

Mottagare: kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Er ref: KN2025/01543

Remissvar



Green Power Swedens remissvar om *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten*

Green Power Sweden tackar för möjligheten att svara på remissen av *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88).

Green Power Sweden är en branschförening för företag som arbetar med storskalig vindkraft, storskalig solkraft och energilagring. Våra medlemmar står tillsammans för mer än en fjärdedel av Sveriges elproduktion, och bidrar med lagringseffekt för balansering av elsystemet. Våra företag möjliggör elektrifieringen av Sverige.

Sammanfattning av Green Power Swedens synpunkter

- Green Power Sweden välkomnar utredningens ambition att korta tillståndsprocesser och förbättra investeringsförutsättningar. För de verksamheter vi företräder, dvs. storskalig land- och havsbaserad vindkraft, storskalig solkraft och energilagring är det dock oklart i vilken utsträckning förslagen skulle förbättra situationen jämfört med i dag.
- Just nu finns ett antal olika förslag och initiativ från EU, utredningar, myndigheter m.m. som syftar till att korta tillståndsprocesser. Ambitionen är god, men vi efterlyser en övergripande strategi för hur dessa reformer ska samverka med varandra för att deras fulla potential ska kunna uppnås.
- Vi uppmuntrar regeringen att ta ett helhetsgrepp om den fysiska energiplaneringen, både på land och till havs, för att möjliggöra den utbyggnad av elproduktion och nätkapacitet som behövs för att klara elektrifieringen. Det finns redan olika planeringsverktyg som kan användas, men de behöver utvecklas och ges en tydligare status.
- Förslaget att flytta 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden tror vi kan skapa större tydlighet eftersom bestämmelserna aktualiseras bredare än i miljöprövningen.

- Omfattningen av vilka underlag som ska krävas för att ansöka om ett områdesanvändningsbesked behöver begränsas jämfört med utredningens förslag eftersom de innebär att det ska krävas en full miljökonsekvensbeskrivning samt ytterligare underlag.
- Det krävs ofta omfattande underlag och dialog med de andra intressen som storskalig vind- och solkraft oftast vägs mot, som t.ex. rennäringen, och det går inte att göra välgrundade avvägningar tidigt i processen. Ett intresse som dock skulle kunna avvägas med ett begränsat underlag är dock försvarsintressen för både militärt och civilt försvar. Det bör därför analyseras om det går att införa en möjlighet till tidigt områdesanvändningsbesked där regeringen bara gör en avvägning mot försvarsintressena och prövar om det finns möjligheter till samexistens.
- Utredningen föreslår att ett områdesanvändningsbesked ska vara giltigt i fem år, förutsatt att en ansökan om tillstånd lämnas in under den tiden. Vi föreslår i stället att ett områdesanvändningsbesked ska gälla i minst tio år.
- Vi ser också behov av tidsfrister för när regeringen ska fatta beslut, för i dag är handläggningstiderna långa. Även med hänsyn till prövningsmyndigheternas självständighet bör det förtydligas när regeringen ska ha tagit beslut.

Utvecklade synpunkter på förslagen

Green Power Sweden välkomnar utredningens ambition att korta tillståndsprocesser och förbättra investeringsförutsättningar, vilket är avgörande för att möjliggöra en snabb och hållbar utbyggnad av förnybar energi. Vi ser därmed positivt på syftet med förslagen, men vill samtidigt lyfta en del synpunkter och frågor som vi bedömer som centrala.

För de verksamheter vi företräder, dvs. storskalig land- och havsbaserad vindkraft, storskalig solkraft och energilagring är det oklart i vilken utsträckning förslagen skulle förbättra situationen jämfört med i dag. Om förslagen underlättar för t.ex. industriverksamheter och därmed påskyndar elektrifiering är det dock positivt även för vår bransch. Vi ser också att det kan spara tid och resurser för nätbolagen om en sökande får ett tidigt besked om en markanvändning anses som lämplig, och därmed om nätkoncession kommer att behövas.

Behov av samordning med andra reformer

Just nu finns ett antal olika förslag och initiativ från EU, utredningar, myndigheter m.m. som syftar till att korta tillståndsprocesser. Ambitionen är god, men vi efterlyser en övergripande strategi för hur dessa reformer ska samverka med varandra för att deras fulla potential ska kunna uppnås. Vi vill därför framhålla behovet av att samordna de aktuella förslagen med

övriga pågående reformer, särskilt genomförandet av förslagen i Miljötillståndsutredningens första delbetänkande och av förnybartdirektivets tillståndsregler.

Därtill har Kärnkraftsprövningsutredningen nyligen lämnat förslag till ett liknande förfarande som för tidiga områdesanvändningsbesked¹, men kallar det principbeslut. Det bör undvikas att införa två olika, men liknande, förfaranden för miljöfarliga verksamheter och även de förslagen bör övervägas tillsammans.

En nationell energiplanering behöver tas fram

Vi noterar att utredningen valt att inleda sina överväganden och förslag med en bedömning om att ett tidigt besked om användningen av mark- och vattenområden lämpligen lämnas genom planläggning. Utredningen skriver att planläggning av all mark i Sverige görs genom de kommunala översiktsplanerna eftersom den kommunala översiktsplanen ska omfatta hela kommunen, men att en tydlig avvägning i många fall inte gjorts mellan olika allmänna intressen i sådana planer. I stället görs avvägningen mellan sådana intressen ofta först i samband med planläggning i detaljplan eller vid tillståndsprövning.

Vi vill understryka att avsaknaden av tydliga grunder för avvägningar mellan allmänna intressen i översiktsplaner och energiplaner är ett reellt problem i dag. En del kommuner utesluter i sina planer förnybar elproduktion utifrån egna kriterier, vilket försvårar en samordnad och långsiktig elektrifiering. Det förekommer också att områden som pekas ut trots att de inte kan realiseras t.ex. eftersom det inte finns tillgång till nätkapacitet.

Utredningen konstaterar att det inte ingått i dess uppdrag att utreda frågan om ett tidigt besked genom en starkare styrning från staten i form av planläggning av markområden i en ny nationell fysisk plan, och lämnar i stället förslag om tidigt områdesanvändningsbesked i enlighet med direktiven. Vi uppmanar regeringen att ta ett helhetsgrepp om den fysiska energiplaneringen för både land och hav. Det är nödvändigt för att möjliggöra den utbyggnad av elproduktion och nätkapacitet som krävs för omställningen. Det finns redan olika planeringsverktyg som kan användas, men de behöver utvecklas och ges en tydligare status.

Förslaget om ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Förslaget att flytta 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden tror vi kan skapa större tydlighet eftersom bestämmelserna aktualiseras bredare än i miljöprövningen. Vi instämmer med utredningen i att t.ex. den gröna

¹ Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter, SOU 2025:7.

omställningen kan kräva politiska avvägningar mellan viktiga samhällsintressen, och att det kan underlättas genom förslaget till ny lag.

Förslaget om tidigt områdesanvändningsbesked

Vi uppskattar ambitionen att ge bl.a. vår bransch en möjlighet att få tidiga besked om ett område lämpar sig för en anläggning. Det finns dock flera aspekter av utformningen av förslaget som gör att vi bedömer att det skulle vara av begränsat värde för vår bransch. Vi redogör för dem mer i detalj nedan, men sammantaget bedömer vi att de andra intressen som storskalig vind- och solkraft oftast vägs mot, som t.ex. rennäringen eller annan markanvändning, kräver att de underlag tagits fram som krävs för en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Om fulla underlag krävs sparar det dock inga resurser för verksamhetsutövaren och det blir inga tidiga besked. Dessutom kan internationell rätt och EU-lagstiftning innebära krav som gör att det är svårt att lämna tidiga besked.

Områdesanvändningsbesked för endast försvarsintresset

Ett intresse som dock skulle kunna avvägas med ett begränsat underlag är försvarsintressen för både militärt och civilt försvar, eftersom de inte bör kräva underlag om t.ex. en verksamhet miljöpåverkan. I dag stoppar framför allt de militära försvarsintressena många vindkraftsprojekt, och Försvarsmakten yttrar sig i allt fler ärenden om solparker. Dessutom förlänger processen för Försvarsmaktens yttranden i olika faser ofta tillståndprocessen.

Redan i dag ska domstolen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande lämna över ärenden till regeringen om ärendet avser statliga myndigheters beslut som rör försvarsmyndigheterna, och det vore bättre om den avvägningen kan göras betydligt tidigare. Det bör därför analyseras om det går att införa en möjlighet till tidigt områdesanvändningsbesked där regeringen bara gör en avvägning mot försvarsintressena och prövar om det finns möjligheter till samexistens.

Formerna för den kommunala tillstyrkan behöver justeras

Utredningen föreslår att kravet på kommunal tillstyrkan för vindkraftsprojekt ska kvarstå, men att regeringen ska inhämta besked från kommunfullmäktige i ärenden om tidigt områdesanvändningsbesked. Vi ser inte att förslaget ger någon ökad tydlighet om den kommunala tillstyrkan i ärenden där den sökande begär tidigt områdesanvändningsbesked, bara att den hanteras i regeringens process i stället för i miljöprövningen. Bristerna i formerna för den kommunala tillstyrkan kvarstår också i ärenden där verksamhetsutövaren väljer att inte begära tidigt områdesanvändningsbesked. Formerna för kommunens beslut behöver därmed fortfarande justeras så att de blir förutsebara och rättssäkra genom t.ex. att kommunens beslut ska ligga fast genom hela prövningsprocessen.

Begränsad rättsverkan minskar värdet av ett områdesanvändningsbesked

Utredningen föreslår att ett områdesanvändningsbesked ska vara giltigt i fem år, förutsatt att en ansökan om tillstånd lämnas in under den tiden. Fem år räcker i många fall inte för en prövning av storskalig vindkraft eller solkraft. Vi föreslår därför att ett områdesanvändningsbesked ska gälla i minst tio år.

Ett områdesanvändningsbesked ska också under giltighetstiden få ändras av regeringen med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet. Enligt förordningsmotiven ges regeringen ett brett tolkningsutrymme av begreppet Sveriges säkerhet. Det skapar en osäkerhet kring beskedets värde och begränsar den positiva effekten på investeringsviljan. Vi förstår att det kan finnas behov av att kunna ändra ett besked av säkerhetsskäl, men det behövs en tydligare definition av Sveriges säkerhet och en kvalificering av hur starka sådana skäl som ska krävas för att ändra ett områdesanvändningsbesked. Försvarsmakten har de senaste åren ändrat positiva yttranden till negativa besked i ett flertal vindkraftsprojekt. Vårt intryck är att säkerhetsläget och Sveriges inträde i Nato har skapat ett ökat behov av att reservera mark- och vattenområden samt resurser som kan behövas i försvarssyfte, vilket har ökat andelen negativa besked om vindkraft. Att utveckla ett storskaligt projekt för förnybar elproduktion innebär stora investeringar. Ett tidigt områdesanvändningsbesked bör därför inte kunna ändras för att Försvarsmakten vill ha marginaler, utan endast p.g.a. konstaterade väsentliga behov som inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid en sådan avvägning bör också beaktas att en hög nationell självförsörjningsgrad av förnybar energi är central för ett starkt totalförsvar.

Utredningen anger att den prövning som regeringen ska göra inom ramen för ett områdesanvändningsbesked enbart bör vara bindande i de frågor som varit föremål för regeringens prövning, men att det samtidigt kommer behövas utrymme för en förnyad prövning om nya uppgifter tillkommer. Regeringen ska inte heller slutföra miljökonsekvensbedömningen, vilket medför en risk för att prövningsmyndigheten i ett senare skede landar i en annan slutsats eller begär ytterligare kompletteringar från verksamhetsutövaren.

Regeringen ska enligt förslagen inte heller besluta i Natura 2000-frågan, och ett projekt som fått positivt områdesanvändningsbesked från regeringen kan därmed falla på att det inte får sådant tillstånd. Vi är medvetna om och stöder kravet på en samlad miljöbedömning som tydliggjorts av Högsta domstolen i Bunge-målet², men utformningen av förslaget innebär att värdet av ett tidigt områdesanvändningsbesked minskar. Som utredningen konstaterar kommer regeringen ändå att i viss mån behöva väga in Natura 2000-frågan i ärenden där den är relevant. För att områdesanvändningsbeskedet ska få så stor effekt som möjligt bör

² NJA 2013 s. 613.

det därför övervägas om frågan om Natura-2000 kan lösas på annat sätt, samtidigt som kraven på en samlad och fullständig bedömning görs i något skede. Frågan har också utretts av Utredningen om havsbaserad vindkraft³, och en jämförelse kan göras med den hantering som görs enligt minerallagen (1991:45).

Sammantaget får utredningens förslag om områdesanvändningsbesked inte den rättsverkan som de tillåtlighetsbeslut som regeringen i dag kan ge med stöd av 17 kap. miljöbalken. Om beskedet kräver omfattande underlag och inte ger tydlig rättsverkan finns risk att det blir ett ytterligare administrativt steg som innebär en viss dubbelprövning och ger en längre tillståndsprocess snarare än en snabbare.

Kraven på underlag behöver begränsas

För att möjligheten att få ett områdesanvändningsbesked ska vara användbar behöver omfattningen av vilka underlag som krävs begränsas jämfört med utredningens förslag. Det innebär att det ska krävas en full miljökonsekvensbeskrivning samt ytterligare underlag, vilket är ungefär detsamma som krävs för att lämna in en tillståndsansökan enligt 9 kap. miljöbalken. Det leder varken till tidiga besked eller sparade resurser för verksamhetsutövaren.

Utredningen drar slutsatsen att det föreslagna områdesanvändningsbeskedet träffas av krav i det s.k. MKB-direktivet⁴. Kärnkraftsprövningsutredningen⁵ föreslår att s.k. principbeslut ska fattas om ny kärnkraft, vilket liknar tidiga områdesanvändningsbesked. Den kommer i stället fram till att MKB-direktivet inte blir tillämpligt, utan s.k. SMB-direktivet⁶. Det behöver utredas ytterligare om det föreslagna områdesanvändningsbeskedet verkligen utgör en del av tillståndsprövningen och träffas av kraven i något av dessa EU-direktiv, och i sådana fall av vilket. Om direktiven inte är tillämpliga öppnar det för nationella regler med mer begränsat underlag, vilket skulle möjliggöra tidigare besked.

Regeringen som prövningsinstans och tidsfrister

Det finns argument för att det är regeringen som ska besluta om tidiga områdesanvändningsbesked, eftersom det bara är den som kan göra vissa typer av avvägningar mellan väsentliga samhällsintressen. Regeringen kan dessutom ta del av information som är belagd med försvarssekretess. Samtidigt är handläggningstiderna hos

³ *Vindkraft i havet- En övergång till ett auktionssystem*, SOU 2024:89.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁵ *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:7), s. 218.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

regeringen i de flesta ärenden mycket långa. Att regeringen har begränsad kapacitet för att handlägga individuella ärenden snabbt har också konstaterats av Regeringsprövningsutredningen.⁷ Utredningens förslag kan öka antalet ärenden på regeringens bord och kan potentiellt leda till ännu längre handläggningstider jämfört i dag. Ett alternativ vore att ge den föreslagna nya prövningsmyndigheten ett starkt mandat om den inrättas.

I förslagen saknas tidsfrist för när regeringen ska ta beslut om områdesanvändningsbesked, och regeringen är inte heller bunden att följa förvaltningslagens krav på handläggning. Det kan snabba upp att ärendena ska kunna beredas av en myndighet, men de kan ändå fördröjas hos regeringen av både resursmässiga och politiska skäl. Det illustreras av de ärenden om havsbaserad vindkraft som har beretts av länsstyrelser men sedan ändå legat länge på regeringens bord.

Förslagen innebär att regeringen ska kunna besluta om områdesanvändningsbesked först när prövning redan pågår. Regeringen ska också kunna sätta villkor i sina beslut om områdesanvändningsbesked som påverkar tillståndsprövningen. Med det förslaget kvarstår de konstitutionella frågor om prövningsmyndigheternas självständighet som finns med dagens ordning enligt miljöbalken, och som nyligen har utretts av Regeringsprövningsutredningen⁸. Att regeringen ska kunna ta beslut medan prövning inletts hos en myndighet innebär i sig att områdesanvändningsbeskedet kommer sent i processen, och vi ser en uppenbar risk för att det påverkar prövningsmyndighetens arbete. Det är också oklart i betänkandet vad som händer om myndigheten är snabbare än regeringen, och vi ser en risk att dess beslut kan fördröjas i väntan på besked från regeringen.

Enligt förslagen ska en myndighet överlämna ett ärende senast inom tre månader från det att regeringen beslutade att förbehålla sig prövningen, och i undantagsfall inom fyra månader. Även om vi vill se korta handläggningstider behöver ett ärende hinna beredas tillräckligt för att regeringen ska kunna ta ett välgrundat beslut och vi noterar att tidsfristen är kort, särskilt om ett ärende behöver kompletteras hos myndigheten eller Esbo-samråd genomföras. Vi saknar också regler kring vad som händer om den beredande myndigheten överskrider tidsgränsen på tre respektive fyra månader.

Om tillståndsprövning av verksamheten pågår föreslår utredningen att prövningsmyndigheten eller kommunen ska underrätta regeringen om ärendet senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Detta är väldigt sent i processen och innebär inte ett tidigt besked. Vid denna tidpunkt har verksamhetsutövaren redan utfört ett antal utredningar och ofta kompletterat ärendet

⁷ Rätt frågor på regeringens bord - En ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, SOU 2024:11.

⁸ Ibid.

enligt kompletteringsföreläggande från prövningsmyndigheten. Det innebär att verksamhetsutövaren har investerat stora belopp i verksamheten och förslaget främjar således inte investeringsviljan.

En annan fråga gäller för det fall att prövningsmyndigheten väljer att kungöra ansökan på nytt. Detta händer inte ofta, men det har hänt. I dessa fall kommer kommuner och myndigheter få ytterligare en möjlighet att underrätta regeringen om verksamheten. Detta kan inte ha varit syftet och bör tydliggöras i författningstexten.

Omfattningen av verksamheter

Vi noterar att fossilfri elproduktion inte nämns bland exempel på vad som kan vara väsentligt allmänintresse. Inhemsk fossilfri elproduktion är centralt för bl.a. Sveriges möjligheter att nå klimatmålen och för ett starkt totalförsvär. Det bör därför ingå i uppräkningslistan.

Vi föreslår också att även annan tillståndspliktig elproduktion, som storskaliga solparker i det fall de är tillståndspliktiga, bör omfattas av kommunfullmäktiges möjlighet att be regeringen förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked.

Konsekvensanalysen

Utredningen bedömer att eftersom förslaget innebär en begränsning av vilka verksamhetsutövare som får begära ett områdesanvändningsbesked, och då antalet initiativ till tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i dag är få, kan det väntas handla om som mest en handfull ärenden per år. Med tanke på de mycket långa handläggningstider hos regeringen som utredningen redovisar för ärenden enligt 17 kap. miljöbalken, bedömer vi att det är viktigt att endast få ärenden ska hanteras av regeringen och resurser behöver i vilket fall tillskjutas. Med så få ärenden kan den positiva effekten på investeringsviljan av att inrätta en möjlighet till områdesanvändningsbesked dock bli begränsad.

Även konsekvenserna av att upphäva 17 kap. miljöbalken med de fördelar ett tillåtlighetsbeslut har jämfört med ett tidigt områdesanvändningsbesked bör analyseras närmare, särskilt i förhållande till de ändringar av 17 kap. miljöbalken som Regeringsprövningsutredningen föreslagit⁹.

⁹ Ibid.

Er ref: KN2025/01543

Remissvar



Stockholm 2025-11-10

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Daniel Badman".

Daniel Badman
Vd
Green Power Sweden

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ina Müller Engelbrektson".

Ina Müller Engelbrektson
Branschjurist
Green Power Sweden