

Kartläggning av kommunens roll i tillståndsprocesser för markbaserad solenergi



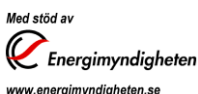
Sammanfattning

I dagsläget är kommunen generellt relativt lite involverad i tillståndprocesser för solcellsparker. I solcellsprojekt där frivilligt tillstånd för miljöfarlig verksamhet söks hos Länsstyrelsen blir kommunen kallad till samråd. Även i de fall där samråd enligt 12 kap 6 § söks, och Länsstyrelsen anser att en miljökonsekvensbeskrivning behöver göras, kommer kommunen kallas till samråd. Kommunernas bygglovsavdelningar bör dock bli kontaktade senare i processen, då bygglov krävs för transformatorstationer och eventuella andra byggnader. Bygglov för själva solcellerna och dess stativ krävs inte i normala fall.

Kommunernas roll kan dock komma att utökas väsentligt i och med regeringens utredning om "Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken" som ska redovisas i slutet av 2024.

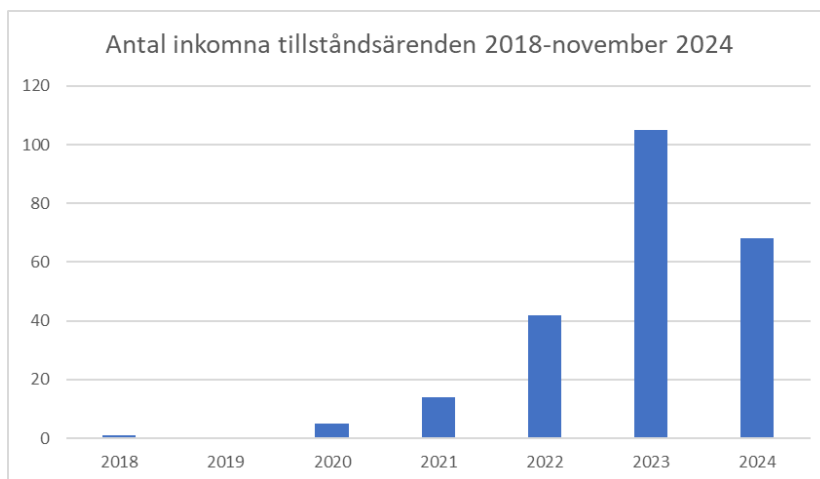
Kommunerna kan även komma att bli kontaktade om andra tillstånd eller dispenser behövs där kommunen är tillståndsgivare, till exempel för åtgärder i strandskyddsområde eller vattenskyddsområde. I processen för nätanslutning är i regel kommunen inte involverad.

Detta är en del av satsningen **Fossilfri Boråsregionen** inom projektet **Krafttag i Väst - Elsa**, som finansieras av Energimyndigheten, Västra Götalandsregionen och Boråsregionen. Materialet har tagits fram av Maple Energy.



Inledning

Energiläget, marknadsutvecklingen och den kraftigt ökade efterfrågan på förnybar el har gjort att intresset för storskalig, markbaserad solceller ökat explosionsartat. Innan 2020 inkom någon enskild ansökan till Länsstyrelsen (LST), som är den tillståndsgivare som hanterar solcellsparkar. 2023 inkom över 100 tillståndsärenden bara i Västra Götaland. I bild nedan visas antal inkomna tillståndsärenden för markbaserad solceller till LST i Västra Götaland från 2018 till november 2024.



Antal inkomna tillståndsärenden för solcellsparkar till LST Västra Götaland 2018 - 6e november 2024

Nuläge – installerat 2023

Idag är drygt 100 MW solenergi installerad i Sjuhärads kommuner. Denna siffra inkluderar samtliga typer av solenergianläggningar, såväl villasystem som industritak och markbaserade installationer.

	Installerad effekt 2023 (MW)
Bollebygd	4,1
Borås	38,1
Herrljunga	5,7
Mark	18,0
Svenljunga	6,3
Tranemo	6,5
Ulricehamn	14,7
Vårgårda	7,4
Summa	100,6

Installerad solcellseffekt 2023. Datakälla: Energimyndigheten, 2024.

Tillstånd för markbaserad sol

För en solcellspark kan det behövas ett antal olika typer av tillstånd, godkännanden, lov och/eller dispenser.

De vanligaste är;

- Länsstyrelsen, samråd enligt kap 12:6 *eller* frivilligt miljötillstånd enligt kap 9.
- Godkännande från elnätsägare
- Bygglov för transformatorstation
- Ev. andra tillstånd och dispenser, tex strandskydd, vattenskyddsområde.

Det är många pusselbitar som ska falla på plats för att ett solcellsprojekt ska realiseras. Att hitta lämplig mark, finansiering och köpare av elen, är en del. Inkoppling till elnätet är en annan. Att få tillstånd för inkoppling hos elnätsägare kan ta lång tid och kosta mycket pengar. Vid utvecklingen av en solcellspark är det ofta ett moment 22 då tillstånd hos LST är fördelaktigt för att få elnätsinkoppling, och vice versa. Många utvecklare gör tidigt ansökningar hos elnätsägarna för att ha en köplats då handläggningstiden är lång. Det finns därför många ansökningar som ligger inne som sannolikt aldrig kommer realiseras.

Tillstånd från Länsstyrelsen

En markförlagd solcellsanläggning kräver idag inte miljötillstånd då det inte klassas som miljöfarlig verksamhet. Däremot kan det utgöra en väsentlig ändring av naturmiljön. Därför ska en anmälan för samråd enligt miljöbalkens 12e kapitel, § 6 göras. För större parker kan det dock vara fördelaktigt för verksamhetsutövaren (VU) att ändå söka tillstånd för miljöfarlig verksamhet, då tillståndet har en större rättskraft. Det finns dock inga tydliga kriterier när den ena eller andra bör sökas.

Båda dessa prövningar sker enligt miljöbalken. Om parken etableras på mark som inte betecknas som naturmiljö, tex i industriområden, tomtmark eller hårdgjord yta behöver de inte prövas denna väg.

Kommunerna är inte automatiskt tillfrågade i ett samrådsförfarande. På LST Västra Götalands hemsida står följande om kommunens involvering i samråds- respektive tillståndsprövsprocessen.

Varför får kommunen inte alltid yttra sig i ärenden om solcellsparkar?

”Länsstyrelsen skickar ibland samrådsärenden för remiss till den aktuella kommunen. Det sker om kommunen har uppgifter som behövs i ärendet och som länsstyrelsen inte på egen hand kan få tag på. Det är alltså inte alltid som kommunen får remiss i samrådsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I tillståndsärenden är det dock annorlunda. Där kommer kommunen involveras i den sökandes samrådsprocess som föregår ansökan om tillstånd.

Kommunen kan överklaga samrådsbeslut om solcellsparkar därför att även kommunen har ansvar för naturmiljöfrågor. Så även om kommunen inte kan kräva att få delta med yttrande i samrådsärenden finns möjligheten till att överklaga och få ärendet prövat i högre instans i sak.”

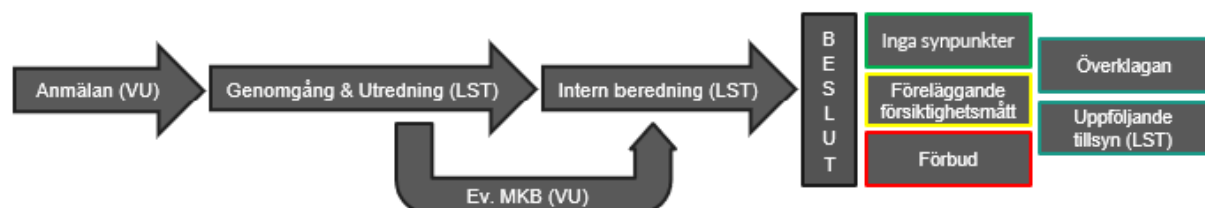
Anmälan för samråd enligt 12:6

Den vanligaste prövningsvägen för en solcellspark är via en anmälan för samråd 12:6, då åtgärden förväntas ha en *väsentlig ändring av naturmiljön*.

Detta är en generell prövning för många typer av verksamheter som kan ändra naturmiljön – allt ifrån större orienteringstävlingar till att uppföra en telemast. I praktiken är samrådet en "check" av LST att det inte finns några invändningar mot verksamheten.

Fördelar för VU är att handläggningstiden är förhållandevis kort, sex veckor från att anmälan anses komplett. Dessutom är omfattningen på ansökan inte lika stor som vid ett frivilligt tillstånd. Nackdelarna för VU är bland annat att de är ansvariga för undersökning, det vill säga om VU missar något som framkommer i efterhand kan LSTs beslut komma att ändras och ytterligare försiktighetsmått, eller förbud, kan föreläggas i efterhand.

Processen för samrådet syns i figur nedan. Anmälan inkommer och inkomna underlag går igenom. Anmälan går på internremiss, eventuellt även extern remiss. Det är i detta steg kommunen kan komma att kontaktas. LST utreder och beslutar om en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ¹behöver göras. Efter att anmälan är komplett görs en bedömning och ett beslut, vilket kan resultera i godkännande, föreläggande om försiktighetsmått eller förbud.



Processen för samråd enligt 12:6

Ett enhetligt stöd för handläggning av solcellsparker har saknats. Miljösamverkan Sverige har dock ett [förslag på skrivelse för handläggartöd](#). Så här står skrivet i det utkastet angående externremisser;

"I normalfallet behöver inte anmälan skickas på remiss till kommunen. Det är endast om det krävs för att Länsstyrelsen behöver uppgifter som inte Länsstyrelsen på egen hand kan få tag på. Det kan till exempel röra sig om något specifikt naturvårdsunderlag eller ett kommunalt planeringsunderlag. Kommunen kan dock överklaga beslut om samråd eftersom naturmiljön både är en statlig och kommunal angelägenhet."

Frivilligt tillstånd för miljöfarlig verksamhet

En VU kan välja att ansöka om frivilligt tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt kap 9 i miljöbalken. Detta är en tvådelad ansökan med samråd och tillståndsansökan. Ett miljötillstånd är en mer omfattande process, av samma typ som den vindkraftverk går igenom (B-verksamhet). **I denna typ av prövning bjuds alltid berörda kommuner in till samråd.** LST i Västra Götaland har listat följande för- och nackdelar för VU:

¹ Första januari 2025 ändras begreppet "liten miljökonsekvensbeskrivning" till "förenklat underlag" enligt [beslut](#) 23 okt 2024

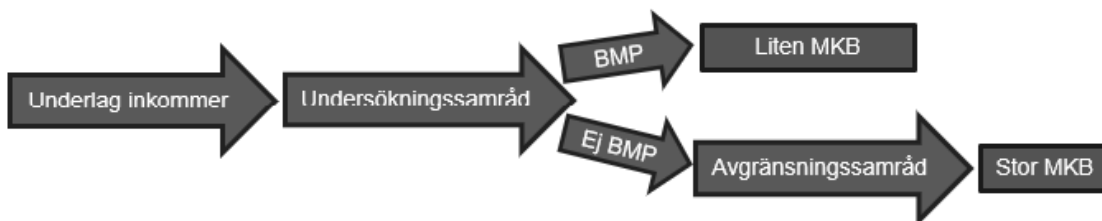
Fördelar

- Rättstrygghet
- Förankring genom samråd med lokalsamhället
- Vägledning genom samråd med Länsstyrelsen
- Mindre tidspress
- Undvika "risken" i samråd 12:6 att något ändrar sig i landskapet/naturmiljön inom verksamhetsområdet

Nackdelar

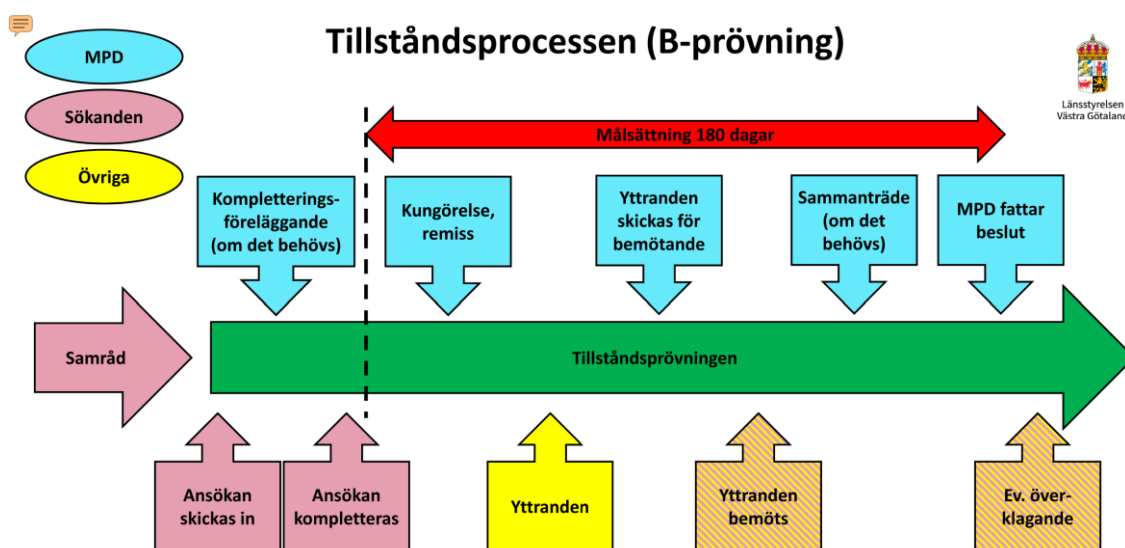
- Tidsåtgången
- Mer omfattande underlag kan behövas.
- Bindande villkor
- Hamnar i "kön" ihop med andra miljöfarliga verksamheter som ska prövas

Tillståndet söks i två steg, först genom en samrådsprocess där det avgörs om parken förväntas ha betydande miljöpåverkan (BMP). Om så är fallet kommer ytterligare ett avgränsningssamråd hållas och en stor MKB görs. Denna process kallas för en specifik miljöbedömning. Om parken inte förväntas ha BMP räcker det med en liten MKB som är något mindre i omfattning. MKBn ingår sedan i underlaget för tillståndet.



Processen för samråd för miljö tillstånd enligt miljöbalken kap 6

Tillståndprocessen hanteras av Miljöprövningsdelegationen (MPD) hos LST. Yttranden tas in från berörda och bemöts från den sökande. MPD fattar sedan beslut om verksamhetens tillstånd.



Processen för tillstånd enligt kap 9 miljöbalken. Bildkälla: LST Västra Götaland

Nuläge – inne för handläggning

I november 2024 fanns 20 solcellsparker med en sammanlagd effekt om nästan 160 MW beviljade av LST för byggnation i Sjuhärads kommuner. Det är möjligt att enstaka av dessa objekt är realiserade och syns i tidigare tabell om installerad solcellseffekt 2023, men sannolikt är majoriteten fortfarande under utveckling eller under byggnation. Åtta solcellsparker, med en sammanlagd effekt om 237 MW, ligger inne under handläggning. Ytterligare åtta, med totalt effekt om drygt 100 MW, har fått sin tillståndsansökan avvisad eller fått förbud. Att ansökan blivit avvisad innebär att en annan typ av ansökan ska göras, alternativt att ansökan inte varit komplett.

Antal och effekt för solcellsparker som blivit beviljade, avvisade eller är under handläggning hos LST från 2018 till 6 november 2024. Datakälla: LST Västra Götaland, 2024.

Kommun	Beviljad		Under handläggning		Avvisad/förbud	
	MW	antal	MW	antal	MW	antal
Bollebygd	-	-	15	1	-	-
Borås	9,3	2	6	1	13,5	2
Herrljunga	35	3	-	-	1,3	1
Mark	9,1	3	-	-	22	1
Svenljunga	20	1	82	2	-	-
Tranemo	54,7	6	53	2	60	2
Ulricehamn	16,9	3	81	2	4,03	2
Vårgårda	12,3	2	-	-	-	-
Summa	157,3	20	237	8	100,8	8

En av parkerna som fått anmälan handlagd utan synpunkter är planerad i [Herrljunga](#) och har en effekt om 27 MW.

I Svenljunga har en privatperson fått tillstånd att bygga 20 MW.

I [Svenljunga](#) planeras en park om 80 MW som görs med frivilligt miljötillstånd. Denna park är fortfarande under handläggning och har fått meddelande om BMP.

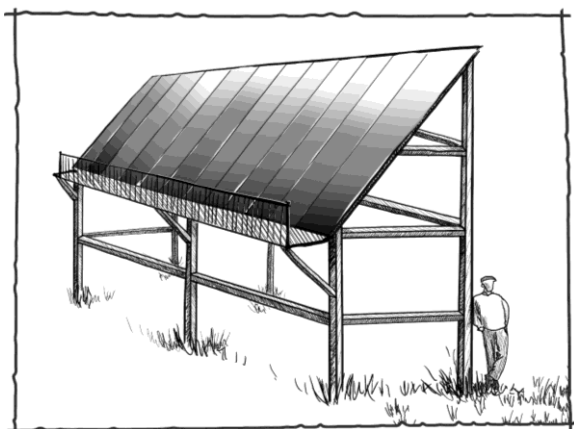
Även om det är många och stora objekt som fått beviljat och är under handläggning är det inte säkert att de kommer realiserats, då andra tillstånd, framför allt från elnät, krävs.

Bygglov

I normala fall krävs inte bygglov för markmonterade solceller eller dess stativ. Undantag finns – om det är att betrakta som byggnad enligt Plan- och Bygglagen (PBL). I PBL 1 kap 4 § definieras en byggnad enligt följande:

”byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark... ..samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den”

I figur nedan till vänster visas skiss av en montagelösning som anses utgöra en byggnad enligt PBL, att jämföra med bild till höger på den anläggning som Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) slagit fast *inte* kräver bygglov. Observera att den vänstra anläggningen är åtta meter hög och att den högra har ett mer standardiserat utförande.



Till vänster: skiss på anläggning som anses utgöra en byggnad. Till höger: bild på anläggning som inte anses utgöra en byggnad. Bildkälla: Boverket, 2024 respektive Svea hovrätt, 2024.

Vissa kommuner har, trots formuleringen om en byggnads utförande, krävt bygglov för markmonterade solceller. I oktober 2024 slog dock MÖD fast att solcellsstativ inte är att klassa som byggnader. [Domen](#) utgör nu ett prejudikat i eventuella framtida bygglovstvister.

Transformatorstationer uppfyller inte nödvändigtvis skrivelse i PBL ovan, men dess lovplikt regleras i Plan- och Byggförordningen (PBF) och kräver bygglov. Om permanenta arbetsbodas eller förråd upprättas i samband med solcellsparken kräver dessa också bygglov.

I en ”vanlig” solcellspark kommer alltså kommunen varsebli om parkens byggnation genom bygglovsenheten då lov för transformatorstationer och/eller arbetsbodas söks.

Elnät

En flaskhals för många solcellsparkers byggnationsprocess är möjligheten till inkoppling i lokal- eller regionnät hos elnätsägaren. Kommunen är i regel inte involverad, såvida det inte rör sig om ett kommunalt elnätsbolag. Ofta är det lång väntetid för att få en elnätsinkoppling.

Första steget är att få inkomma med förfrågan till nätägaren för att få en anslutningsindikation. Därefter kan ansökan och nätutredningsavtal göras, följt av förstudie, projektering och slutligen, om alla tidigare steg fallit väl ut: anslutningsavtal och nätavtal. En anslutningsprocess är ofta komplex då frågan skickas "uppåt i nätled", dvs för inkoppling till lokalnätet krävs, beroende på "plats" i nätet, en förfrågan till ägaren av regionnät, som i sin tur eventuellt behöver ställa förfrågan till transmissionsnät. Inte sällan kan anslutning kosta stora summor och ha flera års väntetid.

Andra dispenser och tillstånd

Vid byggnationen av en park kan även andra tillstånd, dispenser och lov krävas, beroende på parkens placering och lokala förutsättningar. I vissa fall är kommunen tillståndsgivare, tex för verksamhet i områden berörda av;

- **Strandskydd.** Inom strandskyddat område krävs det i många fall dispens för att utföra åtgärder. Det krävs särskilda skäl för att dispens ska meddelas. Inom strandskyddat område får bland andra inte följande åtgärder göras utan dispens:
 - nya byggnader uppföras,
 - andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
 - grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i punkterna ovan.

Notera att reglerna kring strandskydd kommer ändras 1 juli 2025 där undantaget för strandskydd utökas.

- **Vattenskyddsområde.** Till vattenskyddsområde finns skyddsföreskrifter och det är antingen kommun eller LST som beviljar tillstånd. Föreskrifterna anger vad som är förbjudet och vad som kräver tillstånd eller anmälan inom området. Inom skyddsområdet kan det finnas restriktioner för exempelvis bebyggelse, grävning, schaktning, anläggande av vägar och hantering av petroleumprodukter. Om det finns särskilda skäl kan dispens från föreskrifterna beviljas.
- **Åtgärder inom vägområde.** Tillstånd krävs för att utföra anläggningar inom ett vägområde. Detsamma för att dra elektriska ledningar eller utföra arbeten på redan dragen ledning i vägområde. Om kommunen är väghållningsmyndighet söks tillstånd där.
- **Förorenad mark.** Skulle det finnas indikationer på föroreningar i det aktuella området behöver verksamhetsutövaren kontakta tillsynsmyndigheten, vilket antingen är länsstyrelsen eller kommunen. En så kallad 28 §-anmälan i förordningen om miljöfarlig verksamhet behöver då göras.

Ny utredning om ändrade tillståndprocesser

Den 12:e juni 2023 tillsatte regeringen utredningen "*Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken*". Utredningen ska ta ett helhetsgrepp om den svenska miljöprövningen och kommer även beröra markbaserad solenergi.

Utredningen ska presenteras 15:e dec och en första indikation är att utredningens utfall är att solcellsparkens yta kommer avgöra prövningsväg. Kommunernas inflytande förväntas också öka då förslag finns att mindre solcellsparker kommer beläggas med bygglov och att medelstora parker ska vara anmälningspliktiga som C-verksamhet enligt kap 9 i miljöbalken. Därmed kommer det vara kommunen som är tillståndsmyndighet. Stora parker förväntas prövas som miljöfarlig verksamhet.

Dialog förs dock med berörda parter och det är inte säkert att utfallet blir enligt ovan.

Fortsatt läsning

Ett sätt för kommunen att agera proaktivt för etableringen av solcellsparker, och även ha en möjlighet att förekomma var projekten planeras, är att peka ut lämpliga och mindre lämpliga områden i sin översiktsplan. Att ta fram en kommunal solbruksplan kan också vara ett sätt att ligga i framkant. I Västra Götaland har Herrljunga kommun tagit fram ett sätt hitta lokalisering för parker utifrån elnätssimulering och geografisk analys i ett examensarbete. Inom projektet Kommunernas Elektrifieringsresa gjordes en omfattande potentialstudie för sol- och vindkraft i sjuhäradskommunerna där flertalet lämpliga områden kunde pekas ut.

Nedan finns några länkar med vidare läsning på ämnet:

Energimyndigheten, vägledning för kommunal energiplanering, *Planera för elproduktion*
<https://www.energimyndigheten.se/energisystem-och-analys/samhallsbyggnad-och-energiplanering/vagledning-for-kommunal-energiplanering/energisystemet/produktion/planera-for-elproduktion/>

Länsstyrelsen Västra Götaland, ÖP-portal, *Energi, material och teknisk försörjning*
<https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/storymaps/stories/65f089bb70b14929a46db0e45780d7a6>

Boverket, PBL kunskapsbanken, *Översiktsplanering för minskad klimatpåverkan*
https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hansyn/miljo_klimat/klimatpaverkan/

Uppsala universitet, Examensarbete, *Solbruksplan för effektiv utbyggnad av solcellsparker*
https://www.utn.uu.se/sts/student/wp-content/uploads/2020/01/2001_Alfred_Oskar-.pdf

Boråsregionen, Potentialstudie, *Potential för vind- och solkraft i Sjuhärad*
https://www.borasregionen.se/download/18.2b017e2b18de88c7244b1a9e/1710172755923/Maskad_Rapport%20Potential%20f%C3%B6r%20vind%20och%20solkraft%20i%20Sjuh%C3%A4rad_%2020240308_minskad_Slutversion.pdf

Ordlista

BMP	Betydande miljöpåverkan
LST	Länsstyrelsen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MPD	Miljöprövningsdelegationen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBF	Plan och Byggförordningen
PBL	Plan och Bygglagen
VU	Verksamhetsutövare

Källor

Boverket, Lista över tillstånd, dispenser och anmälan

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/beslut-om-lov/upplysningar-i-lov/lista-over-tillstand-dispenser-och-anmalan/>

Boverket, Fristående solenergianläggningar

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/sol/#h-3>

Energimyndigheten, Tillstånd för solcellspark

<https://www.energimyndigheten.se/energisystem-och-analys/tillstand-och-provning/tillstandsprocesser/tillstand-for-solcellspark/>

Länsstyrelsen Västra Götaland, Solceller på mark

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/miljo-och-vatten/energi--och-klimatomstallning/solceller-pa-mark.html>

Länsstyrelsen Västra Götaland, Översikt processer

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.7bd8236b18bab71ba6b4eb7/1699520844475/%C3%B6versikt-processer-samrad-tillstand-solcellspark.pdf>

Regeringen, Förenklade och förkortade tillstandsprocesser enligt miljöbalken

<https://www.regeringen.se/contentassets/0bae6231239c43b7b92b957e28cd1824/forenklade-och-forkortade-tillstandsprocesser-enligt-miljobalken-dir.-202378.pdf>

Regeringen, Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprovning

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/steg-pa-vagen-mot-en-mer-effektiv-miljoprovning_hc01mju4/

Solkompaniet, Herrljunga, solcellspark om 27 MW

<https://solkompaniet.se/pressmeddelanden/solkompaniet-och-solgrid-tar-vastra-gotaland-mot-en-ljusare-framtid-med-ny-solpark/>

Svea Hovrätt, Dom rörande bygglov för markmonterade solceller

<https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/markochmiljooverdomstolen/avgoranden/2024/p-5094-23-dom-2024-10-23.pdf>

Svenljunga, **Alight**, solcellspark om 80 MW

<https://www.alight-energy.com/sv/svenljunga/>