



Kommittén för teknologisk innovation och etik  
N 2018:04

## Policyutvecklande förslag

*Regeringsuppdrag att genomföra pilotprojekt som rör samhällsplanering och markanläggningar för solelproduktion.*

### *Sammanfattning*

Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) föreslår att regeringen beslutar om ett myndighetsgemensamt uppdrag om att genomföra ett pilotprojekt bestående av två delar, dels etablering av en Arena för samverkan inom vilken ett analys- och planeringsunderlag tas fram, dels test av nya arbetssätt i konkreta ärenden som rör markanläggningar för solelproduktion i Skåne och Västra Götalands län.

Uppdraget föreslås lämnas till Boverket (sammankallande och samordnande), Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Statens jordbruksverk.

Pilotprojektet föreslås bedrivas under två år och delrapporteras efter ett år.

Målet är att underlätta avvägningar mellan olika samhällsintressen i samband med myndigheternas hantering av ärenden som rör etablering av större markanläggningar för produktion av förnybar el och på detta sätt bidra till att öka takten i den gröna omställningen.

Arbetssätten och övrigt relevant resultat från pilotprojektet ska efter utvärdering kunna skalas upp till en Arena för samverkan i hela landet och som även omfattar övriga samhällsintressen.

## Föreslaget uppdrag

Komet föreslår ett myndighetsgemensamt uppdrag i form av ett pilotprojekt som är uppdelat i två delar (se nedan). I arbetet med de närmare detaljerna för förslaget till regeringsuppdrag bör resultatet från Miljöprövningsutredningen och Klimatråtsutredningen beaktas.<sup>1</sup>

Uppdraget föreslås lämnas till Boverket, Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Statens jordbruksverk. I det följande används ordet *myndigheterna* för samtliga.

Boverket föreslås vara sammankallande och samordnande för pilotprojektets del 1 och del 2, med undantag för de delar av del 2 i uppdraget, som hör till länsstyrelsernas ansvar för hantering och samordning av sina respektive ärenden.

Myndigheterna ska genomföra uppdraget (pilotprojektet) i samverkan med Tillväxtverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenska kraftnät, berörda kommuner och regioner samt Sveriges kommuner och regioner (SKR). I arbetet ska även dialog och samverkan ske med regionala och lokala elnätsföretag. För att säkerställa inkludering av relevanta marknadsperspektiv samt ett brett lärande kring planerings- och tillståndprocesser ska myndigheterna även samverka med övriga berörda aktörer inom näringslivet. Om projekt som rör soleanläggningar har inletts inom ramen för Miljösamverkan Sverige<sup>2</sup> bör samverkan även ske med företrädare för detta projekt.

I uppdraget ingår även att verka för kunskapsspridning. Myndigheterna ska vidare beakta och hålla sig uppdaterade om pågående utredningsarbete samt, vid behov, samråda med företrädare för myndigheter och offentliga utredningar som är relevanta för uppdraget. Detta inkluderar bland annat Länsstyrelsen i Västerbotten som uppdragits att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan.<sup>3</sup>

Samverkan och dialog bör inledas i ett tidigt skede och genomföras kontinuerligt genom hela processen.

---

<sup>1</sup> Miljöprövningsutredningen (M 2020:06) och Klimatråtsutredningen (M 2019:05). Se även Klimatråtsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet, SOU 2022:21.

<sup>2</sup> Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten, <https://www.miljosamverkansverige.se/>

<sup>3</sup> Regeringens beslut den 2 september 2021 om uppdrag om att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan (N2021/02286). Se även nedan under skälen för förslaget, under rubriken "Pilotprojekt som omfattar avvägning mellan viktiga samhällsintressen".

Pilotprojektet föreslås bedrivas under två år och delrapporteras efter ett år. I slutrapporteringen ska myndigheterna redovisa hur arbetet har genomförts och vilka förändrade arbetssätt som har testats samt i förekommande fall rapportera identifierade behov av ändrade regler. I de fall behov av anpassningar av regelverk identifieras ska regeringen uppmärksammas om detta på ett sådant sätt att det underlättar arbetet med att ta fram en uppdragsbeskrivning och utredningsdirektiv.

### **Del 1 – Arena för samverkan - markanläggning för solelproduktion**

Med inspiration från Miljömålsrådets förslag om ett ramverk för nationell planering<sup>4</sup> bör ett pilotprojekt genomföras, där en *Arena för samverkan* etableras och testas inom ett begränsat område. De samverkande myndigheterna ska inom arenan arbeta fram ett gemensamt analys- och planeringsunderlag som kan bidra till att få till stånd en effektiv, och mellan berörda myndigheter, förankrad process för avvägning mellan olika samhällsintressen. Underlaget ska kunna utgöra ett generellt stöd för avvägningar i samband med tillståndshantering eller annan prövning avseende ärenden som rör markanläggningar.

Avvägningar och beslut ska underlättas genom att mål och intressen samordnas samt att målkonflikter och synergier synliggörs. Konsekvenser av olika vägval och åtgärder ska analyseras. De statliga myndigheternas arbete inom arenan ska bidra till att tydliggöra ramar, förutsättningar och förväntningar i relation till nationella mål. Inledningsvis tas en lägesbild fram där myndigheternas olika perspektiv framgår. Denna bör även inkludera information om vad som krävs för att nå relevanta mål och genomföra en politik som medför anspråk på mark, vatten och luft.

För att göra pilotprojektet hanterligt bör det genomföras i begränsad skala, både vad gäller sak- och geografiskt område. Komet föreslår därför att samverkan i arenan samt framtagande av analys- och planeringsunderlag, i ett första steg ska omfatta frågor som rör avvägning mellan intresset för energiförsörjning i form av större markanläggningar för solelproduktion och övriga relevanta samhällsintressen. Geografiskt bör området därtill begränsas till Skåne och Västra Götalands län.

Arbetsätten och övrigt relevant resultat från pilotprojektet ska efter utvärdering kunna skalas upp till en *Arena för samverkan* i hela landet och som omfattar ytterligare samhällsintressen.

---

<sup>4</sup> Boverket (2022). Förslag till ramverk för nationell planering. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/ramverk-for-nationell-planering/forslaget-i-korthet/> Hämtad 2022-04-25.

Myndigheterna bör även beakta att de utvecklade arbetssätten ska kunna underlätta hantering av sammankopplade ärenden. Med sammankopplade ärenden avser Komet det faktum att genomförbarhet och lönsamhet för solcellsprojekt hos en viss verksamhetsutövare kan vara helt beroende av att andra verksamhetsutövare i samma värdekedja erhåller besked i sina prövningsärenden. Detta ställer krav på att prövnings- och tillståndsprocesserna på ett effektivt sätt kan samhantera flera olika men sammanlänkade tillståndsansökningar, som rör både förvaltningsmyndigheter och domstolar samt som aktualiserar olika regelverk.

## **Del 2 – Testa analys- och planeringsunderlaget i samband med prövning som rör etablering av markanläggning för solelproduktion i Skåne och Västra Götalands län.**

För att bidra till lärande om utvecklade arbetssätt vid prövning av markanläggning för solelproduktion bör analys- och planeringsunderlaget testas i ett antal konkreta ärenden. Testet av underlaget kan till exempel ge information om ett ändrat arbetssätt underlättar handläggningen av dessa ärenden. Genom att utveckla arbetssätt, samtidigt som ett antal utvalda ärenden handläggs, kan möjligheter för tidsbesparing både identifieras och verkställas. Förbättringar i arbetssätt kan även löpande införas i ordinarie arbete.

Komet föreslår att Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland ges i uppdrag att göra ett urval av ett antal ärenden som ska ingå i test av analys- och planeringsunderlaget. Komet föreslår vidare att de myndigheter som ingår i en *Arena för samverkan* enligt ovan ges i uppdrag att *bistå* de två länsstyrelserna i urvalet av ärenden. Därtill ska *samråd* ske med myndigheter som kan beröras av prövningen, för att säkerställa bred samhällsnytta samt lokal och regional utveckling.

Vid beslut om urval bör, med beaktande av 12 kap. 2 § regeringsformen, följande urvalskriterier gälla:

- Utvalda ärenden ska vara representativa, på så sätt att de kan bidra till ett brett lärande i hela landet som rör prövning och avvägning mellan olika samhällsintressen i frågor om etablering av anläggningar på mark.
- Utvalda ärenden ska, med utgångspunkt från elnätens kapacitet att möta nuvarande eller kommande behov av el, ha potential att bidra till den regionala effektbalansen.

Den samlade processen som rör nya projekt för solelproduktion inkluderar många olika faser. Det kan bland annat handla om den sökandes arbete med ansökningshandlingar och berörda myndigheters handläggning. De ärenden som

väljs ut kan med fördel vara i olika faser av processen, för att på så sätt medföra ett lärande om processen som helhet.

## Finansieringsförslag

Myndigheternas deltagande i arbetet innebär extra uppgifter som inte kan anses ingå i den löpande verksamhetsutvecklingen eller ärendehandläggningen. För dessa uppgifter finns behov av finansiering. Sammantaget bedöms behovet uppgå till 10 000 000 kr per år, varav Boverkets arbete beräknas till 3 000 000 kr och länsstyrelsernas till 1 500 000 kr vardera. Resterande medel beräknas för övriga myndigheters nedlagda tid och för gemensamma projektkostnader. I Boverkets roll att vara sammankallande för arbetet ingår att ta fram projektplan och beslutsunderlag för fördelning av medlen.

Finansiering av uppdraget avseende medverkande myndigheter kan förslagsvis belasta anslag under utgiftsområde 21 Energi (anslag 1:7 Energiteknik, 1.3 insatser för förnybar elproduktion eller anslag 1:10 Energi och klimatomställning på lokal och regional nivå).

Alternativt kan finansiering av uppdraget belasta anslag under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik. Vid finansiering via detta utgiftsområde föreslås användning av anslag 1:4, ap.3 Till nationellt arbete inom boende-, samhällsplanerings- och byggområdet. En sådan finansiering kräver dock att anslagsposten ökas. Enligt villkor i Boverkets regleringsbrev får medlen i anslag 1.4 ap.3 användas först efter beslut av regeringen eller Regeringskansliet (Finansdepartementet).

EU-kommissionen har i meddelandet REPowerEU<sup>5</sup> signalerat att den avser att föreslå åtgärder som enligt kommissionen ska öka EU:s konkurrenskraft och åtgärda strategiska beroenden. Detta kan omfatta kanalisering av EU-finansiering till nästa generations teknik, mobilisering av InvestEU eller stöd från medlemsstaterna. Kommissionen uppmanar i samma meddelande medlemsstaterna att snabbt kartlägga, bedöma och säkerställa lämplig tillgång till mark- och havsområden, bland annat för projekt som omfattar hållbar energi, i proportion till sina nationella energi- och klimatplaner. Med detta i beaktande kan nya alternativa finansieringsvägar möjliggöras i samband med EU-kommissionens kommande förslag eller regeringens åtgärder med anledning av meddelandet REPowerEU. Finansiering kan då komma att belasta lämpligt anslag under utgiftsområde 19 Regional utveckling.

---

<sup>5</sup> Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett meröverkomligt pris, 2021/22:FPM74

## Skälen för förslaget

### Sveriges och EU:s arbete för minskade klimatutsläpp och omställning till ett fossilfritt samhälle

Sverige står inför stora samhällsutmaningar som kräver skyndsamma åtgärder vilka beskrivs i Agenda 2030 med de globala målen för hållbar utveckling. För att nå målen krävs enligt FN omfattande innovation och ett ökat användande av nya tekniska lösningar i samhället.

Det långsiktiga klimatmålet anger att Sverige ska vara klimatneutralt till år 2045. För att minska de svenska utsläppen av koldioxid pågår flera initiativ avseende elektrifiering, nya etableringar och förändrade produktionsprocesser inom både transport- och industrisektorn.

Regeringen lade till exempel i februari 2022 fram en nationell strategi för elektrifiering som ska bidra till att skapa förutsättningar för en snabb, ökad och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering. I strategin understryks att all säker, hållbar och klimatsmart elproduktion kan bidra till att tillgodose det kraftigt ökade elbehovet som följer av elektrifieringen. Det framgår vidare att hinder bör rivas för sådan elproduktion som bedöms ha potential att bidra och som marknadsaktörer är villiga att investera i. Produktion av el i solelparker uppges hindras av målkonflikter<sup>6</sup>, där relevant jordbruksmark kan användas både för solelproduktion och livsmedelsproduktion. Regeringens samverkansprogram för näringslivets klimatomställning är ett annat exempel på regeringsinitiativ, där man bland annat har pekat på miljötillståndsprövningens roll för att nå klimatmålen. Komets förslag om ett uppdrag att genomföra ett pilotprojekt som rör samhällsplanering och markanläggningar för solelproduktion utgår från resultat av, och kan ses som ett komplement till, dessa initiativ.

Argumenten för en snabb omställning har blivit starkare och tydligare till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I EU-kommissionens meddelande *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*<sup>7</sup> föreslår EU-kommissionen bland annat att medlemsstater snabbare ska minska beroendet av fossila bränslen genom energieffektivisering, förnybar energi, elektrifiering i industrin och snabbare tillståndsprocesser.

---

<sup>6</sup> Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning (pdf 9 MB). Se sid 76.

<sup>7</sup> Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris, COM(2022) 108. Se även Regeringskansliet Faktapromemoria 2021/22:FPM74 Meddelande om gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris

Inom ramen för 55 %-paketet har EU-kommissionen föreslagit att EU:s solcells- och vindkapacitet ska fördubblas fram till år 2025 och tredubblas fram till år 2030.<sup>8</sup> Med detta i beaktande uttrycker EU-kommissionen i meddelandet REPowerEU en ambition att lägga fram ett meddelande om solenergi i juni 2022 som enligt EU-kommissionen ska bidra till att frigöra solenergens potential som en viktig förnybar energikälla i EU. Kommissionen avser bland annat att föreslå åtgärder som ökar EU:s konkurrenskraft och åtgärdar strategiska beroenden som kan omfatta kanalisering av EU-finansiering till nästa generations teknik, mobilisering av InvestEU eller stöd från medlemsstaterna.

EU-kommissionen pekar även på att en enklare och snabbare tillståndsgivning är en förutsättning för att projekten för förnybar energi ska kunna påskyndas. EU-kommissionen konstaterar att långvariga administrativa förfaranden har utpekats som ett av de största hindren för investeringar i förnybar energi och därmed sammanhörande infrastruktur. I meddelandet uppmanar kommissionen medlemsstaterna ”att se till att planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, att anläggningarnas anslutning till nätet, samt nätet i sig anses ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av det mest fördelaktiga förfarande som planerings- och tillståndsförfaranden ger utrymme för.”<sup>9</sup>

EU-kommissionen uppmanar därtill medlemsstaterna att snabbt kartlägga, bedöma och säkerställa: lämplig tillgång till mark- och havsområden för projekt som omfattar hållbar energi i proportion till sina nationella energi- och klimatplaner, sina bidrag till det reviderade målet för förnybara energikällor för 2030, samt till andra faktorer som medlemsstaternas tillgång till resurser och nätinfrastruktur samt målen i EU:s strategi för biologisk mångfald.

## **Ärenden som rör markanläggningar för solelproduktion**

Antalet anläggningar i Sverige som producerar el från sol fortsätter att öka procentuellt sett, även om de fortfarande utgör en liten andel i förhållande till övrig elproduktion. Antalet ansökningar som rör etablering av större markanläggningar för solelproduktion har således också ökat<sup>10</sup> och antalet ärenden kan komma att öka ytterligare. Flera omständigheter tyder på detta, dels det

---

<sup>8</sup> <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

<sup>9</sup> Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris, COM(2022) 108. Se under avsnittet 2.2.3 Snabbare tillståndsgivning.

<sup>10</sup> Energimyndigheten Sveriges officiella statistik för nätanslutna solcellsanläggningar, antal och installerad effekt, fr.o.m. år 2016. <https://www.energimyndigheten.se/statistik/den-officiella-statistiken/statistikprodukter/natanslutna-solcellsanlaggningar/>

ökade intresset för solexproduktion<sup>11</sup>, dels signaler från EU-kommissionen om planerade åtgärder som bland annat inkluderar kanalisering av EU-finansiering för solexproduktion, med anledning av Rysslands invasion av Ukraina.

Handläggning av ärenden som rör etablering av större markanläggningar för solexproduktion inkluderar i många fall en avvägning mellan intressen för energiproduktion och livsmedelsproduktion, då anläggningarna ofta placeras på jordbruksmark. En omfattande utbyggnad av solcellsanläggningar på jordbruksmark kan medföra effekter för livsmedelsförsörjningen i Sverige. Det finns därför en viss restriktiv inställning hos vissa länsstyrelser att ta stora områden av jordbruksmark i anspråk för energiändamål. EU-kommissionen har även i ett meddelande från mars 2022, om att säkra livsmedelsförsörjningen och stärka motståndskraften i livsmedelssystemen, pekat på att produktiviteten i jordbruks- och fiskerisektorerna inte får undermineras under omställningen. Efter Rysslands invasion av Ukraina har en tryggad livsmedelsförsörjning blivit än mer aktuell och regeringen beslutade i april 2022 att tillsätta en utredning om en ny livsmedelsberedskap.

I flera fall omfattar prövningen av dessa markanläggningar även avvägning mot Försvarmaktens intressen. Utstrålad elektromagnetisk emission (radio-störningar) från solcellsanläggningar kan leda till ökade störningar hos närliggande radiomottagare. Detta kan bland annat bero på otillräckliga EMC-krav (elektromagnetisk kompatibilitet) på komponenter i solcellsanläggningen.<sup>12</sup> I förlängningen kan detta medföra att Försvarmakten är negativ till anläggningar för solexproduktion i områden där försvaret verkar.

Därtill finns frågor om allemansrätt, friluftsliv och natur- och kulturmiljövård liksom frågor om övrig omgivningspåverkan.<sup>13</sup>

### **Nationell sektorsövergripande planering saknas**

Sverige har ingen sektorsövergripande planering på nationell nivå på land. Staten ger i stället ramar för den fysiska planeringen som bedrivs av kommuner och regioner genom nationella mål och genom att peka ut riksintressen. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är det länsstyrelserna som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocessen. Regionerna och kommunerna samt de

---

<sup>11</sup> Energimyndigheten, Ny prognos: Kraftig ökning av vindkraft, solex och elexport till 2024. <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/ny-prognos-kraftig-okning-av-vindkraft-solex-och-elexport-till-2024/>. Senast ändrad: 2022-03-14.

<sup>12</sup> FOI (2020). Radiostörningar från solcellsanläggningar – Kartläggning av störningsproblematik i Sverige och omvärlden (FOI-R--5021—SE).

<sup>13</sup> Se SOU 2021:47 sid 564 ff samt rapport från Elsäkerhetsverket, Elektromagnetiska störningar -regeringsuppdrag (Dnr20EV4540) med anledning av regeringens uppdrag till Elsäkerhetsverket och Försvarmakten att utreda elektromagnetiska störningar på totalförsvarets verksamheter (Fi2020/02994/SPN)



nationella myndigheterna ska lämna underlag till länsstyrelserna inom respektive ansvarsområde.

Länsstyrelsen ansvarar för och kan ingripa i den kommunala planeringen i frågor som rör riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämningar eller erosion. Staten påverkar även markanvändningen och förutsättningarna för kommunal och regional fysisk planering genom olika typer av sektorsplanering, som sker utanför planeringssystemet enligt plan- och bygglagen. Det kan till exempel handla om statlig sektorsplanering inom energiområdet eller utbyggnaden av nationell transportinfrastruktur.<sup>14</sup>

### **Miljömålsrådets rapport Ramverk för nationell planering**

Miljömålsrådet har analyserat hur en nationell planering kan utvecklas i Sverige och rådet menar att de statliga myndigheterna behöver samarbeta och bli snabbare på att hantera komplexa frågor på nya sätt och utifrån en större helhetssyn. Miljömålsrådet har föreslagit en grundstruktur till ramverk för nationell planering, bestående av ett Råd för samhällsplanering, en Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt ett Forum för dialog mellan planeringsaktörer.<sup>15</sup> Ett av skälen till förslaget är att riksintressena enligt Miljömålsrådet inte i tillräcklig utsträckning fyller behovet av en gemensam nationell målbild för rumsliga strukturer.<sup>16</sup>

När det gäller Miljömålsrådets förslag om Arena för samverkan är syftet att åstadkomma en formaliserad myndighetsamverkan. Inom denna kan statliga myndigheter mötas och tillsammans arbeta med att tolka, tydliggöra och samordna nationella mål, strategier och intressen som direkt eller indirekt påverkar den rumsliga organiseringen av landskapet och den fysiska miljön. Det arbete som de statliga myndigheterna föreslås göra inom arenan syftar till att underlätta för avvägningar och beslut. Detta kan ske genom att man samordnar nationella mål och intressen, och synliggör målkonflikter och synergier utifrån ett rumsligt perspektiv. Ambitionen är att åstadkomma en samlad förmåga att analysera konsekvenser av olika vägval och åtgärder. De statliga myndigheternas arbete kan därmed bidra till att tydliggöra ramar, förutsättningar och förväntningar från den nationella nivån.

---

<sup>14</sup> Se Boverkets beskrivning "Så planeras Sverige", <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>

<sup>15</sup> Boverket (2022). Förslag till ramverk för nationell planering. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/ramverk-for-nationell-planering/forslaget-i-korthet/> Hämtad 2022-04-25.

<sup>16</sup> Boverket (2022). Förslag till ramverk för nationell planering. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/ramverk-for-nationell-planering/forslaget-i-korthet/> Hämtad 2022-04-25. Se bl.a. sid 23.

Miljömålsrådet föreslår tre kriterier för frågor som kan vara aktuella att lyfta till arenafunktionen:

- Frågeställningen ska röra en samhällsfråga av betydande nationellt intresse som inte går att hantera på grund av motstridiga, avsaknad av eller för stort antal mål.
- Det ska röra en sektorsövergripande samhällsfråga där många frågor och perspektiv behöver vägas samman och där flera myndigheter berörs.
- Det ska röra en sektorsövergripande samhällsfråga som berör flera nivåer: nationellt, regionalt och lokalt.

Miljömålsrådet föreslår vidare att regeringen, i väntan på ett eventuellt beslut att inrätta ett råd för samhällsplanering, ger Miljömålsrådet i uppdrag att vidareutveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna och bygga upp en gemensam nationell analyskapacitet under 2022 och 2023.

### **Pilotprojekt som omfattar avvägning mellan viktiga samhällsintressen**

Enligt Komet behöver offentlig sektor bejaka nya och mer stegvisa arbetssätt samt nya lösningar.<sup>17</sup> I en snabbt föränderlig omvärld är lite mer kunskap nu viktigare än mycket mer kunskap senare. Komet ser att offentlig förvaltning, för att möta de utmaningar som samhället står inför, behöver arbetssätt som främjar kunskapsöverföring och tvärssektoriell samverkan mellan såväl offentliga som privata aktörer. Att arbeta med försök och pilotprojekt i verkliga miljöer är ett sådant arbetssätt.<sup>18</sup>

Komet har undersökt områden som kan bidra till att öka takten i den gröna omställningen och samtidigt vara lämpliga för ett pilotprojekt, till exempel genom att vara begränsade både avseende sakområde och geografi. Frågeställningar som rör avvägning mellan etablering av större markanläggningar för solexproduktion och andra samhällsviktiga funktioner – bland annat jordbruk för livsmedelsproduktion eller ett stärkt totalförsvaret – har ökat i takt med det ökande antalet ärenden under senare år. Trots detta utgör etablering av markanläggningar för solex, i jämförelse med till exempel etablering av vindkraftsanläggningar, ett relativt begränsat område. Därmed kan ärenden som rör

---

<sup>17</sup> Komet informerar 2019:01, Samverkande och innovativa arbetssätt, [https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2019/10/Komet\\_informerar\\_samverkansmodell.pdf](https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2019/10/Komet_informerar_samverkansmodell.pdf)

<sup>18</sup> Komet beskriver 2020:23, Försök!, [https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2020/11/Komet-beskriver-2020\\_23\\_Forsok.pdf](https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2020/11/Komet-beskriver-2020_23_Forsok.pdf)

etablering av större anläggningar för produktion av solel lämpa sig för att testa Miljömålsrådets föreslagna arbetsmetod.

I den första delen av pilotprojektet skulle ett begränsat antal statliga myndigheter – inom ramen för en samverkansarena – kunna prova på att samarbeta och bli snabbare på att hantera komplexa frågor på nya sätt utifrån en större helhetssyn. Det är lämpligt att Boverket uppdras att samordna arbetet då Boverket enligt sin instruktion har att verka för en samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpning av riksintressebestämmelserna i tredje till femte kapitlet miljöbalken.<sup>19</sup> Boverket har även ett uppsiktsansvar över hushållningen över de mark- och vattenområden som utgör riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken och ska dessutom ha en allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.<sup>20</sup>

Komets uppfattning är att detta förslag kompletterar Klimatråtsutredningens förslag som bland annat inbegriper ett uppdrag till Boverket att se över vägledningen kring plan- och bygglagen och elnät i syfte att identifiera vad som kan försvåra användandet av elnät och hur hänsyn till elnät kan underlättas i den fysiska planeringen.<sup>21</sup>

När det gäller markanläggningar för solelproduktion har till dags dato avvägningar till övervägande del skett mellan vikten av tryggad energiförsörjning, tryggad livsmedelsförsörjning och ett stärkt totalförsvaret. Det är därmed av vikt att Energimyndigheten och Försvarmakten samt de myndigheter som ansvarar för en tryggad och säker livsmedelsförsörjning, det vill säga Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk, deltar i samverkan i ett tidigt skede.

Komets uppfattning är att det föreslagna uppdraget kompletterar Klimatråtsutredningens förslag om uppdrag till Försvarmakten. Klimatråtsutredningens förslag innefattar bland annat att Försvarmakten tar fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter, utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

---

<sup>19</sup> Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket. Se även <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/roller-och-ansvar/>

<sup>20</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Se även <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/roller-och-ansvar/>

<sup>21</sup> Klimatråtsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet, SOU 2022:21,

Det av Komet föreslagna uppdraget kan dessutom, i linje med Klimaträttsutredningens förslag, bidra till att utforma arbetssätt för dialog mellan Försvarmakten och sökanden.<sup>22</sup>

Då även frågor om allemansrätt, friluftsliv och natur- och kulturmiljövård samt anläggningarnas elektromagnetiska kompatibilitet (EMC) kan aktualiseras, liksom frågor om övrig omgivningspåverkan, föreslås även Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet inkluderas i den grupp som ska samverka kring uppdraget.

Därtill bör arbetet kring avvägning mellan ovan nämnda intressen även beakta gränsdragning mellan det statliga ansvaret i förhållande till marknadens mekanismer och aktörer.

I del 2 av pilotprojektet kan de nya arbetsformerna testas på verkliga ärenden för att undersöka om de bidrar till en snabbare och ökad förmåga att göra avvägningar mellan olika intressen, samt utvisa om arbetssätten möjliggör ett kraftfullare genomförande av strategier, program och planer som syftar till en hållbar omställning.

Enligt Skåne och Västra Götalands länsstyrelser tillhör de en grupp av län inom vilka antalet ärenden som rör etablering av större markanläggningar för solproduktion ökar snabbt. Vid Länsstyrelsen i Skåne genomförs dessutom ett genom Energimyndigheten finansierat projekt, Solmarken – mer kraft i Skåne, som rör solcellsanläggningar på mark. Länsstyrelsen i Skåne har även framfört till regeringen att man anser att de lagmässiga prövningsgrunderna för att väga olika samhällsintressen mot varandra är starkt begränsade, eller saknas helt, i ärenden som rör så kallade 12:6-samråd, bygglov, detaljplaner och översiktsplaner.<sup>23</sup> Länsstyrelsen har även pekat på att ärenden av relevans för detta förslag för närvarande hanteras i Mark- och miljööverdomstolen.<sup>24</sup>

Sammantaget är det Komets uppfattning att ett pilotprojekt, där nya arbetssätt testas inom ett begränsat sak- och geografiskt område, kan bidra till att utveckla systemet så att potentialen i Sveriges mark- och vattenområden kan nyttjas bättre. Komet ser även att föreslaget uppdrag kan komplettera andra relevanta uppdrag och projekt.

---

<sup>22</sup> Klimaträttsutredningens slutbetänkande Rätt för klimatet, SOU 2022:21,

<sup>23</sup> Länsstyrelsen har påtalat behovet av reglering, bl.a. i skrivelse till regeringen den 3 mars 2018 (dnr 400-2868-18) "Beredningsunderlag angående prövning av stora solcellsparkar" samt den 14 oktober 2021 (dnr 400-26495-2021, Remissyttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47) Fi2021/02366

<sup>24</sup> Se till exempel ärendena i Mark- och miljööverdomstolen, M 15064-21 och M 1026-22.