

Remissvar: Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi (KN2025/00895)

Handläggare: Ludvig Bydén

Datum: 2025-07-25

Till: Klimat- och näringslivsdepartementet

Vi välkomnar promemorian Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi. Svensk Solenergi har tidigare lämnat **synpunkter på EU-kommissionens förslag** till ändringar i förnybartdirektivet och övriga förslag inom ramen för RePower Europe. I detta efterfrågade vi bland annat:

- Snabbare tillståndprocesser och en höjd ambition gällande föreslagna tidsgränser för handläggning
- Skyndsamt införande av fokusområden (accelerationsområden)
- Tydligare ramar och besked från prövande myndighet kring krav på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning
- Generellt högre status för förnybar energi i miljöprövning

Sammanfattande synpunkter

Promemorian sammanfattar väl hur flera av de nya bestämmelserna i förnybarhetsdirektivet bör införas i Sverige. Sammantaget kommer ändringarna hjälpa till att korta ledtiderna för förnybara energiprojekt och bidra till omställningen av energisystemet. Förslagen bör genomföras i sin helhet med ovanstående förtydliganden i beaktande. Vi vill särskilt betona vikten av:

- Tydliga definitioner och gränsdragningar
- Rättssäker och enhetlig handläggning
- Resursförstärkning till prövande myndigheter för att klara av de nya uppgifterna
- Att uppföljning och statistik får en mer användbar utformning
- Nationell vägledning för omfattningsbedömningar i MKB-processen
- Att även startbesked omfattas av gemensam tidsgräns i bygglovsprocessen
- Ett tydligt och påskyndat regelverk för accelerationsområden
- Att tidsgränserna för bygglov för solenergi på byggnader inte minskas från EU:s rekommenderade gräns om 100 kW till 11 kW
- Att områden med goda elnätförutsättningar identifieras som planeringsunderlag för utvecklare av förnybara energiprojekt

1. Tidigt ikraftträdande s. 152

Vi välkomnar att de föreslagna lagändringarna träder i kraft den 1 december 2025. Eftersom införandet av förändringarna dröjt är det positivt att genomförandet nu skyndas på.

2. Tydlig avgränsning i miljöprövningen s. 19

Vi stödjer förslaget att frågor som redan har prövats i miljöprövning inte ska omprövas i ärenden om nätkoncession. Det tar bort dubbelarbete, skapar tydlighet och ökar rättssäkerheten.

3. Effektivare bygglovsprocess s. 22

Det är positivt att kommunerna ska avgöra bygglovsansökningar inom tre veckor. Vi instämmer också i att solkraft i privata hem och på industritak som utgångspunkt ska beviljas bygglov. Därmed är det rimligt att införa den föreslagna fyraveckorsregeln och att bygglov ska anses beviljat om beslut inte fattats i tid.

Utöver detta vill vi lyfta den osäkerhet som råder kring bygglovsplikten för solceller på industribyggnader och kommersiella byggnader, särskilt installationer som överstiger 11 kW. I dag gör kommuner olika tolkningar. Vissa kräver bygglov trots att installationerna är byggnadsintegrerade och inte påverkar utseende, stadsbild eller kulturmiljö. För att öka rättssäkerheten, främja investeringar i elproduktion och skapa en enhetlig tillämpning bör det förtydligas att det är bygglovsplikt endast när solcellsanläggningen innebär en faktisk påverkan på stadsbilden, byggnadens karaktär eller kulturvärden. Standardiserade takinstallationer på byggnader utanför skyddsvärda eller reglerade områden bör inte kräva bygglov alls.

I vårt **tidigare remissvar** betonade vi även vikten av att solvärmeanläggningar och byggnadsintegrerade solceller har samma villkor som standardiserade, takmonterade solcellsinstallationer. De gränser som införs bör även innefatta dem.

Vi vill också påpeka att Mark- och miljööverdomstolen nyligen fastslagit att markförlagda solanläggningar inte är bygglovspliktiga. Flera kommuner har ändå försökt få dessa prövade för bygglov. Av denna anledning bör lagtext och promemoria förtydligas så att inte den felaktiga uppfattningen sprider sig att markförlagda solparker ska bygglovsprövas.

4. Startbesked bör omfattas av tidsgränser enligt RED III (s.99)

Enligt artikel 16.1 i det reviderade förnybartdirektivet (RED III) ska alla administrativa tillståndsförfaranden som krävs för att bygga, uppgradera eller driva anläggningar för förnybar energi vara effektiva, transparenta och tidsbegränsade. Detta bör omfatta samtliga beslut som krävs för att faktisk byggstart ska kunna inledas.

Enligt svensk lag krävs, utöver bygglov eller anmälan, ett separat startbesked enligt plan- och bygglagen (PBL) innan man påbörjar installation eller byggarbete. Startbeskedet är ett formellt beslut från kommunen som omfattar prövning av tekniska handlingar, krav enligt byggregler (BBR), säkerhet och andra krav. Startbeskedet är en förutsättning för att byggnation ska få inledas, även för takförlagda solinstallationer.

Mot denna bakgrund är det problematiskt att promemorian (s. 99) hävdar att startbesked inte ska omfattas av RED III:s krav på tidsgränser. Eftersom startbeskedet utgör ett obligatoriskt beslut för att faktiskt kunna bygga en anläggning, bör det omfattas av direktivets definition av administrativa tillstånd. Regeringens tolkning är därmed inte självklar i ett EU-rättsligt perspektiv och riskerar att skapa en lucka i prövningskedjan. Det skulle i praktiken kunna medföra att projekt, trots beviljat bygglov, ändå fördröjs eller blockeras i genomförandefasen.

5. Definitioner och begrepp s. 92

Det är väl att lagtexten förtydligar begreppen "förnybar energi", "uppgradering", "samlokaliserad energilagring" och "verksamhet eller åtgärd för förnybar energi".

6. Allt överskuggande allmänintresse

Regeringen föreslår att verksamheter för förnybar energi i vissa miljöprövningar ska antas vara av "ett allt överskuggande allmänintresse", i enlighet med RED III. Det innebär att sådana projekt antas vara särskilt viktiga, men denna presumtion kan brytas om betydande negativ miljöpåverkan föreligger. Ändringen berör bland annat miljöbalken, artskyddsförordningen och vattenförvaltningsförordningen, och syftar till att stärka rättsläget för förnybara projekt i Natura 2000-områden eller andra känsliga miljöer. Det förtydligas samtidigt att detta inte ger förnybar energi automatiskt företräde framför miljöintressen och en fullständig prövning ska fortsatt göras.

Det är positivt att förnybar energi erkänns som ett särskilt viktigt samhällsintresse och att "En verksamhet eller åtgärd för förnybar energi ska inte anses avsiktligt störa eller döda skyddade arter" enligt 10.2 i promemorian.

Däremot finns inget behov av att underlätta beviljande av miljötillstånd för solkraft i skyddade naturmiljöer så som Natura 2000-områden eller naturreservat. I motsats till andra europeiska länder har Sverige låg befolkningstäthet och en förhållandevis stor areal med andra lämpliga ytor där målkonflikterna är färre. Enligt Naturvårdsverket är andelen skyddad natur endast cirka 15 % av Sveriges yta, vilket lämnar gott om plats för solkraft på övrig mark.

I vårt **tidigare remissvar** argumenterade vi för att statusen för förnybara energiprojekt bör höjas generellt inom miljöbalkens tillämpning. En mer konsekvent och sektorsövergripande prioritering i miljöprövningen, där förnybar energi systematiskt vägs in som ett särskilt viktigt allmänintresse, vore att föredra framför ett allt överskuggande allmänintresse endast i skyddade områden. Det skulle ge tydligare vägledning för myndigheter i bedömning av motstående intressen och ge förnybar energi bättre möjligheter att beviljas.

7. Kontaktpunkt hos Energimyndigheten och digital handläggning s. 152 och s. 29

Det är positivt att Energimyndigheten får ett tydligt ansvar för att etablera en kontaktpunkt där vägledning och samlad information om tillståndsärenden finns tillgänglig. En väl fungerande kontaktpunkt skulle inte bara stärka transparensen och ge aktörer en tydlig ingång till tillståndsprocesserna – den skulle också bidra till en bättre samordning mellan myndigheter och underlätta för verksamhetsutvecklare att snabbt få kontakt med rätt person hos berörd instans. Det är särskilt värdefullt i mer komplexa ärenden där flera myndigheter är involverade, eller där det krävs tolkning av vilka regelverk som är tillämpliga. Kontaktpunkten bör därför utformas med tydliga strukturer för vidarekoppling och samverkan, så att den fungerar som en aktiv nod för hela tillståndsprocessen.

Digital handläggning bör vara huvudregel för standardiserade och återkommande ärenden, inte ett undantag. Det bör även vara det mest transparanta och effektiva sättet att handlägga och skapa spårbarhet i samtliga projekt oavsett storlek, komplexitet och tillämpad del i miljöbalken eller plan- och bygglagen.

Automatisering av bygglovsärenden för solanläggningar bör införas hos samtliga kommuner och länsstyrelser så länge det kan göras rättssäkert. Om byggnaden ligger utanför skyddat område, själva byggnaden inte är skyddad, installationen är av standardtyp och dokumentationen är komplett, bör bygglovets automatiskt beviljas. En sådan utveckling kan avlasta handläggande myndigheter, minska ledtider och öka rättssäkerheten genom enhetlig ärendehantering. Detta bör vara särskilt enkelt att införa för bygglovsärenden av takanläggningar, där målkonflikterna är få eller obefintliga.

8. Statistik över handläggningstider s. 30

Att kommuner och myndigheter åläggs att årligen redovisa handläggningstider är ett viktigt steg för transparens och uppföljning. Vi föreslår att rapporteringen även inkluderar ytterligare, grundläggande information om ärendet. Vilken information beror på kraftslag. Med solparker i åtanke föreslår vi att minst följande information per ansökan bör ingå i rapporteringen:

- Markyta
- Marktyp
- Typ av verksamhet
- Nyckeltal för verksamhetens omfattning. För markförlagd solenergi: sammanlagd effekt likström och nätansluten effekt växelström.

Denna ytterligare information skulle underlätta analys av hur de uppsatta tidsgränserna för miljöprövning efterlevs och vad som orsakar förseningar. Därtill skulle informationen bättre styra verksamhetsutövare till den typ av mark som har hög beviljandegrad, tack vare färre målkonflikter.

9. Miljöbedömningar – behov av tydlighet s. 120

Vi stödjer att den efterfrågade omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) fastslås tidigt i processen. Det minskar risken att omfattningen växer under handläggningen och ger verksamhetsutövaren möjlighet att avbryta en ansökan om ärendet bedöms ha låg chans att beviljas. Samtidigt bör prövningsmyndighetens möjlighet att begära kompletteringar i flera omgångar begränsas.

Enligt artikel 16b.2 i RED III ska behörig myndighet på projektörens begäran lämna ett bindande yttrande om vad som ska ingå i MKB:n, samt omfattningen på de ingående delarna. Detta är ett av direktivets viktigaste verktyg för att effektivisera tillståndsprövningen och skapa tydlighet för verksamhetsutövare. Promemorian föreslår att denna skyldighet införs i svensk rätt, vilket vi tillstyrker. Däremot saknas vägledning om hur denna omfattning ska tolkas, fastställas och avgränsas i praktiken.

Utan sådan vägledning finns risk för att:

- olika länsstyrelser tillämpar olika nivåer av krav för vad som ska ingå i en MKB,
- omfattningsyttranden blir otydliga eller alltför generellt formulerade,
- prövningsmyndigheter i praktiken utökar omfattningen genom återkommande kompletteringskrav i strid med direktivets intention om förutsägbarhet och effektivitet.

För att uppfylla RED III:s syfte bör den föreslagna regleringen kompletteras med ett operativt stöd till tillämpande myndigheter och projektörer. Vi föreslår att regeringen, genom exempelvis Naturvårdsverket eller Energimyndigheten, tar initiativ till:

- Nationella riktlinjer eller mallar för omfattningsbedömningar inom olika typer av förnybara energiprojekt, som solparker och batterilager.
- Tydliga definitioner av vad som avses med "omfattning" (vilka frågor och avgränsningar som ska omfattas av MKB:n) respektive "detaljeringsgrad" eller "kvalitet" (hur ingående varje fråga ska behandlas).

Vi ser detta som en nödvändig förutsättning för att artikel 16b.2 ska få det genomslag som EU-rätten kräver och för att MKB-processen ska bli ett effektivt, inte fördröjande, inslag i omställningen till förnybar energi.

10. Miljöprövning – en gång är tillräckligt s. 19

Vi stödjer principen att samma verksamhet inte ska miljöprövas flera gånger för olika tillstånd.

11. Rimlig hantering av undantag för solenergi i kommunerna s. 155

I konsekvensanalysen i stycke "16.5.2 För kommuner" noterar vi att kortare tidsfrister endast föreslås gälla för solenergianläggningar upp till 11 kW.

Förnybartdirektivet innehåller krav på särskilt korta tidsfrister för prövning av ansökningar om installation av solenergiutrustning på byggnader. Tidsfristerna är tre respektive en månad (se förslag till 9 kap. 27e § i Plan och bygglagen, sid 23 i promemorian, och avsnitt 7.5, sid 112 i promemorian).

Det är beklagligt att förslaget frångår den högre, rekommenderade gränsen om 100 kW. Ett bygglovsärende om solpaneler på tak eller fasad ska aldrig behöva ta mer än ett par veckor. Vi anser att kravet bör ändras till den rekommenderade gränsen 100 kW. En sådan gräns är inte avsedd att gynna storskaliga aktörer, utan syftar till att:

- spegla en realistisk storleksklass för solcellsinstallationer på kommersiella byggnader, bostadsrättsföreningar och mindre industrier,
- undvika att standardiserade installationer som saknar intressekonflikter fastnar i onödig bygglovsbyråkrati,

Exempelvis ligger följande installationer ofta i spannet 11–100 kW:

- En genomsnittlig solcellsanläggning på en privatbostad är cirka 11 kW, vilket innebär att en stor andel ligger över gränsen om 11 kW.
- En industrifastighet med 2 000–3 000 m² takyta rymmer ofta 100–150 kW solceller, vanligtvis för egen förbrukning.
- En bostadsrättsförening med 30–40 lägenheter kan ha ett solelsbehov motsvarande 50–100 kW.
- Ett mindre företag inom handel, lager eller lätt industri ligger ofta inom samma intervall för att täcka sitt dagliga effektbehov.

Industri- och logistiktak är ofta platta, vilket gör att solpanelerna inte syns från gatunivå och därmed inte påverkar det visuella intrycket i området. Dessa ärenden är sällan komplicerade och bör därför utan vidare rymmas inom de kortare gränserna utan orimlig administrativ börda. De flesta ärenden bör också kunna automatiseras enligt våra tidigare kommentarer om digitalisering av handlägningsprocesser.

12. Rättssäker prövning måste garanteras även vid resursbrist hos myndigheter

Det är positivt att promemorian föreslår tydliga tidsgränser för tillståndsprövning, i linje med RED III:s syfte att påskynda utbyggnaden av förnybar elproduktion. Samtidigt saknas en analys av vad som händer om en myndighet inte hinner fatta beslut inom föreskriven tid. Detta är en rättslig och praktisk brist som kan få betydande konsekvenser.

Enligt promemorian kan ledning hämtas från plan- och bygglagen (PBL), där det framgår att ofullständiga ansökningar kan föreläggas att kompletteras och i vissa fall avvisas eller avgöras i befintligt skick. Även om dessa regler i första hand syftar till att hantera bristfälliga ansökningar, finns en påtaglig risk att myndigheter som saknar tillräckliga resurser under tidspress kan utveckla en praxis där ärenden avvisas eller avslås på grund av tidspress att uppfylla tidsgränserna, snarare än att prövas i sak. Det vore olyckligt och kan leda till rättsosäkra situationer där utgången i tillståndsärenden beror mer på myndighetens arbetsbelastning än på ärendets innehåll.

Mot denna bakgrund bör regelverket kompletteras med tydliga rättssäkerhetsprinciper kopplade till de nya tidsgränserna. Prövningsmyndigheter bör inte ges möjlighet att formellt avvisa eller avslå kompletta ärenden enbart på grund av tidsbrist. I stället bör alternativa lösningar övervägas. Exempelvis kan man införa en tyst godkännandemodell (förutsatt att vissa krav är uppfyllda), eller krav på samråd med sökanden innan formellt avvisningsbeslut fattas. Detta skulle stärka transparensen, motverka godtycke och bidra till att uppfylla direktivets intentioner om förutsägbarhet och effektivitet i tillståndsprocesserna.

13. Särskilda infrastrukturområden s. 96

Promemorian kommenterar begreppet "särskilda infrastrukturområden", som återfinns i det uppdaterade förslaget till ändringar i förnybartdirektivet. Dessa områden är tänkta att stödja och komplettera accelerationsområdena för förnybar energi, men avfärdas i promemorian med hänvisning till att behovet inte föreligger.

Vi instämmer i att det inte finns tillräckligt med nytta i att peka ut särskilda infrastrukturområden i syfte att underlätta projekt inom accelerationsområden. Vi förordar i stället att accelerationsområden ska utses med hänsyn till tillgänglig nätinфраstruktur, så att dragning av anslutningsledning blir kort och

okomplicerad. Det, i kombination med att accelerationsområden ska utses där det finns få målkonflikter, kommer förenkla och korta handläggningstider för tillhörande elledningar och annan elinfrastruktur som också byggs i eller bredvid dessa områden.

Däremot ser vi ett behov av att regeringen, oberoende av direktivets krav, ger Energimyndigheten och/eller Svenska kraftnät ett gemensamt uppdrag att identifiera geografiska områden där förutsättningarna för nätanslutning, redundans och storskalig energilagring är särskilt goda. Ett sådant strategiskt planeringsunderlag skulle vara mycket värdefullt för projektutvecklare och myndigheter, särskilt i ett läge där tillståndprocesser och brist på nätkapacitet utgör parallella flaskhalsar i energiomställningen. Det handlar inte om att begränsa etableringar, utan om att möjliggöra mer träffsäkra och effektiva investeringar i områden där systemnyttan kan maximeras.

14. Accelerationsområden för förnybar energi måste införas i enlighet med EU-rätten

REPowerEU-direktivet (2023/2413) ställer tydliga krav på att medlemsstaterna ska utse accelerationsområden. Dessa områden ska kännetecknas av låg eller redan bedömd miljöpåverkan, korta tillståndprocesser och höjd status i prövning för förnybar energi framför andra markanvändningsintressen. Accelerationsområden är ett kraftfullt verktyg för att styra investeringar till lågkonfliktslägen, avlasta myndigheter och korta ledtider utan att tumma på miljökrav eller rättssäkerhet. För dessa områden ska särskilt korta gränser för handläggning om 6–12 månader gälla.

Detta är ett centralt och bindande inslag i EU:s rättsram, särskilt artiklarna 15c–15e i det reviderade förnybartdirektivet (RED III). Trots det dröjer implementeringen av accelerationsområden. Tyvärr återfinns inte förslag om hur accelerationsområden ska implementeras i denna promemoria heller. Vi vill därför uppmana Klimat- och näringslivsdepartementet till att snarast möjligt ge förslag på utformning och verka för att de införs i svensk lag.

Vi vill lyfta fram att Energimyndigheten redan har fått i uppdrag att identifiera sådana områden och att regeringen nu bereder frågan. Det gör det extra viktigt att de nu föreslagna lagändringarna redan från början innehåller regler för hur accelerationsområden ska införas och hanteras inom ramen för tillståndprocesserna. När lagstiftningen väl är på plats kan de områden som pekas ut av Energimyndigheten snabbt få genomslag.

15. Resursförstärkning till länsstyrelser och kommuner är avgörande för att förverkliga tidsgränserna

För att de föreslagna tidsgränserna i tillståndprocesserna (1–2 år för miljöbedömningar och 3–4 veckor för bygglov) ska kunna tillämpas i praktiken, krävs ökade resurser till berörda myndigheter. Särskilt länsstyrelser och kommuner med många inkommande ärenden riskerar annars att inte kunna leva upp till kraven, vilket kan leda till rättsosäkerhet, onödiga avslag på formalia eller att regelverket blir verkningslöst. Skärpta gränser, utan möjlighet att förverkliga dem, är i bästa fall symbolpolitik – i värsta fall ett hinder för den energiomställning de är tänkta att underlätta.

Svensk Solenergi uppmanar därför regeringen att säkerställa en långsiktig och behovsanpassad finansiering, exempelvis genom riktade statsbidrag eller ökade anslag, så att handläggande myndigheter kan stärka sin kapacitet i takt med utbyggnaden av förnybar energi.

Med vänlig hälsning,



Anna Werner vd Svensk Solenergi