



Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om promemoria genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi, svar senast 2025-08-13

Er beteckning: KN2025/00895

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västra Götaland (Länsstyrelsen) håller med om att bestämmelserna om tillståndsförfarandet i förnybartdirektivet bör genomföras i respektive sektorslagstiftning och anpassas till de där reglerade förfarandena. Den horisontella regleringen bör endast innehålla bemyndiganden, ordförklaringar samt bestämmelser om kontaktpunkt och uppgiftsskyldighet.

Den föreslagna regleringen som innebär en rapporteringsskyldighet till Statens energimyndighet vad gäller tidsfrister bedöms medföra utmaningar med anledning av den korta förberedelse tiden eftersom vi i dagsläget inte har IT-system som stödjer detta.

Länsstyrelsen anser att Mark- och miljödomstolens handläggning av ärenden i första instans bör inkluderas i kraven på tidsfrister.

Länsstyrelsen anser att begreppet fullständig ansökan behöver förtydligas och det behövs en förklaring vad skillnaden är mot komplett ansökan.

Länsstyrelsen vill även betona 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.

Förslaget att länsstyrelsens beslut om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning ska bli bindande riskerar

att få motsatt effekt i praktiken. Det finns risk att Länsstyrelsen tar i mer än vad som krävs eftersom det sen inte är möjligt att återkomma. Sammantaget anser vi att detta kommer ta onödigt mycket tid i anspråk och snarare förlänga processen än effektivisera den.

Länsstyrelsen anser vidare att det är viktigt att dessa bestämmelser överensstämmer med övrig ny lagstiftning, och inte minst vad gäller En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98) och Vindkraft i havet – en övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89).

2.10 Förslag till förordning om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians förslag till ny förordning och lämnar följande synpunkter.

Statistik om handläggningstider

Länsstyrelsen ser en utmaning med att på så kort varsel leverera statistik om handläggningstider för ärenden som rör förnybar energi. Enligt förslaget ska länsstyrelserna varje år rapportera antal ärenden som rör förnybar energi som myndigheten har avgjort samt hur lång tid som gått från det att tidsfristen har börjat löpa till dess att ärendet har avgjorts (8 §).

Länsstyrelsen noterar att förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. För att systematiskt samla in och kvalitetssäkra sådan information, utan att det belastar ärendehandläggningen, krävs det att IT-system utvecklas och driftsätts. Att genomföra det innan i kraft trädandet bedöms inte möjligt.

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

Av 12 kap 6 § miljöbalken, tredje stycket, framgår att en verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor (42 dagar) efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Länsstyrelsen anser att samma tidsfrist ska gälla även för ärenden som rör förnybar energi och förstår därmed inte syftet med införandet av den nya paragrafen 8a. Att införa två så snarlika tidsfrister som skiljer endast 3 dagar blir kontraproduktivt.

3 Förnybartdirektivet och andra EU-rättsakter på området

Länsstyrelsen anser att även Mark- och miljödomstolarnas handläggning av ärenden i första instans bör omfattas av de nya tidsfristerna.

Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att hänga upp genomförande av kraven i förnybartdirektivet på förslag till ändrade processuella regler som blott befinner sig på utredningsstadiet. Det är inte klart när eller om förändringarna som föreslås av miljötillståndsutredningen kommer att genomföras.

5.1 Bestämmelser om tillståndsförfaranden för förnybar energi genomförs i varje berört regelverk

Länsstyrelsen håller med om att bestämmelserna om tillståndsförfarandet i förnybartdirektivet bör genomföras i respektive sektorslagstiftning och anpassas till de där reglerade förfarandena. Den horisontella regleringen bör endast innehålla bemyndiganden, ordförklaringar samt bestämmelser om kontaktpunkt och uppgiftsskyldighet.

5.2 Det behövs fortfarande en sektorsövergripande reglering

Länsstyrelsen håller med om att det dock alltså behöver finnas en sektorsövergripande lag och förordning som innehåller ordförklaringar och bemyndiganden.

I avsnittet "Ord och uttryck" bör även definitionen av *fullständig ansökan* definieras.

5.4 Planer för att utse infrastrukturområden för utveckling av nät- och lagringsprojekt ska inte antas

Bedömningen görs att Sverige inte behöver anta planer för att utse särskilda infrastrukturområden för utveckling av nät- och lagringsprojekt i syfte att integrera förnybar energi i elsystemet. Detta är en frivillig åtgärd som syftar till att utveckla nät- och lagringsprojekt som krävs för att integrera förnybar energi i elsystemet (artikel 15e i förnybartdirektivet). Länsstyrelsens erfarenhet pekar på att det i praktiken ofta är svårt att integrera anläggningar för förnybar energi i elsystemet av kapacitetsskäl. Detta talar för att det kan behöva utredas vidare om åtgärden skulle kunna underlätta för den gröna samhällsomställningen även i Sverige. En sådan åtgärd skulle också öka robustheten, eftersom den potentiellt kan främja mer småskalighet och spridd energiproduktion vilket är en betydande fördel ur beredskapsperspektiv.

7.1 Huvudregeln är en tidsfrist om högst två år i första instans

Länsstyrelsen välkomnar en huvudregel om att tillståndsförfaranden som avser förnybar energi inte får pågå längre än två år. Tidsfristen räknas från den dag den myndighet som prövar ansökan informerar sökanden om att ansökan är fullständig och kan förlängas med upp till sex månader om det finns synnerliga skäl. En dispens enligt artskyddsförordningen tas upp som ett exempel på synnerligt skäl.

Länsstyrelsen ser dock ett problem vad gäller landbaserad vindkraft där det kommunala vetot är den vanligaste orsaken till långa handläggningstider. Det behöver tydliggöras att det kommunala vetot är ett synnerligt skäl.

7.3 Tidsfrister för ärenden om havsbaserad förnybar energi

Tillståndsförfaranden som rör havsbaserad förnybar energi får inte pågå längre än tre år. Tidsfristen avser handläggning och prövning i första instans och omfattar inte handläggning och prövning efter överklagande. Länsstyrelsen förutsätter att prövningen som avses även innefattar regeringens prövning.

7.8 Tidsfristen börjar gälla när ansökan är fullständig

Länsstyrelsen anser att begreppet *fullständig ansökan* behöver förtydligas och det behövs en förklaring vad skillnaden är mot *komplett ansökan*.

De olika tidsfristerna startar när ansökan bedöms *fullständig* av den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten ska bekräfta en ansökans fullständighet inom 45 dagar från det att ansökan mottagits. Det är dock oklart vad som avses med *fullständig ansökan*, är det komplett ansökan eller är det endast att prövningsmyndigheten kan avgöra vilken tidsfrist som gäller för ärendet?

Av direktivet följer att en ansökan är *fullständig* när sökanden har gett in den information som krävs för att myndigheten ska kunna behandla ansökan (eng.: process the application). Det överlämnas till respektive medlemsstat att, utifrån sitt nationella provningssystem, bestämma innebörden av att en ansökan är fullständig. Bestämmelsen kan därför inte anses hindra den behöriga myndigheten från att begära kompletteringar efter att den har bekräftat att ansökan är fullständig.

Förfarande för att avgöra om en tillståndsansökan är komplett vid Miljöprövningsdelegationen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län går till på följande sätt. När en ansökan kommer in skickas den snarast ut på kompletteringsremiss till i vart fall länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten. Dessa svarar inom angiven tid, normalt ca 30 dagar, och därefter beslutas ett kompletteringsföreläggande. I normalfallet idag tar det ca 60-70 dagar från inkommen ansökan till kompletteringsföreläggande. 45 dagar är alltså för knappt tilltaget för att dagens process vid landets miljöprövningsdelegationer ska klara fristen.

Kulturmiljö

Kulturmiljöförordningen

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 2 kap. 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.

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 2 kap. 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 betona 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 till varandra, utan innebär separata prövningar, ytterligare oklarheter som kan behöva en kommentar.

8.1 Den specifika miljöbedömningen ska utföras i ett enda förfarande och omfatta alla relevanta bedömningar

Länsstyrelsen ser positivt på att en specifik miljöbedömning bara ska behöva göras en gång för en verksamhet eller åtgärd för förnybar

energi. Ur ett helhetsperspektiv är det bättre att ta fram ett gemensamt underlag för bedömningar som berör samma projekt, t.ex. havsbaserad vindkraft med tillhörande ledningar.

8.3 Länsstyrelsens bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning

Det kommer bli svårt för Länsstyrelsen att skilja på omfattning och detaljeringsgrad i det beslut Länsstyrelsen ska skriva vid ett avgränsningssamråd för förnybar energi. Det klargörs inte hur termerna omfattning och detaljeringsgrad förhåller sig till varandra i förnybartdirektivet. Länsstyrelsens beslut om omfattning föreslås vara bindande för prövningsmyndigheten och får inte överklagas. Det finns risk att Länsstyrelsen tar i mer än vad som krävs eftersom det sen inte är möjligt att återkomma. Sammantaget anser vi att detta kommer ta onödigt mycket tid i anspråk och snarare förlänga processen än effektivisera den.

9.2 Det ska ställas högre krav på det underlag som tas fram inför avgränsningssamråd

Länsstyrelsen ser inte hur denna ändring kan förbättra systemet utan befarar snarare att den kan försvåra och försena processen. Det blir alltmer vanligt att verksamhetsutövare behöver ha öppna tillstånd då teknikutvecklingen går fort fram och man inte vill begränsa utvecklingen. Att redan vid samrådsfasen behöva lämna detaljerad teknisk information kommer försvåra för ny teknik att etablera sig på den svenska marknaden.

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

Länsstyrelsen anser att förnybar energi är ett tungt vägande intresse men ifrågasätter om förslaget på lämpligast sätt implementerar aktuella delar av direktivet. Som bestämmelsen i 7 kap 29 § är formulerad, och som den underliggande artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet kräver, gäller alltså att tillstånd endast får lämnas om det saknas alternativa lösningar, och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Även när allmänintresset är av stor vikt så som vid förnybar energi så är det viktigt att vara medveten om att det finns andra delar som också ska ingå i prövningen. Föreslagen lydelse av bestämmelsen kan tolkas som att ändamålets grad av allmänintresse övertrumfar övriga villkor för tillstånd enligt 7 kap 29 § miljöbalken, eller att vägningen mellan verksamheten eller åtgärden för förnybar energi och påverkan på miljön ersätter den intressevägning som ska göras inom ramen för en prövning enligt 7 kap 29 §. En sådan tolkning överensstämmer inte med det strikta undantagsförfarande som artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet kräver. Länsstyrelsen anser därför att utformningen av bestämmelsen bör justeras för att tydliggöra den intresseavvägning som ska göras.

Vattenförvaltningsförordningen (VFF)

De 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 är alltså inte på samma sätt som för Natura 2000 tillstånd där det sker en separat prövning av just den frågan. Det borde därför vara tillräckligt att ha bestämmelserna om tidsfrister i miljöbalken och förordningen om vattenverksamheter.

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

Artskyddsförordningen

Länsstyrelsen avstyrker delar av föreslagen ny paragraf 4 b i artskyddsförordningen.

Avstyrkan avser endast nedan angivna detaljer i förslagets lydelse. Avstyrkan motiveras av att förslaget i första hand går längre än kraven i förnybartdirektivet, i andra hand att delar av förslaget saknar verkan.

Av RED III-direktivets ändringar av artikel 16b2 i RED II-direktivet framgår nämligen bland annat följande:

Om nödvändiga skyddsåtgärder har vidtagits i ett projekt för förnybar energi ska dödande eller störning av de arter som skyddas enligt artikel 12.1 i direktiv 92/43/EEG och artikel 5 i direktiv 2009/147/EG inte betraktas som avsiktligt.

Den föreslagna bestämmelsen i 4 b § artskyddsförordningen omfattar, utöver dödande eller störning av vilda fåglar eller vilda djur även störning av deras livsmiljöer. Detta är problematiskt eftersom förbudet i 4 a § fjärde punkten mot att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden och viloplatser inte innehåller något avsiktlighetsrekvisit. Den föreslagna lydelsen av 4 b § artskyddsförordningen går därmed både längre än vad RED III-direktivet kräver och strider mot art- och habitatdirektivets samt fågeldirektivets bestämmelser, som implementerats i svensk rätt i 4 och 4 a § artskyddsförordningen.

Problemet kan avhjälpas genom att "även störning av deras livsmiljöer" stryks. Negativ påverkan på fåglars livsmiljöer kan nämligen, enligt bland annat förordningsmotiv till ändring av artskyddsförordningen (Fm 2022:5), anses utgöra en avsiktlig störning. Negativ påverkan på fåglars livsmiljöer är således inbegripen i störningsbegreppet och behöver inte preciseras.

Om det ändå ska preciseras behöver det göras tydligt att det bara omfattar fåglars livsmiljöer. Notera dock också att det är främmande att kalla det att "störa livsmiljöer".

Det går att ifrågasätta att förslaget på lämpligast sätt implementerar aktuella delar av direktivet. Som bestämmelsen i 14 § artskyddsförordningen är formulerad, och som den bakomliggande artikel 16 i art- och habitatdirektivet anger, gäller alltså att dispens endast får lämnas om det saknas alternativa lösningar, och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Ett ändamåls grad av allmänintresse är således bara en del av bedömningen. Föreslagen bestämmelse kan dock tolkas som att ändamålets grad av allmänintresse övertrumfar övriga villkor för dispens enligt 14 § artskyddsförordningen, eller att vägningen mellan verksamheten eller åtgärden för förnybar energi och påverkan på miljön ersätter den intressevägning som ska göras inom ramen för en prövning enligt 14 §.

Med tanke på att 15 § anger villkoren för att ge dispens från nationella fridlysningsbestämmelser framstår det som ologiskt att föra in förslagen om tidsfrister för prövning av artskyddsdispenser (i bred bemärkelse) i 15 a-d §§. Kopplingen mellan 15 § och 15 a-d §§ är otydlig. Lika lite koppling finns mellan 15 a-d §§ och 14 §.

En mer logisk lösning vore att samla dispensprövningsbestämmelserna i nuvarande 14–15 §§ under en och samma paragraf (till exempel nya 14 a och b §§) och bestämmelser om tidsfrister med mera i exempelvis nya 15 a-d §§.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsmiljöingenjören Anna Alenius Bolin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Monique Wannding och enhetschef Ulrika Samuelsson deltagit. I beredningen har även deltagare från Natur och vattenavdelningen och Samhällsavdelningen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.