



Enligt sändlista

Begäran om yttrande över promemorian Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi

Er beteckning: diarienummer KN2025/00895

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland anser att promemorian kan ge både positiva och negativa effekter. De positiva är att förslaget kan underlätta processen för både de som lämnar in ansökan och myndigheterna.

Miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsen bedömer att det kan bli en utmaning att klara tidsfristerna.

Länsstyrelsen kan inte se att tillståndprocessen tar mindre tid om man enligt förslaget lägger mer fokus på avgränsningssamrådet.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen avstyrker att beslut om arkeologisk utredning ska fattas inom 45 dagar. Vid större utredningar kan vi, utifrån Riksantikvarieämbetets föreskrifter, behöva göra ett anbudsförfarande för att kunna välja utförare. Anbudsförfarandet är formaliserat och liknar en offentlig upphandling, något som vanligen inte låter sig göras inom 45 dagar utan tar betydligt längre tid.

Artskydd

Länsstyrelsen har inte tagit del av något förslag på ändring i art- och habitatdirektivet och utgår från att detta direktiv gäller i sin nuvarande ordning.

Länsstyrelsen anser att artskyddsförordningen ska vara kvar i sin nuvarande form. Nuvarande artskyddsförordning uppfyller redan de krav som ställs i förnybartdirektivet. Inom en anmälan eller prövning av ett tillstånd samråder man redan i dag med stöd av miljöbalkens 2 kapitel, om anpassningar för att undvika konflikt med artskyddsförbuden och därmed också avsiktlighetsrekvisitet. Verksamheter tydligt kopplade till förnybar energi uppfyller redan idag det särskilda skäl om överskuggande allmänintresse i 14 § artskyddsförordningen och påverkan på populationsnivå hanteras i dispensprövningen om anpassningarna 2 kapitlet miljöbalken inte är tillräckliga. Dessa ärenden är också redan prioriterade i hanteringsordningen hos länsstyrelsen.

Därmed är förnyelsedirektivets krav så som de anges i avsnitt 10.2 sidan 145 i promemorian, redan uppfyllda i nuvarande lagstiftning och någon ändring i artskyddsförordningen inte nödvändig.

Vattenförvaltning

Länsstyrelsen i egenskap av vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt avstyrker införandet av bestämmelser om tidsfrister i vattenförvaltningsförordningen (de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 12 b-e §§).

Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen.

Kostnader

Länsstyrelsen Västernorrland har ett stort antal ärenden som avser förnybar energiproduktion. Länsstyrelsen har en miljöprövningsdelegation som även prövar Jämtlands ärenden. Förslagen innebär kostnadsökningar, vilket kommer innebära att det kommer behövas utökade resurser.

Avsnitt 2 – Författningsförslag

2.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon

Länsstyrelsen Västernorrland anser att tiden för beslut om havsbaserad vindkraft kan bli en utmaning vid en bristfällig ansökan. Det kan bli svårt att hinna handlägga ärendet i tid om

tillståndsförfarandet fortsätter som idag. Om regeringen skickar en ansökan till länsstyrelsen för beredning som behöver kompletteras ska begäran om komplettering ske inom 45 dagar. Det verkar osannolikt att det går att följa den tidsplanen om tiden börjar räknas från när ansökan inkommer till regeringen.

När det gäller förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar att det inte behövs en specifik miljöbedömning kopplat till ett tillståndsärende enligt miljöbalken anser Länsstyrelsen Västernorrland att det kan förenkla och effektivisera processen för att bygga ut förnybar energi, vilket kan skynda på klimatomställningen.

Länsstyrelsen anser också att det kan minska möjligheterna att utreda och hantera potentiella miljökonsekvenser och det leda till att miljöpåverkan underskattas, vilket kan vara särskilt relevant för känsliga områden eller svårbedömda projekt. Att endast göra en miljöbedömning kan innebära att komplexa miljökonsekvenser inte kommer att utredas tillräckligt. En förenklad process kan också innebära att allmänheten inte får tillräckligt med information om projektet och dess miljökonsekvenser. Om miljökonsekvenser inte utreds tillräckligt finns risk att för att åtgärder missar de miljömål som ställs.

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

Länsstyrelsen Västernorrland anser att promemorian kan ge både positiva och negativa effekter. De positiva är att förslaget kan underlätta processen för både de som lämnar in ansökan och myndigheterna. En kortare tidsperiod kan göra att prövningen går snabbare och blir enklare, vilket är bra för dem som vill börja producera förnybar el snabbt. Förslaget kan också gynna mindre anläggningar eftersom de oftast har enklare tillståndsprocesser än större anläggningar, och snabba prövningar kan vara extra viktiga för dem. En bra och snabb prövningsprocess kan öka intresset för att investera i förnybar energi.

Länsstyrelsen Västernorrland anser också att det kan innebära att vissa komplexa ärenden inte hinner prövas i detalj inom tidsfristen, vilket kan leda till att mindre anläggningar får en oproportionerligt lång prövningstid. Det kan vara svårt att uppnå en tidsfrist på ett år för komplicerade vindkraftsärenden. Det är oklart vad som händer

om tidsfristen löper ut om länsstyrelsen inte får besked om tillstyrkan från kommunen. Betyder det att ansökan ska avslås?

2.21 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Länsstyrelsen i egenskap av vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt avstyrker införandet av bestämmelser om tidsfrister i vattenförvaltningsförordningen (de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 12 b-e §§).

Länsstyrelsen i egenskap av vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt har inga särskilda synpunkter på förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen.

2:26 (enligt innehållsförteckning 2:25) Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Länsstyrelsen Västernorrland är fundersam när det gäller hur föreslagen i promemorian kopplas ihop med den pågående miljötillståndsutredningen. Om miljötillståndsutredningens förslag aktualiseras kommer begreppet avgränsningssamråd inte finnas kvar i nuvarande form och det finns risk att vi nu lägger fokus på ett steg som kommer att omformas/upphöras framgent.

Länsstyrelsen i Västernorrland har svårt att se att tillståndprocessen tar mindre tid om man enligt förslaget lägger mer fokus på avgränsningssamrådet. Det kan bli komplicerat att i detta läge i ansökningsprocessen veta vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla, innan det har samråtts med allmänhet. Det kan också finnas en risk att vissa delar inte tas upp eftersom verksamheter/åtgärder kan behöva olika innehåll i den specifika miljöbedömningen som inte har framkommit i så tidigt skede i processen. Verksamhetsutövaren kan endast göra inventeringar under höst och vinterhalvåret vilket kan förlänga handläggningstiderna.

Avsnitt 7 - Tidsfrister för tillståndsförfaranden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Länsstyrelsen i egenskap av vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt avstyrker införandet av bestämmelser om tidsfrister i vattenförvaltningsförordningen (de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 12 b-e §§). Vattenförvaltningsförordningen saknar självständiga, processuella bestämmelser om tillståndsprövning av verksamheter och det behövs därför inga sådana bestämmelser i förordningen som föreslås i promemorian. 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen är inte en processuell bestämmelse som innebär ett självständigt krav på tillstånd, utan en materiell bestämmelse som ska tillämpas av alla myndigheter och kommuner som prövar frågor om tillstånd till verksamheter eller åtgärder med den påverkan på vattenmiljön som avses i bestämmelsen. Själva prövningarna sker enligt de processuella bestämmelserna som gäller för respektive tillståndsförfarande. Det sker alltså ingen särskild ansökan om tillstånd enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Därmed saknas det behov och grund för de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 12 b-e §§.

7.8 Tidsfristen börjar gälla när ansökan är fullständig

Angående att beslut om arkeologisk utredning ska fattas inom 45 dagar, sidan 123: *"Vid exploatering av mark eller uppförande av byggnader kan det påträffas fornlämningar som kan skadas av byggprojektet. För att fortsätta projektet behöver verksamhetsutövaren ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen att ändra eller skada fornlämningen (2 kap. 12 § kulturmiljölagen). Länsstyrelsen kan i samband med en sådan ansökan besluta att det ska utföras en arkeologisk utredning (2 kap. 11 § kultur-miljölagen). Om en ansökan om att ändra eller skada en fornlämning rör en verksamhet eller åtgärd för förnybar energi behöver ett sådant beslut fattas inom 45 dagar från det att länsstyrelsen har tagit emot ansökan. I ett sådant fall bör en ansökan om tillstånd att ändra eller skada en fornlämning inte anses som fullständig förrän sökanden har gett in den arkeologiska utredning som krävs enligt länsstyrelsens beslut."*

Länsstyrelsens tillståndsgivning enligt 2 kap kulturmiljölagen samt medföljande fältarkeologi regleras till stora delar av

Riksantikvarieämbetets *föreskrifter för uppdragsarkeologi*. När länsstyrelsen väl fått in en komplett ansökan, där omfattningen av hela det tänkta markanspråket tydligt framgår, så skickar vi en förfrågan om undersökningsplan och kostnadsberäkning till utföraren, d.v.s. de fältarkeologer som ska utföra det arkeologiska uppdraget. Utföraren har sedan vanligen två till tre veckor på sig att upprätta en undersökningsplan med kostnadsberäkning. Den färdiga planen och kostnadsberäkningen ska sedan granskas och godkännas av länsstyrelsen avseende vetenskaplig kvalitet och kostnadens rimlighet, innan vi kan fatta det formella beslutet om utredning.

Vid mindre utredningar under fem prisbasbelopp gör länsstyrelsen ett direktval av lämplig utförare, vilket innebär att vi ofta kan fatta beslut om utredning ganska skyndsamt. Vid större/dyrare utredningar/utredningsområden kan vi däremot, utifrån Riksantikvarieämbetets föreskrifter, behöva göra ett anbudsförfarande för att kunna välja utförare. Anbudsförfarandet är formaliserat och liknar en offentlig upphandling, något som vanligen inte låter sig göras inom 45 dagar utan tar betydligt längre tid. Anbudsförfarande ska enligt föreskrifterna alltid tillämpas om uppdraget uppskattas kosta över 20 prisbasbelopp. Även för kostnader mellan 5 och 20 prisbasbelopp kan länsstyrelsen behöva tillämpa ett anbudsförfarande, vid de tillfällen då företagaren/exploatören önskar att val av utförare ska ske genom anbudsförfarande.

Kostnaden för en arkeologisk utredning beror ofta på exploateringsområdets storlek, men kan även vara beroende av andra faktorer, t.ex. att området är svårtillgängligt och/eller att arbetet ställer särskilda krav på teknisk utrustning eller arbetsmiljövillkor. Av dessa anledningar skulle till exempel en vindkraftspark till havs kunna bli dyr att utreda.

Avsnitt 10 - Artskydd och verksamheter och åtgärder för förnybar energi

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

I avsnittet på sidan 143 står det att: "I det svenska genomförandet av den bestämmelsen används uttrycket "allt övervägande allmänintresse" (14 § artskyddsförordningen)." Länsstyrelsen vill förtydliga att i 14 § artskyddsförordningen används redan i dag uttrycket ett allt överskuggande allmänintresse".

Länsstyrelserna är skyldiga att rapportera in till EU-kommissionen om beviljande av undantag för den övervakning som kommissionen har på medlemsländernas tillämpning av artikel 16 i Habitatdirektivet. Denna kontroll ska säkerhetsställa att medlemsländerna tolkar direktiven korrekt för att inte syftet med direktiven ska undermineras (sidan 75, avsnitt 3.4, Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemensamhetsintresse enligt habitatdirektivet, Bryssel den 12.10.2021). I denna kontroll ingår alltså att se om Sverige fattar beslut om dispens på rätt grunder, exempelvis att verksamheten har ett allt överskuggande samhällsintresse.

Om alla verksamheter som hävdar att de är kopplade till förnybar energi automatiskt ska anses uppfylla kriteriet "allt överskuggande samhällsintresse" och därmed undantas dagens strikta prövning, där verksamhetens nytta vägs mot skada på direktivsskyddade arter, riskerar naturvårdsdirektiven att urholkas. Prövningen om en verksamhet för förnybar energi är "ett allt överskuggande allmänintresse" är därför lämpligast kvar i prövningen om artskyddsdispens för att kriteriet inte ska försvagas.

Länsstyrelsen bedömer redan i dagsläget att verksamheter **tydligt** kopplade till förnybar energi uppfyller kriteriet "ett allt överskuggande allmänintresse".

10.2 - En verksamhet eller åtgärd för förnybar energi ska inte anses avsiktligt störa eller döda skyddade arter

Förslaget, som innebär att man redan i utredningsskedet, om dispens krävs eller ej, ska hantera strikt skyddade arter på *populationsnivå* i stället för *individnivå*, kommer i konflikt med art- och habitatdirektivet.

Förslaget riskerar att verksamheter och åtgärder undgår erforderlig artskyddsprövning och underminerar syftet med art- och habitatdirektivet.

I förslaget står att nödvändiga skyddsåtgärder ska medföra att inga betydande negativa följder uppstår för de berörda arternas populationer. Vad menas med "betydande negativa följder"? Detta ger ett betydligt större tolkningsutrymme av påverkan på strikt skyddade arter och vad som kräver en dispens, än vad som finns idag.

Man hänvisar också till skäl 37 i förnyelsedirektivet att det framgår att nödvändiga åtgärder både kan vara fråga om åtgärder som skyddar mot störning och dödande och kompensationsåtgärder. Det säger ingenting om att man inte kan göra detta i Sveriges nuvarande ordning. Länsstyrelsen vill påpeka att det är praxis redan i dag att använda sig av den så kallade skadelindringshierarkin, att man i första hand ska anpassa verksamheten så att den inte kommer i konflikt med artskyddsbestämmelserna, i andra hand använda sig av rimliga skyddsåtgärder enligt 2 kap. miljöbalken och i sista hand ansöka om dispens om verksamheten inte går att anpassa i tillräckligt hög grad. I en beviljad dispens sätts sedan kompensationsåtgärder som villkor för att minimera vissa särskilda negativa effekter på en art och dess livsmiljö. Kompensationsåtgärder förutsätter alltså att det sker, eller redan har skett, en skada (se Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, 2021).

EU-domstolen klargjorde i den så kallade "Skydda skogen-domen" den 4 mars 2021 bland annat att förbuden mot påverkan på arter i art- och habitatdirektivet avser varje individ av en art (se sidan 21, Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, Bryssel den 12.10.2021). Det innebär att om det finns risk för påverkan på en individ av en strikt skyddad art *ska man alltid pröva* om verksamheten uppfyller kriterierna för

undantag. Dessa tre kriterier finns införda i vår svenska artskyddsförordning 14 §.

Dagens användning av den så kallade skadelindringshierarkin uppfyller så väl art- och habitatdirektivet, som kraven i förnyelsedirektivet.

Länsstyrelsen vill också lyfta att 2 kap. 6 § miljöbalken av val av plats för en viss verksamhet är viktig för att undvika att hamna i konflikt med artskyddsförbuden. Det är svårt att vid en större planläggning av energiområden t.ex. i obrukad skogsmark eller till havs kunna föreslå vilken påverkan en viss verksamhet eller åtgärd kan få på skyddade arter i området. Därför bör sådana platser pekas ut med vissa förbehåll.

Avsiktlighet

Redan i dag kan man undvika avsiktlighetsrekvisitet genom att man använder sig av tillräckliga skyddsåtgärder. Med detta menas att man anpassar verksamheten eller använder beprövade metoder för att undvika förbjudet dödande och störande av de individer som man identifierat. Dispens krävs endast om skyddsåtgärderna är otillräckliga.

Det finns inget avsiktlighetsrekvisit avseende strikt skyddade arters reproduktions-, rast- och viloplatser (4 a § p.4 Artskyddsförordningen), utan den bestämmelsen syftar till att skydda den ekologiska funktionen för dessa områden. Detta gäller alltså oavsett syftet med verksamheten.

En utredning om påverkan på en population kräver i de flesta fall att man undersöker hur många exemplar som finns i populationen för att bedöma verksamhetens påverkan på denna. Det behövs därför även fortsättningsvis tas fram tillräckliga underlag om de skyddade arter som finns i området, oavsett om förslagen går igenom eller inte.

Avseende artskyddet förändras därför ingenting avseende tidsåtgången vid en exploatering. Förslagen om undantag från art- och habitatdirektivets tillämpning för vissa verksamheter riskerar endast att urholka syftet med artlagstiftningen och också göra den ännu mer svårtolkad för verksamhetsutövare och allmänhet.

Avsnitt 16.5 Kostnader som förslaget medför

16.5.1 För staten

I utredningen anges "För länsstyrelserna kommer påverkan sannolikt att variera, beroende på att inflödet av ärenden som avser förnybar energiproduktion inte kommer att vara jämnt fördelat över landet. I län där projekten är många, och i synnerhet där det också finns en miljöprövningsdelegation, kommer påverkan vara större. Eftersom Regeringskansliet regelmässigt låter länsstyrelserna bereda ärenden om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen kommer sannolikt de skärpta tidsfristerna för sådana ärenden att indirekt även påverka länsstyrelserna."

Länsstyrelsen Västernorrland kommer att påverkas mycket av förslaget, eftersom länsstyrelsen har ett stort inflöde av ärenden som avser förnybar energiproduktion. Länsstyrelsen har t.ex. många ärenden som gäller prövning av vindkraftparker och följdåtgärder till vindkraftparker t.ex. prövning av täkter, samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken, anmälan om vattenverksamhet och nätkoncessioner för linje. Länsstyrelsen har en miljöprövningsdelegation som även prövar Jämtlands ärenden. De nya reglerna med tidsfrister kommer innebära att det kommer behövas utökade resurser. Initialt kommer det att behövas ett särskilt tillskott för att förändra hanteringen enligt utredningens förslag.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Erik Casselbrant med miljöhandläggare Katarina Zeipel som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljöhandläggare Jan Bengtson, handläggare Marcus Frengen, miljöhandläggare Annica Karlsson, vattenvårdsdirektör Joakim Kruse, antikvarie/arkeolog John Molin, miljöhandläggare Per Molin, energi- och klimatstrateg Moa Sving Gustafsson, länsjurist Jonathan Wallmon och miljöhandläggare Margareta Östman medverkat.