



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/677

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

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

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av docent Henrik Josefsson och universitetslektor Melina Malafry, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

I promemorian lämnas författningsförslag som genomför bestämmelserna om tillståndsförfaranden i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652. Förslagen innebär bl.a. ändringar i sektorslagstiftningarna som möjliggör att om en specifik miljöbedömning som avser en verksamhet eller åtgärd för förnybar energi har slutförts i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken ska den gälla även i tillståndsärenden enligt dessa lagar. Vidare anges även författningsförslag angående tidsfrister för handläggningen av ärenden som rör förnybar energi och bestämmelser som syftar till att förbättra det underlag som tas fram inför ett avgränsningssamråd m.m.

Övergripande generella synpunkter

Uppsala universitet tillstyrker författningsförslagen i sin helhet men har följande synpunkter på genomförandet:

En miljöbedömning för hela projektet

Vi anser att en samlad miljöbedömning av hela projektet är en bra utgångspunkt och stämmer väl överens med intentionerna till MKB-direktivet. Vi anser dock att det finns brister med den svenska implementeringen av MKB-direktivet och den nuvarande prövningsprocessen i Sverige som kan innebära problem vid tillämpningen av författningsförslagen och i det praktiska genomförandet.

Avsaknad av särskilt beslut med motiverad slutsats

Med beaktande av att det finns brister i den nuvarande implementeringen avseende MKB-direktivet, särskilt kopplat till avsaknaden av ett särskilt beslut där en ”motiverad slutsats” framgår, ställer vi oss tveksamma till att författningsförslagen kommer att fungera i praktiken.



YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/677

Visserligen anges i förarbetena till nuvarande lagstiftning att det allmänna kravet på motivering av beslut och domar enligt 32 § förvaltningslagen innebär att en prövningsmyndighet som tar ställning till miljöeffekterna av ett visst projekt uppfyller direktivets krav på motiverad slutsats. I praktiken innebär det att prövningsmyndigheten måste ta ställning till om den identifiering, beskrivning och bedömning av verksamhetens miljöeffekter som har gjorts av verksamhetsutövaren i miljökonsekvensbeskrivningen är korrekt med hänsyn till vad som framkommit under handläggningen av målet eller ärendet (Se prop. 2016/17:200 s. 142 och 143, 155 och 156.)

Den motiverade slutsatsen nämns i promemorian vid ett flertal tillfällen men vi saknar en närmare redogörelse för hur en motiverad slutsats ska säkerställas. I dagsläget slutförs miljökonsekvensbeskrivning i samband med tillståndsbeslutet, i vilket det endast är en standardiserad skrivning om miljökonsekvensbeskrivningen. Det är visserligen en godtagbar lösning att meddela den motiverade slutsatsen i samband med tillståndsbeslutet enligt MKB-direktivet, men torde då förutsättas att det motiveras tydligt enligt det förfarande som beskrivs i artikel 1(2)(g)(iv) MKB-direktivet. I regeringens beskrivning av artikel 1(2)(g) har dessutom den delen som återges i p. iv fallit bort från beskrivningen (se s. 125). Att det tydliggörs att en sådan motiverad slutsats är nödvändig kan vara en förutsättning för att en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna återanvändas i olika processer. Regeringen har dock inte föreslagit någon ny lagstiftning för att förtydliga att en motiverad slutsats måste finnas, utan anser att detta kan hanteras inom ramen för nuvarande 6 kap. 43 § miljöbalken med endast ett förtydligande i förarbetena till författningsförslagen.

Enligt förslaget är det visserligen en förutsättning att det finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de miljöeffekter som den specifika verksamheten kan medföra och att det skett en slutlig och samlad bedömning av den specifika verksamhetens miljöeffekter enligt 6 kap. 43 § miljöbalken, för att en MKB ska kunna återanvändas i andra processer (se t.ex. författningsförslaget i 2 kap. 17 a § ellagen).

Våra grannländer har haft synpunkter på hur väl den svenska miljöbedömningsprocessen stämmer överens med MKB-direktivets krav (se SOU 2024:98 ex. s. 768–770 och avsnitt 14.8.10). Det kan noteras att implementeringen av kravet på en motiverad slutsats sker på ett annat sätt i exempelvis Finland och Danmark, vilket innebär att beslutet kan användas i olika processer. En ordning, med ett särskilt beslut med en motiverad slutsats, stämmer också bättre överens med den rättsliga utvecklingen på EU-rättens område (se SOU 2024:98 s. 743–745). Sammanfattningsvis anser universitetet att det är tveksamt om det räcker med ett förtydligande i förarbetena – om att prövningsmyndigheten ska resonera om verksamheten



YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/677

eller åtgärdens betydande miljöpåverkan på ett sådant sätt att beslutet går att återanvända vid processer enligt sektorslagar – för att säkerställa att det kommer ske en motiverad slutsats i det enskilda fallet. Universitetet ifrågasätter således om detta är tillräckligt för att efterleva direktivets krav om motiverad slutsats (se artikel 8a.1 a i MKB-direktivet).

De praktiska möjligheterna att göra en samlad miljöbedömning i den svenska kontexten

Därutöver ifrågasätter universitetet om det är möjligt att genomföra en samlad miljöbedömning i praktiken i den svenska kontexten. Det har länge varit möjligt enligt ellagen (se 2 kap. 17 § ellagen) att handlägga ärenden enligt ellagen på ett liknande sätt som föreslås i promemorian. Möjligheten har dock inte nyttjats i stor utsträckning på grund av praktiska frågor som t.ex. att det är svårt att bedöma en ledningsdragnings miljöpåverkan i ett vindkraftsärende, eftersom ledningsdragningens sträckning bestäms i en senare process. I de fall miljöeffekterna har bedömts i en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalksärendet, är i de fall ledningsdragningen inneburit att ett miljöbalkstillstånd krävts, exempelvis vid havsbaserad vindkraft där ledningsdragningen även behövt ett miljöbalkstillstånd p.g.a. bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken.

En samlad miljöbedömning förutsätter även att berörda parter har en reell möjlighet att delta i beslutsprocessen (se artikel 6(4) i MKB-direktivet). Med tanke på att det är svårt att förutse vilka enskilda som blir berörda av ett större projekt kan det leda till att samrådsprocessen många gånger blir bristfällig. Universitetet anser således att det kan finnas svårigheter i praktiken att göra en samlad miljöbedömning initialt för hela processen där samråd med berörda parter säkerställs, särskilt då det kan vara svårt för enskilda att förstå i vilken process de har möjlighet att delta (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 24 juni 2019 i mål nr M11289-18).

Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis anser universitetet således att med hänsyn till de identifierade bristerna beskrivna ovan finns det en överhängande risk att den samlade miljökonsekvensbeskrivningen inte blir så omfattande som krävs initialt. Mot bakgrund av att länsstyrelsens bedömning om miljökonsekvens-beskrivningens omfattning ska vara bindande enligt direktivet (se författningsförslaget i 6 kap. 32 a § MB) finns det alltså risker med det initiala förfarandet som kan innebära att författningsförslagen inte kan nyttjas som tänkt. Universitetet anser dock att regeringen har författningsförslag som möjliggör för kompletteringar både avseende detaljeringsgrad och omfattning (under särskilda omständigheter) i ett



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/677

senare skede (se författningsförslaget i 6 kap 32 b § MB), vilket har potential att läka de eventuella brister som kan finnas initialt.

En sådan samlad miljöbedömning förutsätter att ett samlat grepp kring ”hela projektet” tas i ett tidigt skede, där det kan säkerställas att alla berörda får möjlighet att vara med i processen, vilket inte är fallet i dag. Därtill krävs att det tydligt ska framgå hur och vad som avses med att prövningsmyndigheten ska nå en motiverad slutsats om verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan (se exv. SOU 2024:98 s. 1280–1289) för att den ska kunna ligga till grund för de följande prövningarna.

I övrigt anser universitetet att regeringen har implementerat de nya bestämmelserna i förnybartdirektivet på ett sätt som stämmer överens med MKB-direktivets krav. När vi jämför de föreslagna ändringarna med miljötillståndsutredningens förslag i dessa delar finns det likheter. I och med att nämnda utredning är på remiss just nu går det att ifrågasätta om det är särskilt klokt att bereda liknande författningsändringar avseende 6 kap. miljöbalken i två ärenden. Det hade varit bättre att behandla även genomförandet av förnybartdirektivet i SOU 2024:98 för att få ett samlat grepp kring miljöbedömningsfrågorna.