

Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om promemorian Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi

Er beteckning: KN2025/00895

Beslut

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker de föreslagna ändringarna i enlighet med betänkandet, men vill lämna följande synpunkter.

Avsnitt 2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Det kommer med anledning av tillkommande 6 kap. 32 a § miljöbalken (MB) att under samrådet krävas mer genomarbetade meddelanden/beslut från länsstyrelsen om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning, då dessa nu blir bindande för prövningen. Det vilar på länsstyrelsen att inför prövning grundligt ha bedömt vad miljökonsekvensbeskrivningen behöver omfatta. Prövningsmyndigheten kommer sedan att ha mindre handlingsutrymme gällande detta, se vidare 32 b §. Att länsstyrelsens bedömning är bindande i vissa fall kommer troligen innebära viss osäkerhet, kanske främst hos verksamhetsutövare, eftersom det inte är självklart vad som utgör en ansökans omfattning respektive dess detaljeringsgrad. Bestämmelsen får antas syfta till att ytterligare utredningar på nya områden inte ska kunna begäras in av prövningsmyndigheten, men Länsstyrelsen är tveksam till om detta i praktiken innebär en förenkling som kommer att förkorta tillståndprocessen. Det är positivt att det tydliggörs vad som förväntas avseende krav på underlag och utredningar från sökanden inför prövningen.

Länsstyrelsen anser att det är oklart om en ansökan kan avvisas med stöd av 22 kap. 2 § MB mot bakgrund av att prövningsmyndigheten

bedömer att bristen gällande miljökonsekvensbeskrivningens omfattning är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning.

2.13 Förslag till ändring i kulturmiljöförordningen (1988:1188)

Förslag till ändring i kulturmiljöförordningen innebär att tidsfrister införs även för ärenden enligt 2 kapitlet kulturmiljölagen (KML). Förändringar införs i paragrafer betecknade 36–39 §§. Länsstyrelsen anser att det i promemorian kunde förtydligats och resonemangen utvecklats kring vilka beslut som kommer att beröras.

Lagförslaget innebär att länsstyrelsen ska pröva en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen inom angivna tidsfrister 1, 2 eller 3 år. Tidsfristen börjar löpa den dag länsstyrelsen skickar information till sökanden enligt 37 § om att handläggningen av ärendet har påbörjats. Om så behövs kan länsstyrelsen dessförinnan begära att ärendet kompletteras.

Den arkeologiska processen består normalt av flera steg - samråd enligt 2 kapitlet 10 § KML, utredning för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag enligt 2 kapitlet 11 § KML, arkeologisk förundersökning enligt 2 kapitlet 13 § KML och tillstånd till borttagande av fornlämning med eller utan villkor om undersökning enligt 2 kapitlet 12 och 13 §§ KML. Beslut inom den arkeologiska processen fattas alltså inte bara enligt 2 kapitlet 12 § KML utan beslut fattas även enligt 2 kapitlet 11 § KML om arkeologisk utredning och enligt 2 kapitlet 13 § om arkeologisk förundersökning. 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 enligt 2 kapitlet 12 § KML inför en exploatering. Det är endast 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, ska dessa alltså, som Länsstyrelsen förstår det, 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 miljöbalken och kulturmiljölagen inte är relaterade till varandra, utan innebär separata prövningar. Prövning och genomförande av åtgärder enligt kulturmiljölagen kommer i många fall inte 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.

Avsnitt 2.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Länsstyrelsen kan konstatera att antal B-verksamheter som omfattas av föreslagen förordning är 21 st. C-verksamheter som omfattas av föreslagen förordning är 26 stycken. Med tanke på att samma tidsfrister i huvudsak ska gälla för anmälan respektive tillstånd, kan det möjligen finnas skäl att anta att fler kommer välja att söka tillstånd hos MPD, för rättskraften, i stället för att anmäla verksamheten till kommunen. Ett ökat inflöde till länsstyrelsen (MPD) av ansökningar om tillstånd tar mer av länsstyrelsens resurser i anspråk.

Angående tidsfrister i 21 § med hänvisning till 21 c § så kan Länsstyrelsen konstatera mot bakgrund av nuvarande ledtider i B-pliktiga tillståndsprövningar att kompletteringsbehov sällan utretts inom 45 dagar utan snarare åtgår 60–90 dagar för detta, vilket betyder att ärenden som rör förnybar energi kommer behöva prioriteras framför andra med dessa förslag och att det kan komma att krävas mer resurser för detta inom Länsstyrelsen om vi ska prioritera ärenden med förnybar energi samtidigt som att vi bör klara handläggningstiderna för övriga ärenden.

Avsnitt 2.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Länsstyrelsen noterar att detta avsnitt inte finns med i innehållsförteckningen

I avsnitt 6.2 och 7.1 - 7.3 har promemorian behandlat många förordningar samlad. Länsstyrelsen anser att den samlade inverkan som följer av de olika förordningsändringarna bör framgå tydligare. I dagsläget är det inte helt tydligt vilka ärendetyper/prövningar som faktiskt ryms inom de tidsfrister som avses, vilket behöver bli tydligt. Det innebär att man inte gått igenom gällande rätt för respektive förordning och missat att det för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken gäller en betydligt snävare tidsfrist för handläggning. Den nuvarande tidsfristen, sex veckor, skulle med föreliggande förslag alltså förlängas avsevärt för verksamheter och åtgärder för förnybar energi, medan övriga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anmälda verksamheter och åtgärder behåller tidsfristen sex veckor.

Avsnitt 2.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Länsstyrelsen noterar att detta avsnitt i innehållsförteckningen anges såsom 2.19 men under rubriken till själva avsnittet såsom 2.20.

Ändring av tidsfristerna till maximalt ett/två år vad gäller anmälan om vattenverksamhet respektive tillstånd och dispens för markavvattning bedöms bli utan konsekvens. Redan idag finns en bestämmelse om att anmälan om vattenverksamhet ska handläggas inom åtta veckor. I de fall ärenden tar avsevärt längre tid att avgöra än så beror det i huvudsak på att anmälan inte är komplett i kombination med att anmälaren inte inkommer med kompletteringar i tid. Förslaget innebär att viss ytterligare administration vid 45-dagarsfristerna blir aktuell, men detta bedöms inte medföra några större konsekvenser för ett ärendes handläggning.

Avsnitt 2.24 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Länsstyrelsen noterar att detta avsnitt i innehållsförteckningen anges såsom 2.23 men under rubriken till själva avsnittet såsom 2:24.

Länsstyrelsen anser att tillståndprocesser påtagligt skulle kunna förenklas om regeringen i ett förordningsmotiv förtydligar i vilken geografisk skala som bedömningen av påverkan på populationen ska ske. Den föreslagna nya 4 b § artskyddsförordningen kan innebära i det närmaste vad som helst, eftersom det inte finns någon allmängiltig innebörd av begreppet "artens population". Det kan utgöra allt från enstaka individer till alla individer av arten på hela jorden, beroende på vilken definition man väljer att använda. Begreppet population används redan i artskyddsförordningen, men utan preciserad innebörd. I viss utsträckning finns praxis, där domstolen tagit stöd i vägledning från Naturvårdsverket. Denna vägledning är dock inkonsekvent och kräver vetenskapliga underlag om spridningsbiologi som saknas för de flesta arter. Oklarheten om vad begreppet står för i lagstiftningen har lett till en ojämn rättstillämpning där tolkningarna varierar, men där mycket snäva tolkningar dominerar. Alltså tolkningar där enstaka individer utgör "artens population". Med föreliggande förslag riskerar dessa problem att ytterligare utvidgas.

Följande synpunkter är även relevanta för avsnitt 2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken och avsnitt 10.1 Verksamheter och åtgärder för förnybar energi ska presumeras vara av ett allt överskuggande allmänintresse.

Prövning av dispenser enligt 14 § artskyddsförordningen skiljer sig från dispenser enligt 7 kap. 29 § miljöbalken genom att de inte behöver vara knutna till Natura 2000-områden. Därmed förekommer normalt inte de två liknande uttrycken betydande miljöpåverkan och betydande påverkan på miljön i prövningen. Den grad av miljöpåverkan som ska motbevisa presumptionen om ett allt överskuggande allmänintresse bör dock vara den samma och formuleras likadant i 14 a § artskyddsförordningen som i 7 kap. 29 c § miljöbalken.

Avsnitt 2.26 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Länsstyrelsen har noterat att detta avsnitt i innehållsförteckningen har benämnts 2.25.

Länsstyrelsen anser att det i 14 b § punkten 1 a) av kronologiska skäl bör stå uppförande- och driftsfas i stället för "drifts- och uppförandefas".

Vad gäller begreppet "återställande av miljön" i 14 b § punkten 2 a) så anser Länsstyrelsen att ordet "efterbehandling" är bättre eftersom det är ytterst sällan miljön kan "återställas".

Länsstyrelsen undrar vad som i 14 b § punkten 2 c) avses med byggmetod och kan inte heller se varför det är relevant i sammanhanget.

Avsnitt 7.1-7.4 Tidsfrister för tillståndsförfaranden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Länsstyrelsen anser att den samlade inverkan som följer av de olika förordningsändringarna i avsnitt 7.1-7.4 bör framgå tydligare. I dagsläget är det inte helt tydligt vilka ärendetyper/prövningar som faktiskt ryms inom de tidsfrister som avses, vilket behöver bli tydligt.

Avsnitt 10.1 Verksamheter och åtgärder för förnybar energi ska presumeras vara av ett allt överskuggande allmänintresse

Förslaget innebär att det i prövning av tillstånd för verksamheter och åtgärder som påverkar miljön i Natura 2000-områden införs ett nytt uttryck, *betydande negativ miljöpåverkan*. I dessa prövningar finns redan två uttryck som är mycket lika det nu föreslagna nya uttrycket, nämligen *betydande miljöpåverkan* och *betydande påverkan på miljön*. För att tydliggöra skillnaden och för att undvika sammanblandning av begreppen bör graden av miljöpåverkan i 7 kap. 29 c § (och samma ribba i 14 a § artskyddsförordningen) ges en formulering som tydligt skiljer sig från de två andra.

Länsstyrelsen anser att en ny formulering bör visa att den nya graden av miljöpåverkan är högre än ribban för den tillståndsplikt där presumptionen aktualiseras, alltså betydande påverkan på miljön.

Ju större skillnad i grad av miljöpåverkan mellan de två uttrycken, desto fler verksamheter och åtgärder för förnybar energi kommer att omfattas av presumtionen och kan därmed ges tillstånd.

En tydlig illustration till risken för sammanblandning och de felslut det kan orsaka finns i promemorian själv. I löptexten i avsnitt 10.1, Förslag: (sid 141), har ordet negativ fallit bort. Där står att presumtionen ska kunna motbevisas om verksamheten eller åtgärden har en betydande miljöpåverkan. Eftersom det enligt 6 kap. 20 § 1 miljöbalken alltid ska antas betydande miljöpåverkan från verksamheter och åtgärder som behöver sådant tillstånd skulle det inte finnas någon presumtion. Tvärtom skulle just verksamheter och åtgärder för förnybar energi aldrig ha ett allt överskuggande samhällsintresse och därmed aldrig kunna ges tillstånd med stöd av 7 kap 29 § miljöbalken.

Övrig synpunkt

För olika anmälningsärenden, se 12 kap. 6 § MB, 9 kap. 6 c MB och 22 c § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter, finns bestämmelser om att anmäld verksamhet får påbörjas tidigast 6 veckor från anmälan respektive att beslut ska fattas 8 veckor från anmälan. Länsstyrelsen ser ett behov av att klargöra hur nuvarande angivna tidsgränser för anmälningsärenden förhåller sig till de bortre tidsgränserna som anger när ärenden gällande förnybar energi i förnybartdirektivet ska avgöras. Länsstyrelsen har noterat att gällande bygglov nämner promemorian att handläggningstiden som idag följer av plan- och bygglagen (bygglov ska meddelas inom tio veckor från det att ansökan kom in med möjlighet till tio veckors förlängning) redan uppfyller kraven i förnybartdirektivet.

I avsnitt 15 anges att lagändringarna bör träda i kraft den 1 december 2025 medan det i avsnitt 1 anges att författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Det är alltså oklart när lagändringarna ska träda i kraft.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av ställföreträdande länsöverdirektör Helena Remnerud med handläggare Charlotta Sundin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Shiva Norvad, avdelningschef Johanna Lindgren, avdelningschef Helene Munkner och tillförordnad avdelningschef Cecilia Lindqvist medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.