



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, (KN2025/00895)

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian och lämnar följande synpunkter.

Länsstyrelsen är positiv till tidsfrister men anser att ökad särreglering av olika områden generellt komplicerar prövningsprocesser. Intentionen att uppgifter ska fastslås tidigt i processerna är önskvärt men alla projekt har i vart fall i dagsläget inte den mognad så att detta är möjligt.

Skrivningar om att alla projekt, även de minsta, för förnybar energi ska anses "ha ett allt överskuggande allmänintresse" eller motsvarande urholkar värdet på begrepp avseende viktiga intressen. Detta är olämpligt. Det är också olämpligt att projekt som inte medför den samhällsnytta som förespeglas kommer att lyda under den föreslagna lagstiftningen.

Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna paragraferna 36–39 §§ i kulturmiljöförordningen behöver omarbetas. Den arkeologiska processen som berörs omfattar aktiviteter relaterade till 2 kap. 10–13 §§ i kulturmiljölagen och den föreslagna lagstiftningen ser inte i tillräcklig omfattning till hela den processen.

Generellt om tidsfrister

Länsstyrelsen välkomnar generellt de föreslagna tidsfristerna för handläggning av ärenden men konstaterar även att de kan medföra orealistiska förväntningar hos verksamhetsutövare och exploatörer.

I många ärenden behövs undersökningar innan underlaget kan ses som fullständigt. I vissa fall kan dessa bara utföras under viss tid av året, exempelvis spelflyktsinventeringar av rovfågel under vårvintern och arkeologiska undersökningar under snöfria perioder. Dessa sker utanför de föreslagna tidsfristerna och väntan på att de ska utföras kan med den föreslagna lagstiftningen såväl som med dagens utgöra ett stort skäl till att tiden är lång från idé och samråd till lagakraftvunnet tillstånd. Tidsfrister för specifika ärendetyper kan också medföra undanträngning av andra ärenden som även de kan beröra samhällsviktiga intressen, exempelvis om bygglov för vissa typer av byggnationer ska prioriteras framför andra. Vidare har även andra intressen utretts för att prioriteras, "Snabbare utbyggnad av häkten och anstalter" (Ds 2024:5) och sammantaget kan all särreglering bilda ett överskådligt och svårtillämpat regelverk. Lagstiftaren behöver nog överväga om ytterligare särreglering av flera olika intressen verkligen medför rationalisering och snabbare tillståndsprocesser. Kanske vore det lämpligare med generella tidsfrister för handläggningsfaserna i prövningsprocessen. Givetvis behöver resurserna som tillsätts för handläggning svara mot de tidsfrister som beslutas. Om tidsfrister bara berör en mindre del av ärendeflödet för länsstyrelserna medför det snarast omprioriteringar, men om det är en ansenlig del av flödet som förses med tidsfrister, via denna och andra förändringar, så behöver resurser tillskjutas för att hålla tidsfristerna under perioder med intensiva ärendeflöden.

Avsnitt 2.1 Förslag till lag med bemyndiganden att meddela föreskrifter om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Länsstyrelsen noterar att vattenkraft är ett av de energislag som omfattas av begreppet "förnybar energi". Även i förslaget till förordning om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi (avsnitt 2.10), framgår att vattenkraft och prövningar enligt 11 kap. miljöbalken berörs. Trots detta står det sist i avsnitt 3 att ansökningar som berör tillstånd för vattenkraftverk inte omfattas av promemorian på grund av att prövningen då sker vid Mark- och miljödomstol som första instans. Parallellt med förevarande remiss bereds förslaget om att förändra miljöprövningen i stort och införa en ny miljöprövningsmyndighet (SOU 2024:98). Länsstyrelsen vänder sig mot denna otydlighet i förevarande promemoria om vad

som innefattas och vad som kan förutses innefattas som följd av den föreslagna implementeringen av förnybart direktivet. Särskilt vad gäller vattenkraft kan det komma att bli av stor betydelse för tillåtligheten för projekt och därmed natur- och kulturmiljön om den ska anses ”ha ett allt överskuggande allmänintresse”/ ”tillgodose ett allmänintresse av större vikt”. Om de föreslagna förändringarna kan medföra att vattenkraft lättare ska accepteras, trots att den medför att miljö kvalitetsnormer för vatten inte kan nås, så bör detta framgå i promemorian så att remissinstanserna kan kommentera detta utifrån sina perspektiv och bevakningsområden. Länsstyrelsen utgår från att prövningar av vattenkraft kommer att omfattas.

Avsnitt 2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Det innebär delvis en tillkommande arbetsuppgift för länsstyrelsen att bedöma om underlaget inför samrådet enligt 6 kap. 29 a § är tillräckligt (omfattande och detaljerat). Det innefattar i vart fall ett tillkommande besluts- och administrationssteg. Detta arbete har hittills varit en del av en iterativ process för att via dialog, samråd och kompletteringar komma fram till en lämplig omfattning och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. Att i ett väldigt tidigt skede bedöma kvaliteten och om det är heltäckande för de frågor som kan komma upp, på ett underlag är svårt. Det finns risk att brister från detta tidiga skede kommer att följa hela tillståndsprocessen. Generellt anser länsstyrelsen att de föreslagna ändringarna försvårar att läka eventuella brister i underlag som upptäcks under processens gång.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget i 6 kap. 32 a § förvisso harmoniserar med direktivet men att det också finns en risk i att avkräva länsstyrelsen en bindande bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Länsstyrelsen kan för att säkerställa att alla tänkbara konsekvenser utreds komma att ställa högre krav än vad situationen egentligen kräver och vad som skulle kunnat arbetas fram i dialog. Ett sätt att undvika detta vore att i 32 b § i stället för ”inte stämmer överens” ange ”inte tillräckligt väl beskriver”, då blir det tydligare att prövningsmyndigheten har förutsättningar att kräva bättre underlag om det under framtagande av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning framkommer att det behövs. Länsstyrelsen bedömer att en sådan formulering skulle passa bättre ihop med skrivningarna i avsnitt 17.2 i promemorian.

Länsstyrelsen bedömer vidare att det vore lämpligt med en gräns för hur små projekt som kan utgöra "ett allt överskuggande allmänintresse" i den mening som avses i förslaget för 7 kap. 29 c § respektive "anses tillgodose ett allmänintresse av större vikt" i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen (avsnitt 2.21). Länsstyrelsen anser att tankegångarna i exempelvis rapporten ER 2016:11 "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet" från Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten borde prägla även det aktuella lagförslaget. Detta för att ge legitimitet åt begreppet. Om även de minsta projekten inkluderas urvattnas konceptet eftersom det är uppenbart att alla projekt inte har någon egentlig påverkan på produktionen av förnybar energi i ett samhällsperspektiv, i vart fall inte i den omfattning som den föreslagna formuleringen antyder. Såsom det anges i promemorian, exempelvis i avsnitt 10.1 så är begränsningar av omfattningen av begreppet utifrån tekniska egenskaper möjlig utifrån EU-rätten.

Avsnitten 2.4, 2.6, 2.7, 2.12, 2.28 Förslag till ändringar rörande miljökonsekvensbeskrivningar

De nämnda avsnitten innefattar förändringar som syftar till att bara en miljökonsekvensbeskrivning ska behöva tas fram till ett projekt då projektet provas utifrån olika lagstiftning. Länsstyrelsen anser att det konceptuellt är bra att bara en miljökonsekvensbeskrivning behövs, men noterar att detta ställer mycket höga krav på framförhållning från både verksamhetsutövare och länsstyrelse för att det förslaget ska medföra någon praktisk nytta. Vid den tidpunkt en verksamhetsutövare inleder en process för att söka miljötillstånd är det i många fall inte klart vilka följdverksamheter och prövningar som kan bli aktuella. Det blir därmed mycket svårt för länsstyrelsen att säkerställa att underlaget för avgränsningssamrådet och därmed i förlängningen omfattningen av MKB:n är anpassad på lämpligt sätt för dessa.

Avsnitt 2.7 Förslag till lag om ändringar i naturgaslagen

För åtgärder och verksamheter som provas enligt naturgaslagen torde påverkan och möjliga konsekvenser vara i stort sett de samma,

förutom klimatpåverkan, oavsett om ansökan avser fossilgas eller de förnybara gaser som omnämns i 2 § i förslaget till lag med bemyndiganden att meddela föreskrifter om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi. Anläggningarna torde i många fall även kunna användas även för fossilgas. Att göra skillnad på processföreskrifterna för anläggningstillstånd baserat på gasens ursprung förefaller sakna rationell grund. Länsstyrelsen anser att prövningar som avser fossilgas kan ske enligt samma regelverk som föreslås för förnybar gas.

Avsnitt 2.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen

Föreslagna förändringar i PBL innebär att historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnadsverk och områden undantas från den reglering som säger att åtgärden automatiskt anses få lov om ärendet inte avgjorts inom ordinarie eller förlängd tidsfrist. Länsstyrelsen har i inga invändningar mot förslaget, utan ställer sig positiv till att värdefull bebyggelse hanteras i särskild ordning.

Avsnitt 2.10 Förslag till förändring om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi.

Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna förordningen medför ytterligare arbetsuppgifter för länsstyrelsen, speciellt under utvecklingsskedet av kontaktpunkt kan den ökade arbetsbördan vara omfattande.

Avsnitt 2.13 Förslag till ändring i kulturmiljöförordningen

Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna paragraferna 36–39 §§ i kulturmiljöförordningen behöver omarbetas. Den arkeologiska processen som berörs omfattar aktiviteter relaterade till 2 kap. 10–13 §§ i kulturmiljölagen (KML). Att lyfta ut och tillskapa en tidsfrist som bara relaterar till 12 § fungerar inte även om det är den enda paragrafen som explicit nämner ”tillstånd”. Särskilt för det fall att en arkeologisk förundersökning enligt 13 § behövs blir de föreslagna paragraferna otillräckliga. Förslagen kan till exempel förbättras av att i 38 § lägga till ”3. besluta om förundersökning enligt 2 kap. 13 §

KML". I sista stycket i paragrafen kan man ange "När bristerna avhjälppts eller en slutrapport från förundersökning inkommit..."

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 2 kap. 11 §, arkeologisk förundersökning 2 kap. 13 § och tillstånd till ingrepp eller borttagande av fornlämning med eller utan villkor om undersökning enligt 2 kap. 12 och 13 §§ KML. Såväl arkeologisk utredning som förundersökning utgör enligt 11 och 13 §§, beslutsunderlag inför ett slutligt tillstånd till undersökning och borttagande av fornlämningen inför en exploatering. Utifrån skrivningarna i förslaget gör Länsstyrelsen tolkningen att det endast är det sista steget av den arkeologiska processen, prövning av tillstånd till ingrepp/borttagande av fornlämning med eller utan villkor om undersökning, som avses 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). Detta är helt nödvändigt för att uppsatta tidsfrister ska kunna hållas eftersom förundersökningar och utredningar kan behöva ske under flera säsonger vid komplexa fornlämningar. Länsstyrelsen konstaterar att promemorian enbart tar upp frågan om utredning och inte förundersökning.

Avsnitt 2.21 Förslag till ändring i vattenförvaltningsförordningen

Den nya bestämmelsen 4 kap. 12 a innebär ett antagande att en verksamhet eller åtgärd för förnybar energi är ett allmänintresse av större vikt. Nuvarande 4 kap. 11 och 12 §§ VFF ska enbart tillämpas då det är fråga om en ny verksamhet eller åtgärd. Den kan därför bli aktuell vid en omprövning enligt den nationella planen för vattenkraften om verksamheten som omprövas också ska genomföra effekthöjande åtgärder, men inte om det är fråga om en renodlad omprövning. Ett förtydligande i detta avseende behövs därför.

En stor andel av anläggningarna som ingår i den nationella planen har idag inget tillstånd eller tillräcklig dokumentering för urminnes hävd. Många av anläggningarna kommer även att genomföra effekthöjande åtgärder. Detta innebär att en stor andel av anläggningarna som provas i den nationella planen kommer behöva

söka tillstånd i stället för omprövning. Länsstyrelsen tolkar den förslagna paragrafen 4 kap. 12 a § VFF att det är sannolikt att en stor del av vattenförekomsterna efter prövningen inte behöver uppnå god ekologisk status. Enligt 4 kap 12 § 2 VFF kan åtgärder för att uppnå god status innebära orimliga kostnader för att uppfylla syftet med verksamheten vilket enligt punkten 3 gör att genomförbara åtgärder därmed leder till lägre ställda krav än att genomföra bästa möjliga teknik. Länsstyrelsen menar att detta gör att syftet med vattenförvaltningen till stor del inte uppnås och att det fortsatt blir kvar en stor påverkan på vattenmiljön. Länsstyrelsen anser inte att alla anläggningar som producerar förnybar energi kan vara ett allmänintresse av större vikt. Det behövs kriterier för när förnybar energi är allmänintresse av större vikt. Sådana kriterier kan vara att anläggningar behöver vara av viss dignitet som av vikt för elberedskap och som har en fastställd minsta energiproduktion, exempelvis som det uttryckts i rapporten ER 2016:11 "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet".

De övriga nya bestämmelserna i 12 b-e §§ avser tidsfrister för ansökningar om tillstånd för förnybar energi. Det är tveksamt om dessa bestämmelser ska vara placerade i vattenförvaltningsförordningen eftersom man inte skickar in en separat ansökan om tillstånd enligt 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Denna bedömning, om verksamheten kan tillåtas med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§, sker i stället inom den ordinarie tillståndsprövningen och är en del av tillåtlighetsbedömningen. Det borde därför vara tillräckligt att ha bestämmelserna om tidsfrister i miljöbalken och förordningen om vattenverksamheter.

Avsnitt 2.26 Förslag till ändring i miljöbedömningsförordningen

Länsstyrelsen välkomnar specificeringen av uppgifter som ska ingå i underlaget för avgränsningssamråd men anser att kulturmiljöaspekter behöver belysas bättre, dessa miljöer är sällan skyddade som kulturresevat.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen är i huvudsak positiv till de föreslagna förändringarna men menar samtidigt att den ökade detaljstyrningen och särregleringen riskerar hämma prövningsprocessens regionala och

lokala förankring där hänsyn tas till länets specifika förutsättningar. Det är inte förändringarna i sak, utan den generella fokusförflyttningen till projektens tekniska särart som i viss mån konkurrerar med frågor om projektens lämplighet och skyddsbehov i den regionala och lokala natur- och kulturmiljön som för utvecklingen i önskad riktning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén med miljöskyddshandläggare Patrik Stenroth som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Emma Spak, avdelningschef Annika Nilsson och enhetschef Marielle Nilsson medverkat. Även rättschef Ingela Alverfors har deltagit i beredningen.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.