

# **Utvecklingen av tillståndsprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät**

Redovisning av uppdrag 5 i Regleringsbrevet för  
Energimyndigheten 2013

## **Förord**

Energimyndighetens regleringsbrevsuppdrag 5 har följande lydelse:

Statens energimyndighet ska följa upp tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät och verka för att åtgärder som effektiviserar processen blir genomförda. Vid genomförandet av uppdraget ska Statens energimyndighet samråda med berörda myndigheter. Uppföljningen ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2013.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>I uppdraget</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inledning</b>	<b>6</b>
2.1	Genomförande .....	6
2.2	Tidigare och pågående uppföljningar av tillståndprocesser.....	7
<b>3</b>	<b>Tillståndprocessen och dess utveckling</b>	<b>8</b>
3.1	Vilka tillstånd krävs .....	8
3.2	Förändringar som redan genomförts.....	13
<b>4</b>	<b>Resultatet av årets uppföljning</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Möjliga förändringar</b>	<b>18</b>
5.1	Kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken .....	18
5.2	Riksintresse för energi och energidistribution .....	18
5.3	Tidsgränser .....	19



# 1 I uppdraget

Energimyndighetens regleringsbrevsuppdrag 5 har följande lydelse:

Statens energimyndighet ska följa upp tillståndsprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät och verka för att åtgärder som effektiviserar processen blir genomförda. Vid genomförandet av uppdraget ska Statens energimyndighet samråda med berörda myndigheter. Uppföljningen ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2013.

## 2 Inledning

### 2.1 Genomförande

Innovationsrådet var under 2012 stödjande i ett utvecklingsarbete där framför allt länsstyrelsen i Västerbottens län, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt och Domstolsverket deltog. I samband med detta publicerade Innovationsrådet även rapporten ”Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen- hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn”.

I rapporten redovisas de svårigheter som finns när det kommer till att styra över så komplexa system som systemet för miljöprövningar utgör. Eftersom ett system utgörs av enskilda komponenter som genom sitt sätt att interagera skapar ett resultat finns det inte ett direkt samband mellan input och outcome. Därmed finns det inte något linjärt samband mellan enskilda åtgärder (t.ex. en enskild lagändring) och ett positivt utfall ur ett helhetsperspektiv. Detta är centralt att beakta vid utvärderingar av tillståndsprocesser.

Innovationsrådets rapport ger en värdefull genomgång av hur system som det för tillståndsprocesser bäst kan utvärderas och i förlängningen även förbättras. En viktig utgångspunkt är där att det är medarbetarna själva som verkar i systemet som bör analysera och dra slutsatser rörande verksamhetens utveckling och eventuella effektivisering.<sup>1</sup>

Energimyndigheten deltar i regel inte som part i processer rörande tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Underlaget till rapporten består därför av intervjuer med anställda hos aktörer som på olika sätt är aktiva inom tillståndsprocesser. Intervjuerna har genomförts som förutsättningslösa diskussioner rörande tillståndsprocesser för förnybar elproduktion och elnät samt vilka eventuella effektiviseringar som kan vara möjliga.

De aktörer som intervjuer genomförts hos är mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Affärsverket Svenska Kraftnät, Svensk Vindenergi och Naturvårdsverket. Ett utkast till avrapportering har även skickats ut till ett tjugotal remissinstanser bestående av branschorganisationer, myndigheter och intresseorganisationer. Flera av de synpunkter som inkom under remissomgången har inkorporerats i den slutgiltiga versionen.

Mot bakgrund av den pågående Vattenverksamhetsutredningen kommer vatten- och vågkraft inte att behandlas i den här rapporten.

---

<sup>1</sup> Innovationsrådet, Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions och myndighetsgränser utifrån en systemsyn, s. 49.

## **2.2 Tidigare och pågående uppföljningar av tillståndprocesser**

Det både pågår och har tidigare genomförts en rad olika uppföljningar av tillståndprocesser. Som en bakgrund och introduktion redogörs här för några av de mer omfattande projekten på senare tid.

På uppdrag av Svenskt Näringsliv tog Ramböll management i mars 2012 fram rapporten ”Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan”. Syftet med rapporten var att utreda vilket resursbehov som finns och kommer att finnas för projekt med miljöpåverkan (som kräver tillstånd enligt miljöbalken).

I samband med koncentrationen av miljöprövningsdelegationer gavs flera länsstyrelser i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits i syfte att åstadkomma en mer kvalificerad och effektiv prövning. I uppdraget angavs även att handläggningstider bl.a. avseende vindkraftsärenden skulle redovisas särskilt.

Energimyndigheten har även genomfört den här typen av uppföljning av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och kraftnät två gånger tidigare, 2011 och 2012.

Det pågår för närvarande ett liknande projekt. Regeringen gav i december 2012 Länsstyrelsen i Västerbottens län i uppdrag att utveckla och använda metoder, mätningar och samverkansformer för att främja en effektivare miljötillståndprocess med bibehållen rättssäkerhet. Detta ska ske utifrån Innovationsrådets sekretariatsrapport om miljötillståndprocesser. Det är ett omfattande projekt som ska redovisas i oktober 2014. Uppdraget omfattar inte bara förnybar elproduktion utan alla verksamheter som har beteckningen A- och B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

## 3 Tillståndprocessen och dess utveckling

### 3.1 Vilka tillstånd krävs

För att få bygga en ny anläggning som producerar förnybar el krävs en rad olika tillstånd. Vilka tillstånd som krävs och processerna för att erhålla dessa tillstånd beskrivs i avsnittet nedan.

#### Bygglov för anläggningar för produktion av el

För att uppföra byggnader och att göra tillbyggnader krävs bygglov enligt 9 kap. 2 § plan och bygglagen (2010:900) (PBL). Förutom själva produktionsanläggningen kan även andra konstruktioner betraktas som byggnader och kräva bygglov. Det kan till exempel gälla anordnande av upplag för bränsleförråd, tunnlar (vid vattenkraftverk) eller bergrum för exempelvis lagring av bränsle. Enligt 6 kap. 5 § PBL krävs anmälan för nybyggnad eller väsentlig ändring av vindkraftverk.

Bygglov krävs för att uppföra ett vindkraftverk då verkets höjd är mellan 20 till 120 meter eller om verkets rotordiameter är större än tre meter. Bygglov krävs även för mindre vindkraftverk om de installeras på en byggnads tak samt om verket placeras på ett avstånd från fastighetsgränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken.

När det gäller solceller kan de lokala bestämmelserna variera mellan olika kommuner. Normalt behövs inte bygglov när solcellerna ligger tätt mot taket på en- och tvåbostadshus om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Om cellerna sätts på en ställning krävs däremot lov. Större paneler eller paneler på kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan också kräva lov, jfr 9 kap. 2 § 3 c samt 9 kap. 5 §.

Övriga produktionsanläggningar för el, till exempel vindkraftsanläggningar som överstiger 50 meter, kan däremot uppföras utan bygglov, under förutsättning att anläggningen har tillstånd enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken (1998:808). En anmälan krävs dock enligt 6 kap. 5 § p. 8 plan- och byggförordningen (2011:338) för sådana anläggningar. Uppförande av vindkraftverk får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Innan vindkraftverket får tas i bruk ska ett slutbesked erhållas. För vindkraftverk som är högre än 50 meter upp till 120 meter krävs anmälan enligt miljöbalken.

Inom områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser kan marklov krävas om marknivån förändras genom schaktning eller fyllning.



Bygglov och marklov söks hos kommunens byggnadsnämnd.  
Transformatorstationer är bygglovspliktiga oavsett storlek.

### **Bygglovsprocessen**

Bygglov söks hos kommunens byggnadsnämnd. De handlingar som krävs i ansökan för bygglovet kan variera från kommun till kommun, men vanligen ingår uppgifter om fastighetsbeteckning, anläggningens läge i x-, y-, z-koordinater, ritning över anläggningen, påverkan på omgivningen med mera.

Kommunen ska i vissa fall höra grannar, berörda myndigheter med flera innan beslut tas. Detta gäller om platsen ligger utanför detaljplanelagt område eller om projektet innebär en avvikelse från detaljplanen. Om det inkommer yttranden där någon berörd motsätter sig byggnationen ska byggnadsnämnden göra en bedömning av vems intresse som ska väga tyngst.

Bygglovbeslut tas oftast av den politiska nämnd som ansvarar för bygglov i kommunen. Nämnden kan dock ha delegerat beslutanderätten till en enskild tjänsteman som då tar beslutet istället för nämnden för att minska handläggningstiden.

Tidsåtgången för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked regleras i 9 kap. § 27 PBL. Tidsfristen är tio veckor och kan förlängas med ytterligare 10 veckor räknat från den dag då en fullständig ansökan inkommit till byggnadsnämnden. Ett beslut om lov ska delges sakägare och publiceras i post- och inrikes tidningar under 3-4 veckor för att därefter vinna laga kraft om beslutet inte överklagas.

När ett lov har beviljats eller en anmälan har gjorts hålls ett tekniskt samråd hos byggnadsnämnden. Då går man igenom hur arbetet ska planeras och organiseras, förslaget till kontrollplan och handlingarna i övrigt.

Bygglovet upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov. Den som vill överklaga ett bygglovsbeslut lämnar överklagan till kommunen, men ärendet prövas av länsstyrelsen.

### **Miljöbalkstillstånd**

För att bedriva vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (MB). Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga definieras i miljöprövningsförordningen där de miljöfarliga verksamheterna delas in i olika nivåer utifrån vilken typ av verksamhet det är och omfattningen av verksamheten.

Betydande miljöfarliga verksamheter, så kallade A-verksamheter, prövas vid landets fem mark- och miljödomstolar. Dessa är belägna vid tingsrätterna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund.

Tillståndsprövning av mindre omfattande verksamheter, B-verksamheter, sker vid länsstyrelsernas Miljöprövningsdelegationer (MPD). MPD är ett självständigt beslutande organ som är skilt från länsstyrelsens övriga verksamhet och infördes i samband med miljöbalken 1999.

Det finns också en ytterligare kategori av miljöfarlig verksamhet, C-verksamheter, som är mindre anläggningar med begränsad miljöpåverkan. Dessa verksamheter kräver inte tillstånd, men en anmälan görs till kommunen. De omfattas inte av denna uppföljning.

Klassningen av tillståndspliktiga produktionsanläggningar för förnybar el framgår av Figur 1.

<p><u>A-anläggningar:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Förbränningsanläggningar som har en total tillförd effekt större än 300 MW</li></ul> <p><u>B-anläggningar</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Förbränningsanläggningar med en större tillförd effekt än 20 MW</li><li>- Två eller fler vindkraftverk som är högre än 150 m eller</li><li>- Sju eller fler vindkraftsverk som är högre än 120 m</li></ul>
--

**Figur 1 Klassning av tillståndspliktiga anläggningar som producerar förnybar el enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).**

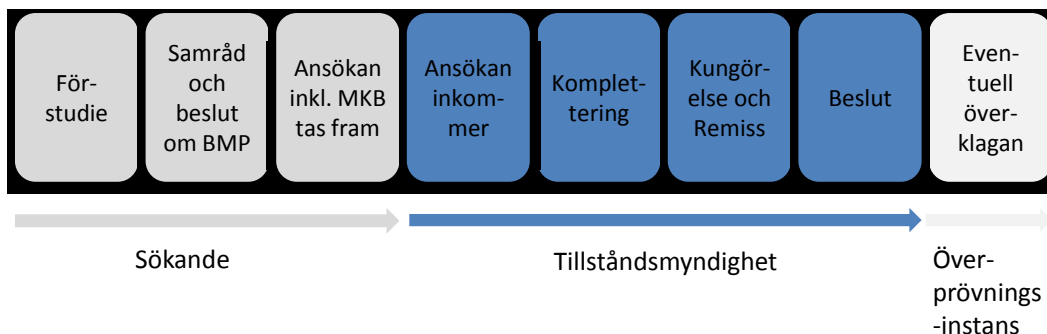
#### *Vattenverksamhet*

För elproduktionsanläggningar som innebär ingrepp i vattenområden, exempelvis vattenkraftverk, vågkraftverk och vindkraftverk som byggs i svenskt vatten krävs tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kapitlet i miljöbalken. Sådana tillstånd prövas i likhet med A-verksamheter vid landets fem mark- och miljödomstolar. Vindkraft i svensk ekonomisk zon kräver tillstånd från regeringen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

#### **Tillståndsprövning enligt miljöbalken**

De ingående processtegen i tillståndsprövningen enligt miljöbalken illustreras i Figur 2.

## Prövning enligt miljöbalken



**Figur 2** Prövning enligt miljöbalken. Anm.: BMP = betydande miljöpåverkan.

Det första steget i processen enligt miljöbalken börjar med att projektören håller ett samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndighet och de som kan anses bli särskilt berörda. För den sökande ingår dock normalt ett processteg före samrådet, som består i att den sökande genomför en förstudie. Vid samrådet gör länsstyrelsen en bedömning om verksamheten kan anses medföra betydande miljöpåverkan. Om så bedöms vara fallet, utökas samrådet så att det även omfattar andra statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan tänkas bli berörda. I nästa steg tas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) fram.

När en MKB är framtagen kan en ansökan lämnas in till tillståndsgivande myndighet. I ansökan ska, förutom en MKB, även ingå en samrådsredogörelse och en teknisk samt geografisk beskrivning av verksamheten. Om den tillståndsgivande myndigheten inte anser att ansökan är komplett måste sökande komplettera ansökan. När ansökan är fullständig skickas den ut på remiss till berörda myndigheter och organisationer som exempelvis Försvarsmakten, kommuner, fastighetsägare och övriga sakägare. Samtidigt görs en kungörelse om ansökan i den lokala tidningen, i syfte att ge allmänheten möjlighet att yttra sig i ärendet. När yttrande har inkommit från remissinstanserna fattar länsstyrelsen alternativt mark- och miljööverdomstolen ett beslut.

När det gäller tillståndspliktiga vindkraftverk krävs en kommunal tillstyrkan av anläggningen för att tillstånd ska kunna ges (16 kap. 4 § miljöbalken). Denna process sker således parallellt med behandlingen av tillståndsansökan. En sådan tillstyrkan krävs inte för andra typer av elproduktionsanläggningar.

Beslut som fattats av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Deras beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljööverdomstolen. Regeringens beslut och kommunens beslut om tillstyrkan eller avslag enligt 16 kap. 4 § miljöbalken kan inte överklagas.

## **Tillstånd för elledningar enligt ellagen**

Enligt ellagen (1997:587) får inte överföringsledningar från produktionsanläggningar byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Det finns två typer av nätkoncessioner. Nätkoncession för linje innebär tillstånd att bedriva distribution av el på en viss linjesträckning. Det gäller främst ledningar med högre spänning, vanligen i stam- eller regionnäten. Nätkoncession för område innebär tillstånd att bedriva nätverksamhet inom ett visst geografiskt område. Det avser inte en särskild ledning utan ger nätkoncessionsinnehavaren rätt att inom ett angivet område bygga ledningar som ingår i det lokala överföringsnätet utan prövning enligt ellagen. Nätkoncession för område rör vanligen ledningar med lägre spänning.

## **Processen för nätkoncession**

Energimarknadsinspektionen (Ei) är den myndighet som fattar beslut om tillstånd (koncession) för att bygga och använda starkströmsledningar. Innan ansökan lämnas in till Ei ska samråd med aktuell länsstyrelse och enskilda som kan bli särskilt berörda genomföras. Det är länsstyrelsen som fattar beslut om nätkoncessionen kan bedömas medföra betydande miljöpåverkan. Om åtgärden anses medföra betydande miljöpåverkan utökas samrådet till att omfatta flera aktörer. Då ska även andra statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan tänkas bli berörda ges möjlighet att delta i samrådet.

När samrådet har hållits ska sökande ta fram en MKB innan ansökan kan skickas in till Energimarknadsinspektionen. Ansökan ska omfatta MKB, samrådsredogörelse och en teknisk/geografisk beskrivning av ärendet. Om Ei anser att ansökan inte är komplett måste sökande lämna kompletterande information. När ansökan är fullständig gör Ei en bedömning av nätkoncessionen. Samtidigt skickas ärendet på remiss till berörda intressenter, som bland annat Försvarsmakten, länsstyrelsen, kommuner, allmänhet och övriga sakägare. Därefter fattas ett formellt beslut då koncessionen meddelas.

Om någon sakägare efter denna process motsätter sig Ei:s beslut kan överklagan ske till mark- och miljödomstol. Detta gäller dock inte utlandsförbindelser och stamledningar (ledningar med spänning om 220 kV eller mer) som även fortsättningsvis överklagas till regeringen.

Beslut om koncessioner för ledningar över 145 kV och för ledningar som avser utlandsförbindelser har tidigare alltid fattats av regeringen. Ei har i dessa fall endast lämnat en rekommendation. Sedan 1 juni 2013 är detta ändrat, nu är Ei beslutande även i merparten av dessa fall. Detta med undantag främst för ledningar som avser utlandsförbindelser.

## **Andra tillstånd som krävs**

Enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln kan tillstånd krävas av regeringen för bottenundersökningar där vindkraftverkanläggningar ska uppföras och där ledningar ska dras.

Vid etablering av produktionsanläggning till havs inklusive utläggande av elkablar, utanför den svenska territorialgränsen men innanför Sveriges ekonomiska zon, krävs tillstånd av regeringen enligt Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Vid särskilda omständigheter kan det även krävas tillstånd enligt kulturminneslagen (1988:950) samt tillstånd eller dispens för intrång i skyddade områden enligt miljöbalken. Vid uppförande av ny elproduktionsanläggning kan det också krävas att en detaljplan upprättas. För vindkraftverk gäller detaljplanekravet endast i områden där det råder stor efterfrågan på mark.

### **3.2 Förändringar som redan genomförts**

Under våren 2013 genomfördes förändringar av instansordningen vid prövningar av nätkoncessioner. Tidigare har regeringen prövat alla ansökningar om koncessioner för ledningar över 145 kV och för utlandsförbindelser. Dessa beslut kommer i fortsättningen att fattas av Energimarknadsinspektionen i de flesta fall. Regeringen kommer dock fortfarande att pröva vissa frågor, främst när ärendet gäller en utlandsförbindelse.

Tidigare har nätkoncessioner alltid varit tidsbegränsade, som längst 40 år för linje- och 25 år för områdeskoncessioner. Denna begränsning har nu tagits bort och ersatts med möjlighet att ompröva koncession 40 år efter att den meddelats.<sup>2</sup> Förändringen kommer även att gälla för redan befintliga och tidsbegränsade koncessioner som därmed inte kommer att behöva ansöka på nytt. Förändringen beräknas frigöra resurser både hos prövningsmyndigheten, Svenska Kraftnät och hos remissinstanser.

En rad förändringar har även genomförts i samband med implementeringen av IED-direktivet. FMH-bilagan är sedan 2013 till stora delar ersatt av miljöprövningsförordningen. IED-direktivets regler tillämpas på nya anläggningar fr.o.m. 7 januari 2014 gäller de även för befintliga anläggningar. Här finns dock även vissa övergångsbestämmelser.

IED sammanfogar sju direktiv om industriutsläpp till ett direktiv, men innebär också utökade och skärpta regler inom ett antal områden. Det gäller särskilt tillämpningen av reglerna om bästa tillgängliga teknik (Best Available Technology - BAT) och minimikraven på utsläpp för stora förbränningsanläggningar. Vad som utgör bästa tillgängliga teknik bestäms i så kallade BAT-slutsatser som läggs in i BREFdokument (BAT Reference Document). Genom IED får BAT-slutsatserna en mer framskjuten plats och blir mycket centrala som ett obligatoriskt underlag för tillståndsprövningen. BAT-slutsatserna ska som huvudregel utgöra en faktisk miniminivå för vilka krav som ska ställas i tillståndsprövningen.

---

<sup>2</sup> Ellagen 2 kap. 15 b §.

## 4 Resultatet av årets uppföljning

Inför detta års uppföljningsrapport har ingen statistik avseende ledtider tagits fram. Det gjordes dock i samband med Energimyndighetens rapport från 2012 avseende uppföljningar av tillståndprocesser för förnybar elproduktion och elnät.

På uppdrag av Svenskt Näringsliv undersökte Ramböll Management ledtider för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Detta resulterade i rapporten ”Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan” som publicerades 2012. Utifrån de data som togs fram i samband med detta bröt Ramböll Management på uppdrag av Energimyndigheten ut de ärenden som gick att koppla till förnybar energi och presenterade statistik avseende ledtider för dessa.

Här är viktigt att notera att statistiken bygger på ett begränsat antal ärenden och avser åren 2007-2010. Den kan dock ses som en indikation över hur situationen ser ut även idag. Undersökningen som då gjordes visade att ledtiden för tillståndsärenden rörande anläggningar för förnybar elproduktion under 2007-2010 i genomsnitt var 139 veckor, 2,7 år. Överklagades ärendet ökade ledtiden i genomsnitt med 39 veckor.<sup>3</sup>

Inledningsvis kan konstateras att den bild av svenska tillståndprocesser som målas upp i den allmänna debatten tenderar att utgå ifrån att de svenska processerna är förhållandevis långdragna. På många håll pågår ett ständigt arbete med att se över rutiner och arbetsmetoder i syfte att effektivisera handläggningen av tillståndsärenden.<sup>4</sup> Den uppfattning som framkom under samtalen med olika aktörer avvek dock från bilden av att den svenska miljöprövningen präglas av osedvanligt långa ledtider. Den rådande uppfattningen var snarare att processerna tar tid men att det i viss utsträckning är ofrånkomligt. Det är många som har ett berättigat intresse att komma till tals och prövningar av komplexa frågor tar tid.

Branschorganet Svensk Vindenergi publicerar kvartalsvis statistik över vindkraften i Sverige. I den första utgåvan för 2013 uppskattar Svensk Vindenergi att det finns beviljade och laga kraftvunna tillstånd som ännu inte tagits i anspråk för 2062 vindkraftverk. Svensk Vindenergi uppskattar att vindkraftverken i dessa ännu outnyttjade tillstånd har en sammanlagd effekt på 6610 MW. Detta ska jämföras med att den hela den svenska vindkraften i drift första kvartalet 2013 hade en effekt på 3993 MW.<sup>5</sup> Även detta kan ses som en indikation på att

---

<sup>3</sup> Energimyndighetens uppdrag 10 i regleringsbrevet för 2012; Utvecklingen av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät. Uppdraget avrapporterades i augusti 2012, s. 29.

<sup>4</sup> Jfr Länsstyrelsen i Stockholms län, Slutrapport av uppdraget; Inordnande av verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, Ref S2011/10148/SFÖ.

<sup>5</sup> Svensk Vindenergi, Vindkraftstatistik kvartal 1 2013.

svårigheter att få tillstånd, åtminstone vad gäller vindkraft inte är ett avgörande hinder för utbyggnaden av förnybar elproduktion.

I Energimyndighetens redovisning från 2012 av uppdraget att följa upp tillståndprocesser för förnybar elproduktion och elnät konstaterades att kompletteringar av ansökan är en process som tar lång tid.<sup>6</sup> Detta är även något som lyfts fram som problematiskt i de samtal som förts med olika aktörer inför årets uppföljningsrapport. Det innebär även betydande merarbete för myndigheter eftersom handläggare gång på gång måste sätta sig in i ärendet på nytt eftersom en kompletteringsrunda kan ta förhållandevis lång tid. Många kompletteringar förlänger även processen avsevärt för verksamhetsutövaren som behöver vänta på att berörda sakägare ska ges tillfälle att yttra sig över ny information.

Överhuvudtaget beskrivs bristfälliga underlag ofta som en faktor som starkt bidrar till att förlänga tillståndprocesser. Vad detta beror på är dock svårt att spekulera i. Bland verksamhetsutövare har ibland framförts åsikten att de krav på utredningar som ställs är orimligt långtgående. Det har också förekommit uppgifter om att de krav som ställs varierar mellan olika tillståndsmyndigheter.<sup>7</sup>

Andra möjliga förklaringar kan vara bristande kunskap om vilka uppgifter som faktiskt krävs. Ännu en möjlig orsak kan finnas i att utredningar är dyrt. En inställning som kan sammanfattas i: ”Får man ingen begäran om komplettering har konsulten jobbat för mycket”.

Eftersom det finns flera olika förklaringar till varför det behövs så omfattande kompletteringar är det svårt att föreslå en åtgärd som löser problemet. En åtgärd som kan bidra till att minska kompletteringstiden är att ta fram rutiner och handläggarstöd för handläggarna på tillståndsmyndigheterna för hur samrådet ska gå till. Genomarbetade rutiner och bra information i samrådet kan i hög grad bidra till minskad tidsåtgång genom hela prövningsprocessen<sup>8</sup>.

Ett arbete med att ta fram rutiner och handläggarestöd pågår för närvarande inom projektet Miljösamverkan där ett antal länsstyrelser deltar. I detta arbete ingår även att ta fram ett gemensamt informationsmaterial till verksamhetsutövare som söker tillstånd. Det pågår dessutom ett arbete på länsstyrelsenivå med att arbeta fram nationella beslutsmallar med gemensamma villkorsformuleringar som kan användas av landets miljöprövningsdelegationer. Arbetet kommer bland annat att resultera i en generell beslutsmall samt beslutsmallar specifikt för bland annat vindkrafts- och biogasanläggningar.

---

<sup>6</sup> Energimyndighetens uppdrag 10 i regleringsbrevet för 2012; Utvecklingen av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät. Uppdraget avrapporterades i augusti 2012, s. 20.

<sup>7</sup> Energimyndighetens uppdrag 10 i regleringsbrevet för 2012; Utvecklingen av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät. Uppdraget avrapporterades i augusti 2012, s. 20.

<sup>8</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, Slutrapport av uppdraget; Inordnande av verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, Ref S2011/10148/SFÖ.

Här kan även nämnas att länsstyrelserna i Skåne och Västerbotten arbetar med optimering av arbetsprocesser i miljöprövningen enligt principer i LEAN.

Vidare arbetar Energimyndigheten genom Nätverket för vindbruk med att ta fram en nätbaserad utbildning för handläggare på länsstyrelser och kommuner som arbetar med vindkraftsärenden. Utbildningen, som kommer att färdigställas under 2013, kommer vara tillgänglig för alla.

Det finns en potentiell risk att den stora mängden tillstånd som inte tagits i anspråk påverkar tillkommande anläggningar negativt. Om det bästa vindläget är A och en verksamhetsutövare beviljats tillstånd för att anlägga en vindkraftspark där påverkar detta möjligheterna till ytterligare etablering i området. En annan projektör kan då naturligtvis inte bygga på läge A eftersom det redan har beviljats tillstånd för byggnation på den platsen. Troligtvis kan den tillkommande projektören dock inte heller bygga på det näst bästa vindläget, läge B eftersom detta kan påverka vindförhållandena på läge A. Följaktligen väljs läge C som har ett ännu sämre vindläge.

Detta medför en risk att det stora antal tillståndsgivna kraftverk som ännu inte byggts leder till att vindkraftverk inte byggs på de platser som är bäst lämpade. Detta går att reglera genom tydligare skrivningar i tillstånden om när arbets- respektive igångsättningsperiod löper ut. För närvarande finns det dock stora variationer i vilken utsträckning sådana villkor överhuvudtaget ställs och hur de i så fall formuleras.

En faktor som under samtalen pekades ut som ett hinder för utbyggnaden av förnybar elproduktion är tillgången på elnät. Bl.a. vid anläggandet av större vindkraftsparker är det en fråga som kan få stor praktisk betydelse. Dagens nätslutningsregler kan innebära stora kostnader eftersom en kraftproducent som vill ansluta sig till ett nät utan ledig kapacitet tvingas ta hela kostnaden för nätutbyggnaden inklusive tillkommande kapacitet som producenten själv inte kan nyttja, den så kallade tröskeeffekten. Denna fråga är enligt Energimyndighetens ståndpunkt det viktigaste hindret för att kunna lösa elnätsproblematiken kopplat till vindkraftutbyggnaden. Då frågan inte är direkt kopplad till själva tillståndsprocessen kommer den dock inte att beröras närmare i denna rapport.

Det har som ovan nämnts nyligen genomförts omfattande förändringar i Ellagen. Detta kommer sannolikt att leda till väsentligt kortare ledtider för dessa ärenden. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar. Tolkningen av var gränsen går för vad som ska räknas in under s.k. koncessionsbefriade nät är en sådan fråga.

Enligt 22 a § förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession får ett internt nät i en vindkraftspark byggas och användas utan nätkoncession. Det finns en betydande osäkerhet bl.a. rörande hur stora avstånd det kan vara mellan kraftverken för att ett nät fortfarande ska betraktas som internt i den mening som avses i förordningen. Här pågår dock ett arbete mellan Ei och industrin i syfte att få till stånd tydligare tillämpning av bestämmelsen.



Försvarsmaktens agerande vid tillståndprocesser inte minst vid vindkraftsärenden har i flera fall varit uppe till diskussion. I de samtal Energimyndigheten fört med olika aktörer inför årets uppföljningsrapport har det dock inte beskrivits som ett problem. Försvarsmaktens synpunkter uppges i regel framföras i ett förhållandevis tidigt skede av processerna. Det ligger i sakens natur att försvaret i vissa fall inte ger någon närmare motivering till varför man avstyrker en etablering på vissa platser.

Lokalt kan dock Försvarsmaktens agerande vara ett centralt hinder för möjligheten att få ett miljöbalkstillstånd för en vindkraftetablering. Svensk Vindenergi uppger i sitt remissvar att Försvarsmaktens MSA-yltor<sup>9</sup>, skjutområden och väderradarstationer utestänger vindkraft på 32 % av landets yta (51 % i elområde 3 och 4).<sup>10</sup>

Energimyndigheten för en dialog med Försvarsmakten för att hitta lösningar på dessa frågor. Myndigheten har vidare finansierat flera studier om hur konflikter mellan vindkraftetableringar och väderradarstationer kan lösas på Gotland. Energimyndigheten deltar även i Trafikverkets arbete med att ta fram en handbok för landets civila flygplatser<sup>11</sup>, med syfte att frigöra ytor i anslutning till flygplatserna som idag inte är tillgängliga för vindkraftetableringar.

Här ska även konstateras att flertalet av de aktörer som Energimyndigheten intervjuat i samband med denna rapport framhöll vikten av en god dialog och ett väl genomfört samråd från verksamhetsutövarns sida. Utbyggnaden av förnybar energi och inte minst vindkraft kan bli en mycket polariserad fråga. Genom att satsa ordentliga resurser på att på ett tidigt stadium informera och redogöra för hur man resonerar finns stor potential att förkorta processen genom att förebygga överklaganden.

---

<sup>9</sup> MSA står för Minimum Sector Altitude och är den höjd på vilken flygplanen påbörjar den sista delen av inflygningen. Flygtrafiken rör sig med fastställda marginaler över den MSA-påverkande ytan, vars höjd är samma som högsta hinder inom ytan.

<sup>10</sup> Svensk Vindenergi, Remissvar rörande utkast till "Utvecklingen av tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät", Energimyndighetens dnr 13-5535.

<sup>11</sup> Frågan om försvarets deltagande är under övervägande.

## 5 Möjliga förändringar

### 5.1 Kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken

En faktor som i flera sammanhang har pekats ut som problematisk är den kommunala tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken. Tillämpningen varierar mycket mellan olika kommuner vilket i sig är problematiskt. Det finns även exempel på kommuner som ställt krav på ekonomisk ersättning i utbyte mot att tillstyrka en etablering. Frågan utgör en stor osäkerhetsfaktor för vindkraftbranschen. Inte sällan meddelar kommuner sin inställning först i ett sent skede av processen vilket kan leda till höga projekteringskostnader helt i onödan eftersom kommunens beslut inte kan överklagas.

Den kommunala tillstyrkan har alla kännetecken som utmärker myndighetsutövning men omfattas trots detta inte av grundläggande krav på rättssäkerhet. Det finns ett behov av att tillämpningen av den kommunala tillstyrkan präglas av objektivitet, förutsebarhet eller transparens. I dagsläget finns som ovan nämnt inget sådant krav. Energimyndigheten anser därför att det är angeläget att formerna för det kommunala inflytandet ses över.

Mot bakgrund av att det saknas kriterier för hur 16 kap. 4 § MB ska tillämpas anser Energimyndigheten att en vägledning bör tas fram för hur kommunerna ska handlägga ärenden som rör denna bestämmelse. Energimyndigheten kommer att initiera ett sådant arbete under hösten 2013, i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges kommuner och Landsting.

### 5.2 Riksintresse för energi och energidistribution

Som ovan nämnts är tillgång till elnät en faktor som kan bromsa utbyggnaden av förnybar energiproduktion. Riksintressen för energidistribution lyftes fram av flera av de intervjuade aktörerna som en möjlighet att underlätta utbyggnaden av elnätet. Det är Energimyndigheten som ska lämna uppgifter om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse för energidistribution.<sup>12</sup> Hittills har dock inga områden pekats ut som riksintresse för energidistribution. Riksrevisionen berör frågan i sin rapport rörande elöverföring och skriver att Energimyndighetens arbete med att peka ut områden av riksintresse för energidistribution bör intensifieras.<sup>13</sup>

Eftersom riksintressen måste pekas ut med mycket långsiktiga perspektiv ställer detta höga krav på möjligheterna att förutse elnätets utveckling. Energimyndigheten kommer därför att inleda ett arbete med att se över behovet

---

<sup>12</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 2 §.

<sup>13</sup> Riksrevisionen, Staten på elmarknaden- insatser för en fungerande elöverföring RIR 2013:3, s. 84.

och möjligheterna för riksintressen för energi och energidistribution och att undersöka hur ett sådant utpekande i så fall skulle kunna genomföras.

### 5.3 Tidsgränser

Ett styrmedel som med jämna mellanrum lyfts i debatten rörande tillståndprocesser är införande av tidsgränser för handläggning av ansökningar. Som argument för detta anförs bland annat att det ökar förutsebarheten för sökanden och att tidsgränser i förlängningen kan innebära förkortade ledtider.

I samband med införandet av miljöprövningsdelegationerna infördes en tidsgräns för länsstyrelsernas hantering av ansökningar rörande B-verksamheter. Genom ett regeringsbeslut fastslogs att det ska vara en målsättning att ett ärende ska beslutas inom sex månader från det att en komplett ansökan lämnats in. En längre handläggningstid kan vara motiverad om det finns särskilda skäl.<sup>14</sup> En faktor som kan medföra att ett ärende drar ut på tiden är just kompletteringar av ansökan och frågan om vilket underlag som krävs för prövningen. Här är det upp till miljöprövningsdelegationen att bestämma när ansökan är komplett och tidsgränsen ska börja löpa. Tidsgränsen är dessutom som ovan nämnts enbart en målsättning med möjlighet till undantag.

Även miljödomstolarna har internt antagit mål för hur lång tid ett ärende ska ta. Miljööverdomstolen har interna riktlinjer som uppställer målet att beslut om prövningstillstånd ska fattas inom 1- 1,5 månader och att målet ska vara avslutat inom sex månader. Miljödomstolarna arbetar med en målsättning om att 75 % av målen där domstolen är första instans ska avgöras inom ett år. För mål som är överklagade tillståndsmål gäller en målsättning om att 75 % av målen ska vara avgjorda inom sex månader.

I Innovationsrådets rapport rörande miljöstillståndsprocesser identifieras ett flertal risker med att använda tidsgränser som styrmedel. Där hänvisas till statistik rörande täktärenden som visar att länsstyrelsen i Västerbottens län hade relativt korta genomloppstider i förhållande till sexmånadersmålet. Detta indikerar att det inte är denna begränsade del av tillståndsprocessen som upplevs problematisk utan snarare processen som helhet. Uppfyller en verksamhet de uppsatta tidsmålen kan detta minska möjligheterna för regering och myndigheter att få indikationer om brister i andra delar av processen eller t.o.m. processen som helhet.

Ännu en brist med tidsgränser är att de inte gör systemet mer ändamålsenligt. I Innovationsrådets sekretariatsrapport konstateras att systemteorin utgår ifrån att systemet är helt avgörande för hur individer arbetar och därmed även avgörande för resultatet av deras arbete. Utifrån detta synsätt måste effektiviseringar

---

<sup>14</sup> Uppdrag till vissa länsstyrelser att förbereda och genomföra inordnandet av den verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, från övriga länsstyrelser, S2011/10681/SFÖ.

genomföras genom ändringar i systemet. Ett mål avseende verksamheten riskerar då att bli resultatlöst eftersom det inte förändrar systemet.<sup>15</sup>

Den största risken med mål i form av tidsgränser är dock inte att de kan vara verkningslösa utan att de kan ge negativa effekter. Innovationsrådet hänvisar till ett exempel från Försäkringskassan där 75 % av ärendena skulle handläggas inom 120 dagar. Målet uppnåddes men på bekostnad av en minoritet av ärendena som kom att ta långt mycket längre tid. När en handläggare insåg att ärendet inte skulle vara klart inom 120 dagar bortprioriterades detta.<sup>16</sup>

Ytterligare ett exempel Innovationsrådet hänvisar till är hämtat från länsstyrelserna. Handläggare upplever att välmotiverade beslut leder till färre överklaganden. En möjlig förklaring till detta är att när den enskilde förstår och kan följa prövningsmyndighetens resonemang minskar benägenheten att överklaga. Här finns en potentiell konflikt mellan kortsiktig måluppfyllelse avseende tidsgräns och välformulerade beslut. En tidsgräns kan därmed i praktiken leda till längre processer genom att de förs vidare till överinstans vilket i sin tur medför ökad arbetsbelastning för domstolar och myndigheter.<sup>17</sup>

Det övergripande syftet med tillståndsprocesser är inte att de ska vara snabba utan att det ska ske en rättssäker prövning av verksamheten. Det finns alltid en risk med att uppställa kvantifierbara mål såsom tidsgränser när uppfyllnaden av dessa riskerar att inverka negativt på andra värden t.ex. korrekta juridiska avvägningar. Andra värden som kan vara minst lika viktiga men betydligt svårare att mäta och följa upp. Energimyndigheten anser därför inte att tidsgränser är ett lämpligt verktyg att använda i syfte att effektivisera miljötillståndsprocesser.

---

<sup>15</sup> Innovationsrådet, Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions och myndighetsgränser utifrån en systemsyn s. 26.

<sup>16</sup> Innovationsrådet, Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions och myndighetsgränser utifrån en systemsyn s. 27 som hänvisar till ”Med målet i sikte – Analys av Försäkringskassans handläggningstider 2006–2010” Socialförsäkrings-rapport 2012:3.

<sup>17</sup> Innovationsrådet, Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions och myndighetsgränser utifrån en systemsyn s. 27.