



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se
johan.malinen@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian "Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi"

Er beteckning: KN2025/00895

Sammanfattning

Länsstyrelsen har inga större synpunkter på tidsfristerna men vill lyfta att det ligger stort ansvar på sökanden att genomföra de utredningar som krävs innan ansökan lämnas in för att minimera handläggningstiden hos berörda myndigheter.

Länsstyrelsen Skåne anser att avgränsningen av förslaget till lagstiftning är alltför snävt avseende uppgradering av anläggningar för produktion av förnybar energi och att detta ska utökas så att även fullständig uppgradering av t.ex. vindkraftverk inkluderas. Lagförslaget behöver även förtydligas avseende huruvida produktion av förnybar vätgas ska anses ingå.

Länsstyrelsen ser positivt på högre krav på avgränsningssamrådet, men vissa redaktionella ändringar behöver genomföras för att förtydliga de föreslagna ändringarna.

Länsstyrelsen har i övrigt endast mindre synpunkter avseende de föreslagna ändringarna och anser att vissa aspekter behöver förtydligas och utvecklas. Detta avser bland annat begreppet fullständig ansökan och föreslagna ändringar i artskyddsförordningen, kulturmiljöförordningen och plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen efterfrågar även system för rapportering av statistik till Energimyndigheten och att regeringen undersöker lämpliga sätt att ställa krav på sökanden avseende kontinuitet och leverans av energi till samhällsviktiga verksamheter.

Tidsfristerna och sökandens ansvar

Länsstyrelsen har inga omfattande synpunkter avseende de föreslagna tidsfristerna, utöver det som framgår nedan.

Länsstyrelsen noterar att det kommer att ligga ett stort ansvar på sökanden att t.ex. ha genomfört nödvändiga art- och naturinventeringar innan ansökan lämnas in, särskilt för stora projekt och inte minst vindkraftsetablering till havs.

I många fall kan det behövas upprepade inventeringar över flera säsonger för att de ska kunna utgöra ett relevant underlag för prövningen. Många arter och naturmiljöer kan bara inventeras under begränsade tider på säsongen vilket innebär att väntetid kan uppstå innan sökanden kan färdigställa sina underlag. Om inventeringar påbörjas för sent finns således en risk att ansökan inte kommer kunna bli komplett inom de angivna tidsfristerna. Detta kan leda till att fler ansökningar kan komma att behöva avvisas.

Generellt sett medför de föreslagna tidsfristerna och övriga ändringar en ökad arbetsbelastning för de behöriga myndigheterna. För att tidsfristerna ska få genomslag måste därför ytterligare resurser allokeras till dessa.

Avgränsning av direktivet i svensk lagstiftning

Partiell uppgradering

Länsstyrelsen Skåne anser att förslaget medför en alltför snäv tolkning av vad som ska anses vara en uppgradering och därmed omfattas av tidsfristerna.

Den föreslagna definitionen av uppgradering i 3 § i förslaget till lag med bemyndiganden att meddela föreskrifter om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi innebär en inskränkning jämfört med EU-rättens definition av repowering enligt artikel 2.10 i direktiv (EU) 2018/2001 (RED II).

Enligt artikel 2.10 i RED II definieras repowering som:

“förnyelse av kraftverk som producerar förnybar energi, inklusive fullständig eller partiell ersättning av installationer eller driftssystem och utrustning i syfte att ersätta kapacitet eller öka effektiviteten eller kapaciteten hos installationen.”

I den svenska författningskommentaren anges att rivning av en befintlig anläggning och uppförande av en ny inte är att anse som en uppgradering. Denna formulering exkluderar fullständig ersättning av befintlig anläggning med en ny – exempelvis ersättning av äldre vindkraftverk med modernare och effektivare – från att omfattas av begreppet uppgradering. Detta är en tydlig inskränkning i förhållande till EU-rätten, där fullständig eller partiell ersättning uttryckligen ingår.

Detta innebär att den svenska definitionen riskerar att utesluta relevanta projekt från att omfattas av förenklade tillståndsregler och tidsfristerna. Det begränsar också potentialen för effektiv markanvändning, då nyinstallationer på befintliga anläggningsplatser inte får samma regelmässiga fördelar vilket därmed motverkar direktivets syfte att påskynda energiomställningen.

Författningsförslaget snäva tolkning är särskilt bekymmersamt för framtida elproduktion i Skåne. Idag produceras hälften av elen som produceras i länet av vindkraft och hälften av alla vindkraftverk är mer än 15 år gamla. Att kunna nyttja potentialen för repowering är en central mekanism för att öka elproduktionen utan att ta nya markområden i anspråk. En alltför snäv tolkning av begreppet uppgradering inskränker möjligheten att använda de verktyg och förenklade processer som förnybartdirektivet (RED II och RED III) uttryckligen syftar till att tillhandahålla. Det riskerar därmed att försvåra den strategiskt viktiga repoweringen av vindkraft i länet – ett avgörande steg för att stärka Skånes framtida energiförsörjning.

För att uppnå en bättre överensstämmelse med unionsrätten bör Sverige i lagstiftningen antingen anta en bredare definition av uppgradering i linje med RED II:s artikel 2.10, alternativt ange att begreppet ska tolkas i enlighet med unionsrätten, och därmed även inkludera fullständig ersättning av befintliga installationer på samma plats.

Förnybar vätgas

I promemorian (s. 87) anges att även produktion av förnybar vätgas och biogas ska anses ingå bland de typer av verksamheter som omfattas av tidsfristerna, enligt ändringsdirektivet. I 2 § i den nya lagen med bemyndiganden har dock inte förnybar vätgas inkluderats, vilket innebär att det finns frågetecken kring huruvida produktion av så kallad grön vätgas omfattas eller inte. Detta behöver förtydligas, exempelvis genom att inkludera det i paragrafen eller författningskommentaren.

Ändringar av avgränsningssamrådet

Länsstyrelsen ser positivt på de föreslagna ändringarna avseende avgränsningssamrådet och att det ställs högre krav på det samrådsunderlag som ska lämnas in inom ramen för detta. Det är inte sällan det finns brister i samrådsunderlaget som får hanteras vid samrådsmötet eller efter detta. Inför ansökan om exempelvis nätkoncession för linje enligt 2 kap. ellagen genomför elnätsbolagen i många projekt ett kombinerat undersöknings- och avgränsningssamråd med ett samrådsunderlag som inte uppfyller kraven för ett avgränsningssamråd bland annat gällande samråd om lokalisering och vilken påverkan projektet kan riskera att få på miljön. Ett tydligare krav på sökanden och tydliga direktiv till länsstyrelsen att begära in kompletteringar kommer att förbättra kvaliteten på underlaget. Ändringarna kan dock komma att medföra en högre arbetsbelastning för länsstyrelserna i detta skede, vilket kräver utökade resurser för att kunna bemöta dessa krav.

Länsstyrelsen anser också att utöver uppgift om alternativa lokaliseringar som övervägts behöver verksamhetsutövaren även i underlaget motivera varför dessa lokaliseringar har valts bort så att skälen för valet av plats med hänsyn till skillnader i miljöeffekterna mellan den valda platsen och alternativet framgår. Detta behöver ingå i 14 b § punkten 3 i miljöbedömningsförordningen.

Av den nya paragrafen 6 kap. 32 a § miljöbalken framgår att länsstyrelsens beslut avseende bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning i enlighet med 6 kap. 32 § miljöbalken inte får överklagas. Länsstyrelsen vill dock påpeka att det i 32 § endast anges att det är en skriftlig bedömning och inte ett beslut. Det framgår också i denna paragraf att länsstyrelsens bedömning inte är bindande. Enligt länsstyrelsernas praxis lämnas den skriftliga bedömningen i dagsläget som ett meddelande till sökanden. I det fall det faktiskt ska vara ett beslut måste även 32 § justeras så att detta framgår, samt hänvisningen till att bedömningen inte är bindande tas bort. Detta kan jämföras med 6 kap. 26 § miljöbalken där det tydligt framgår att länsstyrelsen ska fatta beslut om betydande miljöpåverkan efter genomfört undersökningssamråd och att detta beslut inte går att överklaga.

Av promemorian framgår att *"Även om länsstyrelsen har bedömt att underlaget var tillräckligt för att inleda samrådet eller lämna informationen till ett annat land kan information som kommer fram senare under avgränsningssamrådet innebära att länsstyrelsen*

bedömer att ytterligare komplettering av underlaget behövs för att länsstyrelsen ska kunna bedöma vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Länsstyrelsen menar att detta i stöds av de författningsförändringar som föreslås, men att det kan finnas behov av ett förtydligande i lagstiftningen. Länsstyrelsens rätt att begära kompletteringar inför länsstyrelsens skriftliga bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla behöver därför framgå av förslagsvis 6 kap. 32 § miljöbalken eller i miljöbedömningsförordningen.

Det är bra att det tydliggörs i miljöbalken (genom 6 kap. 25 a §) att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om att en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas ska göras för vissa slag av verksamheter och åtgärder och om hur en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas ska göras. Länsstyrelsen anser dock att tydliggörandet även behöver omfatta hanteringen av och innehållet i en specifik miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, det vill säga 15-25 §§ miljöbedömningsförordningen. Det bör läggas till som en punkt 3 i den föreslagna paragrafen 6 kap 25 a §.

Behov av förtydligande

Det föreliggande förslaget på ändringar har gett upphov till vissa frågor som behöver förtydligas, antingen genom justering av lagtexten eller i författningskommentarerna.

Fullständig ansökan

Tidsfristerna ska gälla från det att den behöriga myndigheten bekräftat ansökans fullständighet, vilket ska göras inom 45 dagar från det att den har mottagits. Av promemorian framgår att det ska vara möjligt att begära kompletteringar även efter att den har bedömts som fullständig. Länsstyrelsen efterfrågar därför en tydligare definition avseende vad som ska anses vara en fullständig ansökan, exempelvis i ett ärende avseende prövning av en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

I nuvarande prövningsprocess avseende miljöfarlig verksamhet sker normalt sett en initial bedömning av om alla väsentliga och formella delar av ansökan finns med, i enlighet med vad som bland annat anges i 22 kap. 1 § miljöbalken. Detta kan t.ex. vara att det finns en miljökonsekvensbeskrivning och teknisk beskrivning samt naturvärdesinventering, statusrapport eller säkerhetsrapport när sådana är nödvändiga. I detta skede detaljgranskas dock inte underlaget, utan detta sker senare, inte sällan efter att ansökan

skickats ut på en remiss till berörda myndigheter med en förfrågan om ansökan behöver kompletteras i någon del. Dessa kompletteringar rör oftast detaljuppgifter som behövs för att fullt ut kunna bedöma den ansökta verksamhetens miljöpåverkan.

Så som Länsstyrelsen tolkar promemorian är det denna initiala kontroll av ansökan som avses vid bedömning av dess fullständighet. Det vore dock önskvärt att det förtydligas att så är fallet.

Om det är en komplett ansökan som kan kungöras som avses med "fullständig ansökan" kommer detta medföra stora utmaningar för prövningsmyndigheterna, särskilt under sommar- och julperioderna. Det är inte ovanligt att det sker en topp av antalet ansökningar som lämnas in precis innan sommarsemestern och julleddigheten som behöver hanteras. Ansökningshandlingarna är mycket omfattande och det tar tid att detaljgranska dem och vid behov formulera en eventuell kompletteringsbegäran på detaljnivå. En tidsfrist på 45 dagar för att bedöma att ansökan är komplett (och redo för kungörelse) skulle också innebära att det inte finns utrymme för att skicka ut ansökan på en initial remiss till t.ex. tillsynsmyndigheten för att få deras bedömning avseende kompletteringsbehov, vilket inte sällan kan ge värdefulla synpunkter.

Det saknas i dagsläget möjligheter att kunna bedöma om ansökan är komplett (dvs. redo för kungörelse) och begära kompletteringar inom 45 dagar med nuvarande bemanning och process. Tidsfristen bör dock klaras om den endast gäller den initiala och översiktliga granskningen av handlingarna. I annat fall måste ytterligare resurser allokeras till prövningsmyndigheterna så att tidsfristerna kan innehållas.

Allt överskuggande allmänintresse

Länsstyrelsen ser positivt på att formuleringen i 7 kap. 29 § miljöbalken ändras till ett "allt överskuggande allmänintresse" vilket bättre stämmer överens med uttrycket i art-och habitatdirektivet. Lydelsen blir densamma som redan finns i artskyddsförordningen vilket kommer att underlätta i prövningen av lagrummen.

Det finns inget förslag på ändring i 3 kap. 4 § miljöbalken avseende ianspråktagande av jordbruksmark. Länsstyrelsen anser därför att det behöver förtydligas vad som menas med *allt överskuggande allmänintresse* i jämförelse med begreppet *västenligt samhällsintresse* som används i denna paragraf.

Artskyddsförordningen (2007:845)

Länsstyrelsen har inget att erinra mot ändringarna i artskyddsförordningen i sak men anser att det kan uppstå osäkerhet kring om de nya paragraferna 15 a-d §§ om tidsfrister. Eftersom paragraferna står under 15 § är det otydligt huruvida de enbart gäller för 15 § eller även avser 14 §. Länsstyrelsen föreslår därför att paragraferna placeras under 3 § i stället och namnges 3 a-d §§ om de ska gälla båda paragraferna.

Länsstyrelsen noterar att det genom den nya 14 a § förs in en intresseavvägning om verksamheten eller åtgärden kan antas ha en betydande negativ miljöpåverkan. Någon sådan mer allmän prövning av påverkan på miljön har inte tidigare ingått i artskyddsprövningen. Så som Länsstyrelsen förstår det kommer prövningen således att behöva utökas i sådana fall när betydande negativ miljöpåverkan inte med enkelhet kan uteslutas. Detta kommer sannolikt innebära att verksamhetsutövaren behöver komma in med mer omfattande underlag i jämförelse med tidigare.

Tidsfrist för anmälan

Utredningen föreslår att den i direktivet allmänna tidsfristen på 45 dagar införs i 8 a § förordning om anmälan för samråd (1998:904) och 21 c § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). Länsstyrelsen förstår att regeringen vill vara konsekvent och införa samma tidsfrist i alla lagrum som påverkas av direktivet. Länsstyrelsen kan dock exempelvis konstatera att enligt lagtexten i 12 kap 6 § miljöbalken ska en verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor, dvs. 42 dagar, efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Detsamma gäller anmälan enligt 9 kap. miljöbalken. För att sexveckorsfristen inte ska löpa ut måste prövningsmyndigheten begära in kompletteringar innan dess. Så som länsstyrelsen förstår det kommer därför tidsfristen för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken och anmälningar enligt 9 kap. miljöbalken fortsatt vara 6 veckor om ingen ändring i själva lagtexten görs. Detta kan upplevas som otydligt både för prövningsmyndigheten och sökanden.

Kulturmiljöförordningen (1988:1188)

Förslag till ändring i kulturmiljöförordningen innebär att tidsfrister införs även för ärenden enligt 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950) (KML). Förändringar införs i paragrafer betecknade 36–39 §§.

Länsstyrelsen anser att de nya paragraferna behöver förtydligas så att det bättre framgår vilka delar av den arkeologiska processen som omfattas av de nya kraven.

Den arkeologiska processen består normalt av flera steg - samråd enligt 2 kap. 10 § KML, utredning för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag enligt 11 § KML, arkeologisk förundersökning 2 kap. 13 § KML och tillstånd till borttagande av fornlämning med eller utan villkor om undersökning enligt 2 kap. 12 och 13 §§ KML. Såväl arkeologisk utredning som förundersökning utgör, enligt vad som framgår av 10 och 13 §§, beslutsunderlag inför ett slutligt tillstånd till undersökning och borttagande av fornlämningen inför en exploatering. Utifrån detta gör Länsstyrelsen tolkningen att det endast är det sista steget av den arkeologiska processen, tillstånd till borttagande av fornlämning med eller utan villkor om utgrävning, som avses ingå i tillståndsprövningen i detta fall. Om utredning eller förundersökning behövs, bör dessa uppfattas som egna ärenden eller som kompletteringar inom ett tillståndsärende innan ärendet kan bedömas som komplett och tidsfristen börjar löpa (se även s. 123 i promemorian).

De arkeologiska bedömningar och undersökningar som behövs innan marken kan tillgängliggöras för exploateringen kan sammantaget ta lång tid att genomföra, ibland flera år. Om de nya regleringarna ska kunna bidra till att öka transparensen och effektiviteten i planeringsprocesser som syftar till etablering av nya former av energiproduktion krävs att de är tydliga. Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna skrivningen gör det otydligt vad som avses med ett tillstånd enligt 12 § KML, och skapar förväntningar på en snabbare hantering av ärendet än regleringen ställer krav på och vad systemet i stort medger. Länsstyrelsen vill även peka på det faktum att prövning och genomförande av åtgärder enligt kulturmiljölagen i många fall inte kommer att rymmas inom de tidsfrister som gäller för miljöprövningen av exploateringen i övrigt, vilket innebär att förnybartdirektivets mål att påskynda utbyggnaden av projekt för förnybar energi kan bli svårare att uppnå. Här skapar det faktum att miljöbalken och kulturmiljölagen inte är relaterade tillvarandra, utan innebär separata prövningar, ytterligare oklarheter som kan behöva en kommentar.

Ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL)

Länsstyrelsen konstaterar att flertalet av de föreslagna förändringarna berör 9 kap. PBL som redan står inför stora förändringar i och med lagrådsremissen "Ett nytt regelverk för bygglov". Länsstyrelsen noterar att principen om s.k. tyst godkännande, som föreslås i 9 kap. 27 a §, inte känns igen från dagens hantering av lovpliktiga ärenden. Vad Länsstyrelsen erfar finns inte heller några sådana förslag med i ovan nämnda lagrådsremiss.

Rapportering av statistik

Enligt förslaget ska en årlig rapportering av handläggningstider ske till kontaktpunkten för att följa upp att tidsfristerna innehålls. Det saknas dock system idag för att på ett enkelt sett göra detta. Utsökning av de aktuella ärendena behöver i dagsläget ske manuellt, vilket innebär ett resurskrävande administrativt arbete för berörda handläggare. Det saknas även information om hur rapporteringen ska ske.

Kontinuitet

Frågan om kontinuitet och säkerställd leverans till samhällsviktig verksamhet omfattas inte av förnybartdirektivet och de föreslagna ändringarna i svensk lagstiftning. Länsstyrelsen vill dock ändå framföra att det vore önskvärt att den sökande aktören har genomfört en kontinuitetshantering där produktionen och leveranserna säkerställs till svenska kunder. Detta gäller även då landet befinner sig i utsatt läge, som krig, krigsliknande förhållanden eller om kring utkämpas i närområdet. Sökanden bör ha en avsiktsförklaring där aktören garanterar en prioritering av produkter och leveranser till de kunder nationellt som har en samhällsviktig verksamhet. Detta ryms sannolikt inte inom ramen för t.ex. tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken, men regeringen bör undersöka lämpliga sätt att genomföra detta.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Anna Kristoffersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tf avdelningschef för Miljöskyddsavdelningen Anders Bertholdsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post skane@lansstyrelsen.se, postadress
Länsstyrelsen Skåne, 205 15 Malmö, eller ring vår växel
010-224 10 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/skane.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på
Länsstyrelsens webbplats:
www.lansstyrelsen.se/skane/personuppgifter