



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060404

**DOM**  
2024-04-03  
Stockholm

Mål nr  
M 13461-22

Sid 1 (17)

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-10-31 i mål nr M 2479-22, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

1. Länsstyrelsen i Skåne län  
205 15 Malmö

2. Naturskyddsföreningen i Helsingborg, 843001-2099  
c/o B H  
Serpentinvägen 37  
254 82 Helsingborg

### Motpart

Svedberga PV AB, 559260-6015  
World Trade Centre Växjö  
Södra Järnvägsgatan 4 A  
352 36 Växjö

Ombud: S A och M W

## SAKEN

Förbud vid anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om solcellsanläggning på fastigheten X i Helsingborgs kommun

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 26 april 2022, dnr 525-25741-2020, att förbjuda nyanläggning av solceller på fastigheten X i Helsingborgs kommun.

Dok.Id 1993338

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.avd6@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

### YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Länsstyrelsen i Skåne län** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut, i andra hand återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för prövning i sak och i tredje hand återförvisa målet till länsstyrelsen för fastställande av försiktighetsmått.

**Naturskyddsföreningen i Helsingborg** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

**Svedberga PV AB** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall Mark- och miljööverdomstolen skulle anse att ändrade eller kompletterande försiktighetsmått behövs har bolaget begärt att sådana i första hand fastställs av Mark- och miljööverdomstolen.

### UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Länsstyrelsen** har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen med bland annat följande tillägg och förtydliganden.

Mark- och miljödomstolen har felaktigt bedömt att 3 och 4 kap. miljöbalken inte ska tillämpas. Detta innebär att det inte har gjorts någon bedömning gällande jordbruksmarken och alternativa lokaliseringar eller någon intresseavvägning mellan väsentliga samhällsintressen.

Länsstyrelsen anser att elförsörjning och produktion av grön el i största allmänhet är ett väsentligt samhällsintresse. Däremot är inte en enskild solcellsanläggning per automatik ett sådant intresse. Om elförsörjning skulle vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk uppkommer en kollision mellan två väsentliga samhällsintressen. En fråga som möjligen inte uppmärksammats tidigare i lagstiftning och rättstillämpning är den mellan sådana konkurrerande väsentliga samhällsintressen, hur de ska avvägas och i vilket led. En fråga är också var i prövningen denna intresseavvägning ska avgöras. En

sådan intresseavvägning kan naturligtvis ske när det prövas om behovet inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Men denna prövning aktualiseras först efter att man konstaterat att det konkurrerande samhällsintresset är överordnat livsmedelsförsörjningen och bevarande av jordbruksmark på platsen. En avvägning av samhällsintressena först i detta led är därför inte adekvat. Med hänsyn till detta bör en sådan intresseavvägning ske redan i ett steg dessförinnan.

Bolaget har påtalat att behovet av el kommer att öka och att solenergi är ett viktigt tillskott. Länsstyrelsen motsätter sig inte den bedömningen, men kan konstatera att elförsörjning är en komplex fråga. Kraftbalans, effekt, planerbar respektive icke planerbar el och den gemensamma elmarknaden är exempel på parametrar som styr tillgången, inte bara produktionen av el som sådan. Svenska kraftnät har i en rapport 2022 prognosticerat att nettoöverskottet av elproduktion är ökande med en export av cirka 20 procent av den totala elproduktionen i landet. Livsmedelsproduktionen är däremot konstant minskande och självförsörjningen av livsmedel har sjunkit med en tredjedel på mindre än 35 år. Självförsörjningsgraden ligger nu på omkring 50 procent.

Den aktuella jordbruksmarken brukas och har en ytterst hög bördighet. Endast i Skåne finns så högt bördig mark i ett nationellt perspektiv. Skånes jordbruksmark utgör cirka en procent av Sveriges landareal och står samtidigt för nära 40 till 70 procent av landets totalskörd av de vanligaste livsmedelsgrödorna. Landets jordbruksproduktion måste öka och inte minska. Till det kan sägas att Skåne är det län som förlorat mest jordbruksmark i landet under den senaste fyraårsperioden, minst 763 hektar. Denna siffra skulle nästan tredubblas om pågående ärenden hos länsstyrelsen för uppförande av solcellsanläggningar beviljas.

Enligt länsstyrelsen måste i ett sådant läge vid en avvägning principiellt sett intresset av att bevara jordbruksmark anses väga tyngre än intresset av att uppföra t.ex. en solcellsanläggning på samma mark. Grundinställningen är således att livsmedelsproduktionen generellt har företräde framför elproduktion på jordbruksmark, men givetvis måste varje lokalisering prövas utifrån sina förutsättningar.

Bolagets lokaliseringsutredning är inte tillräcklig. Hur omfattande en sådan utredning ska vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet och vilket samhällsintresse som avses. Med tanke på att elproduktion är både ett nationellt och regionalt intresse behöver lokaliseringsutredningen genomföras inom ett större område. Bolaget bör genomföra utredningen minst inom elområde SE4. Den behöver också innehålla minst ett realistiskt alternativ som är placerat på annan marktyp än brukningsvärd jordbruksmark. Länsstyrelsen anser vidare att det inte är rimligt att en anläggning kan godtas bara för att sökanden inte hittar alternativa placeringar på annan mark än jordbruksmark som är tillräckligt stora, i detta fall 232 hektar. Intresset som ska bedömas är förnybar el och lämpligaste platsen för detta. Bolaget har inte visat att det saknas alternativa lösningar ur samhällssynpunkt.

En stor solcellsanläggning lämnar ett stort avtryck i landskapet och ett sammanhängande område förlorar helt sin agrara prägel. Eftersom mark- och miljödomstolen som andra instans godkänt anläggandet är påverkan på landskapsbild en fråga som bör tas i beaktande som en del av natur- och kulturmiljön. En sådan bedömning saknas dock helt i målet.

Länsstyrelsen har till viss del godtagit de försiktighetsmått som bolaget föreslagit gällande avstånd till biotoper, biologisk mångfald och påverkan på vilt. Mark- och miljödomstolen har föreskrivit villkor för naturmiljön huvudsakligen i enlighet med bolagets förslag. Däremot anser länsstyrelsen att försiktighetsmått gällande skötsel och avveckling av verksamheten inte kan göras inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant samråd syftar till att anmäla åtgärder som kan medföra en väsentlig förändring av natur- och kulturmiljön. De försiktighetsmått som ställs ska baseras på den påverkan åtgärden kan ha på natur- och kulturmiljön och hur denna påverkan ska begränsas. Genom att föreskriva försiktighetsmått för driften, som kommer att gälla för verksamheten flera år framöver, kommer tillåtligheten närmast liknas vid ett miljötillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Ett beslut om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken saknar dock den tydlighet och rättskraft som ett miljötillstånd har. Om domstolen kommer fram till att länsstyrelsen kan föreskriva försiktighetsmått för driften borde det också fastställas försiktighetsmått gällande tidsbegränsning av

verksamheten. Om det finns laglig möjlighet att fastställa sådana försiktighetsmått har mark- och miljödomstolen frantagit länsstyrelsen den möjligheten.

Mot bakgrund av att prövningen görs inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken går det inte heller att ställa krav på ekonomisk säkerhet. Detta kan påverka borttagande av anläggningen i framtiden.

En stor del av bolagets argumentation utgår ifrån att solpaneler i varierad utsträckning kan samexistera med livsmedelsproduktion på jordbruksmark. Intresset av livsmedels- och elproduktion kan dock inte samexistera överallt, då viss yta ofrånkomligen kommer att tas i anspråk av stolpar och eventuellt vinklade paneler. Givet den totala ytan för solcellsparken handlar det om en stor sammanlagd yta som blockeras från användning för livsmedelsproduktion. Anläggningen kommer att hindra brukandet av marken närmast där ställningarna fästs, men även på ytor som kommer att utgöras av transformator kiosker, stängsel, vägar, upplagsytor m.m. Länsstyrelsen har en omfattande erfarenhet av jordbruksrelaterade ärenden där arrondering samt vikten av sammanhållna ytor för körning med jordbruksmaskiner framhålls, och där alla former av hinder tas till intäkt för att marken inte är rationellt användbar.

Bolaget har också ägnat en stor del av argumentationen åt egendomsskyddet. Det har dock ingen nämnvärd betydelse eftersom denna avvägning redan är gjord i lagstiftningen. Det kan inte anses oproportionerligt att tillämpa gällande lagstiftning, genom vilken samhället getts ett handlingsutrymme att styra markanvändningen inom vida ramar för samhällsplaneringen, för att bland annat skydda jordbruksmark och livsmedelsförsörjningen för landets befolkning. Frågan om äganderätt och den enskildes rätt att använda mark måste ses i det sammanhanget att en stor del av samhällets samlade markreserv består av enskilda individuellt ägda markområden över vilka samhället måste kunna ha ett visst inflytande. En ägare av mark kan behöva räkna med att det finns samhällseliga begränsningar i fråga om vilka åtgärder som är möjliga och som kan ha företräde framför fastighetsägarens individuella önskemål.

**Naturskyddsföreningen** har anfört sammanfattningsvis följande.

Verksamheten är inte förenlig med 3 kap. 4 § miljöbalken, eftersom brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk och ändamålet – att producera el genom förnybara källor – kan uppnås genom att annan mark tas i anspråk. Exploateringen skulle även påverka landskapet negativt i ett område med mycket höga kvaliteter. Den mark som bolaget vill bebygga ligger mitt mellan två naturreservat och kraftanläggningen skulle, trots de försiktighetsmått som bolaget säger sig vilja vidta, försämra situationen för bland annat större vilt som rör sig mellan reservaten. Intrånget genom ändrad markanvändning skulle därför påtagligt påverka även områdets naturvärden.

**Svedberga PV AB** har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen med bland annat följande tillägg och förtydliganden.

De försiktighetsmått som mark- och miljödomstolen föreskrivit är tillräckliga och ett förbud är inte nödvändigt för att skydda natur- eller kulturmiljön.

Förnybar elproduktion utgör ett väsentligt samhällsintresse. Den utförda lokaliseringstredningen visar att detta intresse inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Förutsättningarna för att ta marken i anspråk enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är därmed uppfyllda. Bestämmelsen ger inte stöd för att det dessutom ska ske en ytterligare intresseavvägning mellan konventionell livsmedelsproduktion/jordbruksmark och förnybar elproduktion. Det saknas rättsligt stöd för att föra in ett ytterligare prövningsled, där frågan om vilket samhällsintresse som väger tyngst eller för närvarande utgör det mest angelägna behovet avgör om verksamheten ska tillåtas eller förbjudas.

Den planerade solcellsanläggningen kombineras med fortsatt brukande under anläggningens drifttid (s.k. agrivoltaiskt system eller solsambbruk). Det är endast en ytterst liten del av marken (mindre än två procent, motsvarande cirka 4,55 hektar) som under drifttiden täcks av fasta anläggningsdelar. I övrigt finns goda förutsättningar att bedriva ett anpassat jordbruk inom berört område. Fastigheten är lämplig för både solelproduktion och jordbruk. Båda verksamheterna behövs från allmän synpunkt och

kombinationen av dem är även ekonomiskt fördelaktig. Solsambruk utgör ur alla perspektiv en god hushållning med marken.

Länsstyrelsens och naturskyddsföreningens inställning synes inte ta hänsyn till möjligheterna till kombinerad markanvändning. I det klagandena anfört förminskas behovet av ökad förnybar elproduktion och olika tekniker och producenter ställs mot varandra genom att klagandena hävdar att samhällets behov kan och bör tillgodoses uteslutande genom exempelvis småskalig produktion med enskilda anläggningar på byggnader. Ett sådant synsätt skulle hämma både utbyggnaden av nödvändig förnybar elproduktion och motverka samhällsviktig fortsatt utveckling av kunskap och tekniker för effektiv kombinerad användning av jordbruksmark.

Bolaget har genom WSP utrett en alternativ lokalisering av solcellsanläggning på Gedsholm i Bjuvs kommun. I södra Sverige finns, som konstateras i miljökonsekvensbeskrivningen, många ytor på jordbruksmark som från de väsentliga tekniska perspektiven är mycket väl lämpade för solcellsanläggningar. Tillgången till stora sammanhängande ytor som passar för en sådan anläggning med hänsyn till solinstrålning, tekniska förutsättningar, områdesskydd, planförutsättningar, närhet till bostäder eller till annan verksamhet som kan störa eller störas av anläggningen finns i södra Sverige främst på jordbruksmark.

Länsstyrelsen har delat in Skåne i tre zoner med olika solenergipotential. Zon 1 omfattar helt eller delvis femton kommuner. Jordbruket dominerar markanvändningen i Zon 1. I delar av östra och södra Skåne finns inslag av skog i Zon 1 och Zon 2. Skogsområdena i fråga har generellt höga natur-, kultur- och rekreationsvärden och sammanfaller i stor mån med områdesskydd respektive riksintressen och bevarandeplaner för dessa ändamål. Även om utredningen av alternativa lokaliseringar skulle utvidgas inom Zon 1 och Zon 2 skulle således alternativa sammanhängande områden lämpliga för solbruk ha kommit att avse ytterligare etableringar på jordbruksmark. I stället för att utreda fler alternativ på jordbruksmark har WSP fokuserat på att söka alternativ inom redan ianspråktagna ytor, dvs. stora parkeringsytor och byggnader, flygplatser och golfbanor.

Länsstyrelsens krav på geografiskt område i en lokaliserings- och alternativutredning motsvarar hela Skåne, Blekinge och Kronobergs län samt delar av Hallands, Kalmar, Västra Götalands och Jönköpings län. Utredningskrav av den omfattningen är omöjliga att uppfylla inom ramen för något enskilt projekt med bibehållna ekonomiska förutsättningar. Alternativa lokaliseringar såsom parkeringsytor, hustak, flygfält eller nedlagda deponier skulle alla innebära en omfattande fragmentering av produktionen av solceller. Alternativen utgör varken i sig eller tillsammans något tekniskt och funktionellt lämpligt eller ekonomiskt rimligt alternativ till den planerade solcellsanläggningen i Svedberga. De lokaliseringsalternativ som klagandena önskar kan inte redovisas just eftersom realistiska, tekniskt och ekonomiskt likvärdiga samt från samhällssynpunkt lämpligare alternativ på annan mark än jordbruksmark inte finns att utreda och redovisa.

Länsstyrelsens uppfattning att det inte är möjligt att inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken att meddela föreskrifter avseende driften är felaktig. Någon begränsning till etableringsskedet eller byggtiden följer inte av bestämmelsens ordalydelse. Bestämmelsen, liksom 26 kap. 9 § miljöbalken, hänför sig till vad som behövs för att skydda miljön respektive säkerställa efterlevnaden av miljöbalkens regler. Det är endast om och i den mån den löpande driften inte har någon betydelse för naturmiljö, kulturmiljö eller efterlevnaden av balkens regler som varken försiktighetsmått eller föreläggande kan bli aktuellt.

Redan under länsstyrelsens handläggning har bolaget föreslagit att det fastställs en tidsbegränsning om 30 år. Bolaget har inte motsatt sig ett sådant försiktighetsmått. Om Mark- och miljööverdomstolen skulle finna att det både är rättsligt möjligt att kräva ställande av säkerhet för återställande inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och sakligt motiverat att i detta fall uppställa ett sådant krav skulle bolaget inte motsätta sig att ställa en rimlig säkerhet för återställandet.

Ett förbud mot solcellsanläggningen skulle strida mot proportionalitetsprincipen. För det första skulle ett sådant förbud inte vara ägnat att främja det i och för sig legitima allmänna intresset att bevara jordbruksmark för att säkerställa livsmedelsproduktion (det skulle inte vara ändamålsenligt). Anläggningen innebär endast marginell förlust av



produktiv markyta och den övergripande användningen av marken kommer fortsatt att vara jordbruk. För det andra finns uppenbarligen mindre ingripande sätt att säkerställa att platsen fortsatt används för jordbruksproduktion. Ett förbud är således inte nödvändigt. För det tredje står skadeverkningarna av ett förbud uppenbarligen inte i rimlig proportion till eventuella fördelar för ett legitimt allmänt intresse.

### **UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

Utredningen i Mark- och miljööverdomstolen är i huvudsak densamma som i de lägre instanserna. Parterna har dock gett in vissa nya handlingar. Svedberga PV AB har här bland annat hänvisat till ett utlåtande av teknologie doktorn m.m. B S med titeln *Samutnyttjande av mark för jordbruk och solelproduktion i Svedberga.*

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

*Ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas på anmälan om solcellsanläggning?*

Vid prövningen av en verksamhet som har anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. samma balk tillämpas, om det är fråga om ändrad användning av ett mark- eller vattenområde (se 2 kap. 6 § andra stycket samma balk).

Bolaget har anmält att det på ett markområde där det idag bedrivs konventionellt jordbruk ska uppföras en storskalig solcellsanläggning. Enligt bolaget kommer marken fortsatt att kunna användas för jordbruksliknande och naturvårdande skötsel genom en kombinerad markanvändning, s.k. solsambbruk. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att även om viss odling kommer att kunna ske är det fråga om ändrad markanvändning för i vart fall delar av jordbruksmarken. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska därmed tillämpas vid prövningen (jfr Mark- och miljööverdomstolens domar den 22 november 2022 i mål nr M 15064-21 och M 1026-22).

*Tas brukningsvärd jordbruksmark i anspråk?*

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark 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. Skyddet för brukningsvärd jordbruksmark är betingat av intresset av att trygga livsmedelsförsörjningen (jfr prop. 1985/86:3 s. 53).

Bolaget har i anmälan angett att solcellsanläggningens yta omfattar cirka 232 hektar. Anläggningen kommer att bestå av flera rader solpaneler fästa på stålprofiler som är förankrade i marken till ett djup om 1,5–3 m. Panelerna kopplas samman med kablar i s.k. panelgrupper. Förbindelsen mellan panelgrupperna sker via markförlagd kabel i s.k. kabelschakt som sedan slutligt kopplas samman till överliggande nät. Bolaget har anfört att anläggningen utgör en reversibel åtgärd och har en teknisk livslängd om cirka 30 år.

I de båda ovan nämnda domarna från den 22 november 2022 kom Mark- och miljööverdomstolen fram till att solcellsanläggningar, som upptog betydligt mindre ytor men i övrigt var av liknande slag som den som är föremål för bedömning i detta mål, skulle komma att hindra brukandet av jordbruksmarken till viss del. I likhet med i de domarna bedömer Mark- och miljööverdomstolen nu att brukningsvärd jordbruksmark kommer att tas i anspråk på ett varaktigt sätt om aktuell anläggning uppförs. Den omständigheten att marken i ett senare skede skulle kunna återställas ändrar inte den bedömningen. Inte heller det faktum att visst fortsatt brukande av marken är möjligt leder till någon annan slutsats.

*Behövs solcellsanläggningen för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk?*

Att etablera en anläggning för produktion av förnybar el får i allmänhet anses ägnat att tillgodose ett sådant väsentligt samhällsintresse som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken. För att brukningsvärd jordbruksmark ska få tas i anspråk krävs dock även att behovet som

anläggningen avser att fylla inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Regleringen i 3 kap. 4 § miljöbalken innebär att en exploatör som vill ta bruksvärd jordbruksmark i anspråk behöver visa att det inte finns annan tillgänglig mark som är bättre lämpad för ändamålet. Är det t.ex. fråga om planläggning för nya bostäder behöver regelmässigt en kommun genom en utredning visa att det inte finns någon annan lämplig mark för bostadsexploatering inom rimligt avstånd. För exploatering som kommunerna styr över genom detaljplanering eller bygglov kan sådana utredningar göras i översiktsplaner eller andra planeringsdokument. I praxis har det ofta krävts att en sökande redovisar flera alternativa lokaliseringar med förklaring till varför de ej valda lokaliseringarna inte tillgodoser behovet i fråga på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt.

Bolaget har anfört att stöd i form av planeringsunderlag för markförlagda solcellsanläggningar ännu så länge är bristfälligt och ser olika ut på olika håll. Därmed är det enligt bolaget svårt att identifiera lämpliga lokaliseringar. Bolaget har vidare framhållit att tillgången till stora sammanhängande ytor som passar för den ansökta anläggningen i södra Sverige främst finns på jordbruksmark. Detta med beaktande av faktorer som solinstrålning, tekniska förutsättningar, områdesskydd, planförutsättningar samt närhet till bostäder eller annan verksamhet som kan störa eller störas av anläggningen. Realistiska, tekniskt och ekonomiskt likvärdiga samt från samhällssynpunkt lämpligare alternativ på annan mark än jordbruksmark finns enligt bolaget inte att utreda och redovisa.

Den utredning som bör krävas av en sökande måste vara anpassad till förutsättningarna för den avsedda verksamheten. Som nämnts ska utredningen visa att behovet av det väsentliga samhällsintresset inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Med ”tillfredsställande” avses att alternativa lokaliseringar ska vara fullt godtagbara ur samhällsbyggnadsynpunkt. Detta innebär bland annat att alternativen ska vara tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga. (Se prop. 1985/86:3 s. 158.)

Den aktuella solcellsanläggningen är 232 hektar stor. Den består av prefabricerade solceller på ställningar som förankras i marken. Såväl anläggningens storlek som dess förutsättningar gör att det framstår som svårt att finna alternativa platser för den som motsvarar kraven på att vara funktionellt lämpliga och ekonomiskt rimliga – i vart fall inom ett rimligt avstånd från den valda platsen – som inte tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk.

I ett sådant fall bör det inte krävas att sökanden eller anmälaren visar konkreta alternativa placeringar för just den sökta anläggningen. Utredningen bör i stället visa att behovet av det väsentliga samhällsintresset inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Kan behovet av förnybar elproduktion i området tillgodoses på annat sätt än genom solenergi, som inte tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk eller i vart fall gör det i mindre omfattning, talar det emot att åtgärden tillåts. Detta under förutsättning att ett sådant alternativ framstår som tekniskt och funktionellt lämpligt samt ekonomiskt rimligt.

Vid bedömningen av vilket intresse som ska ges företräde enligt 3 kap. 4 § miljöbalken ska även den allmänna bestämmelsen om god hushållning i 3 kap. 1 § samma balk beaktas. Enligt den senare bestämmelsen ska bland annat markområden användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Det innebär att en avvägning behöver göras också mellan intresset av att bevara marken för jordbruk och intresset av att använda den för det sökta ändamålet. Detta kan också anses framgå indirekt av 3 kap. 4 § miljöbalken. Så länge samhällsintresset av det behov som ska tillgodoses genom den ändrade markanvändningen inte överväger samhällsintresset av att bevara jordbruksmarken får nämligen behovet av den alternativa markanvändningen, från allmän synpunkt, normalt anses kunna tillgodoses tillfredställande på annat sätt.

I praxis har den allmänna hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken i detta sammanhang sällan kommit till uttryck. Detta kan ha sin förklaring i att praxis till övervägande del gäller bostadsbebyggelse eller annan bebyggelse inom en kommun. Exempelvis bostadsförsörjning skiljer sig från elförsörjning och livsmedelsförsörjning

på så sätt att det i första hand är en kommunal angelägenhet. En bostadsbrist i en kommun kan inte heller lösas genom bostadsbyggande i en annan. Elektricitet och livsmedel kan däremot produceras på annan ort och transporteras, låt vara till ökade kostnader. Behövs nya bostäder i en kommun, som inte har annan mark tillgänglig för bebyggelse än jordbruksmark, har bostadsförsörjningsintresset i allmänhet ansetts överväga intresset av livsmedelsförsörjning.

Av vad som nu har sagts följer att anmälarens utredning – när det är fråga om en anläggning av aktuell storlek och funktion som gör att konkreta alternativa lokaliseringar på annan mark än jordbruksmark inte framstår som vare sig rimliga eller funktionella – inte i första hand bör vara inriktad på att belysa konkreta alternativa lokaliseringar för anläggningen. Däremot behöver anmälarer redogöra för varför andra alternativ, som också skulle kunna uppfylla samhällsintresset av förnybar elproduktion, utan att ta jordbruksmark i anspråk eller i vart fall gör det endast i mindre mån, t.ex. vindkraft, inte framstår som lämpliga. Därutöver behöver anmälarer lämna uppgifter som gör att det går att bedöma om behovet av elproduktion enligt anmälan kan ges företräde framför intresset av att marken bevaras för livsmedelsproduktion.

Utgångspunkterna för den senare bedömningen följer av 3 kap. 1 § miljöbalken. Som redan nämnts ska ett markområde enligt den bestämmelsen användas för det eller de ändamål för vilket området är mest lämpat med hänsyn till områdets beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Av lagförarbetena framgår bland annat att möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter ska undersökas och att utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål i 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling. (Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 29-30.)

För att den brukningsvärda jordbruksmarken ska kunna tas i anspråk för solcellsanläggningen krävs således att det framgår av utredningen att samhällsintresset av elproduktion genom solcellsanläggningen väger över det motstående samhällsintresset av att bevara marken för livsmedelsproduktion.

Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att avgöra vilket samhällsintresse som ska ges företräde inom ett visst markområde. Detta gäller särskilt i ett fall som detta då det, som bolaget framhållit, för etablering av större solcellsanläggningar saknas styrande föreskrifter, vägledningar och andra styrdokument. Kommunala planinstrument för markanvändningen inom en kommun torde sällan ge någon direkt vägledning i dessa sammanhang. Eftersom såväl livsmedels- som elförsörjningen i första hand får anses vara nationella angelägenheter får länsstyrelserna anses ha en central roll vid bedömningen, särskilt som förutsättningarna för de olika samhällsintressena skiljer sig åt mellan regionerna. I sammanhanget kan påminnas om länsstyrelsernas uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar (se 2 § 1 förordningen, 2017:868, med länsstyrelseinstruktion). Mot denna bakgrund bör ett väl underbyggt och motiverat ställningstagande av länsstyrelsen tillmätas särskild vikt vid bedömningen av vilket samhällsintresse som bör ges företräde.

#### *Mark- och miljööverdomstolens bedömning*

Utifrån de ovan angivna utgångspunkterna är frågan först om bolaget har visat att det väsentliga samhällsintresset – behovet av förnybar elproduktion – inte kan tillgodoses på annat sätt som inte tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk eller i vart fall gör det i endast mindre omfattning.

Enligt bolaget är behovet av förnybar elproduktion i regionen stort. Länsstyrelsen har inte motsatt sig detta, men påpekat att elproduktion från solcellsparker i Sverige förväntas ske huvudsakligen under sommarhalvåret då elbehovet nationellt är som lägst. Länsstyrelsen har även ifrågasatt om elproduktionen från den aktuella anläggningen kan förväntas komma elområde 4 (SE4) till godo. Enligt länsstyrelsen är elförsörjning en komplex fråga där momentan efterfrågan, planerbar respektive icke planerbar el, effekt, överföringskapacitet och den gemensamma elmarknaden är av betydelse för den så kallade kraftbalansen i elnätet. Mark- och miljööverdomstolen drar av detta slutsatsen att det inte kan uteslutas att behovet av elproduktion inom området skulle kunna tillgodoses på andra sätt och genom andra energislag, t.ex. vindkraft.

Bolaget gav till länsstyrelsen in en lokaliseringsutredning. Till stöd för den valda lokaliseringen anføres i denna att marken är tillgänglig och att anslutningsmöjlighet till regionnätet finns i befintlig transformatorstation. Vidare nämns att det i regionen finns mycket lite mark som helt saknar brukningsvärden (jord- eller skogsbruk) eller berörs av andra intressen (t.ex. riksintressen) och som skulle kunna tas i anspråk för en anläggning av detta slag. Vad gäller nollalternativet, dvs. att solcellsanläggningen inte kommer till stånd, beskrivs att om detta väljs får motsvarande produktion ske på annat sätt. Detta sannolikt genom vindkraft till havs eller solcellsparkar på annan plats i SE4. Det anges också att inom kommunens utpekade område för vindkraft, som delvis sammanfaller med ansökt lokalisering, bedöms att högst ett vindkraftverk kan etableras inom fastigheten i det utpekade området. Detta skulle ge ett betydligt mindre bidrag av förnybar energi.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknas i bolagets redogörelse en motivering till varför andra alternativ, som också skulle kunna uppfylla samhällsintresset av förnybar elproduktion utan att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk, inte framstår som lämpliga. En sådan motivering borde bland annat tydliggöra anläggningens beräknade produktion och produktionsförutsättningar, kostnadsaspekter, fortsatta möjligheter till utveckling av solsambbruk, förutsättningar på platsen, förutsättningar för återställande av marken och solelproduktionens roll i den nationella och regionala kraftförsörjningen, allt i jämförelse med andra alternativ för förnybar elproduktion. Även med beaktande av de övriga handlingar som bolaget har gett in bedömer domstolen att bolaget inte har visat att behovet av förnybar el inte skulle kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt utan att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk eller i vart fall genom att ett sådant ianspråktagande sker i endast mindre utsträckning.

Det ankommer också på bolaget att visa att samhällsintresset av elproduktion genom solcellsanläggningen överväger samhällsintresset av att bevara marken för jordbruk. Bolaget har bland annat hänvisat till att befintlig markanvändning kan fortsätta i anpassad form, solsambbruk, under anläggningens drifttid samt återupptas när solcellsparken har avvecklats. Av den bruknings- och skötselplan som bolaget gett in framgår att inom öppna ytor inom verksamhetsområdets instängsling, vilket inbegriper ytorna mellan och under panelerna, avses fortsatt jordbruk eller jordbruksliknande

skötsel att bedrivs under driftskedet. Detta med målet att ytorna ska fortsätta brukas så rationellt som anläggningens utformning tillåter. Bolaget har redovisat olika alternativ till brukande, bland annat vallodling, grönsaksodling och bete.

Trots möjligheten till visst solsambbruk har länsstyrelsen bedömt att det är en stor sammanlagd yta som kommer att blockeras från användning för livsmedelsproduktion. Enligt länsstyrelsen kommer brukandet av marken även att hindras på ytor som kommer att utgöras av transformatorbioskiosker, stängsel, vägar, upplagsytor m.m. Länsstyrelsen har också hänvisat till att myndigheten har en omfattande erfarenhet av jordbruksrelaterade ärenden, där bland annat vikten av sammanhållna ytor för körning med jordbruksmaskiner framhålls, och att varje form av hinder tas till intäkt för att marken inte är rationellt användbar.

Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter i och för sig inte bolagets uppgift om att endast en liten del av marken faktiskt kommer att ianspråkta av anläggningsdelar. Trots detta bedömer Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsens invändningar framstår som väl motiverade och att utredningen inte ger stöd för annat än att markens rationella användbarhet för livsmedelsproduktion skulle begränsas påtagligt om anläggningen lokaliseras på platsen. Med beaktande av detta och i avsaknad av en tydligare utredning från bolagets sida kan det inte anses framgå att intresset av att lokalisera anläggningen på brukningsvärd jordbruksmark väger över samhällsintresset av att bevara jordbruksmarken för livsmedelsproduktion.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit att behovet av förnybar elproduktion i området inte kan tillgodoses på annat sätt som inte tar brukningsvärd jordbruksmark i anspråk eller i vart fall i endast mindre omfattning gör det. Det har inte heller visats att ett tillåtande av solcellsanläggningen skulle innebära att marken används för det ändamål som den är mest lämpad för med hänsyn till dess beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Bolaget har således inte visat att anläggningen medför tillräcklig samhällsnytta. Bristerna i utredningen är sådana att enbart ytterligare försiktighetsmått inte skulle kunna leda till att anläggningen tillåts. Ytterligare utredning, i kombination med försiktighetsmått, skulle däremot kunna leda till annat resultat. Med detta sagt saknar Mark- och miljööverdomstolen anledning att i detta mål ta ställning till vilka



krav på försiktighetsmått som är möjliga att ställa inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

En tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. 1 och 4 §§ miljöbalken leder alltså i detta fall till att anläggningen inte kan tillåtas. Att skydda jordbruksmark får anses vara ett starkt allmänt intresse som kommer till uttryck i lagstiftningen. Mark- och miljööverdomstolen finner inte anledning att ifrågasätta den avvägning av allmänna och enskilda intressen som följer av lagstiftningen. Ett förbud mot anläggningen på de grunder som angetts ovan kommer inte i konflikt med proportionalitetsprincipen (jfr rättsfallen RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753).

På grund av det anförda ska mark- och miljödomstolens dom ändras och länsstyrelsens beslut att förbjuda nyanläggningen av solceller fastställas.

Avgörandet får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Rikard Backelin, referent, och Åsa Hanna samt tekniska rådet Ingrid Johansson.

Föredragande har varit Julia Lodén.



VÄXJÖ TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2022-10-31  
meddelad i  
Växjö

Mål nr M 2479-22

## PARTER

### Klagande

Svedberga PV AB  
c/o Quickoffice  
Östra Varvsgatan 4  
211 75 Malmö

Ombud: S A och M W

### Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län  
205 15 Malmö

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 26 april 2022 i ärende nr 525-25741-2020, se bilaga 1

## SAKEN

Nyanläggning av solceller på fastigheten X, Helsingborgs kommun

---

## DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut på följande sätt,

A. Förbudet att anlägga solcellsanläggningen upphävs,

B. Svedberga PV AB föreläggs, med stöd av 12 kap 6 § miljöbalken att vidta följande försiktighetsåtgärder till skydd för naturmiljön i samband med nyanläggning av solcellsanläggning på fastigheten X i Helsingborgs kommun.

1. Verksamheten – inklusive skyddsåtgärder och begränsningar - ska utföras i huvudsaklig enlighet med vad bolaget uppgivit i anmälan med kompletteringar.

Solceller, stängsel, transformatorbioser, anläggningsvägar och övriga anordningar får endast anläggas och bibehållas inom ytan som är markerad på ritning, se bilaga 2.

2. När anläggningen inte längre används ska den tas bort i sin helhet senast året efter den tagits ur bruk. Detta gäller även avhållande stängsel. Marken ska så långt som möjligt återställas så att den kan nyttjas för jordbruk. Bolaget ska senast två år före avvecklingen ge in en återställningsplan till tillsynsmyndigheten.
  3. Skötseln av marken i anläggningen ska vara jordbruksliknande, med undantag för ytor som avsätts för biologisk mångfald, där passande blommande växter sin t.ex. baljväxter och/eller ängsfröblandning ska sås in senast året efter att anläggningen tas i drift.
  4. För skötseln av jordbruksmarken och de övriga ytorna inom fastigheten ska det finnas en bruks- och skötselplan som tas fram i samråd med expertis inom jordbruk och naturvård.
-

## BAKGRUND

Svedberga PV AB (bolaget) har till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) inkommit med en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende nyanläggning av en solcellsanläggning på fastigheten X i Helsingborg kommun.

Länsstyrelsen förbjöd bolaget att utföra nyanläggningen av solceller inom X i beslut den 26 april 2022.

Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

## YRKANDEN M.M.

**Bolaget** har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut att förbjuda utförandet av nyanläggning av solceller på fastigheten X i Helsingborgs kommun, samt, i första hand fastställa de försiktighetsmått för den anmälda verksamheten som Bolaget föreslagit och, i andra hand återförvisa ärendet till länsstyrelsen för fastställande av försiktighetsmått.

Bolaget har till stöd för sin talan i huvudsak anfört följande.

Den planerade verksamheten innebär inte att jordbruksmarken varaktigt tas ur bruk.

Solcellsanläggningen är förenlig med miljöbalkens hänsynsregler. Den planerade solcellsanläggningen och dess omgivningspåverkan har utretts och redovisats i en omfattande MKB. Det hänvisas till MKB:n och särskilt till sidorna 22, 44, 45–47, 74, 83–84.

Svedberga PV har vidare gett in ett Förslag till bruks- och skötselplan som närmare beskriver delområden inom verksamhetsområdet samt hur områdena kommer att skötas och nyttjas under drifttiden. Det hänvisas till detta dokument, och särskilt till sida 5.

Solcellsanläggningen är förenlig med MB:s hushållningsbestämmelser. Länsstyrelsen har förbigått 3 kap. 1 § miljöbalken. Regeln knyter samman de andra bestämmelserna om specifika användningsområden i 2–9 §§ och stadgar bl.a. uttryckligen att mark- och vattenområden kan ha flera lämpliga användningsområden.

Det övergripande syftet med hushållningsbestämmelserna är att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål om att utnyttja den fysiska miljön. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av mark- och vattenområden bör enligt förarbetena "alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter beaktas", och miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling bör vara en utgångspunkt för bedömningen.

I konkurrenssituationer kan många gånger verksamhetens lokalisering inom området, utformning och villkor för verksamheten anpassas, i stället för att den ena verksamheten förhindras. Att förhindra och förbjuda en viss verksamhet till förmån för en annan, när bägge verksamheter i realiteten kan samexistera, torde strida mot själva grundsyftet med 3 kap. miljöbalken om att sträva efter optimering och nyttjande av flera ändamål på samma mark.

Som angetts i relevanta delar av MKB:n och Förslag till bruks- och skötselplan kan i detta fall jordbruk och solelproduktion kombineras på samma plats. Det är således just ett sådant fall som beskrivs i 3 kap. 1 § miljöbalken och dess förarbeten. Enligt Svedberga PV:s mening är det uppenbart att det främjar god resurshushållning att marken används till båda ändamålen, och det stöds av Svedberga PV:s anmälan och utredning av verksamheten att detta är Bolagets avsikt och är fullt möjligt.

Här kan noteras att en inte obetydlig andel av brukningsvärd jordbruksmark idag används till energi- eller råvaruproduktion genom odling av jordbruksgrödor som, i motsats till solelproduktion, utesluter samtidig produktion av livsmedel och i flera fall (exempelvis raps som drivmedel, oljelin, lin för textilproduktion) inte är anmälningspliktig överhuvudtaget. Omläggning till energiskogsodling, som också utesluter livsmedelsproduktion, kan kräva en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken men betraktas inte som att jordbruksmarken tas ur bruk enligt 12 kap. 9 § miljöbalken. I Skåne odlas i nuläget energiskog och oljelin på sammanlagt 2 022 hektar. Detta räknar inte in den betydande andel av raps från skånska åkrar som används för biodrivmedel.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen har vidare studerat åtgärder för ökad produktion av energiskog på nuvarande jordbruksmark eftersom skog och fleråriga växter bidrar till koldioxidlagring. Utöver att solcellsanläggningar kan kombineras med jordbruk inom verksamhetsområdet ger solceller ett ca tio gånger så högt energiutbyte som vanliga energigrödors, och vid brukningsalternativet långliggande vallodling även en ökad koldioxidlagring jämfört med konventionellt jordbruk.

Samtliga skötsel- och brukningsalternativ för solcellsanläggningens gröna ytor ger även upphov till en förbättrad biologisk mångfald. Det gäller särskilt långliggande vallodling. Även de planerade inslagen av naturvårdande skötsel, kantzoner samt träd och buskar omkring solcellsanläggningen ger i samtliga brukningsalternativ en varierad miljö som är till fördel för insekter, fjärilar och fågellivet.

Det framgår vidare uttryckligen av 3 kap. 1 § miljöbalken att föreliggande behov påverkar vad som anses vara en lämplig markanvändning.

I och med den accelererade elektrifieringen av samhället och den nödvändiga utmönstringen av fossila energikällor har elbehovet de senaste åren ökat kraftigt, och kommer fortsätta att öka genom arbetet med att uppnå Sveriges miljö-, klimat- och energipolitiska mål. Behovet av lokal elproduktion är särskilt stort och omedelbart i Skåne på grund av ett lokalt produktionsunderskott samt begränsningar

i överföringskapaciteten från norra till södra Sverige. El-användningen i Skåne bedöms öka med 1,5 TWh till 2030 och med mer än 3,3 TWh till 2040.9

Även i norra Sverige ökar elbehovet kraftigt bland annat till följd av utbyggnaden av ett antal energiintensiva industrier. Det innebär att den ökande elanvändningen i Skåne inte enbart kommer att kunna försörjas med elkraft som genereras i norra Sverige. I länsstyrelsens egen Klimat- och energistrategi för Skåne framgår att minst 3 TWh ytterligare förnybar elproduktion i Skåne behövs om man ska nå målet att 80 procent av den totala elanvändningen ska vara förnybar 2030.

Det föreligger ett stort och omedelbart behov av lokal, förnybar elproduktion i Skåne. Den nu aktuella planerade anläggningen skulle ge ett tillskott motsvarande den årliga konsumtionsmängden hushållsel för över 8 500 villor direkt till det sydsvenska elsystemet.

Svedberga PV:s planerade verksamhet utgör en lämplig användning av marken inom fastigheten, och främjar god hushållning, genom att verksamheten kombinerar användning för energi- och livsmedelsproduktion, samt dessutom främjar biologisk mångfald i jordbrukslandskapet och kan öka koldioxidlagringen jämfört med konventionellt jordbruk. Den positiva nyttan av verksamheten uppväger enligt Svedberga PV:s mening med god marginal att det fortsatta jordbruket inom fastigheten får en något minskad produktivitet under anläggningens begränsade drifttid.

Länsstyrelsen anför i sitt beslut att den planerade åtgärden innebär en ändrad markanvändning - från jordbruksmark till solcellspark - och att brukningsvärd jordbruksmark därigenom tas i anspråk på ett sätt som aktualiserar tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken.

Som angetts ovan kommer marken emellertid att fortsätta brukas även efter etablering av solcellsanläggningen. Enligt Svedberga PV:s mening finns det starka skäl för att länsstyrelsens slutsats att man i detta fall ska tillämpa 3 kap. 4 §

miljöbalken - som avser situationen när jordbruksmark varaktigt tas ur bruk - är felaktig, dels eftersom jordbruk kan fortsätta bedrivas på platsen i samexistens med solcellsanläggningen, dels eftersom anläggningen ska finnas på platsen endast under begränsad tid och därmed inte kan sägas ta marken i anspråk på ett sådant varaktigt sätt som avses i bestämmelsen (se vidare nedan).

Jordbruket upphör inte. Länsstyrelsen ägnar flera sidor i beslutet åt ett resonemang med avstamp i den intresseavvägning som enligt 3 kap. 4 § miljöbalken ska ske när brukningsvärd jordbruksmark tas ur bruk (beslutet s. 1–5). Därvid påstår myndigheten bl.a. att det inte går att anlägga storskalig solelproduktion på fastigheten utan att "ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk", att det inte finns någon "garanti för att sökande [sic] kommer att bedriva den odling de har idag", att mängden livsmedel som produceras kommer att "minska avsevärt", samt att "talet om att anläggningen skulle vara i drift i bara 30 år inte [är] trovärdigt" (beslutet s. 3–4). Detta är felaktigt i flera avseenden.

I förarbetena till bestämmelsen framgår tydligt att det som åsyftas med att "ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk" i detta sammanhang är åtgärder som "på ett varaktigt sätt tar marken ur biologisk produktion" t.ex. genom byggande eller anläggande av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar och så vidare.

De givna exemplen är verksamhet och åtgärder som innebär att brukandet upphör helt och marken förändras på sätt som inte är förenligt med fortsatt jordbruk eller återställande.

Ingången i 3 kap. 4 § är således att det är fråga om bebyggelse, anläggning eller verksamhet som på ett varaktigt sätt omöjliggör jordbruk inom området."

Denna mark- och miljödomstol har tidigare konstaterat att anläggande av solceller på brukningsvärd jordbruksmark inte utgör ett sådant ianspråktagande som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.



I detta sammanhang kan uppmärksammas att även länsstyrelsen själv i ett annat ärende avseende storskalig solelproduktion på jordbruksmark så sent som i december 2019 har gjort följande bedömning: "Jordbruksmarken som används är möjlig att återuppta ett aktivt jordbruk på om det finns behov av det i framtiden. Verksamheten är reversibel på så sätt att den inte är nedsmutsande, pålarna med paneler, stängsel och kablar går relativt enkelt att ta bort.

För det andra har länsstyrelsen inget rättsligt stöd för att bestämma på vilket sätt jordbruk ska bedrivas, vilka grödor som ska produceras eller vilka metoder som ska användas i jordbruket inom fastigheten. Länsstyrelsen har således ingen rätt att i sin myndighetsutövning enligt dessa bestämmelser kräva "garantier" för att någon markägare, nyttjare eller verksamhetsutövare fortsätter att "bedriva den odling de har idag". Det nu sagda gäller självfallet även Svedberga PV och fastighetsägaren, European Energy Svedberga AB, i förvarande mål.

Länsstyrelsens agerande i detta ärende - inklusive dess mycket utdragna handläggning tycks genomsyras av en ovilja att helt enkelt pröva Svedberga PV AB:s planerade verksamhet i enlighet med gällande rätt.

I det fall staten eller myndigheter ser maximerad livsmedelsproduktion som ett stark(are) tvingande allmänintresse skulle detta behöva främjas med andra medel såsom vägledning och ekonomiska stimulanser, eller genom författningsändringar som utvidgar möjligheterna till sådant tvång. I den mån länsstyrelsens beslut grundas på att solcellsanläggningen skulle lägga hinder i vägen för en optimerad livsmedelsproduktion inom fastigheten är detta att se som myndighetsutövning utan stöd i gällande lag. Beslutsskäl som är hänförliga till jordbrukets produktionsförmåga saknar således relevans för det beslut om förbud som myndigheten tagit.

Faktum är att Svedberga PV:s åtaganden ger länsstyrelsen större inflytande över fortsatt brukande och skötsel av marken inom fastigheten än vad myndigheten skulle ha vid fortsatt konventionellt jordbruk. Odlingen kan nämligen - också utan

att marken anses tas i anspråk eller tas ur bruk - läggas om till produktion av vissa energigrödor eller viss råvaruproduktion, eller träda, utan anmälningsplikt eller möjlighet för länsstyrelsen att meddela villkor och eventuellt förbud.

Länsstyrelsen saknar belägg för att mängden livsmedel som produceras kommer att minska "avsevärt". Svedberga PV vill här framhålla att det är en mycket liten yta som faktiskt undantas från växtlighet. Av solcellsparkens totala yta om ca 232 hektar kommer basytor som inte blir beväxta, till exempel där panelernas stålprofil trycks ner i marken och vägar inom området, endast att uppgå till drygt 4 hektar. Maskiner, som används i jordbruket, kommer att kunna köras på 190 hektar av totalytan. Därutöver omfattar verksamhetsområdet platser med biotopskydd (som redan idag inte brukas konventionellt och undviks som ett försiktighetsmått i den planerade verksamheten) samt kantzoner och ytor med naturvårdsliknande skötsel, ängsväxter, träd och buskar (sådana kantzoner förekommer även i jordbruksmark, men de befintliga ytorna är något mindre än de planerade). Förlusten av markyta som brukas under drifttiden är sammantaget blygsam.

Solcellsanläggningen kommer inte att kunna kombineras med ett konventionellt jordbruk som enbart är inriktat på att maximera avkastningen av grödor med direkt avsättning som livsmedel för människor. Det Förslag till bruks- och skötselplan som Svedberga PV gett in visar på odlingsalternativ som i nuläget är beprövade och vanliga när solceller och ett fortsatt brukande kombineras på samma mark. Att kombinera solceller med fortsatt anpassat jordbruk är redan en fungerande och vanligt förekommande lösning som används både i Sverige och framför allt i utlandet. Marken kan således användas på sätt som främjar två väsentliga samhällsintressen.

Inom solcellsanläggningar bedrivs idag företrädesvis odling med mindre användning av maskiner och bekämpningsmedel, eftersom det ger en viss kostnadsökning av att arbeta runt solcellerna. Panelerna kan ge både fördelar och nackdelar för olika grödor och förhållanden, bl.a. genom skuggning och kvarhållande av markfuktighet som minskar behovet av bevattning. Det pågår hela

tiden utveckling av metoder och tekniker för att optimera s.k. agrivoltariska system (anläggningar som kombinerar elproduktion och jordbruk). Vid en försöksanläggning utanför Västerås har vallskörden vid torra väderförhållanden - något som blir allt vanligare sommartid i och med klimatförändringar - visat sig bli större från en solcellsanläggning än från dess referensyta utan solpaneler. I och med elektrifieringen av jordbruket och utvecklingen av mindre, skonsammare och "smarta" maskiner ökar möjligheterna ytterligare för effektiv samdrift av jordbruk och solcellsanläggningar.

Det är felaktigt och anmärkningsvärt att länsstyrelsen valt att bortse från vad som uttryckligen angetts i anmälan om både Svedberga PV:s planering och solcellsanläggningars faktiska tekniska livslängd. Det finns ingen grund för att anse Bolagets uppgifter i någotdera avseendet som "inte trovärdiga".

Som angetts ovan innebär en solcellsanläggning inte ens tillfälligt uppehåll i jordbruksdriften eller livsmedelsproduktionen, eftersom marken mellan och under solpanelerna fortsatt brukas under anläggningens drifttid.

Under alla förhållanden är anläggningen en fullständigt reversibel åtgärd med en begränsad teknisk livslängd om ca 30 år.

Svedberga PV har otvetydigt angett att verksamheten kommer att bedrivas de ca 30 år som motsvarar solpanelernas livslängd och därefter avvecklas. Bolaget har vidare föreslagit att en återställningsplan tas fram, närmare avvecklingskedet, i samråd med tillsynsmyndigheten. På ett övergripande plan kommer avvecklingen innebära att vägar, uppslagsytor, staket och elanläggningar m.m. tas bort och återställs.

Solcellerna lyfts av, stålprofilerna som solcellerna varit monterade på lyfts upp och jordbruksdriften kan på dessa ytor återupptas direkt eftersom profilerna inte lämnar några permanenta spår. En betydelsefull aspekt vid återgång till konventionellt jordbruk, eller annan odling som fastighetsägaren väljer, är att marken har brukats under solcellsanläggningens drifttid. Genom att jorden behåller ett växttäckte,

bearbetas och tillförs näring behålls matjordtäcket (erosion motverkas) och viktiga egenskaper som biologisk aktivitet, markstruktur och näringsinnehåll bevaras. Detta gör att det behövs mindre insatser för återställande och att man snabbare kommer upp till en god avkastning i ett återupptaget konventionellt jordbruk.

Både solcellsanläggningens konstruktion och Svedberga PV:s åtaganden avseende brukning och skötsel under solcellsanläggningens drifttid bidrar således till att den planerade verksamheten är enkel att avveckla eller till och med avbryta - det är alltså redan därigenom inte fråga om att marken varaktigt tas ur jordbruksproduktion på det sätt som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Vidare sätter solpanelernas tekniska livslängd en naturlig sluttidpunkt för den nu planerade verksamheten. Även om inte detta hade varit fallet betraktar Svedberga PV det som ett åtagande i målet att verksamheten ska avvecklas efter ca 30 år. Om det anses lämpligt eller nödvändigt har Bolaget inga invändningar mot att sluttidpunkten för verksamheten, eller tidpunkten för upprättande av en avvecklingsplan, anges som ett försiktighetsmått eller på annat lämpligt sätt regleras i kommande beslut, vilket också har framhållits hos länsstyrelsen.

Denna mark- och miljödomstol har tidigare konstaterat att en solcellsanläggning är att betrakta som en tillfällig åtgärd med hänsyn till bl.a. dess begränsade tekniska livslängd och goda möjligheter till återställande.

Naturvårdsverket har också angett i yttrande till länsstyrelsen att en solcellsanläggning är lättare att ta bort än till exempel en skogsplantering om marken behöver återtas för livsmedelsproduktion.

Riksantikvarieämbetet har i yttrande till länsstyrelsen angett att användningen av jordbruksmark kan förändras utan att kulturvärdena nödvändigtvis får betydande skador och att myndigheten inte ser några generella hinder för just etablering av solcellsanläggningar.

Länsstyrelsen menar vidare i beslutet att tidsbegränsning av verksamheten inte kan meddelas inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eftersom tidsbegränsning - enligt länsstyrelsen - inte skulle ha de syften som anges i bestämmelsen att begränsa eller motverka skada på natur- eller kulturmiljön (beslutet s. 4).

Detta är enligt Svedberga PV:s mening en feltolkning av gällande rätt.

Länsstyrelsens inställning innebär i detta avseende en mer restriktiv syn på anmälningspliktig verksamhet än på tillståndspliktig sådan, eftersom myndigheten antar att beslut över en anmälningspliktig verksamhet gäller "för evigt" medan ett tillståndsbeslut alltid tidsbegränsas. Dock är anledningen till att tillstånd tidsbegränsas att tillståndet - under den tid det är gällande - har ett starkt skydd i form av tillståndets rättskraft som inte gäller för verksamhet som endast anmäls för samråd. Myndigheter har endast rättslig möjlighet att ingripa mot tillståndsprövad verksamhet i extraordinära fall. En verksamhet som endast anmäls saknar detta starka skydd. Det innebär att tillsynsmyndigheten i princip när som helst kan ingripa mot anmälda verksamheter med förbud eller föreläggande om nya försiktighetsmått. Myndighetens förprovning ger ett visst skydd i så måtto att förbud eller ingripande försiktighetsmått kan anses oskäligen när det gäller verksamhet som ansetts tillåten när den påbörjades. I övrigt finns dock inget rättsligt hinder mot att verksamheten begränsas i efterhand. Därmed finns som utgångspunkt inget behov av att tidsbegränsa beslut med anledning av en anmälan för samråd.

Därtill har Svedberga PV i detta fall angett och åtagit sig att verksamheten endast ska bedrivas under viss (begränsad) tid. De eventuella förväntningar och det begränsade rättsliga skydd som därmed tillskapas genom att verksamheten får påbörjas, med eller utan försiktighetsmått, kan då knappast utsträckas långt efter denna tidsbegränsning.

Enligt Svedberga PV:s mening finns vidare - i motsats till vad länsstyrelsen angett - inget rättsligt hinder mot att tidsbegränsa verksamheten genom beslutet.

Som Bolaget ser det ligger redan en sådan begränsning i att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig enlighet med vad som angetts i anmälan. En tidsbegränsning torde även kunna föreskrivas som ett försiktighetsmått, vilket denna mark- och miljödomstol också konstaterat vid en tidigare prövning.

Länsstyrelsen får inte göra större ingrepp i enskildas förhållanden än nödvändigt för att uppnå dess syfte, såsom förbud mot en verksamhet som skulle kunnat tillåtas med lämpliga försiktighetsmått (se nedan). Att tillåta den planerade verksamheten med försiktighetsmått vore också bättre i överensstämmelse med förarbetena till miljöbalkens hushållningsbestämmelser, vilka som sagts ovan anger att hänsyn och anpassning ska ges företräde framför förbud i en konkurrenssituation.

Länsstyrelsen vidgår i beslutet att förnybar elproduktion är ett väsentligt samhällsintresse, men menar att detta intresse bör kunna tillgodoses på andra platser än på jordbruksmark, genom att anläggningen delas upp i flera mindre etableringar på redan ianspråktaga ytor och på byggnader (beslutet s. 2–3).

Om mark- och miljödomstolen - mot Svedberga PV:s bestridande och trots vad som anförts ovan - kommer till slutsatsen att solcellsanläggningen aktualiserar en tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken, ska en intresseavvägning ske mellan att platsen nyttjas enbart för jordbruk och att platsen nyttjas för produktion av förnyelsebar fossilfri elenergi i kombination med ett anpassat jordbruk.

Att ökad produktion av fossilfri el är ett mycket angeläget allmänt intresse har också noterats av denna mark- och miljödomstol vid en tidigare prövning.

Solcellsanläggningar kan även etableras och tas i drift snabbt jämfört med andra former av fossilfri elproduktion. Detta är särskilt betydelsefullt då behovet av mycket mer fossilfri el i Skåne redan är ett faktum.

I EU:s Strategi för biologisk mångfald framhålls solcellsanläggningar som ett exempel på en "vinn-vinnlösning" där markanvändning kan både främja biologisk mångfald och ge en hållbar elproduktion.

Enligt Svedberga PV:s mening är det tydligt att det kraftfulla tillskottet av fossilfri energi som den planerade solcellsanläggningen kan ge med god marginal måste anses överväga den omläggning och minskning av livsmedelsproduktion som sker inom verksamhetsområdet. Det gäller särskilt med hänsyn till att områdets brukande och skötsel samtidigt kommer att anpassas på sätt som innebär att biologisk mångfald främjas och koldioxid-lagring ökas jämfört med ett konventionellt jordbruk.

Vid tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken ska hänsyn tas till huruvida det väsentliga samhällsintresset kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Svedberga PV hänvisar till den lokaliserings- och alternativutredning som redovisats i MKB. Länsstyrelsens beslut innehåller inga ytterligare alternativ utöver de som utretts och bemötts i MKB. Med anledning av att länsstyrelsen ändå ansett att andra alternativ vore bättre kan följande framhållas.

För att kunna anlägga en solcellsanläggning i Sverige finns det ett antal faktorer och förutsättningar som alla måste uppfyllas för att det ska vara ekonomiskt möjligt att fatta ett investeringsbeslut i förhållande till nyanläggningen. Val av plats för etablering av en storskalig solcellsanläggning sker genom en avvägning mellan flera av faktorer såsom solinstrålning; markåtkomst; byggbarhet; planförutsättningar; områdesskydd m.m. och närheten till anslutning till elnät med tillräcklig kapacitet. Satsningar på solcellsanläggningar är förenade med stora kostnader och risker och med liten potentiell vinstmarginal ifall etableringen kan realiseras. Följaktligen - för att den ekonomiska kalkylen för investeringsbeslutet ska hålla och solcellsparker ska kunna komma till stånd - måste förutsättningarna för anläggningen finnas där. Möjligheterna att ansluta till elnätet är i nuläget kraftigt begränsande för på vilka

platser - särskilt i Skåne - man faktiskt kan anlägga en större solcellspark utan omfattande utbyggnad av elnät eller ledningar. Åtgärder som dels kräver nätägarens medverkan och innebär omfattande tidsåtgång, dels påverkar kostnadskalkylen för projektet som helhet och i praktiken ofta omöjliggör ny soletproduktion. I realiteten är således potentiella platser för nyanläggning av storskaliga solcellsanläggningar få inom regionen.

I MKB:n konstateras att det inte finns stora tillgängliga markområden i Skåne för en solcellsetablering som inte är antingen brukningsvärd jordbruksmark eller ianspråktagen av andra intressen som i praktiken utesluter ett storskaligt solcellsprojekt. Alternativa lokaliseringar, eller likvärdig produktion genom ett tillräckligt litet antal mindre etableringar för att fortfarande vara realistiskt, skulle således inte innebära att jordbruksmark undviks.

Småskalig produktion på exempelvis parkeringar och hustak är inte ett rimligt alternativ till den planerade anläggningen. Det går inte att i något hänseende jämföra med möjligheterna att producera solet i en samlad anläggning med en (rent teoretisk av de skäl som anges nedan) samordnad småskalig produktion uppbruten i många små delar, eftersom ett sådant tänkt projekt vore väsensskilt från det nu aktuella både vad gäller dess förutsättningar för ett praktiskt genomförande och finansiell lönsamhet.

Energimyndigheten har i yttrande till länsstyrelsen angett att bl.a. "en viss del av Sveriges landyta måste användas för att ställa om energisystemet" samt att det är "positivt att utbyggnaden av solet är marknadsstyrd vilket innebär att solcellsparker kan anläggas när och där de är ekonomiskt lönsamma".

Vidare har denna domstol vid en tidigare prövning konstaterat att den omständigheten att det visserligen kan finnas möjlighet att uppföra en solcellsanläggning på mark som inte är brukningsbar jordbruksmark inte bör utgöra ett hinder mot den sökta lokaliseringen (dvs. även i det fallet anläggning på jordbruksmark).



Det är en mycket positiv utveckling att intresset för småskalig elproduktion, för egen förbrukning och/eller som komplement, ökar. Montering av solceller på parkeringar, hustak och anläggningar är lämpligt för detta ändamål. Sådana småskaliga anläggningar är emellertid inte ett realistiskt eller "från allmän synpunkt tillfredsställande" alternativ till storskalig solelproduktion.

Enkelt uttryckt är det inte tillräckligt att det finns tak om det saknas investeringsvilja att klä dessa med solceller. Att i en diskussion om alternativa lokaliseringar för en solcellsanläggning om 232 hektar framföra att hustak och fasader m.m. vore ett alternativ faller på sin egen (uppenbara) orimlighet. Sammantaget vidhåller Svedberga PV att den valda platsen är lämplig för solelproduktion och att de alternativ som länsstyrelsen hänvisat till - givet produktionskapaciteten som ska uppnås, närheten till elnät med faktiskt ledig kapacitet och de omöjliga förutsättningarna för att åstadkomma något motsvarande med geografiskt uppsplittrad småskalig produktion - inte kan anses tillfredsställande från allmän synpunkt.

Beslutet strider mot proportionalitetsprincipen. Svedberga PV vill i detta sammanhang också framhålla att proportionalitetsprincipen utgör en grundläggande självständig rättsprincip, som är tillämplig både generellt och i detta fall genom bl.a. 26 kap. 9 § och 2 kap. 7 § miljöbalken. Kravet på proportionalitet gäller å det starkare i detta fall i och med att den planerade verksamheten inte är föremål för obligatorisk tillstånds- eller anmälningsplikt.

Principen innebär sammanfattningsvis att ingrepp mot enskilda - såsom länsstyrelses förbudsbeslut - måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen för att vara tillåtet. Enligt fast europeisk och svensk praxis (se för svensk del RÅ 1999 ref. 76 med flera rättsfall) anses principen bestå av tre separata led som vart och ett ska vara uppfyllda för att principen ska vara tillgodosedd och ett ingrepp tillåtet - (i) ändamålsenlighet (beslutet av ska främja det föregivna allmänna intresse som uppbär detsamma), (ii) nödvändighet (beslutet får inte gå längre än nödvändigt för att främja det avsedda ändamålet; om det finns ett mindre ingripande alternativ som

tillgodoser intresset ska detta väljas i första hand), och (iii) proportionalitet i strikt mening (även om ingreppet är både ändamålsenligt och nödvändigt får det ändå inte vidtas om det vid en samlad balansavvägning får konsekvenser för den enskilde som inte står i proportion till ingreppets syfte).

Enligt Svedberga PV:s mening är länsstyrelsens förbudsbeslut oförenligt med vart och ett av de tre beskrivna leden ovan (i rättslig mening är det tillräckligt att rätten finner att det brister i ett av dessa led för att beslutet ska falla).

Länsstyrelsen anger slutligen att den planerade verksamheten enligt dess bedömning står i strid med gällande översiktsplan (beslutet s. 6). Därvid noterar länsstyrelsen också att en ny översiktsplan antagits efter det att Svedberga PV lämnat in sitt material i ärendet. Svedberga PV har i MKB redovisat och beaktat både den tidigare gällande översiktsplanen och då kommande ÖP 2021.

Kommunfullmäktige i Helsingborgs stad antog i december 2021 en ny översiktsplan med namnet ÖP 2021. I översiktsplanen anges den nu aktuella platsen som "befintlig landsbygd, jordbrukslandskap". Av översiktsplanens vägledning framkommer att området utgör ett produktionslandskap med högklassig jordbruksmark och stora natur- och kulturvärden. I ÖP 2021 anges även att Helsingborgs stad senast 2035 ska ha netto-noll utsläpp av växthusgaser till atmosfären, att staden ser positivt på verksamheter med lokal produktion av energi samt att den lokala produktionen av förnybar el behöver ökas. Solcells- och hybridparker ges i det hänseendet som uttryckliga exempel på sådana verksamheter.

Svedberga PV vidhåller att den planerade solcellsanläggningen inte kan anses stå i strid med några kommunala planer, som angetts i MKB. Detta gäller såväl den nu gällande översiktsplanen som den som var gällande när anmälan gjordes. I första hand anser Svedberga PV att verksamheten, som sagts ovan, inbegriper ett fortsatt jordbruk då man kombinerar drift av solcellsparken med ett anpassat jordbruk inom verksamhetsområdet. Under alla förhållanden anser Bolaget att en solcellspark är väl förenlig med att området är landsbygd och jordbrukslandskap, vilket även tydligt stöds av Riksantikvarieämbetets yttrande till länsstyrelsen.

Naturvärden i närliggande områdesskydd bedöms inte påverkas och den odling och skötsel som kommer att bedrivas inom solcellsanläggningen är i vissa avseenden till och med bättre för biologisk mångfald än en konventionell jordbruksdrift.

Slutligen bör noteras att översiktsplaner anger de övergripande dragen i fråga om markanvändning och inte tar ställning till detaljfrågor gällande exempelvis lämpligheten av en ny byggnad eller anläggning. Översiktsplaner är uttryck för kommunens strategiska syn på kommande planering och är inte rättsligt bindande vid prövning av byggnader eller anläggningar (3 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900)). Platsvalet för sådana åtgärder måste därför prövas utifrån förhållandena i varje enskilt fall. Av betydelse är då vad planen innehåller i form av konkurrerande anspråk på marken och andra vägledande uppgifter. Om en planerad åtgärd skulle strida mot översiktsplan är det således inte ensamt tillräckligt för att hindra en etablering. Här kan noteras att denna mark- och miljödomstol tidigare funnit att ett allmänt hållet förbud mot vindkraft i en översiktsplan inte skulle ges "någon nämnvärd betydelse" vid lovprövning av sådan verksamhet.

**Länsstyrelsen** har motsatt sig bifall till överklagandet. Länsstyrelsen har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande.

Det saknas möjlighet att tidsbegränsa och ställa krav på den typ av försiktighetsmått som sökanden föreslår.

Ett samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken syftar till att anmäla åtgärder som kan medföra en väsentlig förändring av natur- och kulturmiljön. De försiktighetsmått som ställs ska baseras på den påverkan som åtgärden har på natur- och kulturmiljön och hur denna påverkan ska begränsas. I aktuellt ärende gäller förändringen omvandling av markanvändningen från jordbruksmark till en solcellsanläggning. Det är själva omvandlingen som länsstyrelsen har att bedöma och kan därmed inte lagligen besluta om försiktighetsmått som avser en tidsbegränsning för en solcellspark till 30 år på grund av denna bestämmelse.

Klaganden har refererat till domar i mark- och miljödomstolen avseende solcellsetableringar, dom 24 november 2021 i mål nr M 2797–21 samt dom från den 3 januari 2022 i mål 3434–21. Domarna har överklagats och Mark- och miljööverdomstolen har beviljat prövningstillstånd. De anger att domstolen har baserat sitt beslut på att sökanden i sin anmälan har uppgett att de enskilda solpanelernas livslängd i praktiken kan beräknas till 30 år och att sökanden har för avsikt att efter det att panelerna är uttjänta forsla bort dessa samt återställa marken. Länsstyrelsen anser att detta inte ett relevant skäl. Att enskilda solcellspaneler kan behöva bytas ut efter hand är inte detsamma som att verksamheten som sådan har en naturlig tidsbegränsning.

MÖD har i avgörande från den 9 november 2018 i mål nr P 8280–17 prövat frågan om uppförande av vindkraftverk på jordbruksmark. MÖD har i målet bland annat anfört att det inte fanns någon begränsning i tiden såvitt avser rätten att ha kvar vindkraftverken med därtill hörande anläggningar på den sökta platsen, och att vindkraftverken har en begränsad teknisk livslängd i sig inte kan anses tillräckligt för att den åtgärd som bygglovsansökan avser ska vara tillfällig i den mening som avses i 3 kap 4 § miljöbalken. Länsstyrelsen finner att prövningen av anläggande av solcellsanläggningar och anläggande av vindkraftverk inte görs enligt samma lagrum och att prövning enligt plan- och bygglagen inte är aktuellt i rubricerat ärende. Länsstyrelsen anför dock att motsvarande bestämmelser som den i 3 kap 1 § miljöbalken även återfinns i 2 kap 2 § plan- och bygglagen. Länsstyrelsen bedömer således att mål P 8280–17 kan tillämpas även i aktuellt ärende.

Då det inte är möjligt att besluta om försiktighetsmått som garanterar en tidsbegränsning av anläggningen kan inte heller solcellspanelernas begränsade livslängd anses vara tillräcklig för att anläggandet ska anses tillfällig. Det finns inte heller något som hindrar sökanden från att förnya paneler efterhand och därmed förlänga den tekniska livslängden, kanske i årtionden. Länsstyrelsen delar inte bedömningen att anläggandet utgör ett tillfälligt ianspråktagande av marken, utan anläggandet måste anses utgöra ett varaktigt ianspråktagande. Ett anmälningsärende

utgör per definition tillsyn där tillsynsmyndigheten ska uppmärksammas för att ha möjlighet att agera.

Myndigheten agerar genom ett föreläggande om försiktighetsmått eller ett förbud som riktas mot den ansvarige för åtgärden. Det är således inte samma förutsättningar som i ett tillståndsärende, där en annars förbjuden åtgärd genom sitt tillstånd blir tillåtlig. Ett tillstånd kan tidsbegränsas, det kan förenas med villkor och ett tillstånd kan överlåtas till någon annan som då övertar både rättigheten och begränsningarna. Ett föreläggande om försiktighetsmått som adresseras till dagens innehavare av solcellsanläggningen eller marken, blir däremot helt verkningslöst om anläggningen överlåts. Med tanke på den långa tidshorizonten på 30 år, är detta scenario inte otänkbart. Att en solcellspark i stora delar är reversibel saknar betydelse.

Länsstyrelsen kan inte tvinga fram viss odling. Syftet med beslutet är att skydda och bevara jordbruksmarken för det stadigt ökande behovet av livsmedelsproduktion. Länsstyrelsen har inte heller "ingripit för att maximera livsmedelsproduktionen". Frågorna måste också ses i det sammanhanget att en stor del av samhällets samlade markreserv består av enskilda individuellt ägda markområden, över vilka samhället måste kunna ha ett visst inflytande, och en ägare av mark kan behöva räkna med att det kan finnas samhällliga begränsningar i fråga om vilka åtgärder som är möjliga med strategisk mark och som kan ha företräde framför fastighetsägarens individuella önskemål.

Vad gäller rättsliga möjligheter för länsstyrelsen att tvinga markägaren att fortsätta med jordbruk, detalj styra eller hur marken ska brukas kan noteras även att ett jordbruk är nära kopplat till EU:s jordbrukspolitik och beroende av stöd. Genom EU:s och även nationell jordbrukspolitik kan incitament påverka livsmedelsproduktion i det fall det blir livsmedelskris och redan idag har Sveriges gemensamma livsmedelsstrategi som mål att öka den inhemska livsmedelsproduktionen. Jordbruksverket har även så sent som den 1 september 2022 i en skrivelse till regeringen uttryckt ett behov av översyn av lagstiftningen

kring exploatering av jordbruksmark för att säkra landets minskande livsmedelsproduktion med anledning av att gällande lagstiftning inte följs.

Livsmedelsförsörjningen är viktig inte minst ur beredskapshänseende och är en avgörande fråga för det civila försvaret. Regeringen har dessutom med anledning av världsläget sett behovet av den svenska jordbruksmarken genom att tillämpa undantag från vissa bestämmelser i grundvillkoren för år 2022 och förnya beslut för 2023 och därmed tillåta odling på mark i träda.

Mark- och miljödomstolen har i andra mål, jmf M 2919–20, i likhet med länsstyrelsen, bedömt att anläggande av en solcellsanläggning på jordbruksmark innebär en förändrad markanvändning. Detta föranleder att en prövning gentemot bestämmelserna om hushållning med mark-och vattenområden enligt 3 och 4 kap miljöbalken ska göras. I 3 kap 1 och 4 § miljöbalken regleras skyddet för landets jordbruksmark.

Enligt 3 kap 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark 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. Detta innebär att utgångspunkten är att jordbruksmark inte får bebyggas. I ärenden avseende bebyggande av jordbruksmark är det således inte fråga om någon allmän intresseavvägning. Ett bebyggande kan dock få ske om det påvisats tydliga väsentliga samhällsintressen. Men även om väsentliga samhällsintressen skulle kunna styrkas ska det klargöras att dessa intressen/behov inte går att tillgodose genom att någon annan mark tas i anspråk, som inte utgör jordbruksmark. Med hänsyn till den skånska jordbruksmarkens unika egenskaper anser länsstyrelsen att den är mest lämpad för jordbruk, som därför ska ges företräde.

Länsstyrelsen, liksom domstolen i tidigare mål, är överens i frågan gällande att produktion av fossilfri el är att anses som ett väsentligt samhällsintresse. Det kan

dock konstateras att även landets livsmedelsförsörjning och bevarandet av den brukningsvärda jordbruksmarken utgör ett väsentligt samhällsintresse.

Bestämmelsen i 3 kap 4 § miljöbalken motsvarar 2 kap 4 § i den nu upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). I lagmotiven anges att väsentliga samhällsintressen kan vara bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreativintressen (se prop. 1985/86:3 s. 53 f.). Även om bostadsförsörjningsbehovet kan vara ett samhällsintresse utgör, enligt praxis, ett eller flera enskilda bostadshus inte ett sådant samhällsintresse utan enskilt intresse.

Exemplet att bostadsförsörjningsbehovet "kan" vara ett samhällsintresse, medan ett eller flera enskilda bostadshus inte utgör ett väsentligt samhällsintresse, oavsett att de kan sägas tillgodose samma behov och nytta, visar på att för att något ska kunna betraktas som ett samhällsintresse bör det även vara initierat av samhället och samhällsstyrt på något sätt.

Länsstyrelsen anser att elförsörjning och produktion av grön el i största allmänhet, precis som bostadsförsörjningsbehovet kan betraktas som ett samhällsintresse. Däremot så anser länsstyrelsen inte att ett eller flera enskilda bostadshus utgör ett väsentligt samhällsintresse utan enskilt intresse. På samma sätt så anser länsstyrelsen att ett enskilt vindkraftverk eller en enskild solcellsanläggning per automatik inte betraktas som ett samhällsintresse.

Om elförsörjning skulle vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark uppkommer en kollision mellan två väsentliga samhällsintressen. En fråga som möjligen inte uppmärksammas tidigare i lagstiftning och rättstillämpning är den mellan sådana konkurrerande väsentliga samhällsintressen, och hur de ska avvägas, och i vilket led. En fråga är också var i prövningen denna intressekollision ska avgöras. En sådan intresseavvägning kunde givetvis ske när det ska prövas om behovet inte kan

tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Men denna prövning aktualiseras först efter att man redan konstaterat att det konkurrerande samhällsintresset är överordnat livsmedelsförsörjningen och bevarandet av jordbruksmark på platsen. En avvägning av samhällsintressena först i detta led är därför inte adekvat. Med hänsyn till detta bör en sådan intresseavvägning ske redan i ett steg dessförinnan. Eftersom bevarandet av landets allt mer otillräckliga jordbruksmark är ett väsentligt samhällsintresse kan det vara ändamålsenligt att pröva om det samhällsintresse som konkurrerar med jordbruksmarken om samma plats är överordnat och väger tyngre än jordbruksmarksintresset på den aktuella platsen. För att kunna avgöra vilken status respektive intresse har anser länsstyrelsen det är av betydelse i vilken utsträckning respektive intresse tillgodoses idag.

Klaganden påtalar att behovet av el kommer öka och solenergi är ett viktigt tillskott. Länsstyrelsen motsätter sig inte den bedömningen, men kan samtidigt konstatera att elförsörjningen är en komplex fråga. Svenska kraftnät prognosticerar i Kraftbalansen på den svenska elmarknaden, rapport 2022 bl.a. att nettoöverskottet av elproduktionen är ökande med en export av ca 20 procent av den totala elproduktionen i landet.

Vad avser landets livsmedelsförsörjning är denna däremot konstant minskande och självförsörjningen av livsmedel har, enligt statistik från Jordbruksverket och SCB, sjunkit med en tredjedel på mindre än 35 år. Självförsörjningsgraden ligger nu på omkring 50 procent, vilket uppmärksammas alltmer ur strategisk synvinkel (se bl.a. proposition 2016/17:104 "En livsmedelsstrategi för Sverige — fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet").

Skånes jordbruksmark utgör ca 1 % av Sveriges landareal, samtidigt står denna procent för nära 40–70 % av landets totalskörd av de vanligaste livsmedelsgrödorna (Markhushållning i planeringen av Jordbruksmark i Skåne (2015:27), bilaga 2). Sveriges självförsörjningsgrad uppnår idag endast 50 %, vilket kan jämföras med 1990-talets nivå på ca 75–90 % beroende på typ av livsmedel. Det är en trend som fortsatt är negativ, vilket uppmärksammas allt mer ur strategisk livsmedels-



försörjningssynpunkt (se bl.a. prop. 2016/17:104 "En livsmedelsstrategi för Sverige — fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet"). Det kan således konstateras att livsmedelsförsörjningen i landet kraftigt har minskat och att försörjningen historiskt sett varit mer robust. Landets jordbruksproduktion måste således öka och inte minska. Till det kan sägas att Skåne är det län som förlorat mest jordbruksmark i landet under den senaste 4-årsperioden, minst 763 ha (Jordbruksverkets rapport Exploatering av jordbruksmark 2016–2020). Denna siffra skulle nästan tredubblas om de pågående ärendena hos länsstyrelsen för uppförande av solcellsanläggningar beviljas.

Enligt länsstyrelsen måste i ett sådant läge vid en avvägning principiellt sett intresset av att bevara jordbruksmark anses väga tyngre än att uppföra t ex en solcellsanläggning på samma mark. Grundinställningen är således att livsmedelsproduktion generellt sett har företräde framför elproduktion på jordbruksmark, men givet måste varje lokalisering prövas utifrån sina förutsättningar.

Alternativa lokaliseringar och lösningar finns. Även om uppförandet av enstaka solcellsparker skulle kunna anses utgöra ett så väsentligt samhällsintresse, att det kunde motivera att man tar i anspråk brukningsvärd jordbruksmark, krävs det enligt 3 kap 4 § miljöbalken att det visas att detta behov verkligen inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom annan placering. I förevarande ärende saknas det dock belägg för att detta intresse inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt, dvs. samhällets synpunkt, tillfredsställande sätt genom att andra ytor tas i anspråk. Med annan mark avses all möjlig annan mark eller ytor där samhällsintresset kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt, ur samhällssynpunkt. Hur omfattande en lokaliseringsutredning ska vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet och vilket samhällsintresse som avses. När det gäller elproduktion är det självklart att minst hela elområde 4 är relevant som bedömningsområde.

Till detta kan sägas att potentialen för anläggande av solceller på tak är god Enligt rapporten Solenergi för Skånes bebyggelse (2014) skulle ca 25 % av Skånes

elanvändning kunna komma från takinstallationer år 2020–2030. I dagsläget kommer dock endast 1,5 % från solcellsanläggningar på tak och mark. Enligt studien så fanns det 2014 ungefär 105 km<sup>2</sup> (10 500 ha) tillgänglig takyta för solenergi i Skåne. Den realiserbara potentialen på tak bedöms enligt studien vara ca 3,1 TWh till 2020-2030 respektive 7,5 TWh till 2050. Sedan dess har potentialen för takinstallationer med all sannolikhet ökat genom anläggande av logistikcenter, köpcentra, industrier m.m. Samtidigt så har länsstyrelsen förståelse för att denna potential inte helt förverkligas då vissa taktyper är små och anläggningarna blir därmed inte kostnadseffektiva, det finns en osäkerhet kring ekonomiska styrmedel samt att takens hållfasthet inte alltid är anpassade för solceller.

Länsstyrelsen förstår att det inte finns ett enskilt alternativ som kan tillgodose en så stor anläggning som klagande ansöker om utan det är en kombination av flera etableringar. Länsstyrelsen anser vidare att det inte är rimligt att det går att hävda att det saknas alternativ så länge man ansöker om en tillräckligt stor anläggning.

Klaganden har anfört att anläggningen är förenlig med ÖP2021 avseende ställningstagandet att kommunen ser positivt på verksamheter med lokal produktion av energi (ÖP2021 avsnitt 3.7.3 sid 110). Vidare bedöms att en solcellspark är väl förenlig med markanvändningarna landsbygd, jordbruksmark och natur- och kulturstråk. Klaganden har då förbisett att det finns fler ställningstaganden avseende markanvändningen med hänsynstaganden för det aktuella området.

Aktuellt område är emellertid beläget inom ett område som pekats ut att vara opåverkat. Inom dessa områden gör kommunen ställningstagandena att tysta och i övrigt opåverkade områden ska värnas i den fysiska planeringen samt att nya stora infrastrukturanläggningar på landsbygden lokaliseras så att intrånget i hittills opåverkade områden minimeras.

Översiktsplanens ställningstagande om lokal produktion av energi ifrågasätts inte, men översiktsplanen anger inte att det är just i dessa områden som det ska ske.

Länsstyrelsen instämmer således inte i att åtgärden skulle vara väl förenlig med den gällande vägledande översiktsplanen.

Klaganden har påtalat att länsstyrelsen i ett tidigare ärende godtagit en solcellsanläggning. Det ökade antalet sökta och allt större anläggningar som står på kö har medfört ett behov av en uppdaterad bedömning.

Vad det gäller landskapsbilden så vidhåller länsstyrelsen att en stor kumulativ effekt kommer uppstå. Även om klagande avser att plantera trädridåer runt anläggningen så kommer landskapskaraktären att förändras markant från en öppen agrar prägel till ett trädbevuxet område.

Länsstyrelsen har regeringens direkta uppdrag att verka för och samordna utbyggnad av vindkraft och solenergi, samtidigt som länsstyrelsen även ska verka för att värna jordbruksmarken och en ökad livsmedelsförsörjning. Länsstyrelsen ska som en central statlig instans säkerställa att alla intressen kanaliseras på ett hållbart sätt och att det sker ur en balanserad samhällssynpunkt, och inte utifrån enskilda ekonomiskt drivna intressen. Att enskilda intressenter kan få ett större ekonomiskt utbyte från solcellsparkar på jordbruksmark påverkar inte detta eftersom frågan ska ses ur samhällssynpunkt, där det är länsstyrelsen som har ansvaret att samordna dessa samhällsintressen.

I det arbetet kan inte varje enskilt ärende ses isolerat utan helheten måste beaktas. Det finns, utöver all annan exploatering av jordbruksmark, ett stort och ökande intresse för utbyggnad av markförlagda solcellsanläggningar. År 2021 hade länsstyrelsen 34 samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken, 2 strandskyddsärenden och en frivillig tillståndsprövning utifrån 9 kap miljöbalken. I år är vi redan uppe i 77 inkomna samråd, 8 strandskyddsärenden och 6 frivilliga tillståndsprövningar. Länsstyrelsen har idag 55 solcellsetableringar som är under handläggning och dessa omfattar tillsammans över 1 422 ha. Cirka 1 064 ha av denna areal utgörs av jordbruksmark, varav övervägande delen är åkermark. Länsstyrelsen har fått indikationer från flertalet andra länsstyrelser att liknande ärendeinströmningar

återfinns även i andra län. Länsstyrelsen kan således konstatera att det finns ett stort, och ökande, intresse för utbyggnad av solcellsparker på jordbruksmark. I det fall det skulle godtas att stora arealer jordbruksmark tas i anspråk för denna typ av anläggningar utan att länsstyrelsen kan hävda skyddet för jordbruksmarken, kommer konsekvenserna för livsmedelsförsörjningen bli allvarliga, inte minst ur ett beredskapsperspektiv. Det är därför av yttersta avgörande att länsstyrelsens beslut fastställs.

**Bolaget och länsstyrelsen** har gett in ett antal handlingar till stöd för sina respektive ståndpunkter.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälan för samråd göras hos ansvarig tillsynsmyndighet om en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Tillsynsmyndigheten får förelägga om skyddsåtgärder eller förbjuda verksamheten om det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön.

I 2 kap. 6 § miljöbalken anges att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Vidare följer att bestämmelserna i 3 och 4 kap. ska tillämpas vid samråd enligt 12 kap 6 § i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Av 8 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd framgår bland annat att en anmälan, i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet, ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap miljöbalken.

*Mark- och miljödomstolens bedömning*

Anmälan om samråd avser uppförande av en anläggning för solceller på jordbruksmark. Den för samråd anmälda åtgärden omfattas inte av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken men är av sådan art att den kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med 6 kap miljöbalken som behandlar den planerade åtgärden. Skälen för detta var att anläggningens omfattning och lokalisering inte kunde bedömas med befintligt underlag gällande skada på natur- och kulturvärden.

Länsstyrelsen har senare beslutat att den planerade solcellsanläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Bolaget har tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning och därvid gjort omfattande utredningar. Såvitt framgår av länsstyrelsens beslut så har myndigheten sedan funnit att de skyddsåtgärder och anpassningar som bolaget föreslagit till skydd för naturmiljön är tillräckliga.

I kommentaren till 12 kap 6 § fjärde stycket miljöbalken, Juno Version 21, anges att tillsynsmyndigheten har vissa möjligheter att ingripa till skydd för naturmiljön med föreläggande eller förbud mot en anmäld verksamhet. Vidare anges att i första hand bör åtgärder för att motverka eller begränsa företagets inverkan på naturmiljön övervägas. Det är först när försiktighetsåtgärder inte är tillräckliga för att skydda en känslig miljö som myndigheten helt får förbjuda verksamheten.

Ett samråd enligt 12 kap. 6 § innebär inte en fullständig tillåtlighetsbedömning enligt miljöbalken utan avser endast skador på naturmiljön. I praxis har begreppet skada på naturmiljön tolkats vidsträckt och även skador på kulturmiljön har i vissa fall kommit att bedömas inom ramen för ett sådant samråd. Det innebär dock att andra frågor som inte rör naturmiljön, såsom exempelvis bullerstörningar, inte beaktas inom ramen för samrådet. Såväl 3 som 4 kap miljöbalken ska dock beaktas

när det gäller ändrad markanvändning. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning innebär det dock inte att prövningsramen i 12 kap 6 §, som begränsas till skada på naturmiljön, utvidgas genom detta. Hushållning med jordbruksareal ska därmed enligt domstolens bedömning inte beaktas i detta fall.

Mark- och miljödomstolen bedömer, trots vad länsstyrelsen anfört, att det saknas laglig grund för länsstyrelsen att inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken förbjuda den planerade solcellsanläggningen enbart med hänvisning till förlusten av brukningsvärd jordbruksmark. Av länsstyrelsens beslut framgår att de skyddsåtgärder och anpassningar som bolaget föreslagit till skydd för naturmiljön är tillräckliga. Det finns därför inte heller något annat skäl att förbjuda verksamheten. Det ankommer på den ansvariga tillsynsmyndigheten för icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet att ingripa om det i framtiden skulle uppstå olägenheter i form av buller, ljusreflexer eller liknande.

Mark- och miljödomstolen finner därför att länsstyrelsens beslut ska ändras på sätt som framgår av domslutet.

#### *Skyddsåtgärder*

Länsstyrelsen har funnit att de skyddsåtgärder och anpassningar som bolaget föreslagit till skydd för naturmiljön är tillräckliga. Mark- och miljödomstolen föreskriver därför skyddsåtgärder för naturmiljön huvudsakligen i enlighet med bolagets förslag.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 3 (MMD- 02)

Överklagande senast den 21 november 2022.

Karin Fridell

Bertil Varenius

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Fridell, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius. Målet har handlagts av miljönotarien Ludvig Lundström.



## Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

### Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

### Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).