miljöpåverkan sker i varje enskilt fall.

Införlivandet av MKB-direktivet i Sverige och många andra medlemsstater har inte varit helt sömlöst.<sup>91</sup> EU-domstolen har i flera avgöranden tolkat hur långt medlemsstaterna bör gå för att applicera MKB-direktivet. I ett rättsfall fastslår EU-domstolen att direktivet ska ha ett brett tillämpningsområde så att alla projekt som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan bedöms utifrån kraven i MKB-direktivet.<sup>92</sup> EU-domstolen har även framhållit att undantagen till direktivet, alltså när projekt inte ska omfattas, ska tolkas restriktivt.<sup>93</sup> Skyldigheten att vidta åtgärder för att uppfylla MKB-direktivet faller inte heller endast på lagstiftaren i en medlemsstat, utan även på nationella myndigheter och domstolar.<sup>94</sup> Avgörandet från domstolen innebär således exempelvis att länsstyrelserna har en skyldighet att tillämpa MKB-direktivet direkt om Sveriges lagstiftning inte är i linje med direktivet. MKB-direktivet har således ett brett tillämpningsområde där många olika projekt bör inkluderas.

---

<sup>85</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland, *stöd för bedömning av miljöpåverkan från solceller på mark*, s. 4.

<sup>86</sup> *Ibid.*, s. 6.

<sup>87</sup> Se *MKB-direktivet*, p. 7.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 4.1 och bilaga 1 (1).

<sup>89</sup> *Ibid.*, bilaga 2 (1) och (3).

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 4.2 (a och b).

<sup>91</sup> Se Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 210.

<sup>92</sup> Se C-72/95.

<sup>93</sup> Se C-435/97.

<sup>94</sup> Se C-72/95.

### 3.3 Sammanfattande slutsatser

Kapitel tre har skapat en större förståelse för ändamålen bakom olika miljöprövningar i miljöbalken och etablerat den rättsliga ram som prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark sker utifrån. För solcellsanläggningar på jordbruksmark sker prövningen vanligtvis genom anmälan för samråd, eller genom ett frivilligt tillstånd. Syftet bakom anmälan för samråd är att vara ett komplement till tillstånd- och anmälningsplikten och ska fungera som en yta för en myndighet och sökanden att diskutera fram en bra utformning av verksamheten. För enskilda är det inte möjligt att överklaga ett tillåtet beslut i en anmälan för samråd om överklagandet baseras på enskilda intressen. En bedömning om solcellsanläggningen antas medföra betydande miljöpåverkan kan krävas om länsstyrelsen väljer att förelägga sökanden att utföra det. Vissa typer av verksamheter, så som anläggningar för elektricitet, ska enligt det EU-rättsliga MKB-direktivet alltid genomgå en bedömning om betydande miljöpåverkan kan antas föreligga.

Reglerna kring anmälan för samråd skapar den rättsliga ram som prövningen av solceller på jordbruksmark ska förhålla sig till. Frågan blir nu vilka centrala bedömningskriterier och utredningskrav som kan härledas ur de regler som prövningen aktiverar i miljöbalken och om några mönster kan identifieras ur MÖDs praxis på området?

## 4. Prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark

### 4.1 Inledning

I det andra kapitlet fastslogs att jordbruksmark historiskt har haft ett stort värde för Sverige och dess medborgare. De senaste 50 åren har det däremot försvunnit hundratusentals hektar jordbruksmark i förmån för andra intressen. I takt med växande geopolitiska oroligheter har behovet av en hög självförsörjningsgrad och en god beredskap ökat, vilket har lett till en större politisk vilja att bevara jordbruksmark. Samtidigt blir behovet och kraven på mer förnybar energi allt större och tekniken för solceller har utvecklats så kraftigt de senaste åren att de nu är attraktivare att anlägga än någonsin. I det tredje kapitlet såg vi hur miljöprövningar generellt fungerar i den svenska lagstiftningen och vilka krav som finns i prövningen. Kapitlet fokuserade framförallt på att undersöka prövningsramen för solcellsanläggningar på jordbruksmark och syftena bakom anmälan för samråd.

I det fjärde kapitlet kommer istället den materiella juridiska prövningen av en solcellsanläggning på jordbruksmark genom en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och det frivilliga tillståndet enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken att behandlas. Systematiken i de regler som prövningen aktualiserar samt en genomgång av de intresseavvägningar som är särskilt viktiga vid bedömningen i länsstyrelsen kommer att undersökas. Prövningsordningen ser ut som följande: efter en anmälan för samråd till länsstyrelsen blir de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpliga, vilket i sin tur aktiverar hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken, framförallt regeln om jordbrukets skyddsvärde i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Eftersom prövningen till mångt och mycket har styrts och utvecklats av tolkningen och tillämpningen av reglerna i domstolar, kommer undersökningen göras i samband med en rättsfallsanalys. Sex rättsfall från MÖD kommer att analyseras och knyts an till de rekvisit som har kommit att bli centrala i prövningen. Genom att analysera de rättsregler som blir aktuella vid prövningen och utvärdera vilka bedömningskriterier och utredningskrav som ställs på sökanden kommer mönster i MÖDs rättsfall framträda. Det rättsliga och praktiska konsekvenser som följer av rättsfallen och prövningsmodellen i stort kan sedan analyseras i kapitel fem.

Den praxis som har legat till grund för rättsfallsanalysen presenteras i tabellen nedan. I tabellen visas grundläggande fakta om fallen för att få en bättre överblick. Fallen benämns i kapitlet som ”Första fallet”, ”Andra fallet”, ”Tredje fallet” och så vidare, för att få en bättre förståelse för hur rättsläget har utvecklats kronologiskt och för att sätta rättsfallen i en kontext till varandra. Omständigheterna i fallen presenteras inte närmare än vad som är nödvändigt för att förstå MÖDs tolkningar. Samtliga fall är nämligen relativt lika, de rör sig om solcellsanläggningar som placeras på jordbruksmark, vilket gör att en omfattande beskrivning av omständigheterna inte hade gynnat förståelsen för utkomsten i fallen. Samtliga fall prövades av MÖD, där dom meddelades mellan november 2022 och mars 2025.

Rättsfall	Datum	Prövningsmodell	Hektar	Länsstyrelse	Beviljad?
M 1026-22 ”Första fallet”	Nov 2022	12 kap. 6 § miljöbalken	1,8	Skåne	Nej
M 15064-21 ”Andra fallet”	Nov 2022	12 kap. 6 § miljöbalken	4,5	Skåne	Nej
MÖD 2024:12 ”Tredje fallet”	Apr 2024	12 kap. 6 § miljöbalken	232	Skåne	Nej
M 6624-23 ”Fjärde fallet”	Okt 2024	12 kap. 6 § miljöbalken	50	Stockholm	Nej
M 8658-23 ”Femte fallet”	Okt 2024	12 kap. 6 § miljöbalken	8	Södermanland	Nej
M 5118-24 ”Sjätte fallet”	Mar 2025	9 kap. 6 b § miljöbalken	9	Skåne	Ja

## 4.2 Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna finns i 2 kap. i miljöbalken och utgår från de mest centrala tankarna om hur man bäst tar hänsyn till miljön och människors hälsa. Alla frågor om tillstånd, tillåtlighet, godkännande och dispens, samt alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som finns i kapitlet iakttas, 2 kap. 1 § 1 st. miljöbalken. Det är viktigt att notera att bevisbördan för tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd i förhållande till hänsynsreglerna alltid ligger på den som ska bedriva verksamheten.<sup>95</sup> De allmänna hänsynsreglerna blir således tillämpliga vid en ansökan för samråd samt ett frivilligt tillstånd för sökanden som behöver visa att verksamheten tar hänsyn till miljön och människors hälsa. Det som har visat sig vara mest relevant vid solcellsanläggningar på jordbruk är lokaliseringskravet som finns i 2 kap. 6 § miljöbalken, framförallt bedömningen om huruvida placeringen av solcellerna kan anses utgöra ändrad användning av mark- eller vattenområde, 2 kap. 6 § 2 st. miljöbalken.

### 4.2.1 Val av plats och ändrad markanvändning i 2 kap. 6 § miljöbalken

Valet av plats för en verksamhet eller en åtgärd är ett viktigt krav i miljöbalken, inte minst när det kommer till markanvändning och intresseavvägningen relaterat till den. Vid prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark blir dock lokaliseringskravet, och framförallt redovisning av alternativa platser, aktuellt först vid bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken, se nedan under avsnitt 4.3.4.

Det som 2 kap. 6 § miljöbalken framförallt reglerar i kontexten solceller och jordbruksmark är reglerna i hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna blir aktiverade om solcellsanläggningen innebär en ändrad användning av mark- eller

<sup>95</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 12.

vattenområde, 2 kap. 6 § 2 st. miljöbalken. MÖD fastslog i ”Första fallet” och ”Andra fallet” att när en solcellsanläggning planeras att uppföras på ett markområde där det redan bedrivs jordbruksverksamhet så rör det sig om ändrad användning av markområdet.<sup>96</sup> I ”Tredje fallet” bedömde MÖD att solcellsanläggningen innebär ändrad markanvändning trots att viss fortsatt odling på jordbruksområdet föreligger.<sup>97</sup> Liknande resonemang återfinns även i senare praxis.<sup>98</sup>

Satsen av MÖDs tolkning av bedömningskriteriet är således att solcellsanläggningar på jordbruk innebär ändrad markanvändning, trots att en möjlighet till fortsatt brukande av jorden föreligger. Reglerna i 3 kap. miljöbalken blir därmed tillämpliga.

### 4.3 Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tar sikte på att skydda och värna hushållningen av mark- och vattenområden. 3 kap. miljöbalken ska främja goda och genomtänkta avvägningar mellan olika intressen eller önskemål om marken.<sup>99</sup> Syftet med bestämmelserna är även att de ska fungera som just avvägningsregler när det föreligger flera väsentliga användningsområden för marken. I 3 kap. 1 § miljöbalken finns en generell avvägning inbyggd som kompletterar de andra bedömningar som ska göras i kapitlet.<sup>100</sup> Den generella avvägningen bygger på att mark ska användas för de ändamål som är mest lämpade utifrån förutsättningarna på marken, samt att företräde ska ges till sådan användning som medför en allmän god hushållning, 3 kap. 1 § miljöbalken. Här kommer även målsättningsregeln i 1 kap. 1 § miljöbalken om hållbar utveckling in, marken ska användas på ett sätt som tryggar från en god ekologisk, social, kulturell och samhällssynpunkt långsiktig god hushållning av området och naturresurserna.<sup>101</sup> I förarbetena framhålls dessutom vikten av att undersöka möjligheten till samexistens för motstridiga intressen som konkurrerar om samma markområde.<sup>102</sup> Den relevanta regeln för intressekonflikten mellan solceller och jordbruk finns i 3 kap. 4 § miljöbalken, där bland annat brukningsvärd jordbruksmark skyddas.

#### 4.3.1 Skyddet för brukningsvärd jordbruk i 3 kap. 4 § miljöbalken

I 3 kap. 4 § miljöbalken konstateras det att både jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Jordbruket har inte fått den högsta skyddsstatusen som riksintresse, men benämningen som nationell betydelse medför ändå att jordbruket har en viss särställning och är berättigat skydd vid en intressekonflikt.<sup>103</sup> I andra stycket av paragrafen har även ”brukningsvärd jordbruk” fått ett särskilt skydd mot att marken tas ur bruk. Brukningsvärd jordbruk anses föreligga när marken är särskilt lämpad för jordbruksproduktion med hänsyn

---

<sup>96</sup> Se M 1026-22, s. 2; M 15064-21, s. 3.

<sup>97</sup> Se MÖD 2024:12, s. 7.

<sup>98</sup> Se M 6624-23; M 8658-23.

<sup>99</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 29.

<sup>100</sup> Se Michanek, kommentaren till 3 kap. 1 § Miljöbalken.

<sup>101</sup> Se Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 29.

<sup>102</sup> *Ibid.*, del 2, s. 29.

<sup>103</sup> Se Bengtsson, Bjällås, Rubenson och Strömberg, kommentaren till 3 kap. 4 § Miljöbalken.

till läget, markens särskilda egenskaper samt övriga förutsättningar.<sup>104</sup> Själva begreppet brukningsvärd jordbruk har ansetts vara spretigt och inte helt enkelt att definiera eftersom det varierar i många hänseenden och i individuella fall. En utgångspunkt är ganska självförklarande att jordbruksmark som brukas är brukningsvärd.<sup>105</sup> Jordbruksmark som inte längre brukas, men som i närtid har gjort det, utgör också brukningsvärd jordbruksmark.<sup>106</sup> Eftersom vissa åtgärder, som att bygga bostäder på brukningsvärd jordbruksmark, riskerar att förstöra marken för framtida jordbruk är det naturligt att paragrafen även har till syfte att skydda ett framtida behov. Även länsstyrelsen menar att tolkningen är bred och även inkluderar jordbruksmark som ligger i träda eller inte är ekonomiskt värdefull för en enskild lantbrukare.<sup>107</sup> Brukningsvärd jordbruksmark är därför ett brett begrepp som inkluderar väldigt mycket av den yta som utgör jordbruksmark, vilket även skapar ett någorlunda brett grundskydd för jordbruksmarken.

Ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark från bebyggelse eller anläggningar får endast ske om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmänt synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk, 3 kap. 4 § 2 st. miljöbalken. Det är dessa tre aspekter, om solcellsanläggningen anses ta jordbruket i anspråk, att behovet av solcellsanläggningen är ett väsentligt samhällsintresse, samt att behovet inte går att uppnås genom att annan mark tas i anspråk, som länsstyrelsen måste bedöma för att godkänna eller avslå en anmälan för samråd. Det tre aspekterna har även resonerats flitigt om i MÖDs praxis och kommer analyseras nedan.

#### 4.3.2 Ianspråktagande i 3 kap. 4 § miljöbalken

Enligt tidigare förarbeten till de nuvarande reglerna om hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska jordbruksmark anses ha tagits i anspråk när en åtgärd på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion.<sup>108</sup> Med varaktigt drar marken ur biologisk produktion menar man alltså att det inte ska vara möjligt att producera grödor och andra livsmedel på marken på grund av den byggnad eller anläggning som är planerad att lokaliseras på platsen.

I ”Första fallet” och ”Andra fallet” var de två solcellsanläggningarna som prövades 1,8 hektar respektive 4,5 hektar stora.<sup>109</sup> Anläggningarna beräknades ha en livslängd på 35 respektive 30 år och skulle monteras i ett flertal rader på ett sätt som innebar att åtminstone marken närmast solcellerna inte skulle gå att brukas. Eftersom det inte gick att bruka en viss del av marken, den del som var belägen under solcellerna, och det här skulle pågå under många år, bedömde MÖD i båda fallen att jordbruksmarken togs i anspråk på ett varaktigt sätt.<sup>110</sup> I domarna

---

<sup>104</sup> Se Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 158.

<sup>105</sup> Se P 4087-15, s. 7.

<sup>106</sup> Se P 4848-16.

<sup>107</sup> Se Länsstyrelsen Västra Götaland, *Länsstyrelsens vägledning om solceller på jordbruksmark*, 2025, s. 7 <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.453819d0194d33c8a902ebf5/1739371116299/lansstyrelsens-vagledning-om-solceller-mark.pdf> [Länsstyrelsen Västra Götaland, *Länsstyrelsens vägledning om solceller på jordbruksmark*].

<sup>108</sup> Se Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 158.

<sup>109</sup> Se M 1026-22; M 15064-21.

<sup>110</sup> Se M 1026-22, s. 3; M 15064-21, s. 3.

fastslog MÖD att det var ovidkommande för bedömningen av ianspråktagande att det relativt enkelt skulle gå att återställa jordbruksmarken utan några större skador genom att dra upp solcellerna ur marken.<sup>111</sup> Samma resonemang används även vid bedömningen av ianspråktagande i ”Fjärde fallet” och ”Femte fallet”.<sup>112</sup>

I det senaste rättsfallet, ”Sjätte fallet”, fastslog MÖD att solcellsanläggningen tog jordbruksmarken i anspråk trots att det förelåg en viss möjlighet till att nyttja marken för slätter och bete.<sup>113</sup> MÖD konstaterar det här utan hänvisning till tidigare praxis, rättsläget tyder därmed på att solcellsanläggningar alltid tar jordbruksmark i anspråk, oavsett om det finns eller inte finns viss möjlighet att nyttja marken för odling. I det ”Tredje fallet” hävdade sökanden även att endast 4,55 hektar av den 232 hektar stora anläggningen skulle täckas av solcellsanläggningen och att fortsatt brukande därför skulle kunna fortgå på en stor del av marken.<sup>114</sup> MÖD menade ändå att om det enbart är en viss del av den totala jordbruksmarken som tas i anspråk, så anses det vara ianspråktagande.<sup>115</sup>

Mot bakgrund av de resonemang som finns i praxis ger MÖD kan därför slutsatsen dras att MÖD för en strikt tolkning av ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark till fördel för skyddet av jordbruket. Trots att förarbetena benämner ianspråktagande av marken som att den inte längre går att producera livsmedel tyder MÖDs strikta uttryck på att man tar det säkra före det osäkra vid exploateringen av jordbruksmarken. Trots att viss fortsatt odling är möjlig så väljer man att skydda jordbruksmarken vilket ger uttryck för en rättsutveckling som rör sig mot ett starkare skydd för jordbruket.

#### 4.3.3 Väsentligt samhällsintresse i 3 kap. 4 § miljöbalken

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk om det behövs för att väsentligen tillgodose ett samhällsintresse, 3 kap. 4 § 2 st. miljöbalken. Väsentliga samhällsintressen har i äldre förarbeten inneburit exempelvis att möta ett bostadsförsörjningsbehov, att bostäder och arbetsplatser är lokaliserade geografiskt nära, att skapa väl fungerande och tekniska försörjningssystem samt att trygga essentiella rekreationsintressen.<sup>116</sup> Byggandet av bostäder är en åtgärd som har varit vanligt förekommande på just jordbruksmark. Om en kommun har bostadsbrist kan jordbruksmarken vara den enda marken som är tillgänglig. Bostäderna kan då få företräde framför jordbruksmarken eftersom byggandet av bostäderna måste ske i den aktuella kommunen för att lösa bristen. Elektricitet kan däremot produceras i en helt annan del av landet, men ändå transporteras till den plats där det behövs, det är således inte en lika stor självklarhet att en energianläggning måste byggas i just det område där det finns en brist på energi.

---

<sup>111</sup> Se M 1026-22, s. 3; M 15064-21, s. 3.

<sup>112</sup> Se MÖD 2024:12; M 8658-23; M 6624-23.

<sup>113</sup> Se M 5118-24, s. 9.

<sup>114</sup> Se MÖD 2024:12, s. 6.

<sup>115</sup> Ibid., s. 8.

<sup>116</sup> Se Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 53.

Som nämnt ovan under kapitel två så är produktionen av energi, och i synnerhet förnybar energi, en oerhört viktig aspekt för den gröna omställningen och uppnåendet av både EU-mål och svenska mål. I de analyserade rättsfallen har domstolen därför föga förvånande fastslagit att en tillräckligt stor solcellsanläggning som kan producera förnybar energi till det allmänna elnätet kan anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse.<sup>117</sup> Frågan blir istället om solcellsanläggning är tvunget att lokaliseras just på jordbruksmarken i det aktuella området, eller om annan mark kan tas i anspråk istället.

#### 4.3.4 Annan mark tas i anspråk i 3 kap. 4 § miljöbalken

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk om det behövs för att väsentligen tillgodose ett samhällsintresse och detta inte kan tillgodoses på ett allmänt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk, 3 kap. 4 § 2 st. miljöbalken. Att annan mark tas i anspråk innebär att alternativa lokaliseringar för solcellsanläggningen måste redovisas. Med ett allmänt tillfredsställande sätt avses att de alternativa lokaliseringarna är fullt godtagbara från en samhällssynpunkt.<sup>118</sup> Det här innebär att alternativa lokaliseringar måste vara tekniskt och funktionellt lämpliga, men även ekonomiskt rimliga.<sup>119</sup> Om det alternativa lokaliseringarna inte uppnår dessa krav kan den föreslagna platsen på den brukningsvärda jordbruksmarken vara acceptabel.

För solcellsanläggningar är den alternativa lokaliseringen särskilt relevant eftersom solcellerna är en mycket flexibel teknik som kan lokaliseras på olika sätt och på många platser. Det finns ingen egentlig koppling eller behov av att just placera solceller på jordbruksmark, förutom det faktum att jordbruksmark normalt är stora platta sammanhängande ytor där solen skiner utan skuggning, vilket maximerar solcellernas energieffektivitet och ekonomiska produktion. En annan anledning till att just jordbruk är populära ytor för solceller är att den mjuka marken gör det möjligt att borra eller skruva ner solcellerna i jorden utan att gjuta någon grundplatta, något som sparar både pengar och tid för sökanden. Det finns dock andra områden som också anses passa väl för solceller. Exempelvis kan parkeringsytor, gamla industriområden eller nedlagda flygfält också erbjuda större sammanhängande ytor där effekten från solcellerna hade varit god. Att utreda flera alternativa ytor eller platser för solcellsanläggningen har genom praxis utvecklats till att bli essentiellt för att sökanden ska få tillåtlighet. I de rättsfall från MÖD som har undersökt för uppsatsen är lokaliseringsfrågan alltid den bedömning som antingen friar eller fäller sökandes ansökan. Mängden alternativ samt kvalitén på utredningen är avgörande för om tillåtlighet ska ges eller inte.

Tidigt i utvecklingen av praxis på området, i ”Första fallet” och ”Andra fallet”, redovisade sökanden inte några alternativa lokaliseringar alls, vilket resulterade i avslag.<sup>120</sup> I ”Första fallet” menade MÖD att trots att solcellsanläggningen var relativt liten, 1,8 hektar, samt att det rörde sig om en privatperson som ville anlägga solcellerna på sin egen fastighet, så räckte

<sup>117</sup> Se M 1026-22, s. 3; M 15064-21, s. 2; M 6624-23, s. 4; M 8658-23, s. 3; M 5118-24, s. 9.

<sup>118</sup> Se Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 53.

<sup>119</sup> *Ibid.*, s. 158.

<sup>120</sup> Se M 1026-22; M 15064-21.

det inte att sökanden hade redogjort för den mest optimala platsen på sin fastighet.<sup>121</sup> I sin utveckling av talan i MÖD menade sökanden att jordbruksmarken vid den valda lokaliseringen endast hade en klassificering på fyra av tio (enligt klassificeringsskalan från 1971 som beskrivits ovan under avsnitt 2.2) och att marken inte gav några större skördar samt var dyr att bruka.<sup>122</sup> Jordbruksmarken fyllde alltså inte ett särskilt stort behov för livsmedelsproduktion. MÖDs avslag av ansökan visade tecken på en relativ strikt tolkning av utredningskraven redan tidigt i rättsutvecklingen. Beviskravet för att visa på alternativa lokaliseringar ligger på den enskilde, men detta innebär inte att det måste vara helt och hållet ekonomiskt rimligt att anläggningen placeras på en annan fastighet. Sökanden måste helt enkelt visa att andra platser har tagits i åtanke, men att den nuvarande platsen är bäst utifrån förutsättningarna.

I ”Fjärde fallet” hade sökanden redovisat flera alternativa lokaliseringar på olika fastigheter och redogjort varför den sökta platsen var bäst utifrån förutsättningarna.<sup>123</sup> De alternativa redovisningarna bestod dock endast av annan jordbruksmark. Eftersom 3 kap. 4 § miljöbalken tar sikte på ”annan mark” än just jordbruksmark ansågs lokaliseringsutredningen inte vara tillräcklig.<sup>124</sup>

I ”Femte fallet” presenterade ett bolag flera alternativa lokaliseringar för solcellsanläggningen.<sup>125</sup> Alla alternativ kretsade kring en specifik anslutningspunkt vid en närliggande nätstation, där ledig kapacitet hade reserverats för bolagets solcellsanläggning.<sup>126</sup> Domstolen höll med bolaget om att det kan finnas stora ekonomiska fördelar, både drift och kostnadsmässiga, med att placera solcellsanläggningen i direkt anslutning till nätstationen. MÖD avslog dock lokaliseringsutredningen eftersom de menade att länsstyrelsen hade lämnat ett utförligt och väl motiverat ställningstagande till varför utredningen inte var tillräcklig.<sup>127</sup> Länsstyrelsen menade att utredningen av lokaliseringen inte endast kan innefatta en enda anslutningspunkt utan bör inkludera alla möjliga anslutningspunkter, åtminstone det som finns inom kommunens gränser.<sup>128</sup> Det spelade alltså ingen roll att bolaget redan hade fått reserverad kapacitet på nätstationen. Det kan tilläggas att mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt godtog bolagets lokaliseringsutredning, till skillnad från både länsstyrelsen och MÖD.<sup>129</sup> Genom fallet tog MÖD ytterligare ett steg mot striktare krav för lokaliseringsutredningen, men gav även länsstyrelsens motivering en stor vikt vid bedömningen. MÖDs bedömning tyder på att lokaliseringsutredningen måste vara omfattande, även när sökanden har visat på ekonomiskt och praktiskt motiverade skäl för en viss lokalisering. Eftersom anläggningen skulle ligga både i anslutning till en redan godkänd solcellsanläggning samt vid en tillgänglig anslutningspunkt, förelåg det stora praktiska och

---

<sup>121</sup> Se M 1026-22, s. 3.

<sup>122</sup> Ibid., s. 2.

<sup>123</sup> Se M 6624-23.

<sup>124</sup> Ibid., s. 5.

<sup>125</sup> Se M 8658-23.

<sup>126</sup> Ibid., s. 4.

<sup>127</sup> Ibid., s. 4.

<sup>128</sup> Ibid., s. 2.

<sup>129</sup> Se M 1501-23.

ekonomiska fördelar för sökanden att placera anläggningen på platsen. Av fallet följer även synsättet att en välmotiverad bedömning från länsstyrelsen kan få en direkt avgörande betydelse i prövningen i MÖD.

”Tredje fallet” anses vara ett vägledande avgörande från MÖD där domstolen redogör för vad sökanden behöver visa när det rör sig om större solcellsanläggningar. Den planerade anläggningen var 232 hektar stor, tillräckligt stor för MÖD skulle anse att det var för svårt för sökanden att visa på konkreta alternativa platser som faktiskt uppfyllde kravet på funktionell lämplighet och ekonomisk rimlighet samt som låg i en relativ närhet till platsen. Eftersom lokaliseringsutredningen ska anpassas efter förutsättningarna för verksamheten behövde inte sökanden visa på några konkreta alternativa platser.<sup>130</sup> MÖD menade dock att vid en avvägning om företräde till jordbruksmarken i 3 kap. 4 § miljöbalken ska även den allmänna bestämmelsen om god hushållning i 3 kap. 1 § miljöbalken beaktas.<sup>131</sup> En avvägning mellan samhällsintresset förnybar energi och samhällsintresset jordbruksmark ska därför ställas mot varandra, trots att sökanden inte hade möjlighet att visa om annan mark kunde tas i anspråk.

MÖD gör flera uttalanden om svårigheten att visa vilket samhällsintresse som bör ges företräde. Det här gäller speciellt för solcellsanläggningar eftersom det saknas styrande föreskrifter, vägledningar och andra styrdokument så som exempelvis kommunala planinstrument för markanvändning som kan ge någon närmare vägledning. Istället menade MÖD att länsstyrelsens bedömning är central eftersom frågan gäller livsmedels- och elförsörjningen och dessa anses vara nationella angelägenheter.<sup>132</sup> Ett av länsstyrelsens jobb är att verka för nationella mål, samtidigt som de ska ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar.<sup>133</sup> Anläggningen planerades att lokaliseras i Helsingborgs kommun, vilket tillhör elområde 4. Länsstyrelsen i Skåne motsatte sig inte sökandens påstående om att behovet av produktion av förnybar energi i området var stort, men att den energiproduktion som man kan få från solceller normalt sker under sommarhalvåret då elbehovet nationellt är som lägst.<sup>134</sup> Länsstyrelsen menade även på att elförsörjningen är en komplex fråga där aspekter som ”momentan efterfrågan, planerbar respektive icke planerbar el, effekt, överföringskapacitet och den gemensamma elmarknaden är av betydelse för den så kallade kraftbalansen i elnätet.”<sup>135</sup> Samtidigt framhöll länsstyrelsen att just Skånes jordbruksmark är den bördigaste i Sverige. MÖD bedömde att det i sökandens ansökan saknades en motivering till varför andra alternativ för producerande av förnybar energi inte kunde uppfylla behovet i området.<sup>136</sup> Domstolen framhöll i samband med det här att sökanden hade behövt visa bland annat en beräkning för produktionen av energi, produktionsförutsättningar, kostnadsaspekter, förutsättningar för återställande av marken och solenergens roll i den nationella och regionala energiproduktionen, allt ställt i jämförelse med andra förnybara energislag.<sup>137</sup> MÖD bedömde

---

<sup>130</sup> Se MÖD 2024:12, s. 8-9.

<sup>131</sup> Ibid., s. 9.

<sup>132</sup> Ibid., s. 10.

<sup>133</sup> Ibid., s. 10.

<sup>134</sup> Ibid., s. 4.

<sup>135</sup> Ibid., s. 10.

<sup>136</sup> Ibid., s. 10.

<sup>137</sup> Ibid., s. 10.

att utredningsunderlaget inte hade visat det här och avslog därför ansökan. ”Tredje fallet” ger en större inblick i vilken utredning som krävs för större solcellsanläggningar. Kraven är högt ställda, sökanden måste jämföra med helt andra energislag och hur de hade påverkat den förnybara energin i området. Utredningskraven på sökanden blir således stora, skyddet för jordbruksmarken blir stärkt, samtidigt som den lokala länsstyrelsen får en stor vikt vid beslutet och en avgörande roll för tillåtligheten även vid överklaganden.

I det ”Sjätte fallet”, vilket även utgör det senaste avgörandet från MÖD, fick sökanden faktiskt tillstånd för en solcellsanläggning på jordbruksmark.<sup>138</sup> Det frivilliga tillståndet i 9 kap. 6 b § miljöbalken nyttjades, vilket dock aktualiserar samma bedömningsgrunder som vid en anmälan för samråd. Sökanden redovisade tio alternativa lokaliseringar för solcellsanläggningen, där tre av förslagen var på annan jordbruksmark och två ansågs uppenbart orimliga för solcellsanläggningen. Fem av alternativen ansågs därför utgöra grunden för lokaliseringsutredningen.<sup>139</sup> MÖD ansåg att dessa fem alternativ var tillräckliga för att ligga till grund för en acceptabel lokaliseringsutredning, ett beslut domstolen tog i ljuset av anläggningens utformning, storleken på nio hektar och att omgivningspåverkan ansågs vara liten. Domstolen resonerade över de uppgifter sökanden hade presenterat i sin utredning, vilket bland annat var kostnadskalkyler, markförutsättningar som områdesskydd eller höga natur- och kulturvärden, närheten till god infrastruktur, närhet till elanslutning vid ett elnät med god kapacitet, samt att bolaget redan hade rådighet över marken. MÖD ansåg att utredningen gav stöd för att intresset av att lokalisera anläggningen på den brukningsvärda jordbruksmarken vägde över samhällsintresset för att bevara marken för livsmedelsproduktion. Att sökanden även hade visat att marken inte lämpade sig väl för större jordbruk med hög avkastning av livsmedelsgrödor var även till solcellernas fördel.<sup>140</sup> Fallet visar att trots att kraven på alternativutredningen är högt ställda betyder det inte att det är omöjligt för en solcellsanläggning att få tillåtlighet på jordbruksmark. Eftersom sökanden hade lämnat in tio alternativa lokaliseringar, och endast fem av dem accepterades, visar det på vikten för sökanden att genomföra en utförlig och noggrann alternativutredning. Länsstyrelsen åsikt var också viktigt för tillåtlighet. Länsstyrelsen uttryckte bland annat att den aktuella jordbruksmarken troligtvis var betydligt lägre än den klassificering av bördighet (7) som marken hade klassificerats som och att behovet av lokalt producerad förnybar energi var högt i länet.<sup>141</sup>

Sammantaget kan det sägas att rättsutvecklingen i de rättsfall som har analyserats visar på en alternativlokalisering som ställer höga krav på sökandens utredning. Både antalet alternativ, samt de aspekter som sökanden har resonerat om i alternativen, spelar in för att få ett tillåtet beslut.

---

<sup>138</sup> Se M 5118-24.

<sup>139</sup> Ibid., s. 9.

<sup>140</sup> Ibid., s. 10.

<sup>141</sup> Ibid., s. 6-7.

## 4.4 Sammanfattande slutsatser

Rättsfallsanalysen i kapitel fyra har framförallt klargjort vilka bedömningskriterier och utredningskrav som kan identifieras ur de rättsfall där MÖD har tillämpat prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Redan tidig praxis fastslog att en solcellsanläggning på jordbruksmark innebär ändrad markanvändning i 2 kap. 6 § miljöbalken, även om viss fortsatt odling kan vara möjlig. Utvecklingen i praxis visar inte på att någon annan bedömning av ändrad markanvändning ska göras, även om sökanden hävdar att en kombinerad användning av solceller och jordbruk är möjlig. Praxis har även visat att ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark sker när en solcellsanläggning planeras på jordbruksmarken, oavsett storleken på anläggningen, varaktigheten eller möjligheten till fortsatt odlande. MÖDs tolkning är restriktiv i förhållande till solcellerna och upprätthåller därmed ett starkt skydd för jordbruket. Att solcellerna, och i utsträckning förnybar energi, kan klassas som ett väsentligt samhällsintresse kan däremot anses vara fastslaget av MÖD. Rättsutvecklingen har framförallt visat på vikten av en genomarbetad lokalisering utredning för att tillåtlighet för en solcellsanläggning ska meddelas. Den fulla vidden för kravet på lokalisering utredningen kan dock inte sägas vara klargjort i och med nuvarande praxis. Fokus i MÖDs resonemang har legat på när lokaliseringen inte är tillräcklig, men de har undvikit att specificera när en utredning anses vara tillräcklig. Det som kan fastslås är att kraven på lokalisering utredningen varierar utifrån anläggningens storlek och förväntad omgivningspåverkan. I vissa fall krävs det att flera olika alternativ redovisas, medan det i andra fall inte krävs någon redovisning av konkreta alternativa platser. För större anläggningar ställs däremot höga krav på att sökanden utreder hur andra energislag som tar upp mindre eller ingen jordbruksmark alls kan tillfredsställa behovet av förnybar energi i en region, vilket är en krävande utredning som kräver betydande underlag.

Generellt kan sägas att tolkningen och avvägningen i MÖDs praxis är restriktiv för solcellsanläggningar på jordbruksmark. Domstolen visar en relativt låg tolerans mot intrång i jordbruksmarken och har valt att tolka bestämmelserna till fördel för bevarandet av jordbruket. Med tanke på den tydliga politiska riktning, se ovan under avsnitt 2.2.1, som har tagits för att bevara och stärka jordbruksmarken i Sverige för att trygga livsmedelsproduktionen och skapa en stark beredskap, så kan MÖDs praxis sägas ligga i linje med det här. Praxis visar tydligt att jordbruket värderas högt och att intrång undviks, om det inte är mycket tydligt att marken bättre används till att producera förnybar energi. Utvecklingen i praxis verkar även visa ett samband med intresset för solcellsanläggningar på jordbruksmark. År 2022 var antalet godkända anläggningar på jordbruksmark som högst. Sedan dess har både medelstorleken och maxstorleken på anläggningarna sjunkit.<sup>142</sup> Eftersom trenden sammanfaller nästan exakt med de första rättsfallen i november 2022 verkar det finnas ett samband mellan MÖDs restriktiva bedömning och utbyggandet av solcellerna på jordbruksmarken. Även antalet ärenden inkomna till länsstyrelsen föll under 2024 vilket tyder

---

<sup>142</sup> Se Miljömålsrådets arbetsgrupp Nationell lägesbild, *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning – stora solcellsanläggningar på mark*, 2025, s. 18.  
[https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2025/05/2025-06-16-Henrik-Sandberg\\_KSLA.pdf](https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2025/05/2025-06-16-Henrik-Sandberg_KSLA.pdf) [Miljömålsrådets arbetsgrupp, *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning – stora solcellsanläggningar på mark*].

på att rättsutvecklingen har lett till ett minskat intresse för etableringen av solcellsanläggningar.<sup>143</sup> Istället verkar trenden för solcellsanläggningar på skogsmark öka.<sup>144</sup>

Tillåtna solcellsanläggningar har minskat till följd av rättspraxis. Den strikta tolkningen av avvägningen till fördel för jordbruket innebär dock inte att MÖDs rättsutveckling i sig är en hindrande faktor för en ändamålsenlig prövning. För att identifiera hindrande respektive främjande faktorer för en ändamålsenlig prövning kommer istället konsekvenser av MÖDs rättsutveckling och den rättsliga konstruktionen av anmälan för samråd analyseras.

---

<sup>143</sup> Se *Solparksstatus 2024*, s. 5.

<sup>144</sup> Se Miljömålsrådets arbetsgrupp, *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning – stora solcellsanläggningar på mark*, s. 19.

## 5. Följder av praxisutvecklingen och prövningen

### 5.1 Inledning

För att prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark ska anses vara ändamålsenlig behöver de avsedda effekterna med lagstiftningen få utslag i tillämpningen. Som har identifierats i kapitel två till fyra så betyder en ändamålsenlig prövning att prövningsmodellen anmälan för samråd behöver kunna facilitera en väl underbyggd avvägning mellan förnybar energi och jordbruksmark, samtidigt som själva prövningen är enhetlig, rättssäker och förutsägbar. Tillämpningen av relevanta rättsregler behöver vara i linje med deras syfte och miljöprövningen bör uppfylla överhängande rättsliga krav. Eftersom en prövning inom miljörätten bör innehålla de här aspekterna för att få avsedda effekter måste även prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark göra det för att anses vara ändamålsenlig.

I kapitel fem analyseras därför vilka rättsliga och praktiska konsekvenser som MÖDs tolkning i praxis och nuvarande konstruktion av anmälan för samråd för med sig för prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Genom att identifiera och analysera konsekvenser av både rättspraxis och den rättsliga konstruktion av prövningen är det möjligt att dra slutsatser om vilka främjande och hindrande faktorer som finns för en ändamålsenlig tillämpning av solcellsanläggningar på jordbruksmark.

### 5.2 Rättsliga och praktiska konsekvenser av anmälan för samråd

Anmälan för samråd är den prövningsmodell som har använts flitigast för att pröva tillåtligheten av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Som vi har sett ovan under avsnitt 3.2.2 är den avsedda effekten av anmälan för samråd till stor del att fånga upp verksamheter eller åtgärder som riskerar att påverka naturmiljön, men som inte träffas av någon annan tillåtlighetsprövning i miljöbalken. Eftersom anmälan för samråd kan ses som ett komplement till reglerna om tillstånds- och anmälningsplikt är konstruktionen inte anpassad eller utformad för att pröva den omgivningspåverkan eller intressekonflikt som kan uppstå av framförallt större solcellsanläggningar.

Även länsstyrelserna själva har gett uttryck för att anmälan för samråd inte är ett adekvat sätt att pröva solcellsanläggningar på. Länsstyrelserna i sydlänen skickade 2023 en skrivelse till Klimat- och näringslivsdepartementet på att det kraftiga ökandet av anmälningar för solcellsanläggningar på jordbruksmark och sättet det prövades på var ett problem. Man föreslog då att prövningen istället skulle göras utifrån reglerna om tillstånd eller anmälningsplikt i 9 kap. miljöbalken.<sup>145</sup> Länsstyrelsernas uppmaning visar tydligt på de systembrister som finns i prövningsmodellen och att reglerna inte är tillräckliga för att ändamålsenligt pröva solcellsanläggningar. Det finns flera olika problem med anmälan för samråd som prövningsmodellen för solcellsanläggningar på jordbruksmark, vilket i sin tur

---

<sup>145</sup> Se Länsstyrelserna i Kronoberg, Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Skåne och Östergötland, *Tydligare regler för solceller på mark*, 2023, s. 2.  
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.21c8a118188b9f5294013e97/1687159891819/skrivelse%20regelverk%20solceller%20p%C3%A5%20mark.pdf>.

innebär att rättsliga och praktiska konsekvenser för inblandade aktörer i processen uppstår. Fokus ligger på konsekvenser som träffar de mest centrala aktörerna, det vill säga länsstyrelsen, sökanden och enskilda.

### 5.2.1 En prövningsmodell som inte är anpassad för verksamheten

Ett av huvudproblemen med anmälan för samråd är att reglerna inte är anpassade för storleken på vissa av de solcellsanläggningar som prövas. Som nämnts ovan under kapitel fyra har det i praxis anmälts anläggningar som är så stora som 232 hektar.<sup>146</sup> En sådan anläggning motsvarar ytan för ungefär 331 stycken fotbollsplaner.<sup>147</sup> Ju större anläggning det är, desto större är omgivningspåverkan. Anmälan för samråd har en mer begränsad prövningsram än exempelvis ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet och reglerna stipulerar ingen gräns när verksamheter måste prövas utifrån andra regler. Fokus i anmälan för samråd ligger på att pröva åtgärdens påverkan på natur- och kulturmiljö, medan verksamheten i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet även prövas utifrån exempelvis bullernivåer, transporter till och från platsen samt avveckling och återställning av platsen. När anmälan för samråd endast prövar påverkan på natur- och kulturmiljö leder det till en risk att missa väsentlig påverkan på omgivningen. Eftersom det inte finns något krav på sökanden att samråda med berörda parter utöver länsstyrelsen, finns det en risk att omgivningspåverkan för exempelvis enskilda boende i närheten av solcellsanläggningar inte bedöms under prövningen.

Den maximala tidsgränsen på sex veckor från mottaget ärende till att beslutet ska vara lämnat är även det ett tydligt exempel på att reglerna framförallt är anpassad för mindre verksamheter eller åtgärder. Det är mycket svårt för länsstyrelsens handläggare att avgöra miljöpåverkan och utreda redovisade alternativlokaliseringar på endast ett fåtal veckor, speciellt när anläggningarna är större. En kort prövningstid kan resultera i förhastade beslut, eller troligtvis vanligare, utdragna prövningsprocesser där varken länsstyrelsen eller sökanden vet när beslut kan meddelas. Utdragna processer och osäkra beslut kan leda till en hämmande effekt för investeringar, samt en försämrad rättssäkerhet för tagna beslut.

Rättsverkan efter en anmälan för samråd beslut kan också ses som olämplig i förhållande till sökandens säkerhet i beslutet. Ett beviljat tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vilket inkluderar det frivilliga tillstånd, får rättskraft, medan en beviljad tillåtlighet vid anmälan för samråd inte ger rättskraft. Avsaknaden av rättskraften innebär att en tillsynsmyndighet kan ingripa med föreläggande och beslut, så länge de inte är mer ingripande än vad som behövs, även efter att en solcellsanläggning har blivit beviljad och anlagd. Exempelvis kan det vara möjligt att ställa ytterligare krav på sökanden i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Sökanden kan även komma att behöva lämna in en ny anmälan för samråd om förutsättningarna på platsen förändras, eller det kommer nya krav på solcellsanläggningen eller den naturmiljö som påverkas.<sup>148</sup> Avsaknaden av rättskraft kan därför leda till en

---

<sup>146</sup> MÖD 2024:12.

<sup>147</sup> En fotbollsplan är beräknad till 0,7 hektar.

<sup>148</sup> Se Länsstyrelsen Skåne, *Länsstyrelsen Skånes vägledning om solceller på jordbruksmark*, 2024, s. 5. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.68fbc90d193243b379e47ec0/1732525885742/L%C3%A4nsstyrelsen> [Länsstyrelsen Skåne, *vägledning om solceller på jordbruksmark*].

osäkerhet för sökanden, framförallt när anläggningarna är större och kräver mer resurser och investeringar. Vid förändrade naturvärden, ny praxis eller ökade krav kan sökanden behöva ansöka på nytt eller följa nya villkor, vilket försvårar långsiktig projektplanering. En hel del sökanden väljer därför att söka frivilligt tillstånd, trots att processen tar längre tid och kräver ett större beslutsunderlag. Aktörer som vill anlägga mindre anläggningar gynnas därmed, medan större aktörer missgynnas. Mindre solcellsanläggningar riskerar dessutom att inte vara lönsamma eftersom en mindre mängd producerad energi inte alltid innebär att man får tillbaka den ekonomiska investering som har gjorts vid installeringen av anläggningen. Utbyggnationen av storskaliga anläggningar, och därmed större bidrag till produktionen av den förnybara energin, kan därmed stoppas eller haltas. Som nämnt ovan under avsnitt 4.5 så verkar intresset för större anläggningar även ha svalnat något.<sup>149</sup>

Reglerna för anmälan för samråd har även ett antal begränsningar jämfört med tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vilket kan skapa en osäkerhet hos både länsstyrelse och sökande. Vid ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet har prövningsmyndigheten möjlighet att tidsbegränsa tillståndet samt upprätta krav på att sökanden ställer ekonomisk säkerhet. Det finns ingen direkt juridisk klarhet i om det är möjligt för länsstyrelsen att tidsbegränsa tillåtligheten vid anmälan för samråd som en form av försiktighetsmått, eller om en tidsbegränsning inte alls är möjlig.<sup>150</sup> Länsstyrelsen har inte heller möjlighet att ställa krav på att sökanden ska ställa ekonomisk säkerhet som led i försiktighetsmåten, något som är regel snarare än undantag vid tillstånd för miljöfarliga verksamheter. Myndigheten saknar alltså juridiska verktyg som eventuellt krävs för att säkerställa att exempelvis hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken efterlevs. Om det inte är möjligt att minimera miljörisiker eller omgivningspåverkan med försiktighetsmått kan det leda till att större risker tas av länsstyrelsen vid tillåtlighet i vissa beslut. För sökandens del kan avsaknaden av kravet på ekonomisk säkerhet snarare vara en fördel, eftersom det innebär att man slipper en ekonomisk risk om tillståndet inte skulle följas. En obalans i ansvarsfördelningen skapas där en större del av risken förskjuts till länsstyrelsen, och i slutändan även miljön. Avsaknaden av juridiska verktyg kan göra att länsstyrelsen antingen beviljar tillåtlighet trots höga risker, vilket kan leda till att miljörisiker accepteras, eller att länsstyrelsen väljer att neka tillåtlighet till att projekt som egentligen borde fått tillåtlighet.

Sammantaget kan sägas att anmälan för samråd inte är anpassad att pröva större solcellsanläggningar, vilket leder till utdragna processer som riskerar att missa bedömningar kring omgivningspåverkan. För sökanden finns det en även reell möjlighet att tillsynsmyndigheten förelägger ytterligare försiktighetsmått efter beviljad tillåtlighet, vilket skapar både en ekonomisk och en juridisk osäkerhet för sökanden. Prövningsmodellen saknar även en del juridiska verktyg jämfört med tillstånd för miljöfarliga verksamheter. Det finns inte en lika stor tillförlitlighet i hur länge anläggningen kommer vara på plats, eller vad som händer om sökanden går i konkurs och inte har råd att sköta en avveckling av solcellerna på platsen. Det skapar onödiga miljörisiker för den jordbruksmark där tillåtlighet blir beviljad,

---

<sup>149</sup> Se Miljömålsrådets arbetsgrupp, *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning – stora solcellsanläggningar på mark*, s. 18.

<sup>150</sup> Se Region Skåne, *solsambruksrapport*, s. 40.

framförallt när det är större anläggningar som har en tydligare inverkan på naturmiljön. De identifierade faktorerna kan därmed anses vara hindrande för en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på jordbruksmark.

### 5.2.2 Risk för en oenhetlig prövning i länsstyrelserna

Tillämpningen av regleringen kring anmälan för samråd på solcellsanläggningar på jordbruksmark och avsaknaden av tydlig och uttömmande praxis för bedömningar i prövningen riskerar att leda till en oenhetlig prövning för sökanden i länsstyrelserna. Ramarna för prövningen i anmälan för samråd är otydliga och varierar beroende på vilken länsstyrelse som sköter anmälan. Miljösamverkan Sverige har skapat ett handläggarstöd för att hjälpa länsstyrelserna att skapa en mer enhetlig prövning av solcellsanläggningar på mark.<sup>151</sup> Handläggarstödet är dock inte juridiskt bindande för länsstyrelserna och det finns ingen garanti att den följs.

Ett tydligt exempel på osäkerheten är vilken mängd material eller underlag som sökanden kan förväntas presentera, framförallt i förhållande till den alternativa lokaliseringen. En osäkerhet kan även skapa en ineffektivitet i prövningen genom att kompletteringar kan behöva krävas, vilket kan agera som en flaskhals i processen. Kompletterande material eller krav på att sökanden ska genomföra mer utförliga utredningar innebär även en större osäkerhet för vilken ekonomisk investering som en anmälan för samråd kan förväntas innebära för sökanden. En ineffektiv process där bedömningar kan variera beroende på vilken länsstyrelse som hanterar ärendet och som riskerar att bli dyrare än förväntat för sökanden leder till oenhetlig prövning och en sämre rättssäkerhet.

En styrka i prövningsmodellen är dock den flexibilitet som uppstår när varje enskild länsstyrelse får stor frihet att avgöra beslut. Eftersom länsstyrelsen i det aktuella länet har en bred och djup kunskap om området kan det vara fördelaktigt att de ges utrymme för individuella prövningar i fall till fall. På det sättet kan varje enskilt ärende prövas utifrån de ramar som kan tänkas vara nödvändiga. Vikten av ett väl motiverat ställningstagande från länsstyrelsen har även fått uttryck i praxis, där MÖD i flera domar i rättsfallsanalysen gjorde sin slutgiltiga bedömning baserat på länsstyrelsens motivering. MÖD har således gett länsstyrelsens bedömningar en stor vikt, vilket tyder på att domstolen anser att myndigheten har den kunskap som krävs för att hantera ärendena.

Sökandens val mellan att anmäla för samråd eller att söka ett frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken skapar även en skillnad i hur ärendet rent praktiskt prövas. Om sökanden väljer anmälan för samråd prövas ärendet i länsstyrelsen av en naturprövningshandläggare, medan ett frivilligt tillstånd hanteras och prövas av miljöprövningsdelegationen på länsstyrelsen, vilket består av en ordförande som är jurist och en miljöakkunnig.<sup>152</sup> Ett beslut genom miljöprövningsdelegationen går således oftast igenom flera personer, medan en

---

<sup>151</sup> Se ”Solcellsanläggningar på mark”, Miljösamverkan Sverige, u.å, Hämtad 2025-10-17 från <https://www.miljosamverkansverige.se/natur/solcellsanlaggningar-pa-mark/>.

<sup>152</sup> Se Region Skåne, *solsambruksrapport*, s. 83.

anmälan för samråd enbart skulle kunna gå igenom en person. För handläggaren som hanterar anmälan för samråd kan det även vara problematiskt när solcellsanläggningen är stor och riskerar att påverka miljön runt omkring eftersom miljöprövningen då även blir mer omfattande. Troligtvis är det vanligt att handläggaren då kopplar in andra experter från myndigheten. Större anläggningen kan, beroende på omständigheterna i fallet, ha likheter med miljöfarliga verksamheter, något som handläggaren varken har erfarenhet av eller expertkunskap om.<sup>153</sup> Handläggaren ansvarar även för en hel del andra tillstånd och dispenser parallellt med solcellsanläggningen vilket gör att omfattande ansökningar kan ta upp mycket tid och resurser vilket i sin tur försvårar beslutsprocessen. Avsaknaden av kunskap och bristen på tid kan leda till en negativ förutsebarhet för sökanden och en stor skillnad i bedömningar på olika länsstyrelser, beroende på vem som hanterar ärendet och hur stor arbetsbördan är.

Sammantaget visar analysen att avsaknaden av tydliga ramar för prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark riskerar att skapa en variation i hanteringen av ärenden. Beroende på val av prövningsmodell kan det också leda till geografiskt skiftande beslut där likartade anläggningar bedöms olika beroende på län, handläggare och vald prövningsväg. Den skiftande hanteringen av ärenden resulterar i en bristande prövningsmodell som riskerar att skapa rättsosäkerhet och en sämre tillförlitlighet på att solcellsanläggningar bedöms utifrån samma förutsättningar i hela landet, faktorer som är hindrande för att uppnå en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på jordbruksmark.

### 5.2.3 Risk att inte uppfylla kraven i MKB-direktivet

Som nämnt ovan under avsnitt 3.2.5 finns det krav på att verksamheter eller åtgärder som medför betydande miljöpåverkan ska genomgå en MKB. Eftersom solcellsanläggningar inte återfinns i MKB-direktivets bilaga 1 presumeras inte betydande miljöpåverkan och MKB ska därför inte krävas i varje fall. Däremot återfinns anläggningar som producerar elektricitet i bilaga 2, vilket innebär att sådana projekt alltid ska genomgå en bedömning om betydande miljöpåverkan föreligger.<sup>154</sup> Enligt reglerna om anmälan för samråd kan länsstyrelsen förelägga sökanden att vidta de åtgärder som krävs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön, men det finns ingen skyldighet för myndigheten att bedöma om projektet kan medföra betydande miljöpåverkan eller inte. När inte solcellsanläggningar bedöms utifrån deras miljöpåverkan betyder det att miljöbedömningen i 12 kap. 6 § miljöbalken inte uppfyller kraven i MKB-direktivet.<sup>155</sup>

Miljösamverkan Sverige har i sitt handläggarstöd till solcellsanläggningar på mark uppmanat länsstyrelser att bedöma om sökanden ska utföra ett undersökningssamråd som ett led för att avgöra om betydande miljöpåverkan föreligger och en MKB ska utföras.<sup>156</sup> Miljösamverkan

---

<sup>153</sup> Se Region Skåne, *solsambruksrapport*, s. 83.

<sup>154</sup> Se *MKB-direktivet*, art. 4.2 (a och b).

<sup>155</sup> Se KN2023/04664, *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*, s. 54.

<sup>156</sup> Se Miljösamverkan Sverige. (u.å). *Steg 4 Miljökonsekvensbeskrivning/Miljöbedömning*. Hämtad 2025-10-17 från <https://www.miljosamverkansverige.se/natur/solcellsanlaggningar-pa-mark/steg-4>.

Sverige framhäver dock att föreläggande om en MKB inte ska göras vanemässig, vilket kan riskera att även bedömningen om betydande miljöpåverkan faller bort. Problemet är även att Miljösamverkan Sveriges vägledning inte är juridiskt bindande, det är upp till varje enskild handläggare på länsstyrelserna att välja om den vill använda sig av handläggarsstödet eller inte. När Miljösamverkan Sveriges rekommendationer inte är rättsligt bindande blir det i praktiken den enskilda handläggarens bedömning som avgör om en utredning kring betydande miljöpåverkan ska ske eller inte, det saknas således en förutsägbarhet. Nuvarande prövningsmodell i anmälan för samråd innebär åtminstone en överhängande risk att olika projekt bedöms utifrån olika grunder, där vissa handläggare kräver ett utredningssamråd samt eventuellt en MKB, medan andra handläggare inte alls tar miljöbedömningen i beaktning. Vid ett frivilligt tillstånd försvinner problemet, eftersom ett undersökningssamråd alltid genomförs. Resultatet är att två identiska solcellsanläggningar kan bedömas olika beroende på län, handläggare och intern praxis. Den olika bedömningen skapar inte enbart praktisk oenhetlighet i länsstyrelserna, utan även en strukturell brist i hur EU-rätten genomförs i Sverige.

Den 3 april 2025 överlämnade regeringen en proposition innehållandes förslag på förbättringar för införlivandet av MKB-direktivet i svensk lagstiftning.<sup>157</sup> Propositionen nämner dock ingenting om solcellsanläggningar. Vid remissvaren för promemorian till propositionen<sup>158</sup> tyckte dock både Naturvårdsverket<sup>159</sup> och länsstyrelsen i Västmanland<sup>160</sup> att solcellsanläggningar på jordbruksmark borde utredas och inkluderas i lagändringarna för få en tydligare prövning samt bättre införlivande av MKB-direktivet i svensk rätt. Remissvaren visar på kunskapen hos myndigheter att Sverige riskerar bristande implementering av direktivet och därmed potentiell EU-rättslig kritik eller överträdelseärende.

Ett lagstadgat krav på att en bedömning om projektet innebär betydande miljöpåverkan utifrån kriterierna i MKB-direktivet är nödvändigt för att säkerställa att den svenska lagstiftningen i anmälan för samråd är i linje med det EU-rättsliga direktivet. Att prövningen inte är i linje med MKB-direktivet är således en hindrande faktor för en ändamålsenlig prövning.

#### 5.2.4 Risk att inte uppfylla syftet med Århuskonventionen

Som belyst ovan under avsnitt 3.2.3 har MÖD fastslagit att det inte är rättsligt möjligt för enskilda att överklaga ett beviljat beslut av en anmälan för samråd när klagan hänför sig till enskilda intressen.<sup>161</sup> I och med MÖDs tydliga resonemang finns det inga tvivel om att

<sup>157</sup> Se Prop. 2024/25:153 *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*.

<sup>158</sup> KN2023/04664 *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*.

<sup>159</sup> Naturvårdsverket, *Yttrande över remissen Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*, 2024,

<https://www.naturvardsverket.se/495abb/globalassets/om-oss/yttranden/2024/2024-03-28-yttrande-over-promemoria-ett-forbatttrat-genomforande-av-mkb-direktivet.pdf>.

<sup>160</sup> Länsstyrelsen i Västmanland, *Yttrande över remiss av promemorian Ytterligare steg för ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet (KN2023/04664)*, 2024,

<https://www.regeringen.se/contentassets/b36c5b7f377c4e32af7e46b061069b24/lansstyrelsen-i-vastmanlands-lan.pdf>.

<sup>161</sup> Se MÖD 2024:13.

regleringen inte bryter mot Århuskonventionen. Om syftet bakom konventionen får utslag vid prövningen av framförallt större solcellsanläggningar är desto mer tvetydigt. Århuskonventionen har till syfte att ge allmänheten, där både enskilda individer och miljörättsliga organisationer inkluderas, rätt att bland annat delta i beslut som rör miljöprocesser.<sup>162</sup> Ett annat syfte med Århuskonventionen är att stater ska garantera enskilda möjligheter att bli inkluderade i miljöprocesser där rätten att pröva miljöfrågor ges.<sup>163</sup> Konsekvensen av att reglerna för anmälan för samråd inte direkt tillåter enskilda att överklaga vissa typer av beslut blir att enskilda och deras förtroende för en inkluderande miljöprocess riskerar att försvagas starkt. Även om den svenska lagstiftningen inte formellt strider mot Århuskonventionen, innebär frånvaron av överklagbarhet att konventionens funktionella syfte, att ge allmänheten faktisk möjlighet att påverka miljöbeslut, inte realiserar i praktiken.

En intressant aspekt att ta med sig från rättsfallet där överklagbarheten vid anmälan för samråd prövades är ett konstaterande av MÖD i slutet av domskälen. Enligt MÖD innebär solcellsanläggningar normalt en stor omgivningspåverkan samt höga investeringskostnader för sökanden. MÖD fortsätter med att säga att det faktum att anläggningarna inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt i miljöbalken inte är tillfredsställande för varken enskilda eller sökanden. MÖD avslutar domskälen med att konstatera att det är upp till lagstiftaren att besluta om omgivningspåverkan bör fortsätta prövas i efterhand.<sup>164</sup> Den rättsliga konstruktionen har även fått kritik från annat håll. År 2024 lämnade Sveriges regering ett utkast till rapport om hur landet genomför Århuskonventionen.<sup>165</sup> I de remissvar som rapporten fick finns bland annat kritik från Uppsala universitet avseende just möjligheten för enskilda att klaga på beslut i samband med anmälan för samråd när solcellsanläggningar placeras på jordbruksmark, vilket författarna menar riskerar gå emot artikel 9.3 i Århuskonventionen.<sup>166</sup> Både MÖDs egna domskäl och kritiken från Uppsala universitet stärker behovet att ändra lagstiftningen för att bättre uppfylla Århuskonventionens syfte.

För att undvika en eventuell konflikt med enskilda kan sökanden välja att även i en process för en anmälan för samråd frivilligt inhämta enskilda synpunkter för att utforma solcellsanläggningen med större beaktande av omgivningspåverkan. Men, eftersom det finns en risk att grannarna inte är vänligt inställda till anläggningen kan det frivilliga samrådet få en minimal effekt, då det inte finns något tvång för sökanden att fullt ut beakta grannarnas

---

<sup>162</sup> ”Sammanfattning av följande dokument: Tillgång till information, allmänhetens deltagande och möjlighet till rättslig prövning avseende miljöfrågor (Århuskonventionen)”, European Union, 2018-05-03, <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/access-to-information-public-participation-and-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-convention.html>.

<sup>163</sup> Se Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*, s. 8.

<sup>164</sup> Se MÖD 2024:13, s. 5-6.

<sup>165</sup> Se Klimat- och näringslivsdepartementet, *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen utkast*, KN2024/01733 (Regeringskansliet 2024), <https://www.regeringen.se/contentassets/85aaf635b8f749f4b315239796fc753b/rapport-om-hur-sverige-genomfor-arhuskonventionen-2025.pdf>.

<sup>166</sup> Se Uppsala universitet, *Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*, KN2024/01733), (2024), s. 5. <https://www.regeringen.se/contentassets/85aaf635b8f749f4b315239796fc753b/uppsala-universitet.pdf>

synpunkter i själva projektet. Om sökanden istället väljer att söka ett frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken uppstår inte ett problem kring enskildas eventuella klagande. Eftersom ett avgränsningssamråd utförs i tidigt skede plockas enskilda grannars synpunkter in i projektet och tvingar sökanden att ta hänsyn till aspekterna i den efterföljande MKBn. Själva processen enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken fokuserar inte enbart på projektets påverkan på naturmiljön utan tar även upp potentiell omgivningspåverkan. Prövningen är mer heltäckande vilket gör att all påverkan som större solcellsprojekt för med sig täcks av prövningen, mycket tack vare att både syftena och ändamålen bakom både MKB-direktivet och Århuskonventionen tar sig uttryck i processen. Eftersom konstruktionen och syftet bakom en anmälan för samråd inte är att hantera verksamheter eller åtgärder som riskerar komplex omgivningspåverkan blir det inte heller lämpligt att pröva solcellsanläggningar som just har en stor påverkan.

Prövningen av enskildas överklagbarhet i MÖD har inte varit en engångsföreteelse. MÖD avvisade under år 2024 ytterligare fyra mål med hänvisning till omöjligheten att överklaga ett beslut om anmälan för samråd med åberopande av enskilda intressen.<sup>167</sup> Antalet mål visar på intresset för enskilda grannar att faktiskt involvera sig i beslutsprocessen och de känslor som anläggandet av en solcellsanläggning kan uppbringa. Antalet rättsfall understryker vikten av en prövningsmodell som inkluderar den uppenbara omgivningspåverkan som kan uppstå, något som inte är realiteten i skrivande stund. Den upplevda bristen på deltagande och överklagbarhet från enskilda riskerar således att underminera förtroendet för miljöbalkens legitimitet, särskilt när det kommer till stora projekt som påverkar landskapsbild, fastighetsvärden och naturmiljön. Om den omgivningspåverkan som enskilda anser sig bli träffade av inte prövas vid en anmälan för samråd, kan nuvarande ordning innebära att tillsynsärenden vid länsstyrelsen gör att föreläggande på anläggningen görs. Precis som MÖD skriver i slutet av domskälen innebär anläggningarna en stor omgivningspåverkan och höga investeringskostnader. Att hantera omgivningspåverkan i ett senare stadium och därmed eventuellt förelägga sökanden om försiktighetsmått i ett tillsynsärende riskerar därför att bli ett ekonomiskt resursslöseri, framförallt för sökanden.

För att skapa en reglering där processen för framförallt större solcellsanläggningar bättre beaktar enskildas intressen att vara en del av miljöprocessen behöver lagstiftningen bättre ta hänsyn till syftena bakom Århuskonventionen. Om lagstiftningen gör det kan man säkerställa att både naturmiljön och annan omgivningspåverkan som solcellsanläggningen potentiellt för med sig faktiskt garanteras en prövning innan ett beviljande tas. Man skapar då en lagstiftning som både bättre följer internationella åtaganden för Sverige, men också garanterar en mer förutsägbar prövning där fler aspekter prövas. Avsaknaden för enskilda att överklaga ett beslut om anmälan för samråd är således en hindrande faktor för att uppnå en ändamålsenlig prövning.

---

<sup>167</sup> Se ÖM 13632-23; ÖM 8154-23; ÖM 8154-23; ÖM 9728-23.

## 5.3 Utmaningar och möjligheter för markanvändningen i Sverige

Prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark innebär inte endast att konsekvenser för aktörerna i processen uppstår. Mark- och miljööverdomstolens praxisutveckling samt prövningen genom anmälan för samråd skapar även utmaningar, men också möjligheter, för hur marken i Sverige kan komma att användas i framtiden.

### 5.3.1 Påverkan på planeringen av markanvändning

Genom MÖDs praxis och avsaknaden av planeringsunderlag riskerar prövningen av solcellsanläggningar att få en negativ påverkan över planeringen av mark i Sverige. I praxis har MÖD konstaterat att ett väl underbyggt och motiverat ställningstagande av länsstyrelsen ska tillmätas särskild vikt vid bedömningen av vilket samhällsintresse som bör ges företräde.<sup>168</sup> Domstolens konstaterande kan bero på att MÖD anser att länsstyrelsen har en god inblick i behoven av vilka samhällsintressen som bör prioriteras i regionen, samt att myndigheten besitter en stor kunskap om den lokala geografin. I länen är det dock inte länsstyrelserna som ansvarar för planeringen av markanvändningen, det gör kommunerna.<sup>169</sup>

I Halland har flera kommuner valt att överklaga länsstyrelsens beviljande av solcellsanläggningar på jordbruksmark eftersom kommunerna inte anser att jordbruksmarken bör användas till ändamålet solceller.<sup>170</sup> Motsättningen mellan länsstyrelse och kommun visar alltså på en konflikt om markplaneringen mellan de två aktörerna. Kommunen ansvarar för den översiktliga planeringen av marken i området genom översiktsplaner och detaljplaner, men länsstyrelsen kan bevilja tillstånd till stora anläggningar på jordbruksmark utan att kommunen är mer delaktig i processen än att de lämnar ett yttrande inför det slutgiltiga beslutet.<sup>171</sup> I ett överklagande från Laholms kommun i Halland, meddelade mark- och miljödomstolen i Vänersborg att en beviljad solcellsanläggning på jordbruksmark skulle ändras och istället nekas tillåtlighet. Domstolen gick alltså på kommunens linje och avslag solcellsanläggningen med hänvisning till en otillräcklig lokaliseringstudning från sökandens sida.<sup>172</sup> Överklagan från kommunen visar på den bristande samordning som finns mellan planering av markanvändning och prövningen av solcellsanläggningar där länsstyrelserna har getts särskild vikt.

<sup>168</sup> Se t.ex. MÖD 2024:12; M 8658-23; M 6624-23.

<sup>169</sup> Se Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*,

<https://dengodajorden.se/images/rapporter/Jordbruksverkets-redovisning-av-regeringsuppdrag-starkt-skydd-av-jordbruksmark-och-solesproduktion-tga.pdf>, (2025), s. 9 [Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*].

<sup>170</sup> Michael Larsson, ”Pålsson (S) om solcellsparker på åkermark: ”Överklaga allt”, *Hallandsposten*, 2025-10-17 <https://www.hallandsposten.se/nyheter/halmstad/palsson-s-om-solcellsparker-pa-akermark-overklaga-allt.784c51cb-5893-4299-abd1-8c6e52512098>; Henrik Williamsson, ”Kommunen går till rätten för att slippa solcellspark”, *Hallandsposten*, 2025-01-09, <https://www.hallandsposten.se/nyheter/laholm/kommunen-gar-till-ratten-for-att-slipa-solcellspark.40f79774-42a2-494b-b95a-b411ee53c8f9>.

<sup>171</sup> Se Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*, s. 9.

<sup>172</sup> Se Mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, mål nr M 5970-24, s. 5.

Eftersom avvägningen mellan förnybar energi och jordbruksmark görs genom hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken får länsstyrelsen genom prövningen ett stort ansvar för övergripande markfrågor. Länsstyrelsen förväntas kunna ta beslut utifrån hur marken ska och bör användas för att uppnå samhällsintressen, vilket kan anses kräva en hel del från en individuell myndighet och särskilt från en enskild handläggare. I rättsfallet MÖD 2024:12 menade domstolen att sökanden skulle motivera "...solelproduktionens roll i den nationella och regionala kraftförsörjningen...".<sup>173</sup> I och med domstolens yttrande kan det tolkas som att sökanden i sin ansökan och länsstyrelsen i sin bedömning ska planera i vilken utsträckning solelen ska få för betydelse i planeringen av förnybar energi. Planeringen över mängden förnybar energi i elområdena i Sverige borde rimligtvis ligga på andra parter så som staten eller kommunen, inte på myndigheter i enskilda beslut om anläggningars tillåtlighet.

I Sverige finns ingen nationell plan eller strategi för utbyggnaden av solceller, istället är expansion helt och hållet marknadsstyrd. Det gör att det blir upp till länsstyrelsen att avgöra om solcellerna bör placeras på jordbruksmarken baserat på vilka väsentliga intressen i samhället som ska få prioritering, utan att de har någon riktlinje att luta sig mot avseende markanvändningen. Vissa kommuner har försökt att planera in och peka ut lämpliga områden för större solcellsanläggningar i deras översiktsplaner, men eftersom dessa inte är juridiskt bindande kan det endast användas som stöd vid enskilda beslut.<sup>174</sup> Det finns inte heller någon nationell kartläggning över kommunernas planering av jordbruksmarken eller något lagstiftat krav för planering på regional nivå.<sup>175</sup> Avsaknaden av underlag för nationell kartläggning gör att den graderingsskala av jordbruksmark som introducerades 1971 ibland fortfarande nyttjas, trots att den sedan lång tid tillbaka anses vara utdaterad.<sup>176</sup> Ett centralt problem är just det att dagens utbyggnad av solceller saknar övergripande planering. Avsaknaden av övergripande planering leder till att miljöbalkens krav på långsiktig och hållbar hushållning inte får genomslag, eftersom bedömningarna görs projekt för projekt utan ett samlat beslutsunderlag.

Solceller har potentialen att utöka Sveriges energikapacitet, både på kort och lång sikt, och därigenom bidra till uppfyllandet av Sveriges miljömål. En nationell strategi över utbyggandet skulle kunna bidra till en vägledning för hur länsstyrelser bör värdesätta energislaget och hur solcellerna bör prioriteras gentemot andra markanvändningar. För att ytterligare ta steg mot ett tydligare beslutsunderlag skulle en ny graderingsskala eller utpekande av jordbruksmark på nationell nivå innebära att sökanden kan anpassa sin lokalisering till sådan jordbruksmark som inte anses vara betydelsefull för livsmedelsförsörjningen, samt att länsstyrelsen betydligt tydligare får en översikt över länets markanvändning. Kommunen hade då också kunnat peka ut vart man vill se solcellsanläggningar, vilket hade skapat en bättre dialog mellan kommun och länsstyrelse och resulterat i färre markkonflikter mellan de två parterna. Att lyfta upp planeringen för solceller

---

<sup>173</sup> Se MÖD 2024:12, s. 10.

<sup>174</sup> Se Miljömålsrådets arbetsgrupp, *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning - stora solcellsanläggningar på mark*, s. 8.

<sup>175</sup> Se Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*, s. 10.

<sup>176</sup> Se Jordbruksverket, *Slutrapport - värdering av jordbruksmark i planprocessen*, s. 1 och Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*, s. 29.

och graderingen av jordbruksmark på en nationell nivå hade även gjort att alla länsstyrelser, kommuner och sökanden får en större kunskapsbas, vilket hade lett till fler och mer förutsägbara ansökningar och beslut där kumulativa effekter av en beviljad ansökan kan förutses.

Genom en tydligare planering och riktning för markanvändningen hade man skapat förutsättningar för att på det stora hela minimera risken för att de bästa jordbruksmarkerna försvinner, samtidigt som man kan nyttja kraften av solen. Avsaknaden av ett systematiskt sätt att hantera markanvändningskonflikter i prövningsmodellen för solcellsanläggningar på jordbruksmark och bristen på nationell strategi eller planering över utbyggandet av solceller skapar istället ett betydande hinder för en ändamålsenlig prövning.

### 5.3.2 Möjligheten till en kombinerad markanvändning genom solsambbruk

En kombinerad markanvändning av solceller och jordbruk i form av solsambbruk är en tydlig lösning på den intressekonflikt som föreligger. Naturvetenskaplig forskning kring solsambbruk pekar på fördelar för både energiproduktionen och jordbruksproduktionen, samtidigt som lönsamheten kan öka.<sup>177</sup> Nuvarande rättsliga implikation från rättspraxis tyder dock på en utmaning att tillåta solsambbruk.

Som visat i rättsfallsanalysen har MÖD valt att tolka både ändring av mark i 2 kap. 6 § miljöbalken och ianspråktagande av jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken strikt.<sup>178</sup> I fallen hävdade sökanden att solsambbruk förelåg eftersom en viss fortsatt odling av marken var möjlig. De solcellsanläggningar som prövades i fallen kan dock inte anses utgöra solsambbruk, utifrån bemärkelsen att jordbruket inte kunde nyttjas till en tillräckligt hög grad för att det skulle anses vara fortsatt brukande av jorden.<sup>179</sup> Domstolen gör dock inte några försök i praxis att utveckla resonemanget om varför anläggningarna inte ansågs utgöra solsambbruk, eller vad som skulle krävas för att anläggningarna skulle klassas som det. Utifrån MÖDs nuvarande bedömning av 2 kap. 6 § och 3 kap. 4 § miljöbalken ser möjligheterna till solsambbruk ut att vara små, även om enskilda omständigheter i varje fall fortfarande är avgörande. Trots MÖDs avfärdande av solsambbruk lämnar exempelvis länsstyrelserna för Västra Götaland och Skåne dörren öppen till en kombinerad markanvändning i sina vägledningar om solceller på jordbruksmark.<sup>180</sup> Om sökanden menar på att det är möjligt att fortsätta bruka marken, och solcellernas tekniska utformning tillåter det, bedömer länsstyrelsen att det finns en chans att åtgärden inte innebär ändrad markanvändning.<sup>181</sup> Länsstyrelsens yttrande är en stark kontrast mot rättspraxis där MÖD tydligt konstaterar att

<sup>177</sup> Se Journal of Cleaner Production, agrivoltaic systems at northern latitudes, s. 13–14.

<sup>178</sup> Se t.ex. MÖD 2024:12, där solcellsanläggningen enligt bolaget utgjorde solsambbruk men där MÖD bedömde att fortsatt brukande av marken var begränsat.

<sup>179</sup> Se Region Skåne, *solsambbruksrapport*, s. 79; Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken* (2025), s. 39, <https://dengodajorden.se/images/rapporter/Jordbruksverkets-redovisning-av-regeringsuppdrag-starkt-skydd-av-jordbruksmark-och-solesproduktion-tga.pdf> [Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*].

<sup>180</sup> Se Länsstyrelsen Västra Götaland, *Länsstyrelsens vägledning om solceller på jordbruksmark*, s. 6;

Länsstyrelsen Skåne, *vägledning om solceller på jordbruksmark*, s. 9.

<sup>181</sup> Se Länsstyrelsen Västra Götaland, *Länsstyrelsens vägledning om solceller på jordbruksmark*, s. 6;

solceller på jordbruksmark innebär ändrad markanvändning. Rättsläget kan för närvarande därför anses vara högst oklart.<sup>182</sup> Att länsstyrelsen i Västra Götaland lämnar möjligheten för solsambbruk öppen för sökanden visar att varje enskild ansökan ska och bör bedömas utifrån de unika omständigheterna på platsen och att lagstiftningen öppnar upp fler öppningar för olika bedömningar än vad nuvarande praxis visar. Det visar även att det krävs en större tydlighet avseende solsambbruket för att möjliggöra en kombinerad markanvändning och på så sätt uppnå flera väsentliga samhällsintressen samtidigt.

För att inkorporera solsambbruket i rättssystemet och göra det till en verklighet kan en juridisk definition vara nödvändig. Konkreta krav för när en solcellsanläggning placerad på jordbruksmark innebär tillräckligt fortsatt brukande av jorden för samexistens hade gjort det tydligare för både länsstyrelsen och sökanden under tillåtlighetsprocessen. Eftersom ett av syftena i 3 kap. 1 § miljöbalken är att man alltid ska sträva efter att pröva möjligheten till en kombinerad användning av ett markområde, hade en ökad möjlighet till solsambbruk även uppfyllt ändamålet med lagstiftningen bättre.<sup>183</sup>

En effektiv solsambbruksanläggning kan nå flera samhällsmål samtidigt genom att både behålla en stark livsmedelsproduktion och en hög produktion av energi.<sup>184</sup> Solsambbruk innebär dock inte att anläggningens omgivningspåverkan helt försvinner. Andra aspekter, så som det visuella intrånget i landskapsbilden och en eventuell fysisk påverkan på enskilda genom reflexioner av solljus på cellerna, kvarstår. Solsambbruket representerar dock en bra mellanväg där en viss del av jordbruksmarken, den del som särskilt passar för en samexistens mellan solceller och fortsatt brukande, skulle kunna utgöra en mycket effektiv användning av marken. En juridisk definition som precist fastställer vilka krav som ska ställas på en solsambbruksanläggning för att samexistens ska accepteras hade både förtydligt tillåtlighetsprocessen för involverade aktörer och inneburit att regleringen är mer ändamålsenlig utifrån 3 kap. 1 § miljöbalken. Genom att tydliggöra när och hur solsambbruk blir aktuellt hade tillåtlighet troligtvis kunnat ges i högre utsträckning. En tydligare reglering som framhäver möjligheten till kombinerad markanvändning hade då skapat ett starkare incitament till solenergibolag att etablera sig på den svenska marknaden. En etablering av solsambbruk hade gynnat produktionen av förnybar energi i stort, men också gett lantbrukare en stabil källa till inkomst genom att arrendera ut mark till sökanden. Alternativt hade även fler lantbrukare fått möjlighet att själva investera i solceller på den egna gården, vilket hade stärkt ekonomin och säkerställt att livsmedelsproduktionen bibehålls inom Sveriges gränser, i linje med den politiska strategin Livsmedelsstrategin 2.0.

Avsaknaden av MÖDs nuvarande tolkning av tillåtligheten till solsambbruk genom 2 kap. 6 § miljöbalken och 3 kap. 4 § miljöbalken innebär en förlorad möjlighet till en markanvändning som kan kombinera motstående intressen och därmed gynna både livsmedelsproduktionen och den förnybara energin. Kombinerade markanvändningar kan vara en nyckel för att så

---

<sup>182</sup> Se Region Skåne, *solsambbruksrapport*, s. 79.

<sup>183</sup> Se Michanek, kommentaren till 3 kap. 1 § miljöbalken (Karnov); Prop. 1997/98:45 *miljöbalk*, del 2 s. 30.

<sup>184</sup> Se Jordbruksverket, *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*, s. 39.

långt som möjligt skapa förutsättningar för att nå framtida behov. En tydlig definition av solsambruk är för närvarande även en hindrande faktor för att uppfylla syftet bakom 3 kap. 1 § miljöbalken om att intressen för markanvändning ska så långt som möjligt kombineras. En kombinerad markanvändning hade således varit en främjande faktor för en ändamålsenlig reglering.

## 5.4 Sammanfattande slutsatser

Det femte kapitlet har tagit sikte på att besvara vilka rättsliga och praktiska konsekvenser som provningsmodellen anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för med sig på aktörer i processen, samt vilka utmaningar och möjligheter provningen har på markanvändningen. Det första som kan sägas är att provningsmodellen inte är utformad för den storlek och den påverkan på miljön och människors hälsa som anläggningarna riskerar att föra med sig. Eftersom anmälan för samråd har en mer begränsad provningsram än jämförelsevis en provning av en miljöfarlig verksamhet kan begränsningen leda till att länsstyrelsen har svårt eller inte kan utföra provningen i tid på sex veckor, tidsbegränsa tillståndet till en viss bestämd tid eller kräva en ekonomisk säkerhet ifall det skulle uppstå miljöskador som sökanden inte kan ersätta. Eftersom de här aspekterna leder till att provningen riskerar att missa omgivningspåverkan, skador på miljön och en ineffektiv process kan de konstateras innebära hindrande aspekter för en ändamålsenlig provning.

En annan brist i provningsmodellen till följd av lagtexten och bedömningar i praxis är risken för oenhetlig provning i olika länsstyrelser. Det finns inget lagkrav på när en solcellsanläggning ska bedömas medföra betydande miljöpåverkan och en MKB ska utföras, vilket kan skapa olika krav beroende på vilken länsstyrelse sökanden prövar ärendet i. Det kan också bli en stor skillnad på själva provningen utifrån vilken handläggare som prövar ärendet. En styrka med länsstyrelserna är dock deras särskilda kunskap och lokala förankring i länet, vilket skapar en möjlighet för länsstyrelsen att ta ett korrekt beslut utifrån de föreliggande omständigheterna. Oklara krav i provningen leder till en oförutsägbar provning, vilket hindrar uppnåendet av en ändamålsenlig provning. Den goda lokala förankringen för länsstyrelsen kan dock konstateras vara en främjande faktor för en ändamålsenlig provning eftersom det leder till att fler informativa beslut tas.

Det finns även en osäkerhet huruvida provningsmodellen faktiskt uppfyller kraven i MKB-direktivet vid provningen av solcellsanläggningar. Här behövs det en lagstadgad skyldighet för länsstyrelse att bedöma om betydande miljöpåverkan föreligger eller inte för att bättre uppfylla MKB-direktivet. Att inte vara i linje med EU-rättsliga krav är en hindrande faktor för en ändamålsenlig provning. Avsaknaden av en möjlighet att överklaga anmälan för samråd baserat på enskilda intressen gör att klagandena först får ske i efterhand vid tillsynsverksamheten. Klaganden efteråt genom en tillsynsprocess skapar en osäkerhet för sökanden eftersom det finns en risk att beslutet ändras efter att tillåtelse har givits, men också en lägre tillit för enskilda för lagstiftningen eftersom deras röster inte blir hörda i miljöprocessen. För enskilda grannar till solcellsanläggningarna är provningen därför inte ändamålsenlig utifrån Århuskonventionens syfte att inkludera enskilda i miljöprocesser.

För länsstyrelse och kommuner har solcellsanläggningar på jordbruksmark inneburit att en viss konflikt mellan parterna har uppstått. Praxis har gett länsstyrelsen en stor roll i bestämmandet och bedömningen av länets markanvändning, utan att kommunen har kunnat vara delaktig i det slutgiltiga beslutet. En mer genomtänkt och övergripande strategi på nationell nivå över solcellernas roll för den förnybara energin och en uppdaterad gradering och utpekande av jordbruksmark hade skapat en större kunskapsbas och ett bättre underlag för både sökanden och länsstyrelse. Ett större underlag för markanvändningen kan därför sägas vara en brist som leder till att avvägningen mellan förnybar energi och jordbruksmark inte kan göras på ett ändamålsenligt sätt.

Utan en riktig prövning av solsambbruk i praxis och en avsaknad av en juridisk definition av begreppet är det för närvarande svårt och otydligt om eller hur en anläggning där solceller och jordbruksmark samsas kan tillåtas. Solsambbruk har potentialen att lösa många delar av markkonflikten som finns mellan solceller och jordbruksmark och en samexistens hade varit i linje med 3 kap. 1 § miljöbalken som säger att en kombination av intressen på mark alltid ska prövas. Avsaknaden av en juridisk definition eller en prövning av solsambbruk i rättspraxis innebär att prövningen riskerar att inte ta hänsyn till markeffektiva åtgärder som hade främjat samexistens.

Sammantaget kan sägas att prövningsmodellen i anmälan för samråd brister på flera olika sätt vilket medför ett antal olika rättsliga och praktiska konsekvenser för flera olika aktörer. Det är tydligt att det krävs förändringar i lagtexten för att läka de brister som har identifierats för att på så sätt skapa en mer ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på jordbruksmark. Frågan blir dock om föreslagna lagreformer kan hantera utmaningarna?

## 6. Reformen för prövningen av solcellsanläggningar

### 6.1 Inledning

I det sjätte kapitlet kommer två lagförslag som berör prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark att analyseras. Det första lagförslaget återfinns i den statliga utredning SOU 2024:98, i uppsatsen benämnd som miljö tillståndsutredningen.<sup>185</sup> Det andra lagförslaget återfinns i Region Skånes projekt om solsambbruk.<sup>186</sup> Analysen av de två förslagen kommer framförallt att baseras på utredningen i kapitel fyra och fem i uppsatsen. Alltså analyseras förslagen i hur väl de läker de identifierade utmaningarna i prövningsmodellen anmälan för samråd.

### 6.2 Miljö tillståndsutredningen och Region Skånes rapport

Genom att analysera två olika förslag från två olika aktörer, den ena en statlig och den andra en offentlig regional myndighet, kan förslagen belysa olika typer av perspektiv på förändringar för lagstiftningen avseende solcellsanläggningar på jordbruksmark. Aktörerna fokuserar på olika utmaningar med nuvarande lagstiftning, utmaningar som även har identifierats i den här uppsatsen. Både den statliga utredningen och Region Skånes rapport har dock olika bakomliggande syften som kan vara bra att belysa för att bättre förstå i vilket ljus lagförslagen ses i.

Miljö tillståndsutredningen är en statlig utredning från januari 2025 och hade som uppdrag att utreda hur tillståndsprövningen i miljöbalken kan förkortas och förenklas.<sup>187</sup> Utredningen ger således en mängd olika förslag på hur miljöprövningar och miljö tillstånd i miljöbalken kan effektiviseras, vilket inkluderar bland annat tillåtlighet för solcellsanläggningar. Många av de lagförändringar som föreslås i utredningen är relativt omfattande, och hade, om de antas, förändrat miljöprövningen i Sverige i stort. Utredarna menar att en ny utformning av miljö tillstånden bör utformas för att bättre uppfylla EU-rättsliga krav och att kraven på särskilda verksamheter får genomslag i prövningen.<sup>188</sup> En av de större förändringarna är förslaget om att utforma en ny tillstånds- och anmälningsplikt samt att införa en gransknings- och registreringsplikt för vissa typer av verksamheter eller åtgärder.<sup>189</sup>

Begreppet miljö tillstånd finns även kvar i miljö tillståndsutredningens förslag, men får en ny innebörd och kompletteras med begreppet igångsättningsbesked. Om sökanden får ett tillstånd för en verksamhet till följd av en ansökan om miljö tillstånd ska tillståndet kallas för miljö tillstånd. Om man istället får tillstånd för en verksamhet efter en ansökan om igångsättningsbesked ska tillståndet kallas för just igångsättningsbesked.<sup>190</sup> Igångsättningsbeskedet beskrivs som en enklare tillståndsprocess där en granskning om

---

<sup>185</sup> Det fullständiga namnet är SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.

<sup>186</sup> Region Skåne, *solsambbruksrapport*.

<sup>187</sup> Dir. 2023:78 *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*.

<sup>188</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 1145.

<sup>189</sup> *Ibid.*, s. 1150.

<sup>190</sup> *Ibid.*, s. 1063.

verksamheten kan medföra betydande miljöpåverkan eller inte alltid genomförs.<sup>191</sup> Om verksamheten visar sig medföra betydande miljöpåverkan måste sökanden ansöka om ett miljötillstånd, men om verksamheten inte anses medföra betydande miljöpåverkan får istället ett igångsättningsbesked meddelas. En viktig aspekt att notera med miljötillståndsutredningen är utredningens förslag om att införa en helt ny nationell miljöprövningsmyndighet.<sup>192</sup> Myndigheten föreslår bland annat att ersätta länsstyrelsernas och miljöprövningsdelegationernas prövningar och istället samla alla olika typer av tillståndsprövningar i en och samma nationella myndighet. Att samla prövningar i samma myndighet föreslås öka effektiviteten genom att rutiner och arbets sätt samordnas.<sup>193</sup>

Som nämnt under avsnitt 2.3.3 är Region Skånes forskningsprojekt inriktat på att undersöka och utveckla möjligheterna till solsambbruk i Sverige. I den första rapporten från projektet så ligger fokus på policys och regelverk som särskilt påverkar möjligheten till solsambbruk. I slutet av rapporten lämnar även författarna ett förslag på hur lagstiftningen skulle kunna utformas för att bättre främja solsambbruk i Sverige. Eftersom projektet inte har till syfte att just föreslå förändringar till lagstiftningen är förslaget inte lika utvecklat som i den statliga utredningen. Förslaget är dock intressant eftersom det belyser en särskilt viktig del av solceller på jordbruksmark, nämligen möjligheten till samexistens mellan markintressen.

### 6.2.1 Hur lyder lagförslagen?

Miljötillståndsutredningens förslag bygger på att vissa solcellsanläggningar ska omfattas av den helt nya granskningsplikten. Beroende på om anläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte krävs då antingen ett igångsättningsbesked eller ett miljötillstånd för tillåtlighet. Förslaget placeras i 2 kap. 2 § miljöprövningsförordningen och lyder som följande:

*”Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd anges att granskningsplikt gäller, får verksamheten inte påbörjas och åtgärden inte vidtas utan ett sådant igångsättningsbesked som avses i 20 kap. miljöbalken.*

*Granskningsplikt gäller för*

- 1. sådana verksamheter och åtgärder som avses i bilaga 3 och som inte är tillståndspliktiga, och [...]*<sup>194</sup>

I bilaga 3 till miljöprövningsförordningen finns de verksamhetsbeskrivningar som omfattas av granskningsplikten i regeln ovan. I punkt 55 återfinns anläggningar för produktion av elektricitet, där solkraft inkluderas. Ett undantag till granskningsplikten gäller däremot för solcellsanläggningar som är mindre än en hektar.<sup>195</sup> Det innebär att smärtgränsen för kravet på granskning och igångsättningsbesked är när solcellsanläggningar är större än en hektar.

---

<sup>191</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 1153.

<sup>192</sup> Ibid., s. 1079.

<sup>193</sup> Ibid., s. 1079.

<sup>194</sup> Ibid., s. 312.

<sup>195</sup> Ibid., s. 379.

Sökanden måste således skicka en ansökan till den nya miljötillståndsmyndigheten och kraven på ansökan regleras generellt i 3 kap. 10 § miljöprövningsförordningen. Här finns krav på att ansökan ska innehålla exempelvis förslag på villkor som är nödvändiga för att verksamheten eller åtgärden ska förebygga, hindra eller motverka skada på människors hälsa eller miljö.<sup>196</sup> I 3 kap. 12 § miljöprövningsförordningen föreslås också ett förslag på ytterligare krav specifikt för solcellsanläggningar. Paragrafen reglerar vilka komponenter och vilka bedömningar som ska göras i en ansökan om igångsättningsbesked för solkraftsanläggningar som är större än en hektar.<sup>197</sup>

I Region Skånes rapport finns två förslag på en ny utformning av den nuvarande skyddsregeln för brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken. Förslagen siktar på att utvidga möjligheten till solsambbruk direkt i lagtexten. Författarna till rapporten menar på att utformningen i 3 kap. 4 § miljöbalken redan tillåter solsambbruk, men att ett förtydligande är nödvändigt för att ytterligare tydliggöra möjligheten till solsambbruk. De två exemplena på lagförslagen adderas efter den nuvarande lagtexten i 3 kap. 4 § miljöbalken.

*”Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.*

*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.*

*Med att ta i anspråk enligt första stycket avses att marken inte kan användas för livsmedelsproduktion.”*

Alternativt:

*”Om huvudsyftet med markanvändningen efter ianspråktagandet är fortsatt livsmedelsproduktion får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk trots första stycket.”*<sup>198</sup>

## 6.2.2 Vilka överväganden ligger bakom förslagen?

I miljötillståndsutredningen tas många av de brister som uppsatsen har belyst upp för att motivera förslaget. Bland annat nämns att länsstyrelsen inte har en skyldighet bedöma om solcellsanläggningen medför betydande miljöpåverkan eller inte,<sup>199</sup> att dagens lagstiftning inte är anpassad för prövning av stora solcellsanläggningar,<sup>200</sup> att det saknas vägledning för länsstyrelser i bedömningen av tillåtligheten,<sup>201</sup> att praxis försvårar etableringen av solceller på jordbruksmark,<sup>202</sup> att det finns olika åsikter om prövningen är bättre lämpad att hanteras

---

<sup>196</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 379.

<sup>197</sup> Ibid., s. 324.

<sup>198</sup> Se Region Skåne, *solsambbruksrapport*, s. 93.

<sup>199</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 602.

<sup>200</sup> Ibid., s. 615.

<sup>201</sup> Ibid., s. 615.

<sup>202</sup> Ibid., s. 615.

enligt bygg- och planlagstiftning, som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken eller att den passar som anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken,<sup>203</sup> att en juridisk definition av agrivoltaisk anläggning bör införas<sup>204</sup> och att anläggningarna bör omfattas av bilaga 2 i MKB-direktivet.<sup>205</sup> Lagförslagen utgår alltså till stor del från det som den här uppsatsen också har identifierat som utmaningar i prövningen. Enligt utredningens lagförslag kommer även den nya prövningsmyndigheten att ansvara för själva processen samt de intresseavvägningar som behöver göras.<sup>206</sup> Länsstyrelsen planeras således att främtas sitt ansvar för prövningen, vilket går i linje med utredningens förslag om att samla miljöprövningar i en och samma myndighet för att på så sätt bland annat öka chansen till en enhetlig prövning i hela landet. Andra relevanta parter som har identifierats i uppsatsen och som har ett intresse av att vara en del av processen, så som kommunen, kommer få chansen att medverka i prövningen genom att yttra sig, samt överklaga ett beslut. Konstruktionen liknar nuvarande ordning där kommunen också ges en rätt att yttra sig, samt överklagar beslut som de inte håller med länsstyrelsen om.

Utredningen sätter en nedre gräns på en hektar där granskningsplikten för en anläggning för solceller börjar gälla. Utredarna menar att storleken på anläggningen till viss del kan sägas vara det som faktiskt påverkar omgivningen, till skillnad från exempelvis anläggningens producerade effekt.<sup>207</sup> Gränsen innebär att anläggningar som är mindre än en hektar inte omfattas av den här nya granskningsplikten. Mindre anläggningar kan dock fortfarande komma att regleras av andra regler i miljöbalken, speciellt då de placeras i känsliga naturområden. Utredarna lyfter även behovet av mer vägledning avseende den materiella prövningen och avvägningen mellan intressena vid solcellsanläggningar på jordbruksmark. Det behövs tydligare och mer vägledning för att både myndigheten och sökanden ska kunna göra en tillfredsställande miljöprövning om anläggningen medför betydande miljöpåverkan eller inte.<sup>208</sup>

I Region Skånes projekt lyfts 3 kap. 4 § miljöbalken som en paragraf som inte egentligen hindrar solsambbruk, men som har tolkats för strikt. Författarna menar att rättspraxis de senaste åren har skapat en svårighet för solsambbruk att fungera i tillämpningen av paragrafen, något som även rättsfallsanalysen under kapitel fyra identifierade.<sup>209</sup> Det första redovisade lagförslaget i projektet innebär framförallt ett förtydligande utifrån det som står skrivet i förarbetena till 3 kap. 4 § miljöbalken. I förarbetena beskrivs vad som anses vara ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark och inte, vilket i grund och botten är om marken kan användas för livsmedelsproduktion eller inte.<sup>210</sup> Genom att lyfta fram förarbetena direkt i paragrafen menar författarna att en solsambbruksanläggning som faktiskt kan kombinera solceller och livsmedelsproduktion inte hade aktiverat paragrafen eftersom det

---

<sup>203</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 615.

<sup>204</sup> *Ibid.*, s. 616.

<sup>205</sup> *Ibid.*, s. 1184.

<sup>206</sup> *Ibid.*, s. 1184.

<sup>207</sup> *Ibid.*, s. 1185.

<sup>208</sup> *Ibid.*, s. 1185.

<sup>209</sup> Se Region Skåne *solsambbruksrapport*, 93.

<sup>210</sup> Se Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 158.

hade inneburit att livsmedel fortfarande hade kunnat producerats på marknaden. Det andra förslaget bygger på att ianspråktagande ska vara acceptabelt om huvudsyftet med ianspråktagandet av marknaden är fortsatt livsmedelsproduktion. Vad som anses vara huvudsyftet ska definieras i förarbetena, exempelvis skulle det kunna framgå att en viss mängd livsmedel behöver produceras för att huvudsyftet fortfarande är produktion av livsmedel.<sup>211</sup>

### 6.2.3 Bidrar förslagen till att hantera utmaningarna med prövningen?

Den största förändringen, och den förändring som skapar en tydligare ram för prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark, är att anmälan för samrådet byts ut mot den nya granskningsplikten i den statliga utredningen. Bytet innebär flera stora förändringar och skapar helt nya förutsättningar för parterna som är involverade i processen. Många av skillnaderna mellan nuvarande anmälan för samråd och den nya granskningsplikten kan liknas med skillnaden mellan anmälan för samråd och nuvarande tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Precis som vid ett tillstånd för en miljöfarlig verksamhet kommer sökanden vid ett beslut få rättskraft, vilket skapar en större känsla av säkerhet över att tillåtligheten inte kommer att ändras, vilket det i nuvarande ordning finns risk för. Genom bytet till granskningsplikten garanteras även en prövning om solcellsanläggningen medför betydande miljöpåverkan eller inte, vilket skulle göra att lagstiftningen bättre uppfyller kravet i MKB-direktivet.

Frågetecken kan dock ställas för de anläggningar som inte omfattas av granskningsplikten, alltså anläggningar mindre än en hektar. Eftersom solceller är en flexibel teknik som kan placeras på en mängd olika platser och vinklar, finns det en risk att även anläggningar som inte når upp till en hektar storlek innebär betydande miljöpåverkan. För att få till en effektiv lagstiftning behöver även dessa genomgå någon slags undersökning, för att säkerställa att inte betydande miljöpåverkan föreligger. Troligtvis kommer dock de flesta av de små anläggningarna inte innebära att omgivningen påverkas så pass mycket att en MKB behöver genomföras. En annan aspekt som inte tas upp i utredningen är huruvida storleken på anläggningen kommer innebära att jordbruksmark tas i anspråk på ett varaktigt sätt eller inte. Bedömningen av varaktigt tagit i anspråk kommer att göras i själva prövningen av alla anläggningar som är större än en hektar, men frågan är om anläggningarna under en hektar kommer att genomgå en bedömning? I rättsfall har en anläggning som var 1,8 hektar stor ansetts tagit jordbruksmark i anspråk på ett varaktigt sätt.<sup>212</sup> Att anläggningar som är under en hektar också kan anses ta jordbruksmark i anspråk på ett varaktigt sätt är troligt, men då på en så pass liten yta att omgivningspåverkan eventuellt inte uppstår.

Förslaget om införandet av granskningsplikten innebär även en bättre uppfyllnad av Århuskonventionen. Eftersom den miljöprövning inleds där MKB kan bli aktuellt, innebär det att problemet med att enskilda inte blir en del av beslutsprocessen försvinner. Beslutet kommer även kunna överklagas av enskilda som anses vara sakägare utan att det sker i en tillsynsprocess. Möjligheten att överklaga sparar både resurser för prövningsmyndigheten och

---

<sup>211</sup> Se Region Skåne, *solsambruksrapport*, 93.

<sup>212</sup> Se MÖD M 1026-22.

sökanden genom att omgivningspåverkan inte prövas i efterhand, men det skapar också en större tillförlitlighet till en demokratisk miljöprocess för allmänheten.

I SOU 2024:98 skriver utredarna att vissa parter menar att den praxis som har kommit senaste åren har varit olycklig och försvårar etableringen av solcellsanläggningar på jordbruksmark.<sup>213</sup> Inget i utredningen tyder dock på viljan att lätta upp nuvarande rättsläge till fördel för etableringen av solceller. Även om fler solcellsanläggningar skulle komma att granskas och bedömas för betydande miljöpåverkan, kommer ändå en knäckfråga i tillåtligheten vara lokaliseringen av anläggningen, speciellt när anläggningen planeras på jordbruksmark. Utredarna bedömer att det krävs mer vägledning från Naturvårdsvårdsverket för att kunna hjälpa bedömningen av om det föreligger betydande miljöpåverkan eller inte, men vägledning för lokaliseringsutredningen kan också vara nödvändigt för att få till en bättre prövning.

Planeringen över jordbruksmark på ett nationellt plan ges inte heller något utrymme i miljötillståndsutredningens förslag. Eftersom förslaget fokuserar på att effektivisera miljöprövningen är det inte särskilt märkvärdigt att markplaneringen faller utanför fokuset, men det är ett problem som hade kvarstått. En fördel med att det är länsstyrelsen som prövar solcellsanläggningar på jordbruksmark är att de ofta är väl förankrade i den lokala miljön. Det kan även finnas goda relationer med den lokala kommunen eller de kommuner som finns i länet. Ett skifte till en nationell myndighet att göra planeringen över marken ett ännu större huvudbry. Om inte det finns en planering över markområden kan det skapa stora svårigheter för den nya miljötillståndsmyndigheten och de lokala kommunerna att komma överens om hur marken bör användas, det enda skifte som sker med förslaget är att beslutet över tillåtligheten av anläggningen troligtvis sker geografiskt mycket längre bort än om länsstyrelsen hade tagit beslutet. Behovet av en strategi eller plan för utbyggnaden av solceller, samt en ny uppdaterad överblick över Sveriges jordbruksmarker tror jag skulle bli ännu större om utredarnas förslag blir till verklighet. En fördel med att skifta till en nationell myndighet är dock att det är enklare att få till en enhetlig rutin för tillämpningen och bedömningen av solcellsanläggningar jämfört med när länsstyrelser spridda över landet gör egna bedömningar. Genom en samlad prövning kan även en bättre samverkan ske, vilket säkerställer både en mer enhetlig och rättssäker prövning där liknande fall bedöms utifrån samma ramar.

Till skillnad mot Region Skånes lagförslag finns det ingenting i miljötillståndsutredningens förslag som direkt främjar eller tar hänsyn till en ökad möjlighet till solsambbruk. Som har beskrivits i utredningen under kapitel fyra och fem ger nuvarande rättsutveckling små möjligheter för solsambbruk även om det skulle kunna gå att argumentera för att frågan inte ännu har prövats i MÖD. Miljötillståndsutredningens förslag ger dock inte solsambbruket någon öppning, utan här är det istället upp till rättstillämparen att pröva frågan om den skulle dyka upp. Här finns således fortfarande ett tomrum där lagstiftningen skulle kunna preciseras, eller justeras. I Region Skånes förslag ligger fokus på just att förtydliga lagtexten för att

---

<sup>213</sup> Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 615.

främja solsambbruk. Att öppna upp den strikta tolkningen av ianspråktagande i 3 kap. 4 § miljöbalken hade kunnat innebära att solsambbruk ges en mer framstående plats i lagstiftningen, betydligt mer än nu. För att det ska vara möjligt att ge solsambbruk en framstående plats behövs dock någon form av definition av solsambbruk, vad det innebär och vilka krav som kan ställas på en gård som hävdar sig vara solsambbruk. Precis som Projekt Skåne skriver behövs även ett förtydligande av det introducerade begreppet ”huvudsyftet med markanvändningen” för att lagstiftningen ska vara tillräckligt precis. Att öppna upp för solsambbruket tror jag är rätt väg att gå i framtiden för att skapa en lagstiftning som formas för framtiden. Ett särskilt fokus måste dock ligga på att skapa en definition av solsambbruk som bygger på naturvetenskapliga kunskaper om fortsatt möjlighet till livsmedelsproduktion av vissa eller särskilda grödor när solceller även finns på marken. Det är inte helt klargjort om naturvetenskapen ännu har helt visat att solsambbruk är fullt realistiskt alternativ i den svenska jordbruksbilden.

De två lagförslagen kompletterar således varandra till viss del. Då miljöutredningen inte specifikt berör solsambbruket och Region Skåne inte belyser andra tillämpningsproblem med nuvarande lagstiftning, är en kombination av förslagen en lösning som träffar många av de identifierade utmaningarna. Eftersom förslagen siktar på olika delar av nuvarande lagstiftning, där utredningen vill förändra ramarna för prövningen och projektet vill öppna upp den materiella prövningen av tillåtligheten, finns det en faktisk möjlighet att kombinera de båda förslagen. I praktiken ligger SOU 2024:98 förslag betydligt närmare till hands att faktiskt bli verklighet. Eftersom förslaget kommer från en statlig utredning kan förslaget troligt bli verklighet, även om förändringarna är drastiska. Den sittande regeringen meddelade även under hösten 2025 att den nya miljöutredningen är tänkt att genomföras.<sup>214</sup> En ny myndighet för miljöprövningen kommer sannerligen innebära stora förändringar för den framtida prövningen, inte minst för solceller på jordbruksmark. Eftersom förändringarna ligger långt i framtiden kommer eventuella konsekvenser av en ny myndighet inte att utredas närmare i den här uppsatsen.

### 6.3 Sammanfattande slutsatser

Det sjätte kapitel har tagit sikte på att analysera lagförslagen från SOU 2024:98 samt Region Skånes forskningsprojekt utifrån hur väl de kan bidra till att hantera utmaningar i prövningen. I miljöutredningens lagförslag finns många av de utmaningar som även har identifierats i uppsatsen som överväganden bakom förslagen. Lagförslaget bidrar även till att lösa flera av problemen. Genom förslaget kommer både MKB-direktivet och Århuskonventionen få ett bättre genomslag i svensk rätt eftersom anläggningar större än en hektar kommer genomgå en garanterad undersökning om betydande miljöpåverkan föreligger eller inte, samt ge enskilda som inte har haft tillgång att delta i processen under ett beslutsstadium nu möjlighet att göra det genom att bland annat få rätten att överklaga ett beviljat beslut. Varje beslut ges även rättskraft, vilket skapar en större säkerhet för sökanden. Mer vägledning för bedömningen av betydande miljöpåverkan, samt en samlad

---

<sup>214</sup> Dnr KN2025/01878 *Ny myndighet för miljöprövning*.

miljöprövningsmyndighet skulle också kunna bidra till att skapa en mer enhetlig och rättssäker prövningsmodell.

Frågetecken kan dock ställas på gränsen till en hektar anläggningar som inte är baserade på någon empirisk grund och där betydande miljöpåverkan skulle kunna föreligga trots den mindre storleken. Svårigheten med att planera markanvändningen och på det sättet väga intresset för förnybar energi och jordbruksmark kvarstår också. En tydligare planering, även på nationell nivå, hade kunnat vara hjälpsamt för att skapa bättre vägledning för både sökanden och tillämpare av lagstiftningen. Region Skånes lagförslag fokuserar på att öppna upp möjligheten för solsambbruk, vilket miljöutredningen inte tar hänsyn till alls. För att förslaget ska kunna anses vara precist och effektivt krävs dock ytterligare tillägg, så som en definition av solsambbruk samt förtydliganden av den nya lagtexten i förarbeten. Miljöutredningen och Region Skånes lagförslag kan således sägas komplettera varandra på ett sätt och bidrar på olika sätt till att lösa vissa av de problem som har identifierats i uppsatsens utredning.

Viktigt att notera är dock att miljöutredningens förslag inte direkt ändrar den materiella prövningen, utan förtydligar framförallt ramarna runt den. Hur förslaget faktiskt skulle påverka tillåtligheten av solcellsanläggningar på jordbruksmark är därför svårt att bedöma. Det är fullt realistiskt att den strikta bedömning av exempelvis rekvisiten i 3 kap. 4 § miljöbalken som för närvarande föreligger även skulle fortsätta gälla även om prövningsmodellen förändras. Det som kan konstateras är dock att framförallt miljöutredningen till hög grad bidrar till att läka många av de identifierade utmaningarna i kapitel fyra och fem i uppsatsen, vilket i sin tur hade skapat en mer, men inte helt och hållet, ändamålsenlig prövning

## 7. Slutsatser och avslutande reflektioner

Syftet med uppsatsen har varit att identifiera faktorer som främjar respektive hindrar en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar på brukningsvärd jordbruksmark för att kunna bedöma behovet av rättslig utveckling på området. Det sista kapitlet försöker belysa de viktigaste slutsatserna, utifrån de frågeställningar som ställdes upp i det inledande kapitlet.

- 1. Hur har centrala bedömningskriterier och utredningskrav för sökanden utvecklats i Mark- och miljööverdomstolens rättsfall rörande prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark och vilka följder har praxisutvecklingen haft på tillåtligheten av solcellsanläggningar?*

Flera centrala bedömningskriterier i prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark har utvecklats i MÖDs rättspraxis. Att en solcellsanläggning på jordbruksmark innebär ändrad markanvändning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken verkar vara fastslaget i praxis. Viss fortsatt odlande har inte kommit att påverka den här bedömningen. I 3 kap. 4 § miljöbalken har tre aspekter, om solcellsanläggningen innebär ianspråktagande av mark, om solceller är ett väsentligt samhällsintresse och om solcellerna kan ta annan mark i anspråk, visat sig vara centrala för prövningen. Precis som för ändrad markanvändning i 2 kap. 6 § miljöbalken har bedömningen i praxis inneburit att solcellsanläggningar anses ta jordbruksmarken i anspråk, även om det är möjligt att till viss del fortsatta bruka jorden. Till vilken grad nuvarande rättsläge tillåter solsambbruk är därför inte helt klart. Att solceller, i grunden förnybar energi, är ett väsentligt samhällsintresse är fastslaget av MÖD. Med bakgrund av de uppsatta internationella krav och nationella mål som redogjordes för i kapitel två är det ingen överraskning att MÖD har tolkat förnybar energi som ett väsentligt samhällsintresse. Om annan mark kan tas i anspråk har i praxis utvecklats till att bli det tyngsta utredningskravet för sökanden. Det är inte helt klargjort vilka krav som ställs på sökanden, men flera alternativa lokaliseringar på andra platser än brukningsvärd jordbruksmark ska normalt redovisas. För större anläggningar behöver inte konkreta alternativa lokaliseringar redovisas, men då måste sökanden visa varför just solceller som förnybar energi väger tyngre än jordbruksmarken utifrån bland annat hur andra förnybara källor hade uppfyllt det väsentliga samhällsintresset. Utredningskravet kan konstateras ha utvecklats till att bli strängt.

Praxisutvecklingen och ett något svalnande intresse för solcellsanläggningar på jordbruksmark verkar ha ett tidsmässigt samband. I och med utvecklandet av rättspraxis anmäls både färre och mindre anläggningar. Det är även färre anläggningar som har fått en godkänd tillåtlighet jämfört med innan rättspraxis. Sammantaget visar därför praxisutvecklingen att MÖDs utveckling av bedömningskriterierna och utredningskraven har stärkt jordbrukets skydd gentemot solcellsanläggningarna.

2. *Vilka rättsliga och praktiska konsekvenser uppstår för länsstyrelsen, sökanden och enskilda i prövningen som en följd av prövningsmodellen anmälan för samråd?*

Prövningsmodellen anmälan för samråd leder till ett flertal konsekvenser för länsstyrelsen, sökanden och enskilda. Syftet bakom anmälan för samråd är att vara ett komplement till reglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter, vilket gör att prövningsramen inte är lika omfattande. En mindre omfattande prövningsram innebär att länsstyrelsen saknar flera rättsliga verktyg som kan vara nödvändiga för att säkerställa en ordentlig omgivningspåverkan, framförallt för större anläggningar. Prövningen innebär även en risk för oenhetlig prövning i olika länsstyrelser eftersom det inte är helt klarlagt vilken mängd material som sökanden förväntas presentera. Eftersom länsstyrelserna inte har ett juridiskt krav på att bedöma om en solcellsanläggning kan antas medföra betydande miljöpåverkan riskerar lagstiftningen att inte uppfylla kraven i MKB-direktivet. Avsaknaden av en möjlighet för enskilda att överklaga ett beslut om anmälan för samråd med hänvisning till enskilda intressen innebär att prövningen inte tillfredsställande tar hänsyn till syftena bakom Århuskonventionen. De negativa konsekvenserna utgör hindrande faktorer för en ändamålsenlig tillämpning av prövningen av solcellsanläggningar på jordbruksmark.

3. *Vilka utmaningar och möjligheter kopplat till markanvändningen uppstår genom prövningen?*

Genom en avsaknad av planeringsunderlag och en nationell strategi för utbyggandet av solceller riskerar det att skada prövningen. När länsstyrelsen får en central roll och en stark tyngd att besluta om markkonflikter kan det skada samordningen av markanvändning mellan myndigheten och kommunen. Länsstyrelsens starka roll kan leda till en prövning där länsstyrelser och kommuner hamnar i konflikt i fråga om markanvändningen, vilket riskerar att skapa en ineffektiv och osäker markplanering. Ett större beslutsunderlag för värdefull jordbruksmark på nationell nivå hade assisterat samordningen av markplaneringen mellan kommunen och länsstyrelsen och skapat en prövning som bättre tog hänsyn till markförhållanden.

Avsaknaden av utlåtanden från MÖD eller en juridisk definition av solsambbruk riskerar att missa en konkret möjlighet till samexistens av marken. Solsambbruket har potentialen att hitta en mellanväg för solcellerna och jordbruket som gynnar båda sidor. Tydligare krav på när solsambbruk anses vara acceptabelt hade skapat en samexistens som löser båda sidor av intressekonflikten.

4. *I vilken mån kan föreslagna reformer bidra till att hantera identifierade utmaningar som följer av prövningen?*

De föreslagna reformerna i SOU 2024:98 och Region Skånes forskningsprojekt kan sägas komplettera varandra något eftersom utredningen fokuserar på problemen med prövningsmodellen anmälan för samråd och Region Skånes projekt fokuserar på att öka möjligheterna till solsambbruk. Utredningens förslag är omfattande och skulle innebära en helt

ny prövning av solcellsanläggningar som är större än en hektar. Förslaget innebär att prövningen skiftar till att likna prövningen för en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, vilket hade löst flera av de identifierade problemen i prövningen. Både MKB-direktivet och Århuskonventionen får bättre genomslag, en större omgivningspåverkan av anläggningarna omfattas och rättskraft för beslutet skapas. Region Skånes förslag hade troligtvis ökat möjligheten till solsambbruk, men det krävs fortfarande en juridisk definition av solsambbruket för att förslaget ska få genomslag. Det är således framförallt utredningens förslag som bidrar därför till att uppnå en mer ändamålsenlig prövningsmodell, även om aspekter så som en tydligare nationell planering av solceller eller en uppdaterad utpekande av jordbruksmark hade varit nödvändigt för att säkerhetsställa att avvägningen mellan solceller och jordbruksmark kan göras korrekt.

Sammantaget visar uppsatsen att avvägningen mellan utbyggnaden av förnybar energi och skyddet för jordbruksmark innebär utmaningar som är svåra att lösa inom ramen för nuvarande prövningsmodell. Miljöavvägningar av detta slag är i grunden komplexa, inte minst eftersom de kräver att långsiktiga samhällsintressen vägs mot varandra under förhållanden av osäkerhet och föränderliga politiska prioriteringar. Den restriktiva praxis som har utvecklats i Mark- och miljööverdomstolen kan förstås som ett uttryck för ett starkt skydd och en restriktiv hållning till exploatering av jordbruket till förmån för livsmedelsförsörjningen, men den tydliggör samtidigt begränsningarna i ett system som saknar tillräckliga verktyg för att hantera markanvändningskonflikter på ett förutsebart sätt.

Uppsatsen visar att bristerna i prövningen inte enbart kan härledas till enskilda rättsregler eller tillämpningen av dessa, utan snarare till avsaknaden av tydlig styrning, planering och förutsägbarhet. Särskilt framstår behovet av en mer strukturerad planering av solcellsutbyggnaden och ett tydligare rättsligt ramverk för solsambbruk som centralt för att skapa en framtida prövning som tar hänsyn till fler aspekter av intressekonflikten. Utan sådana kompletterande åtgärder riskerar prövningen även fortsättningsvis att präglas av osäkerhet, höga utredningskrav och oförutsägbara utfall, vilket i sin tur kan hämma både den gröna omställningen och en långsiktigt hållbar markanvändning.

## 8. Käll- och litteraturförteckning

### Offentligt tryck

#### Propositioner

- Prop. 1978/1979:163 *Med förslag till lag om skötsel av jordbruksmark.*
- Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*
- Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*
- Prop. 2024/25:153 *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet.*

#### SOU

- SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*, Civildepartementet.
- SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.
- SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.*

#### Övriga

- NFS 2001:15 *Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*
- SÖ 2005:28 Nr 28 *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor Århus den 25 juni 1998.*
- LI2023/00161 m.fl. *Livsmedelsstrategin 2.0.*
- Dir. 2023:78 *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken.*
- KN2023/04664 *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet.*
- KN2025/01878 *Ny myndighet för miljöprövning.*

#### Internationellt

- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final, 2019.
- Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet,

Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En EU-strategi för solenergi, COM(2022) 221 final, 2022.  
Europeiska kommissionen. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Planen REPowerEU, COM(2022) 230 final, 2022.

## Rättsfall

### Högsta domstolen

NJA 2004 s. 590 I och II.

NJA 2012 s. 921.

### Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2007:6.

MÖD 2015:8.

MÖD 2024:12.

MÖD 2024:13.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr P 4087-15.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr P 4848-16.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 6621-17.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 6622-17.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 15064-21.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 1026-22.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 6624-23.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr ÖM 8154-23.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 8658-23.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr ÖM 9728-23.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr ÖM 13632-23.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, mål nr M 5118-24.

### Mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål nr M 5970-24.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, mål nr M 1501-23.

## EU

Domstolens dom den 24 oktober 1996, C-72/95 Kraaijeveld m.fl.

Domstolens dom den 16 september 1999, C-435/97.

## Litteratur

Barritt, Emily. *The foundations of the Aarhus Convention*. 1:e upplagan. Hart Publishing, 2020.

Hult, Daniel. *Lagstiftningens ändamålsenlighet*. Jure Förlag, 2015.

- Kleineman, Jan., Nääv, Maria, red., Zamboni, Mauro, red. *Juridisk metodlära*. 2:e uppl. Studentlitteratur, 2018.
- Malafry, Melina., Forsberg, Maria., red., Epstein, Yaffa, red. Josefsson, Henrik, red. *En rättslig studie om avvägningen mellan livsmedelsproduktion och förnybar elproduktion. Festskrift till Charlotta Zetterberg: vikten av miljörätten och vikten av att vikta rätt*. Iustus, 2025.
- Michanek, Gabriel, och Zetterberg, Charlotta. *Den svenska miljörätten*. 6:e upplagan. Iustus, 2025.
- Ramberg, Christina., Beshar, Alexander., Carlson, Laura., Croon, Adam., Granmar, Claes., Kleist, David., Leviner, Pernilla., Norée, Annika. *Rättskällor – en introduktion i kritiskt tänkande*. 2:e uppl. Norstedts Juridik, 2024.
- Sandgren, Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. 5:e uppl. Norstedts juridik, 2025.

## Lagkommentarer

- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, och Strömberg, Rolf. Kommentaren till 3 kap. 4 §. Miljöbalken, 22-05-2025, Version 24, JUNO. Norstedts Juridik.
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, och Strömberg, Rolf. Kommentaren till 12 kap. 6 §. Miljöbalken, 22-05-2025, Version 24, JUNO. Norstedts Juridik.
- Michanek, Gabriel. Kommentaren till 3 kap. 1 § Miljöbalken, 2025-11-18, JUNO. Karnov.

## Yttranden

- Naturvårdsverket. *Yttrande över remissen Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*. 2024.  
<https://www.naturvardsverket.se/495abb/globalassets/om-oss/yttranden/2024/2024-03-28-yttrande-over-promemoria-ett-forbatttrat-genomforande-av-mkb-direktivet.pdf>.
- Länsstyrelsen i Västmanland. *Yttrande över remiss av promemorian Ytterligare steg för ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet (KN2023/04664)*. 2024.  
<https://www.regeringen.se/contentassets/b36c5b7f377c4e32af7e46b061069b24/lansstyrelsen-i-vastmanlands-lan.pdf>.
- Länsstyrelserna i Kronoberg, Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Skåne och Östergötland. *Tydligare regler för solceller på mark*. 2023.  
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.21c8a118188b9f5294013e97/1687159891819/skrivelse%20regelverk%20solceller%20p%C3%A5%20mark.pdf>.
- Uppsala universitet. *Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*. KN2024/01733. 2024.  
<https://www.regeringen.se/contentassets/85aaf635b8f749f4b315239796fc753b/upsalaa-universitet.pdf>.

## Vägledning och stöd

Länsstyrelsen Skåne. *Länsstyrelsen Skånes vägledning om solceller på jordbruksmark*. 2024.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.68fbc90d193243b379e47ec0/1732525885742/L%C3%A4nsstyrelsen%20Sk%C3%A5nes%20v%C3%A4gledning%20om%20solceller%20p%C3%A5%20jordbruksmark%202024.pdf>.

Länsstyrelsen Västra Götaland. *Länsstyrelsens vägledning om solceller på jordbruksmark*. 2025.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.453819d0194d33c8a902ebf5/1739371116299/lansstyrelsens-vagledning-solceller-mark.pdf>.

Länsstyrelsen Västra Götaland. *Länsstyrelsens stöd för bedömning av miljöpåverkan från solceller på mark 2025*. 2025.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e51eb54194f024fb223ee90/1740053488403/L%C3%A4nsstyrelsens>.

## Rapporter

Benz, Sandra., Månsson, Anna., Morell, Karin. *Policy och regelverk för att främja produktion av både livsmedel och solet på samma jordbruksmark – analys och rekommendationer – Arbetspaket 1 – Leveransrapport 1.1 Regelverk*. Region Skåne. 2025.

[https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/solbruk-i-skane\\_1.1-regelverk.pdf](https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/solbruk-i-skane_1.1-regelverk.pdf).

Energiföretagen. *Energiåret 2024*. 2025.

[https://www.energiforetagen.se/49e8b1/globalassets/energiforetagen/statistik/energiaret/2024/energiaret\\_2024\\_250701.pdf](https://www.energiforetagen.se/49e8b1/globalassets/energiforetagen/statistik/energiaret/2024/energiaret_2024_250701.pdf).

Energimyndigheten. *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*. 2024.

Energimyndigheten. *Scenarier över Sveriges elanvändning – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050*. 2025.

<https://energimyndigheten.a-w2m.se/System/TemplateView.aspx>.

Jordbruksverket. *Slutrapport – Värdering av jordbruksmark i planprocessen*. 2021.

<https://jordbruksverket.se/download/18.4137e45617d4ac03597d469b/1637920970680/Slutredovisning-mmr-projekt-vardering-jordbruksmark-tga.pdf>.

Jordbruksverket. *Stärkt skydd av jordbruksmark samt solesproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken*. 2025.

<https://dengodajorden.se/images/rapporter/Jordbruksverkets-redovisning-av-regeringsuppdrag-starkt-skydd-av-jordbruksmark-och-solesproduktion-tga.pdf>.

Klimat- och näringslivsdepartementet. *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen utkast*. KN2024/0173. 2024.

<https://www.regeringen.se/contentassets/85aaf635b8f749f4b315239796fc753b/rapport-om-hur-sverige-genomfor-arhuskonventionen-2025.pdf>.

Länsstyrelsen Jämtland. *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta*. 2014.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.8cd5a1b19362fb4fc2>.

Miljömålsrådets arbetsgrupp Nationell lägesbild. *Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning - stora solcellsanläggningar på mark*. 2025.

[https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2025/05/2025-06-16-Henrik-Sandberg\\_KSLA.pdf](https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2025/05/2025-06-16-Henrik-Sandberg_KSLA.pdf).

Nätverket för solparker. *Solparksstatus 2024*. 2025.

<https://greenpowersweden.se/statistik/kartlaggning-av-solparker-2024/>.

## Artiklar

Campana, Pietro Elia., Stridh, Bengt., Hörndahl, Torsten., Svensson, Sven-Erik., Zainali, Sebastian., Ma Lu, Silvia., Eddine, Khalil., Zidane, Tekai., De Luca, Paolo., Amaducci, Stefano., Colauzzi, Michele. "Experimental results, integrated model validation, and economic aspects of agrivoltaic systems at northern latitudes". *Journal of Cleaner Production* 437, (2024).

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652623043937>.

Larsson, Michael. "Pålsson (S) om solcellsparker på åkermark: "Överklaga allt".

*Hallandsposten*, 2025-10-17.

<https://www.hallandsposten.se/nyheter/halmstad/palsson-s-om-solcellsparker-pa-akermark-overklaga-allt.784c51cb-5893-4299-abd1-8c6e52512098>.

Williamsson, Henrik. "Kommunen går till rätten för att slippa solcellspark".

*Hallandsposten*, 2025-01-09.

<https://www.hallandsposten.se/nyheter/laholm/kommunen-gar-till-ratten-for-att-slippa-solcellspark.40f79774-42a2-494b-b95a-b411ee53c8f9>.

## Övriga källor

Europaparlamentet. "Förnybar energi: Ambitiösa mål för Europa". 2024-03-20.

Hämtad 2025-10-13 från

<https://www.europarl.europa.eu/topics/sv/article/20171124STO88813/fornybar-energi-ambitiosa-mal-for-europa>.

European Union. "Sammanfattning av följande dokument: Tillgång till information, allmänhetens deltagande och möjlighet till rättslig prövning avseende miljöfrågor (Århuskonventionen)". 2018-05-03. Hämtad 2025-10-28 från

<https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/access-to-information-public-participation-and-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-convention.html>.

Foyen Advokatfirma. "Fortsatt tuffa krav på lokaliseringsutredningar för solcellsanläggningar". 2025-01-08. Hämtad 2025-12-10 från

<https://www.foyen.se/aktuellt/fortsatt-tuffa-krav-p%C3%A5-lokaliseringsutredningar-f%C3%B6r-solcellsansl%C3%A4ggningar>.

Jordbruksverket. "Jordbruksmarkens användning och antal företag med

- jordbruksmark efter produktionsområde, Gröda, Variabel och År, 2025 och 2003”.  
2025. Hämtad 2025-11-01 från  
<https://statistik.sjv.se/PXWeb/sq/2e4cb6a7-5cce-4bf1-b279-c6361fdff5bd>.
- Jordbruket i siffror. ”Gradering av åkermark: Var finns klass 10 jordarna?”.  
2013-10-1. Hämtad 2025-09-28 från  
<https://jordbruketsiffror.wordpress.com/2013/10/01/gradering-av-akermark-var-finns-klass-10-jordarna/>.
- Jordbruksverket. ”Sveriges livsmedelsberedskap”. 2025-03-2. Hämtad 2025-10-16  
från <https://jordbruksverket.se/beredskap/sveriges-livsmedelsberedskap>.
- Jordbruksverket. ”Träda”. 2025-01-23. Hämtad 2025-09-27 från  
<https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/sam-ansokan-och-all-mant-om-jordbrukarstoden/trada>.
- Klimatpolitiska rådet. ”Det klimatpolitiska ramverket”. u.å. Hämtad 2025-10-13 från  
<https://www.klimatpolitiskaradet.se/det-klimatpolitiska-ramverket/>.
- Lantbrukarnas riksförbund. ”Försörjningsgrad”. 2025-04-09. Hämtad 2025-10-08 från  
<https://www.lrf.se/las-mer/forsorjningsgrad/>.
- Miljösamverkan Sverige. ”Solcellsanläggningar på mark”. u.å. Hämtad 2025-10-17  
från <https://www.miljosamverkansverige.se/natur/solcellsanlaggningar-pa-mark/>.
- Miljösamverkan Sverige. ”Steg 4 Miljökonsekvensbeskrivning/Miljöbedömning”. u.å.  
Hämtad 2025-10-17 från  
<https://www.miljosamverkansverige.se/natur/solcellsanlaggningar-pa-mark/steg-4-miljokonsekvensbeskrivning-miljobedomning/>.
- Regeringen. ”Förändrade skattesubventioner för solceller”. 2024-17-09. Hämtad  
2025-10-08 från  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/forandrade-skattesubventioner-for-solceller/>.
- Region Skåne. ”Solbruk”. 2025-02-21. Hämtad 2025-10-12 från  
<https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/solbruk/>.
- Sveriges Lantbruksuniversitet. ”Lokal energiproduktion behövs – men var?”.  
2025-06-19. Hämtad 2025-10-08 från  
<https://www.slu.se/nyheter/2025/06/lokal-energiproduktion-behovs-men-var/>.
- Sveriges miljömål. ”Jordbrukets utveckling”. 2025. Hämtad 2025-09-28 från  
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-odlingslandskap/jordbrukets-utveckling/>.
- Sveriges miljömål. ”Utsläpp av växthusgaser till år 2030”. 2025-04-15. Hämtad  
2025-10-13 från  
<https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2030/>.
- Sveriges miljömål. ”Utsläpp av växthusgaser till år 2045”. 2025-04-14. Hämtad  
2025-10-12 från  
<https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2045/>.