

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

Redovisning av uppdrag 10 i Regleringsbrevet för  
Energimyndigheten 2012

Böcker och rapporter utgivna av Statens  
energimyndighet kan beställas via  
[www.energimyndigheten.se](http://www.energimyndigheten.se)  
Orderfax: 08-505 933 99  
e-post: [energimyndigheten@cm.se](mailto:energimyndigheten@cm.se)

© Statens energimyndighet

ER [erhålls från publikationsservice]

ISSN 1403-1892

## Förord

Regeringen har i regleringsbrevet för Energimyndigheten avseende år 2012 i uppdrag 10 gett myndigheten i uppdrag att följa upp tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät. I uppföljningen ska ingå en redovisning av ledtider för tillståndprocesser samt hur dessa förändras under tiden och bakomliggande faktorer. Energimyndigheten ska i uppföljningen identifiera eventuella brister och hinder samt föreslå åtgärder för att effektivisera processerna. Vid genomförandet av uppdraget ska myndigheten samråda med berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 augusti 2012.

Denna rapport beskriver ledtider i tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät och hur dessa har utvecklats de senaste åren. Rapporten visar också på brister och hinder som framkommit vid dialoger med representanter för olika aktörer och presenterar förslag till åtgärder för att effektivisera processerna.

De myndigheter som Energimyndigheten har haft samråd med är mark- och miljödomstolarna representerad av Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, länsstyrelserna representerade av Halland, Skåne och Västra Götalands län, Sveriges Kommuner och Landsting (representerande kommunerna), Boverket, Naturvårdsverket, Svenska kraftnät samt Energimarknadsinspektionen.

Erik Brandsma

Generaldirektör





# Innehåll

## Sammanfattning

7

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>9</b>
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Genomförande .....	9
1.3	Avgränsningar.....	10
<b>2</b>	<b>Tillståndprocessen och dess utveckling</b>	<b>12</b>
2.1	Vilka tillstånd krävs? .....	12
2.2	Förändringar som redan genomförts.....	17
<b>3</b>	<b>Brister och hinder i tillståndprocessen idag</b>	<b>19</b>
3.1	Frågor som rör alla tillståndspliktiga elproduktionsanläggningar .....	19
3.2	Vattenkraftsanläggningar.....	21
3.3	Biobränsle- eller avfallsbaserade elproduktionsanläggningar .....	22
3.4	Vindkraftsanläggningar .....	23
3.5	Frågor som rör anslutning till elnätet .....	25
<b>4</b>	<b>Analys av utvecklingen av ledtider för tillståndprocesserna</b>	<b>29</b>
4.1	Förnybar elproduktion .....	29
4.2	Tidsåtgång för nätkoncession .....	35
4.3	Behov av resurser för tillståndsprövning i framtiden .....	37
<b>5</b>	<b>Förslag till effektiviseringsåtgärder</b>	<b>38</b>
5.1	Översyn av lagstiftningen.....	38
5.2	Ta fram vägledning för samråd, MKB och tillståndsansökan .....	39
5.3	Ta fram vägledning för att handlägga kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken .....	39
5.4	Förstärkning av personella resurser för hantering av tillståndsfrågor .....	39
5.5	Bättre informationsspridning.....	40
5.6	Ökad dialog mellan Försvarsmakten och övriga aktörer om vindkraften.....	40
5.7	Tydligare besked från Försvarsmakten.....	41
5.8	Stöd till tekniska anpassningar för att reducera påverkan .....	41
5.9	Fortsatt forskning kring vindkraftens miljöpåverkan .....	41
5.10	Utveckling av nätanslutningsregler för att ta bort tröskeleffekten .....	41
5.11	Översyn för att bättre integrera elnätsfrågan i den fysiska planeringen .....	41
5.12	Utfärdande av förordningsmotiv för 22a § i ellagen .....	41



# Sammanfattning

Det tar i genomsnitt ca 139 veckor (2,7 år) för att få tillstånd enligt miljöbalken för att etablera en anläggning som producerar förnybar el. Om beslutet överklagas tar det ytterligare 35 veckor innan ärendet är avgjort. I genomsnitt överklagas knappt en fjärdedel av ärendena.

Av denna tid står handläggningstiden på tillståndsmyndigheten för 59 veckor, medan 80 veckor krävs för den sökande att utföra samråd och ta fram en tillståndsansökan.

Det tar något kortare tid att få tillstånd att ansluta till elnätet än för ett miljöbalks-ärende. Under 2007-2011 tog det i genomsnitt mellan 32 och 36 veckor från det att en ansökan lämnats in till Energimarknadsinspektionen till dess att beslut har fattats. Energimarknadsinspektionens mål är att 80 % av inkomna ärenden ska hanteras inom 26 veckor. Detta mål har inte uppnåtts under de senaste åren. För att klara målet förutsätts dock att ansökan som lämnas in till Energimarknadsinspektionen är komplett och väl förberedd, vilket inte är fallet i alla koncessions-ärenden. Endast ett fåtal nätkoncessionsbeslut överklagas. År 2011 överklagades 7 % av alla nätkoncessioner och hanteringen av överklagan tog i genomsnitt 25 veckor.

Ledtiderna för anläggningar som producerar förnybar el har i genomsnitt ökat med 40 % under perioden 2007-2010. En viktig förklaring till ökningen är att antalet ärenden har ökat, främst vindkraftsärenden, men också att tiden för komplettering och remittering av ansökan har ökat. Ledtiderna för nätkoncessioner har däremot varit relativt konstanta, trots att antalet ärenden har ökat.

Enligt Energimyndighetens bedömning bör målet vara att det i genomsnitt tar 26 veckor, från det att en komplett ansökan inkommit till tillståndsmyndigheten till dess att beslut fattats. Detta är i enlighet både med målet som regeringen formulerat i MPD-koncentrationsuppdraget<sup>1</sup> och Energimarknadsinspektionens mål för nätkoncessionsärenden. Det skulle innebära att handläggningstiden, från remittering av ansökan till beslut, behöver förkortas med en dryg tredjedel jämfört med idag för ärenden som rör förnybar elproduktion. Målet bör enligt Energimyndigheten också vara att kompletteringstiden ska förkortas. Även handläggningstiden för nätkoncessioner skulle behöva förkortas för att Energimarknadsinspektionens mål ska uppnås.

Det finns därför ett behov av en rad åtgärder för att effektivisera processerna. Det behövs en översyn av lagstiftningen i syfte att samordna olika sakprövningar så att de kan hanteras inom prövningen enligt 9 kapitlet miljöbalken.

---

<sup>1</sup> Regeringens uppdrag till länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer att se över prövningen av så kallade B-ärenden, se vidare 2.2.

Eftersom det tar lång tid idag både att ta fram en ansökan och att komplettera ansökan, föreslås vidare att vägledningar tas fram för samråd, miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan för anläggningar som producerar förnybar el. Det finns också ett behov av att ta fram vägledning för kommunernas handläggning av ärenden enligt 16 kap. 4 § miljöbalken.

På grund av förväntningar om att antalet ärenden kommer att fortsätta öka behöver de personella resurserna på tillståndsmyndigheterna förstärkas, för att ökade ledtider ska kunna undvikas.

Vidare föreslås en ökad dialog mellan Försvarsmakten och berörda aktörer om vindkraftens påverkan på Försvarsmaktens intressen, som bland annat omfattar att Energimyndigheten och Försvarsmakten påbörjar ett samarbete för att hitta ytor där vindkraft och flygverksamhet kan samexistera.

När det gäller anslutning till elnätet föreslås bland annat att nätanslutningsreglerna ändras så att tröskeeffekten tas bort och att Boverket ser över frågan om en ökad integrering av elnätsfrågan i den fysiska planeringen.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Regeringen har i regleringsbrevet för Energimyndigheten 2012 gett myndigheten i uppdrag att följa upp tillståndprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät. I uppföljningen ingår att redovisa ledtider för tillståndprocesserna och hur dessa förändras under tiden samt bakomliggande faktorer. I uppdraget ingår också att identifiera eventuella brister och hinder samt föreslå åtgärder för att bland annat effektivisera processerna.

## 1.2 Genomförande

Uppdraget har delats upp i två olika arbetsmoment. Det första arbetsmomentet omfattade att identifiera brister och hinder i tillståndprocesserna för anläggningar som producerar förnybar el och kraftnät och att föreslå åtgärder som kan effektivisera processerna. Det andra momentet omfattade att undersöka ledtider för tillståndprocessen och utvecklingen av dessa samt bakomliggande faktorer.

För att identifiera brister och hinder i tillståndprocessen och ta fram förslag till åtgärder har synpunkter samlats in från ett antal berörda myndigheter och några aktörer. De myndigheter som Energimyndigheten har haft samråd med är mark- och miljödomstolarna, representerad av Miljödomstolen i Vänersborg, länsstyrelserna representerade av länsstyrelserna i Halland, Skåne och Västra Götaland, Boverket, Svenska Kraftnät, Naturvårdsverket och Energimarknadsinspektionen. Energimyndigheten har även inhämtat synpunkter från branschorganisationen Svensk Energi.

Studien av ledtider för tillstånd för elproducerande anläggningar har genomförts genom att kartlägga samtliga tillståndsärenden som gäller anläggningar som producerar förnybar el som avgjorts under perioden 2007-2010 vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD) och mark och miljödomstolarna. Kartläggningen baseras på ett underlag som tagits fram av konsultbolaget Ramböll, i en studie åt Svenskt Näringsliv om genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan<sup>2</sup>. Denna undersökning omfattar samtliga fullständiga prövningar av ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken kapitel 9 och 11 för en befintlig eller ny verksamhet samt ändringstillstånd (verksamheter som ansöker om ändring i ett tillstånd utan att ompröva hela verksamheten). I analysen ingår inte ärenden som rör villkorsändringar, fastställande av slutgiltiga villkor, återkallande av tillstånd, föreläggande om kompletteringar, överlåtelse eller övertagande av tillstånd. Vidare har ärenden där tid mellan komplettering och beslut överstigit tre år exkluderats. Detta för att exkludera mål med provotid, det vill säga mål där det finns en deldom som fungerar som tillståndsbeslut.

---

<sup>2</sup> Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, Ramböll dec 2011.

Totalt omfattade detta underlag 2 581 mål. Utifrån detta underlag har Energimyndigheten beslutat att ge Ramböll i uppdrag att genomföra ytterligare en studie under juni 2012, som enbart fokuserat på de mål som rör förnybar elproduktion. Den sistnämnda studien har totalt omfattat 198 ärenden och inkluderat tillståndsärenden som rör vindkraft, vattenkraft, elproduktionsanläggningar som använder biobränsle och/eller avfall samt ett mindre antal ärenden som rör energiförsörjningsanläggningar där det inte framgår vilken typ av energiproduktion det rör sig om (dessa kallas "obestämda ärenden" i studien).

Handläggningstiderna för nätkoncessioner har undersökts genom att göra ett utdrag ur Energimarknadsinspektionens diarium i dessa ärenden. Utdraget omfattar samtliga ärenden som rör ny linjekoncession under perioden 2007-2011 och uppgick totalt till 303 ärenden. Ärenden som rör förlängning av befintliga koncessioner, områdeskoncessioner och övriga beslut om linjekoncessioner har inte ingått i denna undersökning. För att undersöka antalet överklagade nätkoncessionsärenden och tidsåtgången för överklagan gjordes en särskild genomgång av samtliga ärenden som Energimarknadsinspektionen fattade beslut om under 2011.

### 1.3 Avgränsningar

Uppföljningen har omfattat tillståndsprocessen för anläggningar som producerar förnybar el, det vill säga elproduktionsanläggningar baserade på vindenergi, vattenkraft, vågenergi, solenergi och biobränsle och avfall. Uppföljningen omfattar inte anläggningar som producerar biogas, då endast 4 % av den producerade biogasen används för produktion av el.

Vid kartläggningen av tillståndsärenden har kategoriseringen av ärenden utgått från den ärendemening som funnits i mark- och miljödomstolarnas samt miljöprövningsdelegationernas diarium. Hur ärendemeningen är formulerad varierar kraftigt mellan olika ärenden. I vissa fall framgår det tydligt vilken typ av anläggning ansökan gäller medan det i andra fall inte gör det. Det innebär att vissa ärenden som rör förnybar elproduktion kan ha blivit felklassade och därmed inte har kommit med i uppföljningen.

Studien av ärenden för förnybar elproduktion har begränsats till att omfatta tiden från det att ansökan lämnats in till tillståndsmyndigheten till dess att beslut har fattats. Ledtiderna för den del av tillståndsprocessen som den sökande står för innan ansökan lämnats in till tillståndsmyndigheten, samt ledtiderna för en överklagan, har hämtats från Svenskt Näringslivs studie från december 2011. I den sistnämnda studien har ledtiderna för dessa processteg värderats utifrån ett 100-tal strukturerade intervjuer. Ledtiderna som tagits fram gäller ärenden som rör alla typer av energiförsörjningsanläggningar (el, värme, gas och kyla), de bedöms dock vara representativa även för ärenden som rör förnybar elproduktion.

När det gäller ledtider för nätkoncessioner ingår enbart tiden från det att ansökan lämnats in till Energimarknadsinspektionen till dess att beslut fattats. Undersökningen av antal överklagade ärenden och tidsåtgången för överklagan omfattar

endast ett år, då det inte varit praktiskt möjligt att gå igenom samtliga beslutade ärenden var för sig under den undersökta perioden.

## **2 Tillståndprocessen och dess utveckling**

### **2.1 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.

#### **2.1.1 Bygglov för anläggningar för produktion av el**

För att uppföra byggnader och att göra tillbyggnader krävs bygglov enligt 9 kap. 2 § plan och bygglagen (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.

Bygglov krävs för att uppföra ett vindkraftverk då verkets höjd är mellan 20 till 50 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 cellerna sätts på en ställning krävs däremot lov. Större paneler eller paneler på kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan också kräva lov.

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. En anmälan krävs dock enligt 6 kap. 5 § pkt 7 plan- och byggförordningen 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.

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.

#### **2.1.2 Bygglovsprocessen**

Bygglov söks hos kommunens byggnadsnämnd. De handlingar som krävs i ansökan för bygglov 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 plan och bygglagen. Tidsfristen är tio veckor och räknas från den dag då en fullständig ansökan inkommit till byggnadsnämnden.

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.

Bygglovets 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.

### **2.1.3 Miljöbalkstillstånd**

För att bedriva vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (MB). Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga definieras av bilagan till Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I bilagan indelas de miljöfarliga verksamheterna 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 sedan i maj 2011. 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.

<u>A-anläggningar:</u>
- Förbränningsanläggningar som har en total tillförd effekt större än 300 MW
<u>B-anläggningar</u>
- Förbränningsanläggningar med en större tillförd effekt än 20 MW
- Två eller fler vindkraftverk som är högre än 150 m eller
- Sju eller fler vindkraftsverk som är högre än 120 m

Figur 1 Klassning av tillståndspliktiga anläggningar som producerar förnybar el enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

### 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.

#### 2.1.4 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.

### **2.1.5 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.

### **2.1.6 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 regeringen, som därefter fattar det slutliga beslutet. Ett överklagande kan medföra en betydande tidsfördröjning, se vidare avsnitt 4.2.3.

Beslut om koncessioner för ledningar över 145 kV och för ledningar som avser utlandförbindelser fattas alltid av regeringen. Dock gör EI en rekommendation i denna typ av ärenden. I detta sammanhang ska också nämnas att regeringens beslut inte kan överklagas. För närvarande pågår en översyn av instansordningen gällande överklaganden av EI:s beslut om bland annat nätkoncession. Förslag har lagts fram om att EI:s beslut ska kunna överklagas till domstol istället för till regeringen.<sup>3</sup> Propositionen från regeringen där frågan om instansordning behandlas väntas under år 2012.

### **2.1.7 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 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.

---

<sup>3</sup> SOU 2009:48 Koncessioner för el- och gasnät



## 2.2 Förändringar som redan genomförts

Den långa tidsåtgången i tillståndprocessen har länge ansetts vara ett problem och flera översyner av processerna har genomförts. I detta avsnitt beskrivs endast de förändringar som skett under de senaste åren.

År 2009 infördes nya regler för att underlätta prövning av vindkraft. De nya reglerna innebar att kravet på bygglov för att uppföra ett vindkraftverk togs bort, om verket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kapitlet i miljöbalken. De innebar också att tillstånd enligt miljöbalken till en anläggning för vindkraft endast får ges om den kommun där anläggningen avses uppföras har tillstyrkt det. Förändringarna innebar vidare att detaljplan endast krävs om vindkraftverken ska uppföras i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för byggnader eller andra anläggningar.

En annan förändring som genomförts är att landets fem miljödomstolar (Växjö, Vänersborg, Stockholm, Östersund och Umeå) den 2 maj 2011 övergick till att bli mark- och miljödomstolar. Förändringen innebar att de nya mark- och miljödomstolarna, förutom tillståndsärenden för A-anläggningar och överklagningsmål enligt miljöbalken, även prövar överklagade mål enligt plan- och bygglagen vad gäller detaljplaner och bygglovsärenden (som tidigare handlagts hos förvaltningsrätt och regeringen) och mål som tidigare avgjorts i fastighetsdomstolarna. Syftet med förändringen var att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av dessa mål.

En ytterligare förändring genomfördes 1 juni 2012, då länsstyrelsernas prövning av miljöfarlig verksamhet koncentrerades till 12 av landets 21 länsstyrelser, den så kallade miljöprövningsdelegationskoncentrationen (MPD-koncentrationen). Syftet med koncentrationen är enligt regeringens direktiv att prövningen av B-verksamheter ska bli mer enhetlig och effektiv. Målet ska vara att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation beslutas inom sex månader från det att en fullständig ansökan har lämnats in. I uppdraget ingår också att länsstyrelserna i de tolv länen<sup>4</sup> ska:

- redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och som avses att vidtas i syfte att åstadkomma en kvalificerad och mer effektiv prövning av B-verksamheter,
- redovisa handläggningstider både utifrån när en ansökan lämnas in till länsstyrelsen och när ansökan bedöms vara komplett.
- redovisa handläggningstider separat för följande ärendekategorier: täktärenden, vindkraftärenden och övriga ärenden, samt
- se över rutiner vid registrering av ärenden i syfte att möjliggöra framtagande av jämförbar statistik avseende handläggningstider hos länsstyrelserna.

---

<sup>4</sup> Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötland, Hallands, Kalmar, Skåne, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Norrbottens och Västerbottens län.

Länsstyrelsen i Stockholm samordnar arbetet och uppdraget ska slutredovisas senast 1 mars 2013<sup>5</sup>.

När det gäller nätkoncession har regler införts om undantag från koncessionsplikt för interna nät som förbinder elektriska anläggningar som utgör en funktionell enhet, (förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)).

Vidare bestämdes 2009 att frågor som rör ledningsdragning för vindkraft, som blivit prövade i annat tillståndsärendet enligt miljöbalken, inte behöver prövas igen i ett ärende om nätkoncession för linje, 2 kap. 8 a § ellagen 1007:857).

Samma år förändrades reglerna för tjänster på den inre marknaden (Lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden). Lagen medger bland annat möjligheten att lämna in en tillståndsansökan hos en gemensam kontaktpunkt.

---

<sup>5</sup> Remissvar från Länsstyrelsen i Halland till Energimyndigheten 2012-05-24

### **3 Brister och hinder i tillståndsprocessen idag**

Det finns många faktorer som påverkar ledtiderna i tillståndsprocessen, allt från kvaliteten på de tillståndsansökningar som kommer in, till resurser hos tillståndsgivande myndigheter. I avsnittet nedan beskrivs de brister och hinder som bedöms vara de mest centrala i processen. Beskrivningen bygger på Energimyndighetens redovisning 2011 av uppdraget att se över tillståndsprocessen för anläggningar som producerar förnybar el, eftersom problembilden inte har förändrats i någon större utsträckning sedan dess.

Värt att påpeka är att beskrivningen är begränsad till att omfatta frågor som har koppling till tillståndsprocesserna. Problem eller hinder som rör de allmänna förutsättningarna för produktion av förnybar el, har inte tagits upp. Det har inneburit att ett stort fokus i beskrivningen ligger på frågor som rör vindkraften, eftersom vindkraftsärenden står för merparten av de tillståndsärenden som meddelats under de senaste åren (se Figur 3).

Betydande hinder för exempelvis solcellsanläggningar omnämns däremot inte, då dessa hinder inte i första hand gäller prövningsprocessen. Inte heller frågor som är specifika för prövning av vågkraftsanläggningar är beskrivna, då det ännu endast finns begränsad erfarenhet av prövning av vågenergianläggningar i Sverige.

#### **3.1 Frågor som rör alla tillståndspliktiga elproduktionsanläggningar**

##### **3.1.1 Prövning enligt flera regelverk**

Anläggningar som producerar förnybar el behöver ofta tillstånd eller dispens från andra lagar och förordningar utöver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Exempel på det är ellagen, kulturmiljölagen, 8 kap. miljöbalken (artskyddsförordningen), 7 kap. miljöbalken (biotopsskyddet mm.), skogsvårdslagen, bygglov enligt PBL samt 11 kap. miljöbalken.

Miljöprövningsdelegationernas tillståndsprövning omfattar enbart delar av miljöbalkens område. Andra frågor i miljöbalken prövas i särskilt ordning. Med nuvarande instansordning kan det krävas upp till fyra sakprövningar i olika instanser, vilket kan vara tidskrävande. Det kan därför finnas skäl att överväga om till exempel anmälningspliktig vattenverksamhet, biotopsskydd och artskydd skulle kunna hanteras och avgöras i prövningen enligt 9 kap. miljöbalken, på samma sätt som exempelvis strandskyddet görs idag.

Det förekommer också konflikter mellan olika lagar. En sådan konflikt mellan ellagen och miljöbalken har blivit uppenbar genom ett avgörande i Mark- och miljööverdomstolen den 26 augusti 2011 (M 4127-10). Lagkonflikten innebär att

även om en ledning innehas med koncession enligt ellagen och ledningsrätt är upplåten kan innehavaren med stöd av miljöbalken åläggas att flytta ledningen.

I detta sammanhang är det värt att notera att dagens tillståndsprövning enligt miljöbalken kan komma att påverkas av implementeringen av industriutsläpps-direktivet (Direktiv 2010/75/EU, det s.k. IED-direktivet) i svensk rätt. Nya lagförslag kan börja gälla från 1 januari 2013. Innan de nya lagförslagen har presenterats är det dock svårt att bedöma hur tillståndprocesserna kommer att påverkas, samt om några anläggningar som producerar förnybar el kommer att beröras.

### **3.1.2 Oklarheter kring samrådsförfarandet**

Ett av de inledande stegen i en tillståndsansökan består av samråd. Det är projektören som ansvarar för att samråda med tillståndsmyndigheten och övriga berörda. Samrådet kan vara krävande både vad gäller tid och resurser, särskilt för mindre företag. Samtidigt anser många närboende att de inte fått komma till tals. Många upplever att de har en liten möjlighet att påverka en etablering och ifrågasätter hur samråden går till. Erfarenheter från länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland visar att det råder oklarheter kring vilka som anses vara "särskilt berörda" och därmed ska omfattas av samrådet<sup>6</sup>.

Vidare varierar kvaliteten på det underlag som finns tillgängligt vid samrådet mellan olika ärenden. Vissa projektörer har tagit fram ett omfattande underlag som möjliggör för berörda aktörer att framföra sina synpunkter på den planerade anläggningen. Andra redovisar bristfälligt material som gör det svårt att bilda sig en uppfattning om det aktuella projektet. Flera kommuner lyfter fram svårigheten att ta ställning till en planerad vindkraftspark redan i samrådsskedet på grund av att det inte finns tillräckligt med information om projektet i det läget<sup>7</sup>.

### **3.1.3 Lång process för att få kompletta tillståndsansökningarna**

Det ställs i många fall höga krav på innehållet i tillståndsansökningarna, som många aktörer upplever som orimliga och svåra att leva upp till. Kraven kan även variera mellan olika tillståndsmyndigheter. Samtidigt anser flera tillståndsmyndigheter att kvaliteten på ansökningarna ofta är bristfälliga och att den långa processen för att komplettera ansökningarna är en av de viktigaste orsakerna till långa handläggningstider för tillståndsärenden<sup>8</sup>. Undersökningen av ledtider visar också att ökad tid för komplettering är en anledning till att ledtiderna har ökat sedan 2007, se vidare avsnitt 4.1.4.

### **3.1.4 Ökat antal ärenden medför behov av ökade resurser hos miljöprövningsdelegationerna**

En anledning till långa ledtider är att antalet vindkraftsärenden hos länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer har ökat under de senaste åren. Enligt uppgifter

<sup>6</sup> Remissvar från länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland, 2011-08-11.

<sup>7</sup> Kommunernas syn på prövning av vindkraft, en enkätundersökning om hur väl prövningsprocessen för vindkraft fungerar i kommunerna idag, Energimyndigheten juni 2012.,

<sup>8</sup> Remissvar från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, 2012-05-21,



från Hallands län har antalet vindkraftärenden på landets länsstyrelser ökat mellan åren 2010 och 2012<sup>9</sup>. Undersökningen av ledtider för anläggningar som producerar förnybar el visar också att det i första hand är vindkraftsärendena som har ökat sedan 2007.

En anledning till ökat antal ärenden, är att det finns en tendens att branschen i större utsträckning än tidigare söker frivilliga tillstånd, som en följd av att bygglov inte krävs om tillstånd meddelas enligt 9 och/eller 11 kapitlet miljöbalken. Det kan förklaras med att etableringar av vindkraftverk kan vara kontroversiella och att många tillstånd överklagas. För branschen kan det vara en fördel med ett tillstånd, då ett tillstånd har en högre rättskraft än ett beslut i ett anmälnings- och bygglovsärende. Eftersom länsstyrelserna redan är högt belastade med tillståndsärenden är det olyckligt att de ärenden som egentligen ska handläggas på kommunal nivå prövas av länsstyrelsen.

Under 2009 och 2010 erhöll länsstyrelserna särskilda medel för snabbare kunna handlägga inkommande vindkraftsärenden. Totalt tilldelades alla länsstyrelser 20 miljoner per år under två år. Det har inte funnits några särskilda medel under 2011 och 2012.

Under 2011 har dock regeringen inom den så kallade MPD-koncentrationen gett 12 av landets 21 länsstyrelser i uppdrag att effektivisera prövningen av B-verksamheter, bland annat genom att koncentrera prövningen till dessa 12 länsstyrelser, se vidare avsnitt 2.2. Uppdraget, som ska slutredovisas senast 1 mars 2013, kommer bland annat att resultera i åtgärdsförslag från de berörda länsstyrelserna. Dessa åtgärdsförslag kommer således att komplettera Energimyndighetens förslag till åtgärder i denna studie.

## **3.2 Vattenkraftsanläggningar**

### **3.2.1 Ökad omfattning av omprövningar kan påverka produktionskapaciteten**

De flesta av befintliga vattenkraftverk och regleringsdammar i Sverige har prövats enligt äldre bestämmelser. Det stora flertalet har prövats enligt 1918 års vattenlag. Dessa äldre tillstånd innehåller sällan villkor om hänsyn till naturmiljön. Av totalt knappt 3 700 prövningar som skett enligt äldre lagstiftning än miljöbalken har endast 78 senare omprövats enligt miljöbalken<sup>10</sup>.

Mot bakgrund av detta har regeringen gjort bedömningen att det finns behov av omprövningar av vattendomar, för att uppgradera gamla tillstånd så att de svarar mot dagens miljökrav i miljöbalken. Omprövningar krävs även för att Sverige ska uppfylla de krav som ställs i EG:s ramdirektiv för vatten vad gäller vattenkvalitet och påverkan på växter och djur<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Remissvar från Länsstyrelsen i Halland till Energimyndigheten 2012-05-24

<sup>10</sup> Kommittédirektiv 2012:29 Vattenverksamheter

<sup>11</sup> Kommittédirektiv 2012:29 Vattenverksamheter

Omprövningar av gamla vattendomar för vattenkraftverk leder ofta till att elproduktionen minskar eftersom vattnet tas i anspråk för andra ändamål än produktion. Det vanligaste är åtgärder för att stärka fisket men det kan även gälla mer allmänna naturvårdsändamål.

Vattenkraften spelar dock en viktig roll i elproduktionssystemet i Sverige. Den står för en stor del av produktionen av förnybar energi och är därmed en förutsättning för Sveriges möjligheter att uppfylla förnybarhetsdirektivet. År 2010 stod vattenkraften för drygt 16 % av den slutliga energianvändningen i Sverige och för drygt 33 % av den förnybara energi som används i Sverige. Sveriges mål för 2020 är att förnybar energi ska stå för 50 % av den totala energianvändningen. Vattenkraften är också av stor betydelse som regler- och balanskraft och behovet av reglerkraft ökar i takt med att produktionen av mer oregelbunden elproduktion som vindkraft ökar.

Energimyndigheten konstaterar därför att ambitionen att utöka omprövningen av gamla vattendomar riskerar att minska produktionskapaciteten för vattenkraft, i alla fall när det rör sig om vattendomar för vattenkraftverk. Hur stor påverkan på produktionskapaciteten kommande omprövningar av vattendomar kommer att ha är dock oklart idag. Det är bland annat beroende av hur Sverige väljer att tillämpa ramdirektivets bestämmelser när det gäller uppfyllande av de kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) och av de åtgärdsprogram som kommer tas fram till år 2015 för samtliga vattendrag.

Hur stor påverkan blir är också beroende av resultatet av den utredning som regeringen tillsatte i april 2012 för att analysera systemet för omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheter. Målet är att utredningen föreslår de ändringar som säkerställer att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och de nämnda EU-kraven, samtidigt som en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas. Utredningen ska redovisas senast den 30 juni 2013.

### **3.2.2 Omfattande omprövningar kan leda till ökade ledtider**

En ökad omprövningstakt kommer att leda till att belastningen på tillståndsmyndigheterna ökar, vilket kan leda till att ledtiderna ökar, såvida inte tillståndsmyndigheterna tilldelas mer resurser och/eller kan effektivisera processerna.

## **3.3 Biobränsle- eller avfallsbaserade elproduktionsanläggningar**

När det gäller anläggningar som använder biobränsle- eller avfall som bränsle har inga specifika brister eller hinder i prövningsprocessen identifierats, fränsett de hinder i tillståndprocessen som nämns ovan i avsnitt 3.1.

### 3.4 Vindkraftsanläggningar

#### 3.4.1 Sena och otydliga svar från kommunerna gällande tillstyrkan av vindkraftsanläggningar

För att en tillståndsgivande myndighet ska kunna medge tillstånd till en vindkraftspark krävs att kommunen tillstyrker etableringen. Detta krav infördes för att säkerställa det kommunala självstyret i samband med de förändringar vid prövning av vindkraft som trädde i kraft den 1 augusti 2009. Enligt erfarenheter från Länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne län har detta krav inneburit att tillståndsprocessen i många ärenden förlängts, då det dröjt lång tid innan kommunen har yttrat sig. I några fall har kommunens yttrande dröjt över ett år<sup>12</sup>. I flera fall har den långa svarstiden berott på att arbetet pågått i kommunerna med att ta fram tematiska tillägg till översiktplanerna som pekar ut lämpliga områden för vindkraft som man velat färdigställa innan slutlig ställning tagits till vindkraftsetableringar. Idag har 73 % av landets kommuner fått stöd från Boverket för att ta fram en fördjupning av översiktplanen om vindbruk, och 61 % hade slutredovisat sina planer (juni 2012), vilket gör det troligt att kommunernas svarstider framöver kommer att vara kortare. Erfarenheterna från mark- och miljödomstolarna visar dock på att sena svar alltså är ett problem<sup>13</sup>.

Ett annat problem som är kopplat till kravet på tillstyrkan är att kommunernas remissvar i denna fråga ibland har varit otydliga och innehållit krav på skyddsåtgärder och villkor. Besked om tillstyrkan enligt 16 kap miljöbalken ska särskiljas från en prövning enligt 9 kap. miljöbalken. Krav på skyddsåtgärder och villkor ska hanteras i prövningen enligt 9 kap. miljöbalken men ska inte ingå i beslut enligt 16 kap. miljöbalken.

#### 3.4.2 Behov av ytterligare kunskap och bättre planering

För att få till stånd en effektiv prövningsprocess är det viktigt att samtliga aktörer har tillräcklig kunskap om innehåll i och tillämpning av regelverk. Det är också viktigt att man känner till de kunskapsunderlag som redan finns framtagna. I den enkätundersökning om vindkraft som Energimyndigheten tillsammans med SKL och Boverket genomfört våren 2012 framkom att kännedomen hos kommunerna om det kartstöd som finns på [www.vindlov.se](http://www.vindlov.se)<sup>14</sup> var sämre än väntat. Det framkom också att många kommuner efterfrågade information som till stor del redan finns på Vindlovs hemsida idag. Dessutom ansåg få kommuner att kunskapsprogrammet Vindvals resultat har underlättat för lokala studier av vindkraftens miljöpåverkan. En förklaring till att många kommuner inte känner till underlag eller upplever att dessa underlag inte har utgjort något stöd i bedömningarna är att det fortfarande finns många kommuner som inte har handlagt några vindkrafts-ärenden.

<sup>12</sup> Remissvar från Länsstyrelsen i Skåne län till Energimyndigheten 2011-08-11

<sup>13</sup> Remissvar från Mark- och miljödomstolen 2012-06-21, Vänersborgs tingsrätt

<sup>14</sup> Vindlov.se är en webbplats om tillståndsfrågor för vindkraftverk som tagits fram i samarbete med omkring 20 offentliga myndigheter och organisationer, med Energimyndigheten som samordnande myndighet.



Enkätresultatet visar också att många kommuner efterfrågar erfarenhetsutbyte kring prövningsärenden och möjligheter till att föra diskussioner om sakfrågor.

### **3.4.3 Oro kring vindkraftens miljöpåverkan**

Tillståndsmyndigheterna får signaler om att människor upplever en stark oro för störningar i form av ljud och landskapspåverkan från den pågående utbyggnaden av vindkraften i landet<sup>15</sup>. Denna oro är också en anledning till att det finns ett starkt motstånd mot vissa etableringar av vindkraftsparker i landet, som i sin tur kan orsaka långdragna tillståndsprocesser. Sedan några år tillbaka finns ett särskilt forskningsprogram vid namn Vindval, där vindkraftens påverkan på djur, människa och miljön studeras. Ett flertal syntesrapporter och andra studier har tagits fram, som kan användas som stöd och kunskapsunderlag i planeringsarbetet och i tillståndsprocesserna. Utvecklingen mot allt större vindkraftsverk och vindkraftsparker och den höga utbyggnadstakten i landet gör att det blir viktigt att fortsätta att följa upp och vetenskapligt utvärdera hur storskaliga vindkraftsparker påverkar omgivningen.

Inom detta forskningsområde är det även viktigt att forska om hur kommunernas översiktsplanarbete har påverkat prövningen av vindkraftsanläggningar. En sådan forskning bör även belysa hur planeringen kan utvecklas för att ännu bättre kunna bidra till en god hushållning med mark- och vattenområden och underlätta för en utbyggnad av vindkraften.

### **3.4.4 Konflikt mellan vindkraften och Försvarmaktens intressen**

Försvarets intressen upplevs av många aktörer som ett hinder för utbyggnaden av vindkraft, särskilt i södra Sverige. De försvarsintressen som berör vindkraften är främst kravet på hinderfria ytor kring flygplatser och skyddsavstånd till radar-system, såväl väderradar som spaningsradar, men även radiolänkar och radio-system för kommunikation med flyg kan påverka möjligheterna till utbyggnad av vindkraft.

Under 2010 beslutade Försvarmakten om stoppområden runt ett antal militära flygplatser, som innebär att etablering av vindkraftverk inte accepteras inom en radie av 40 km runt dessa flygplatser. Vid en internationell jämförelse som omfattade de nordiska länderna och Tyskland, framgår att den svenska Försvarmakten ställer de mest långtgående geografiska kraven för att undvika ytterligare etableringar av vindkraft i närheten av militära flygplatser<sup>16</sup>. Samtidigt har Sverige avsevärt större utrymme för att utbilda och öva flygning jämfört med Tyskland och Danmark. Energimyndigheten anser att skillnaderna i storlek på stoppområden gentemot andra nordeuropeiska länder borde vara mindre än vad som är fallet idag.

Under senare tid har Försvarmakten vidare motsatt sig etablering av vindkraftsverk som är högre än de så kallade MSA-ytorna (minimum standard altitude)

<sup>15</sup> Remissvar från Länsstyrelsen i Skåne län till Energimyndigheten 2011-08-11.

<sup>16</sup> Internationell jämförelse avseende militär flygverksamhet och vindkraft, FOI, 2011-11-30

kring de militära flygplatserna. Även dessa begränsningar innebär ett problem för vindkraftsbranschen då utvecklingen går mot allt större och högre vindkraftsverk. En höjdbegränsning kan innebära att bästa utformningen ur teknisk och ekonomisk synpunkt inte är möjlig, vilket i sin tur kan leda till att vindkraftsetableringen inte blir ekonomiskt försvarbar.

Ett exempel på att försvarsintressena lokalt kan utgöra ett påtagligt hinder är Gotland, där 70 % av de områden som utpekats som lämpliga för vindkraftverk står i konflikt med förvarets intressen, enligt en utredning från Region Gotland<sup>17</sup>. Ett annat exempel är Uppsala, där kommunen har fått stryka flera av de områden som bedömts som lämpliga för vindbruk i den tematiska fördjupningen av översiktsplanen på grund av försvarets höjdbegränsningar. För närvarande (juli 2012) har Uppsala kommun valt att lägga ned arbetet med vindbruksplanen i väntan på svar från Försvarsmakten<sup>18</sup>.

Ett annat problem som är kopplat till försvarets intressen är att Försvarsmakten i ett stort antal ärenden har ändrat sin ståndpunkt och meddelat att man inte längre kan acceptera en etablering trots att man tidigare gett ett positivt besked i samma ärende. Vidare anser många aktörer att Försvarsmaktens motiveringar vid avslag är bristfälliga<sup>19</sup>.

Det finns också enligt Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI:s) studie<sup>20</sup> ett behov av stöd för de civila aktörer som har att bedöma hur stora de hinderbegränsade ytorna ska vara kring de civila flygplatserna. Genom att utveckla strukturerade processer för bedömningen av hur dessa ytor ska se ut skulle bedömningarna i tillståndsprocesserna för olika flygplatser kunna bli mer enhetliga. Som exempel på sådant arbete kan nämnas att Länsstyrelsen i Skåne genomför en översyn av nuvarande höjdrestriktioner, i samarbete med ansvariga aktörer för länets flygplatser, för att se om det är möjligt att förändra restriktionerna så att markytor med bra vindlägen blir tillgängliga för vindkraftsetableringar<sup>21</sup>.

### **3.5 Frågor som rör anslutning till elnätet**

#### **3.5.1 Kostnader för anslutning**

Regelverk för att ansluta elproduktion till elnätet är en viktig fråga för nya anläggningar som producerar el. Samtliga elproduktionsanläggningar är garanterade att få ansluta sig till nätet. Dagens nätanslutningsregler kan dock vara förenade med 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. De producenter som därefter ansluter till nätet kan ta denna lediga kapacitet i anspråk utan särskild kostnad.

<sup>17</sup> Vindkraften och Försvarsintressen, Slutrapport 2011-12-05, Region Gotland

<sup>18</sup> [www.uppsala.se](http://www.uppsala.se) 2012-07-19

<sup>19</sup> Internationell jämförelse avseende militär flygverksamhet och vindkraft, FOI, 2011-11-30

<sup>20</sup> Internationell jämförelse avseende militär flygverksamhet och vindkraft, FOI, 2011-11-30

<sup>21</sup> Remissvar från Länsstyrelsen i Skåne län till Energimyndigheten 2011-08-11

Denna situation uppstår i dagsläget framför allt vid en stegvis utbyggnad av vindkraftsparker i ett visst geografiskt område. Av denna anledning tvekar många producenter att vara först med att ansluta sig till ett sådant nät. Nätföretagen vill inte heller ta risken att göra större nätförstärkningar, om de inte med relativt stor säkerhet vet att den tillkommande kapaciteten kommer att nyttjas i princip fullt ut.

Frågan har utretts av Energinätsutredningen<sup>22</sup>, Nätanslutningsutredningen<sup>23</sup> och Svenska kraftnät<sup>24</sup>. Regeringen har i prop. 2009/10:128 gjort bedömningen att ett vidareutvecklat system med så kallad förtida delning av nätförstärkningskostnaden för storskaliga produktionsanläggningar för förnybar el bör införas i syfte att en elproducent endast ska betala en sådan del av den totala kostnaden för den nödvändiga nätförstärkningen som motsvarar varje producents andel av den totala anslutningskapaciteten. Åtgärder och förslag utreds för närvarande vidare av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet.

När det gäller anslutningskostnaderna för havsbaserade vindkraftsanläggningar är dessa i regel mycket stora och en bidragande orsak till att utbyggnaden till havs inte har skett i så hög grad i Sverige som exempelvis i Tyskland och Danmark. I dessa länder står respektive stamnätsföretag för anslutningskostnaderna<sup>25</sup>.

### **Förändringar som redan genomförts i ellagen**

Vissa åtgärder har redan genomförts med syfte att underlätta anslutningen av nya produktionsanläggningar genom de förändringar i ellagen som infördes 2010<sup>26</sup>. Reglerna har tillkommit som en anpassning till förnybarhetsdirektivet<sup>27</sup> om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Förändringarna innebär att två nya krav ställs på elnätsföretagen. Elnätsföretagen ska redovisa principer för kostnadsfördelningen av tekniska anpassningar vid nyanslutning till elnätet (4 kap. 13 § ellagen). I detta sammanhang gäller även kraven på icke-diskriminering och kostnadsskälighet, som sedan tidigare finns i ellagen (4 kap. 1 §). Vilken effekt dessa regler har haft är oklart, men tvister om kostnader för anslutning prövas av Energimarknadsinspektionen. För närvarande (juli 2012) har Energimarknadsinspektionen drygt tio inneliggande ärenden som gäller tvister om kostnader för anslutning av produktionsanläggningar.

Elnätsföretagen ska även ange tidsplan för handläggning av ansökan samt också ange tidsplan för anslutning till nätet (12 § ellagen). Energimarknadsinspektionen har föreskriftsrätt angående utformningen av dessa tidplaner. Arbetet med

<sup>22</sup> Energinätsutredningens delbetänkande Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99)

<sup>23</sup> Nätanslutningsutredningen betänkande Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion (SOU 2008:13)

<sup>24</sup> Tröskeeffekter och förnybar energi, Dnr 1495/2008/AN46 och Storskalig utbyggnad av vindkraft, Dnr 617/2008/AN40

<sup>25</sup> Conditions for deployment of wind power in the Baltic Sea Region, Analysis part 1, Basrec Wind, may 2012

<sup>26</sup> Ellagen 4 kap. 12 och 13 §§, som trädde i kraft 2010-12-01

<sup>27</sup> Direktiv 2009/28/EG, artikel 16.3 och 16.5



föreskriften pågår för närvarande. Det är ännu för tidigt att bedöma effekten av denna regel.

### 3.5.2 Elnätsfrågan i den fysiska planeringen

Det finns idag ett behov av en tydligare och mer långsiktig elnätsplanering för båda stamnät och regionnät. Detta för att kopplingen mellan elnätsutbyggnad och annan samhällsplanering ska kunna bli bättre, vilket minskar risken för att elnätet blir en flaskhals vid utbyggnaden av förnybar elproduktion.

För att anslutning till stamnätet ska bli möjlig krävs en installerad transformator-effekt på minst 100 MW vid anslutning till 220 kV nätet och över 300 MW vid anslutning till 400 kV nätet<sup>28</sup>. Anslutning av mindre produktionsenheter än 100 MW måste därför ske via regionnäten.

Svenska Kraftnät har aviserat att de ska redovisa sina prioriteringar och intentioner för utbyggnad av stamnätet i Perspektivplan 2025, som förväntas skickas ut på remiss andra halvåret 2012. Det finns ett behov av att Svenska Kraftnät och regionnätsägarna regelbundet ser över behovet av att utveckla elnätet med hänsyn till vilka produktionsenheter som planeras i respektive region.

En annan brist som är kopplad till fysisk planering är att riksintresse för eldistribution inte har tagits fram, vilket miljöbalken ger utrymme för (3 kap. 8 § miljöbalken). Denna möjlighet har ännu inte utnyttjats trots att den funnits i lagtext sedan 1980-talet. Frågan om riksintressen för eldistribution har ett tydligt samband med platserna för kommande produktionsanläggningar. För närvarande pågår en översyn av riksintressen för vindbruk inom Energimyndigheten. Här finns en stark koppling till frågan om eldistribution. För geografiska områden där större vindkraftparker har bedömts lämpliga bör även frågan om eldistribution tydliggöras.

Det är också angeläget att möjligheterna till anslutning till elnätet hanteras i kommunernas översiktsplanering, särskilt vad gäller vindbruk men även vid planering av annan förnybar elproduktion. Detta för att ge information till projektörer, för att kunna föra en dialog med elnätsägarna om behov av elnätsutbyggnad och för att bättre bedöma konsekvenserna av en utbyggnad av elproduktionen. Många kommuner anser dock inte att detta är en fråga som kommunerna behöver hantera, utan anser att elnätets kapacitet är en fråga för projektörerna<sup>29</sup>. Det finns därför ett behov av att nationella myndigheter, Svenska Kraftnät och regionnätsföretagen främjar att elnätsfrågan integreras i den fysiska planeringen. Länsstyrelserna bör också ha en viktig roll i frågan att utveckla former för samverkan med elnätsbranschens aktörer, kommunerna och andra berörda i län utifrån de behov som finns.

<sup>28</sup> Vägledning för anslutning till stamnätet, Svenska kraftnät, 2009/392/2

<sup>29</sup> Kommunernas syn på prövning av vindkraft, en enkätundersökning om hur väl prövningsprocessen för vindkraft fungerar i kommunerna idag, Energimyndigheten juni 2012

### **3.5.3 Behov av generösare tolkning av undantag från kravet på nätkoncession**

Sedan 2009 finns det regler för undantag från kravet på nätkoncession för interna nät. Av 22 a § och 30 § i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) framgår att två eller fler produktionsanläggningar som utgör en funktionell enhet får förbindas med interna nät utan krav på nätkoncession. Energimarknadsinspektionens tolkning av bestämmelsen, som framgår av de bindande besked som inspektionen lämnat, är att högst sex rotordiameter mellan verk och mottagningsstation är att betrakta som en funktionell enhet. Inspektionen har dock godkänt längre avstånd om det varit motiverat av vind- eller miljöförhållanden. Avstånden inom en vågkraftspark är väsentligen kortare än inom en vindkraftpark och berörs därför inte av denna tolkning. Energimarknadsinspektionen har angett att man följer utvecklingen inom detta område.

Eftersom det saknas förordningsmotiv skulle en än mer generös tolkning från Energimarknadsinspektionens sida medföra en rättsosäkerhet för projektörer och finansiärer. Detta eftersom anläggningar som vid en förändrad tolkning av undantaget uppförts utan koncession skulle kunna bli koncessionspliktiga om regeringen i det läget begränsar tillämpningen av undantaget.



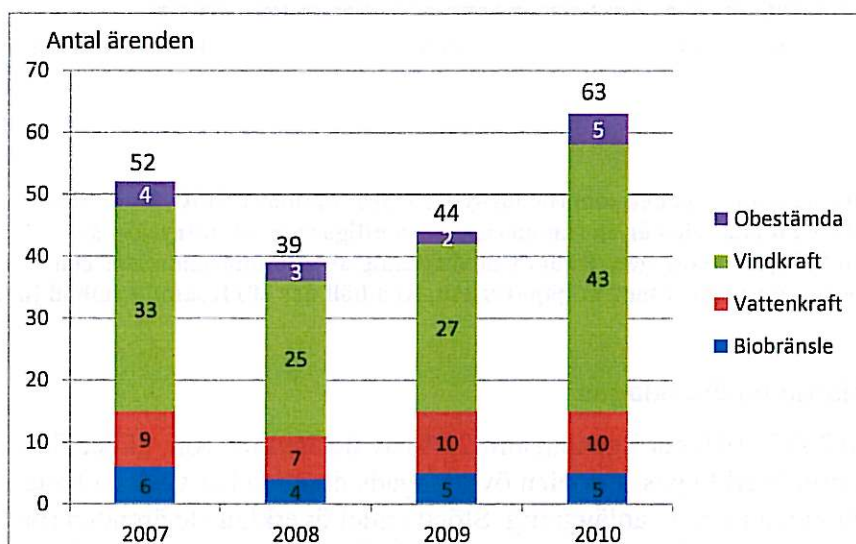
## 4 Analys av utvecklingen av ledtider för tillståndsprocesserna

För att kunna ta fram förslag på åtgärder för att effektivisera processerna är det viktigt att känna till hur ledtiderna för tillståndsprocesserna ser ut idag och hur dessa har utvecklats över tiden. Nedan redovisas en analys av ledtider för anläggningar som producerar förnybar el och hur dessa har utvecklats sedan 2007. Metoden för analysen och avgränsningar som gjorts beskrivs i kapitel 1.2 och 1.3.

### 4.1 Förnybar elproduktion

#### 4.1.1 Antal ärenden har ökat

Det totala antalet ärenden som rör förnybar elproduktion har ökat sedan 2007, från 52 till 63 ärenden. Som framgår av Figur 3 är det främst antalet vindkraftsärenden som har ökat under perioden.



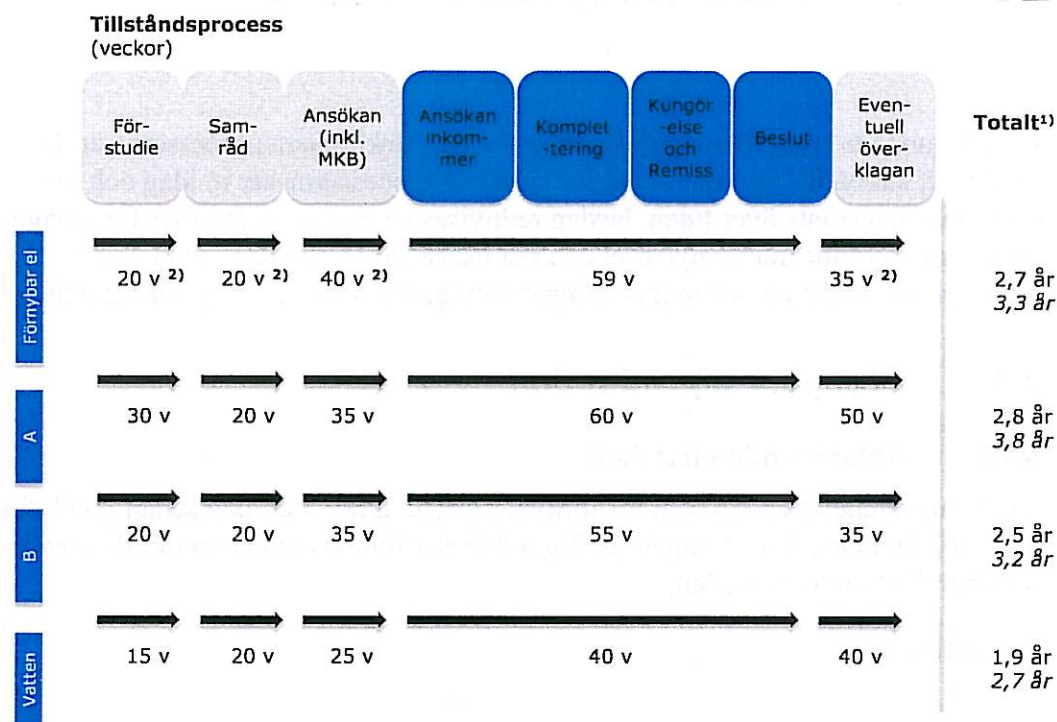
Figur 3 Fördelning av antal ärenden på år och anläggningstyp som ingått i undersökningen av ledtider för förnybar elproduktion 2007-2010. Källa: Ramböll, juni 2012.

#### 4.1.2 Den totala ledtiden är 139 veckor

Den totala ledtiden som det tagit för ett tillståndsärende som rör förnybar elproduktion har varit 139 veckor (motsvarande 2,7 år) under perioden 2007-2010. Inkluderas även tiden för en eventuell överklagan uppgår den totala tidsgången till 174 veckor (3,3 år)<sup>30</sup>. Det innebär att dessa ärenden i genomsnitt tar 39 veckor

<sup>30</sup> Ledtider för förstudie, samråd, ansökan samt överklagan är hämtade från Rambölls studie åt Svenskt Näringsliv 2011 och gäller tillstånd för energiförsörjningsanläggningar (produktion av el, värme, gas och kyla)

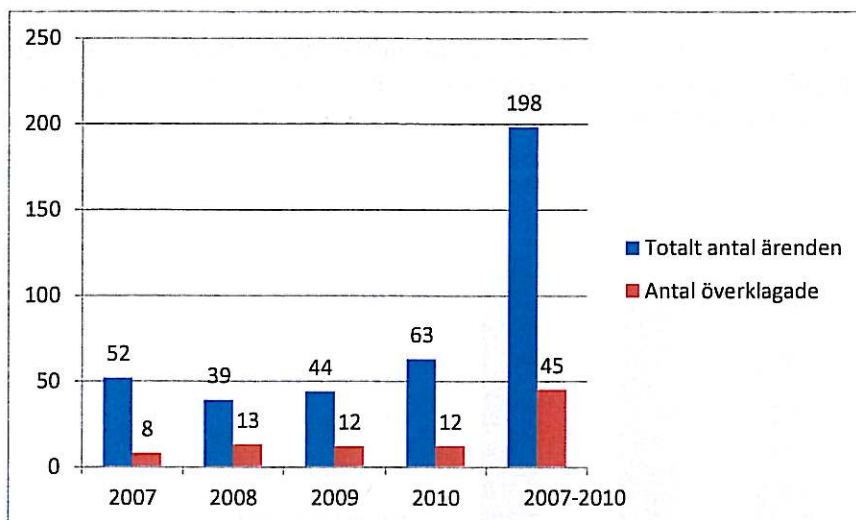
längre än ett vattenmål, nio veckor längre än B-ärenden och sex veckor kortare än ett A-ärende, se Figur 4.



Figur 4 Total tidsåtgång för ärenden som rör förnybar elproduktion samt A-, B- ärenden och vattenmål. 1) Den totala tiden är en summering av samtliga steg och uttrycks i år. Kursiv uppgift inkluderar överklagan. Källa: Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, Ramböll dec 2011, samt Ramböll juni 2012.

#### 4.1.3 En fjärdedel överklagas

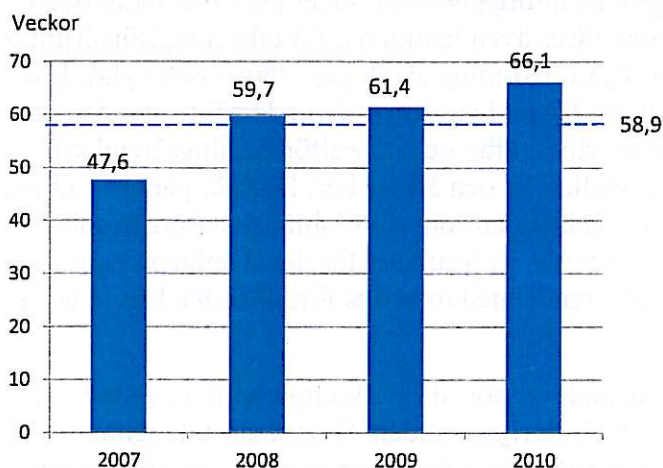
Under perioden 2007-2010 har i genomsnitt 23 % av de ärenden som gäller förnybar elproduktion överklagats. Andelen överklagade ärenden har varierat både mellan åren och mellan typ av anläggning. Störst andel överklagade ärenden rör vattenkraftsanläggningar (53 %) och lägst andel vindkraftsärenden (15 %). Under perioden var andelen överklagade ärenden lägst år 2007 (15 %) och högst år 2008 (33 %). Antal överklagade ärenden och totala antalet ärenden per år under perioden redovisas i Figur 5. Vid en överklagan förlängs prövningsprocessen påtagligt, eftersom den genomsnittliga tidsåtgången för en prövning av ett överklagat ärende som rör förnybar elproduktion är cirka 35 veckor.



Figur 5 Antal överklagade och totala ärenden per år som rör förnybar elproduktion. Källa: Ramböll, juni 2012.

#### 4.1.4 Ledtider från ansökan till beslut har ökat

För att undersöka utvecklingen av ledtider under perioden har processtegen från det att ansökan kommer in till tillståndsmyndigheten till det att beslut fattats undersökts närmare. Här ingår således inte framtagande av förstudie, samråd, framtagande av tillståndsansökan eller överklagan. Ledtiderna för denna del av processen har ökat med nästan 19 veckor under perioden 2007-2010, vilket motsvarar 39 %, se Figur 6. Genomsnittlig ledtid för samtliga ärenden som rör förnybar elproduktion under perioden är 58,9 veckor.

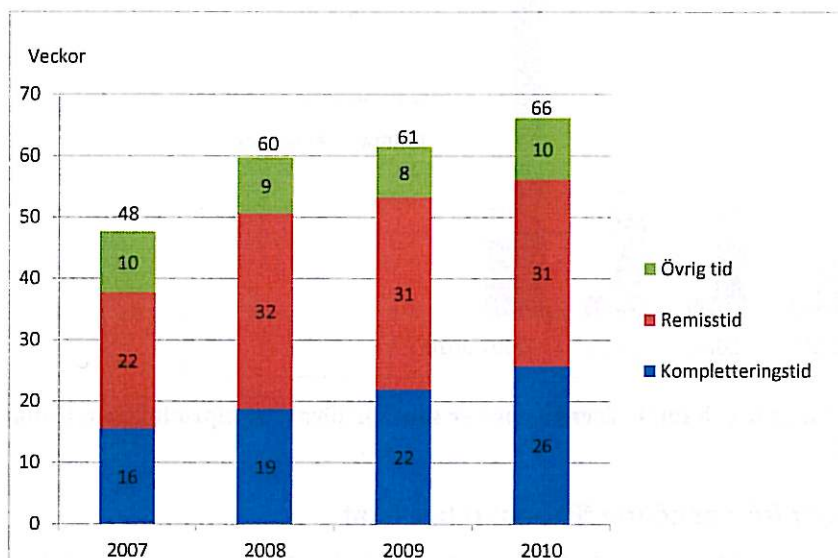


Figur 6 Utvecklingen av ledtider från tillståndsansökan lämnats in till beslut har fattats under perioden 2007-2010 för ärenden som rör förnybar elproduktion. Källa: Ramböll juni 2012

Fördelningen mellan de olika processtegen har studerats närmare för att finna förklaringar till utvecklingen. Av Figur 7 framgår att det är kompletteringstiden som ökat mest under perioden (10 veckor eller 68 %) men även remisstiden har ökat (8



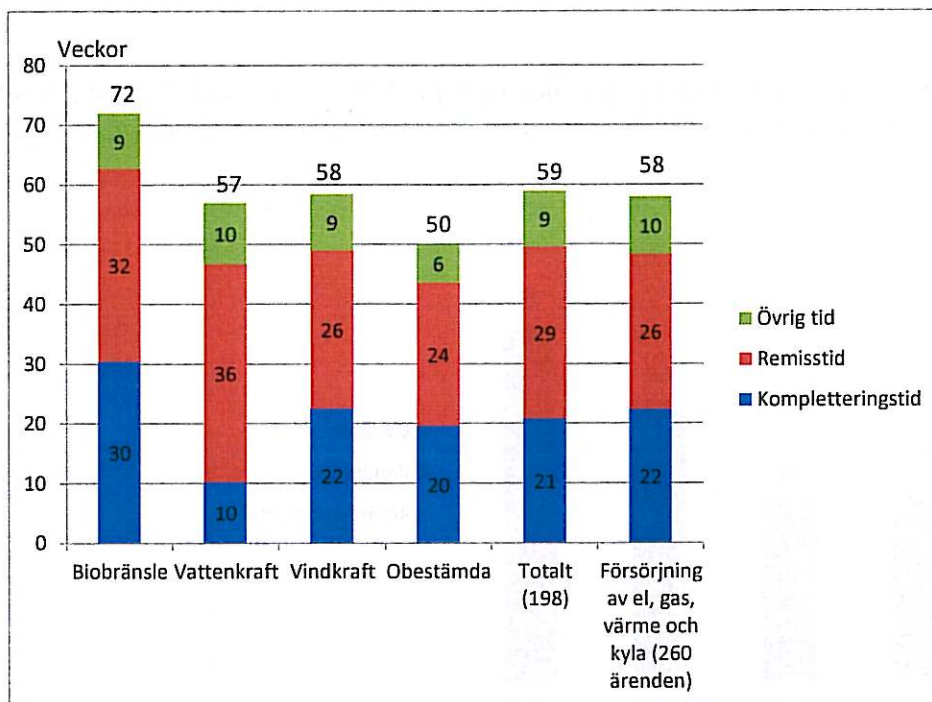
veckor eller 38 %). Det är således tiden för att komplettera ansökan samt tiden för att samla in synpunkter från berörda aktörer som har ökat och lett till att ledtiderna har ökat under perioden 2007-2010.



**Figur 7 Fördelningen av genomsnittliga ledtider under perioden 2007-2010 från det att ansökan inkommer till beslut fattas för anläggningar som producerar förnybar el. Källa: Ramböll juni 2012.**

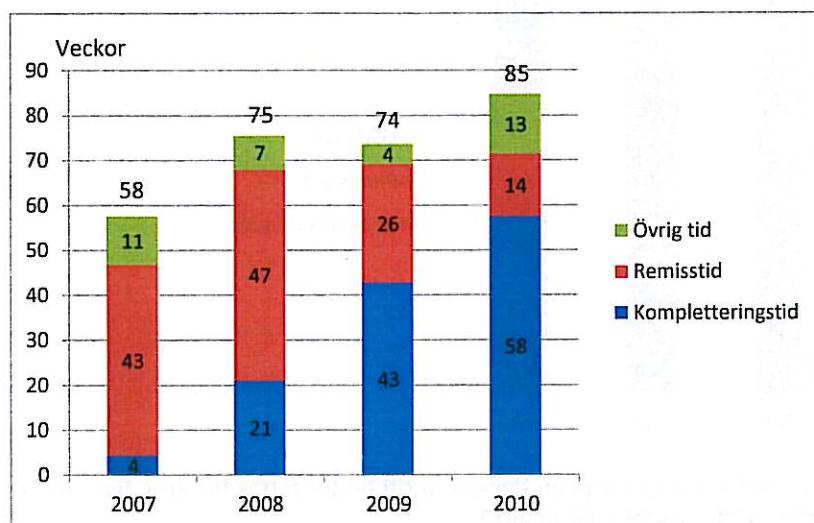
Även utvecklingen för respektive typ av elproduktionsanläggning har studerats, för att se eventuella skillnader mellan olika produktionsslag. Fördelningen mellan olika processteg och totala genomsnittliga ledtider under perioden redovisas i Figur 8. Som en jämförelse redovisas även ledtiderna för alla energiförsörjningsanläggningsärenden (det vill säga försörjning av el, gas, värme och kyla). Biobränslebaserade anläggningar har längst ledtider av de undersökta ärendena med 72 veckor, medan vattenkrafts-, vindkrafts- och energiförsörjningsärenden genomsnittliga ledtider ligger mellan 57 och 58 veckor. Här bör påpekas att analysen baseras på förhållandevis få ärenden som rör biobränslebaserade anläggningar (20 av 198 ärenden), vilket gör att resultatet för dessa anläggningar kan vara missvisande, då ett enskilt ärende med ovanliga förhållanden kan få ett stort genomslag i analysen.

Vattenkraftsärenden har förhållandevis kort tid för komplettering av ansökan, medan remisstiden är längre än för övriga ärenden. Biobränsleanläggningsärenden har påtagligt längre tid för kompletteringsansökan än övriga ärenden, medan remisstiden också är relativt lång, vilket resulterar i längst total ledtid.



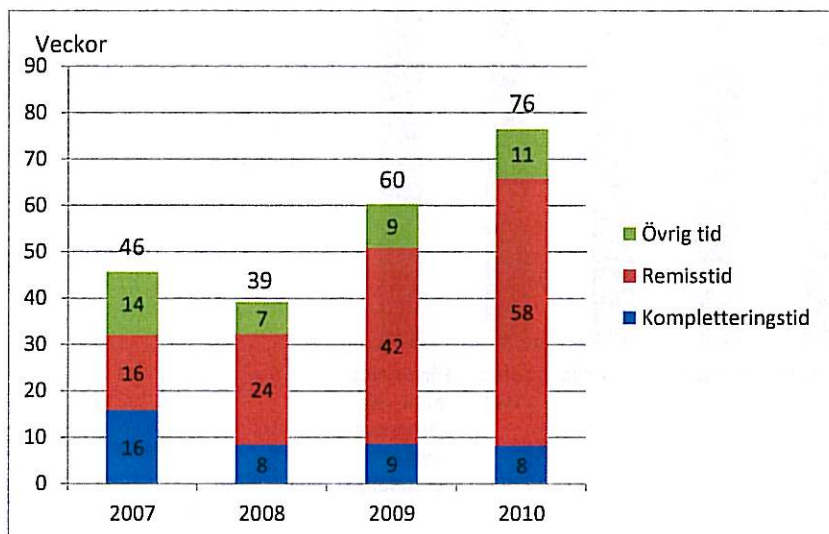
**Figur 8** Genomsnittliga ledtider under perioden 2007-2010 samt fördelningen av ledtider från ansökan inkommer till beslut fattas för biobränsle, vattenkrafts-, vindkrafts-anläggningar och obestämda produktionsanläggningar samt energiförsörjnings-anläggningar. Källa: Ramböll juni 2012.

När det gäller utvecklingen under perioden har de totala ledtiderna (exklusive samråd, ansökan och överklagan) ökat för samtliga elproduktionsslag som undersökts, dock inte för de obestämbara ärendena. För biobränslebaserade elproduktionsanläggningar har kompletteringstiden ökat kraftigt, medan remisstiden minskat. Sammantaget har ledtiden ökat med 27 veckor (motsvarande 47 %) för biobränsleanläggningar, se Figur 9.



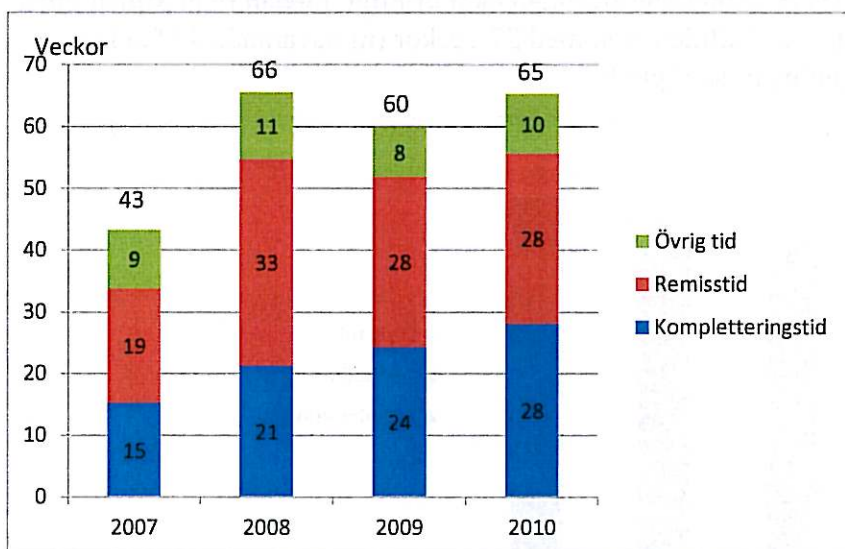
**Figur 9** Utveckling av ledtider från ansökan lämnas in till det att beslut fattas för ärenden som rör biobränsle- och avfallsbaserade elproduktionsanläggningar. Källa: Ramböll juni 2012

För vattenkraftsanläggningar har ledtiden ökat med 30 veckor, vilket motsvarar 68 %, vilket i första hand kan förklaras med att remisstiden har ökat kraftigt, se Figur 10.



Figur 10 Utveckling av ledtider från ansökan lämnas in till beslut fattas för ärenden som rör vattenkraftsanläggningar. Källa: Ramböll juni 2012

Även ledtiderna för vindkraftsanläggningar har ökat med 22 veckor eller 51 % under perioden. Det beror på att både kompletteringstiden och remisstiden har ökat kraftigt sedan 2007, se Figur 11.



Figur 11 Utveckling av ledtider från ansökan lämnas in till beslut fattas för ärenden som rör vindkraftsanläggningar. Källa: Ramböll juni 2012

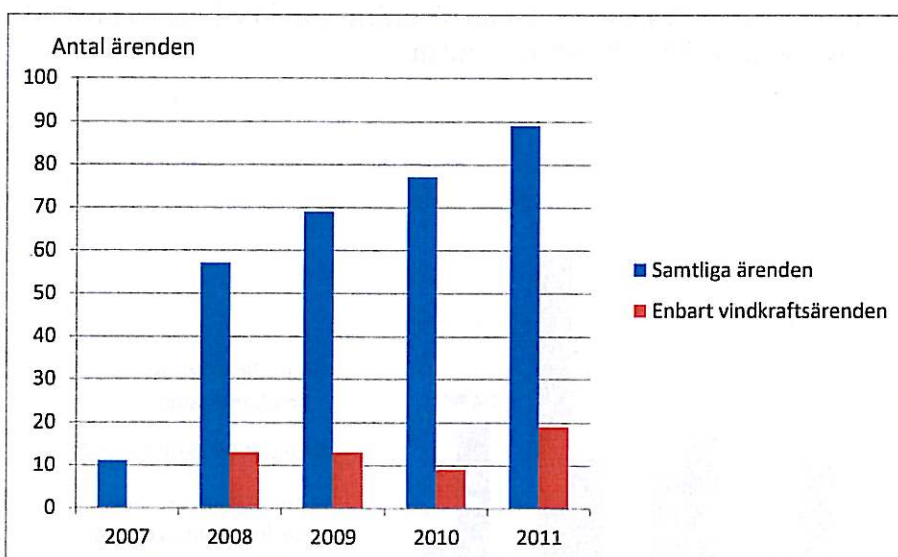


## 4.2 Tidsåtgång för nätkoncession

Undersökningen av ledtider för nätkoncession omfattar samtliga ärenden som rör ny linjekoncession under perioden 2007-2011. Handläggningstiderna som redovisas här avser tiden från det att ansökan kommer in till Energimarknadsinspektionen till det att beslut fattas om nätkoncession. Samrådsskedet ingår inte, eftersom den sökande ska ha genomfört samrådet innan ansökan skickas in.

### 4.2.1 Antalet nya linjekoncessioner har ökat

Analysen visar att antalet ärenden per år som rör ny linjekoncession har ökat från 11 till 89 under perioden 2007-2011. För åren 2008-2011 har andelen beslut i koncessionsärenden som rört anslutning av vindkraftsparker varit cirka 20 %. Under 2007 fattades det inga beslut om nya linjekoncessioner för anslutning av vindkraftsparker.



Figur 12 Antal nya linjekoncessioner under perioden 2007-2011. Källa: Energimarknadsinspektionen.

### 4.2.2 Ledtiden för nätkoncessionsärenden har varit konstant

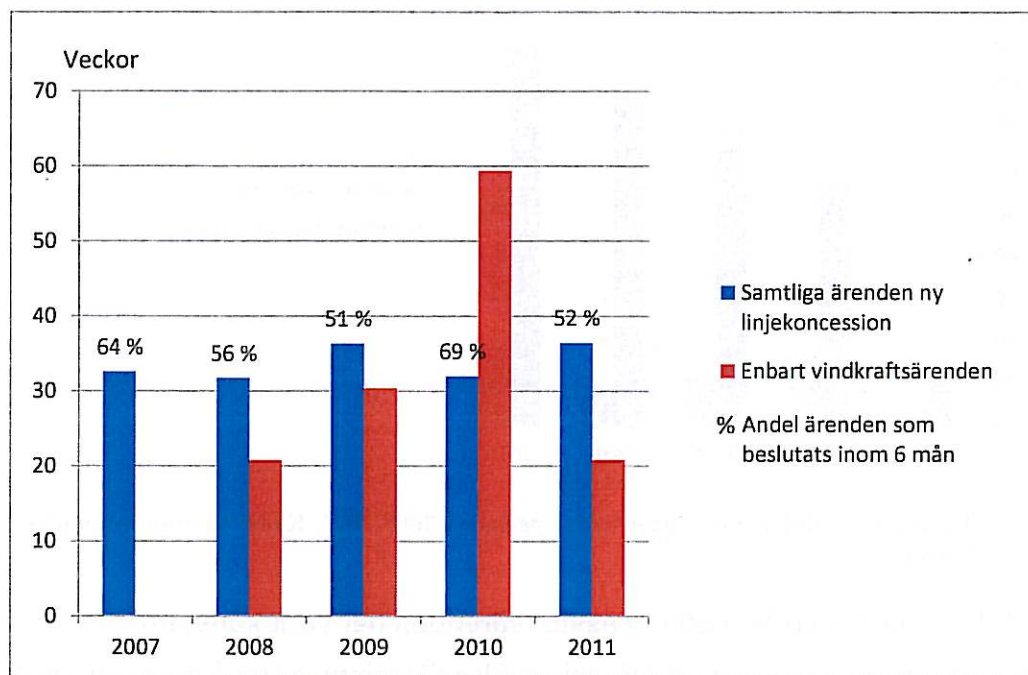
Den genomsnittliga årliga handläggningstiden för samtliga ärenden har varit relativt konstant under perioden. Den har varierat mellan 32 och 36 veckor, vilket visas i Figur 13.

Energimarknadsinspektion har som mål att 80 % av nätkoncessionsärendena ska handläggas inom en period på 6 månader (26 veckor). Under den studerade perioden har andelen ärenden som beslutats inom 6 månader varierat från som lägst 50 % år 2009 till 69 % år 2010. Värt att notera är att elförordningen (1994:1250) ger utrymme för en betydligt längre handläggningstid än Energimarknadsinspektionens mål, där anges att ett ärende som avser meddelande om nätkoncession ska avgöras inom en period på tre år.

Energimarknadsinspektionens målsättning på 6 månaders handläggningstid utgår från att en komplett, väl förberedd ansökan kommer in till myndigheten. Minst två

månader behövs för remisshanteringen och ytterligare en månad för kommunikation med sökanden. Därtill behövs ca två månader för det interna arbetet med registrering, genomgång av ansökan och remissvar samt beslut. I de fall ansökan inte är komplett eller där frågeställningar, till exempel oenighet med markägare, kvarstår när ansökan kommer in tar handläggningen regelmässigt längre tid.

Det går inte att utläsa någon trend för de koncessionsärenden som gäller nätan slutning av vindkraftparker. Den årliga genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden har varierat i större utsträckning än densamma för samtliga ärenden. År 2007 och 2011 var handläggningstiden 21 veckor, medan den år 2010 var 60 veckor. Eftersom handläggningstiden påverkas av så många faktorer är det vanskligt att försöka hitta en förklaring till den genomsnittliga handläggningstiden för ett enskilt år. En ökad satsning från El:s sida på att handlägga nya linjekoncessionsärenden kan exempelvis resultera i en ökad handläggningstid under det aktuella året eftersom man då fattar beslut om ärenden som inte hunnits med tidigare eller som av andra skäl har dragit ut på tiden.



Figur 13 Handläggningstider för nya linjekoncessioner 2007-2011. Källa: Energimarknadsinspektionen.

#### 4.2.3 Få beslut om nätkoncession överklagas

För att bedöma hur ofta Energimarknadsinspektionens beslut överklagas och ledtiden för en överklagan har samtliga beslut om nya linjekoncessioner som fattades under 2011 studerats. Under 2011 överklagades sex ärenden av totalt 89 ärenden, vilket motsvarar knappt 7 % av alla ärenden. Av dessa ärenden återtogs dock överklagan i två fall, vilket gör att underlaget för att bedöma tidsåtgången för hanteringen av överklagan är begränsat till fyra ärenden. För dessa fyra fall tog det i genomsnitt 25 veckor från det att överklagan lämnats in till det att beslut om

överklagan fattats. Det är kortare tid än för miljöbalksärenden, men innebär procentuellt sett en betydande förlängning av den totala handläggningstiden för nät-koncessionsbeslut. Eftersom det förefaller vara ovanligare att Energimarknadsinspektionens beslut överklagas jämfört med beslut om tillstånd enligt miljöbalken, bedöms överklagande och hanteringen av dessa sammantaget vara av mindre betydelse för den totala tidsåtgången för nätkoncessioner än för miljöbalksärenden.

#### **4.3 Behov av resurser för tillståndsprövning i framtiden**

I Rambölls studie åt Svenskt Näringsliv<sup>31</sup> har en bedömning gjorts av vilka behov av resurser det kommer finnas för att hantera projekt med miljöpåverkan år 2034. Detta har gjorts genom att uppskatta hur efterfrågan på prövningar kommer att utvecklas och vilka resurser som kommer krävas framöver. Resultatet av denna studie visar på ett ökat resursbehov både hos tillståndsmyndigheter och i näringslivet för att hantera miljötillstånd som en följd av konjunkturutvecklingen och införandet av industriutsläppsdirektivet (IED-direktivet) och Ramdirektivet för vatten. Enligt studien finns det risk för underskott av vissa kompetenser, till exempel jurister med miljörettskompetens och vissa civilingenjörsutbildningar.

---

<sup>31</sup> Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, Ramböll, dec 2011.



## **5 Förslag till effektiviseringsåtgärder**

Studien visar att handläggningstiderna för tillståndsärenden har ökat under perioden för miljöbalksärenden, medan de har varit relativt konstanta för nätkoncessionsärenden. Den ökade ledtiden för miljöbalksärenden beror på att antalet ärenden har ökat, främst vindkraftsärenden, men även på att tiden för komplettering och remittering har ökat. Av detta framgår att kvaliteten på ansökningshandlingarna som lämnas in till tillståndsmyndigheten är en viktig faktor som påverkar den totala ledtiden för ett ärende.

Eftersom det är troligt att ärendetillströmningen kommer att öka även i framtiden, som en följd av en fortsatt utbyggnad av vindkraft och ramdirektivet för vatten, finns en stor risk för att ledtiderna kommer att fortsätta att öka om inte åtgärder vidtas för att effektivisera processerna.

Enligt Energimyndighetens bedömning bör målet vara att det i genomsnitt tar 26 veckor (ett halvår) från det att en komplett ansökan inkommit till tillståndsmyndigheten tills det att beslut fattats. Detta är i enlighet med målet som regeringen formulerat för B-ärenden i MPD-koncentrationsuppdraget och även med det interna mål som Energimarknadsinspektionen har för nätkoncessionsärenden (målet gäller dock för 80 % av ärendena). Det skulle innebära att handläggningstiden, från remittering av ansökan till beslut, för ärenden som rör förnybar elproduktion behöver förkortas med en dryg tredjedel jämfört med idag. Målet bör också vara att kompletteringstiden ska förkortas. Även handläggningstiden för nätkoncessioner, som ligger mellan 32 och 36 veckor, skulle behöva förkortas för att nå Energimarknadsinspektionens mål för handläggningstid av dessa ärenden.

Nedan presenteras ett antal åtgärder som syftar till att effektivisera processerna. Åtgärdsförslagen baseras i första hand på beskrivningen av brister och hinder i kapitel 3. Problembilden beskrivs endast kortfattat här, för en utförligare beskrivning hänvisas till kapitel 3.

### **5.1 Översyn av lagstiftningen**

En möjlig väg att effektivisera prövningsprocessen vore att samordna prövningen av olika sakfrågor som berör anläggningar som producerar förnybar el, som exempelvis prövning enligt artskyddsförordningen och biotopskyddet, och hantera dessa frågor inom miljöprövningsdelegationernas prövning enligt 9 kapitlet miljöbalken. Därför bör en översyn av lagstiftningen genomföras med syfte att föreslå en förenklad, mer samordnad och ändamålsenlig lagstiftning.

## **5.2 Ta fram vägledning för samråd, MKB och tillståndsansökan**

För att säkerställa att samråd och samrådssunderlag är av tillräckligt god kvalitet och för att förkorta tiden för komplettering av tillståndsansökan behöver vägledningar för samråd, MKB och tillståndsansökan utvecklas. Det är viktigt med vägledningar som kan förtydliga myndigheternas krav på underlaget i tillståndsprocessen och göra så att kraven blir mer enhetliga för alla aktörer, oavsett vilken tillståndsmyndighet som handlägger ärendet. Det finns redan idag ett antal vägledningar på Naturvårdsverkets och andra aktörers hemsidor, men dessa utnyttjas inte i någon större utsträckning, troligen på grund av att de inte är kända av aktörerna. Därför bör arbetet omfatta att se över vilken form av vägledningar som aktörerna har behov av och även hur dessa bör kommuniceras ut.

Ett lämpligt sätt att göra vägledningar gällande vindkraftsanläggningar tillgängliga vore att publicera dessa på "Vindbrukskollen", den webbaserade databas som för närvarande byggs upp med information om samtliga befintliga och planerade vindkraftsverk i Sverige, som kommer att lanseras inom kort på [www.vindlov.se](http://www.vindlov.se). Inom Vindbrukskollen kommer mallar att tas fram för tillståndsansökningar för vindkraftsparker, för att projektörer ska kunna skicka in sina tillståndsansökningar till tillståndsmyndighet via Vindbrukskollen.

## **5.3 Ta fram vägledning för att handlägga kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken**

I syfte att förhindra sena svar och svar som innehåller villkor från kommuner vid tillstyrkan av vindkraftsetableringar enligt 16 kap. 4 § miljöbalken bör vägledning tas fram för hur kommunerna ska handlägga ärenden som rör denna bestämmelse. På så sätt bör tillämpningen bli mer enhetlig i landet.

## **5.4 Förstärkning av personella resurser för hantering av tillståndsfrågor**

För att undvika att ledtiderna fortsätter att öka i takt med att antalet tillståndsärenden ökar, kommer det att krävas förstärkta personella resurser på tillståndsmyndigheterna.

Översynen av de personella resurserna bör dock ske inom ramen för eller i samverkan med de pågående utredningarna om prövning av B-verksamheter (se avsnitt 2.2) och prövning av vattenverksamhet (se avsnitt 3.2.1). Detta eftersom båda dessa utredningar kommer att resultera i ett antal förslag till effektiviseringsåtgärder hos tillståndsmyndigheterna, som troligen påverkar resursbehovet.

Ökat resursbehov gäller inte enbart tillståndsmyndigheterna utan även de myndigheter som tillståndsmyndigheterna ska samråda med. När det gäller vindkraftsärenden finns ett behov av att förstärka de personella resurserna på Försvarmakten som handlägger tillståndsärenden så att hanteringen kan gå snabbare än

idag. Kortare ledtider skulle även kunna vara ett sätt att minska problemet med att Försvarsmakten ändrar ståndpunkt under ett tillståndsärendes gång.

## **5.5 Bättre informationsspridning**

För att tillmötesgå behovet av ökad kunskap om vindkraften och gällande regelverk genomför Energimyndigheten en informationssatsning riktad mot kommunerna. Informationssatsningen kommer att fokusera på de kunskapsunderlag som kan användas i planeringen som finns tillgängliga genom kunskapsprogrammet Vindval, forskningsprogrammet Vindforsk och nätverket för vindbruk m.m. Informationssatsningen kommer att ske inom ramen för de seminarier som länsstyrelserna planerar för kommunerna inom nätverket för vindbruk med start under hösten 2012.

Energimyndigheten planerar även att se över möjligheterna att utveckla ett diskussionsforum på Vindlovs hemsida, med syfte att möjliggöra diskussioner om sakfrågor och erfarenhetsutbyten, vilket efterfrågats av kommunerna. Vidare kommer publicering av rättsfall som rör vindkraftsärenden att ske kontinuerligt fr.o.m. hösten 2012 på Vindlovs hemsida

## **5.6 Ökad dialog mellan Försvarsmakten och övriga aktörer om vindkraften**

För att minska konflikterna mellan vindkraftens och Försvarsmaktens intressen bör kunskapsläget om vindkraftens påverkan förbättras inom Försvarsmakten. Det kan bland annat ske genom en ökad dialog mellan berörda aktörer. Några områden där dialoger bör utvecklas är:

- Energimyndigheten och Försvarsmakten påbörjar ett samarbete för att hitta ytor där vindkraft och flygverksamhet kan samexistera.
- Att Försvarsmakten - för de flygplatser som nyttjas av såväl civila som militära verksamheter- tillsammans med de aktörer som är ansvariga aktörer för landets civila flygplatser, tar fram gemensamma riktlinjer för hur hinderfria ytor för flygplatser ska utformas. Syftet är att utan inskränkning av militära intressen eller säkerhetsintressen öppna delar av idag stängda områden med bra vindresurser för etablering av vindkraft. Hänsyn ska naturligtvis tas till de särskilda behov som föreligger av säkerhetsskäl.
- Det är också angeläget att Försvarsmakten utvecklar en tydligare dialog med Länsstyrelserna och Boverket kring arbetet med försvarets riksintressen. Länsstyrelserna har en central roll när det gäller riksintressena, både för att de (vissa) är tillståndsgivande myndigheter och eftersom de har möjlighet att ta del av hemlig information kring Försvarsmaktens intressen regionalt.



## **5.7 Tydligare besked från Försvarsmakten**

En möjlig åtgärd för att minska problemet med ändrade ställningstagande från Försvarsmaktens sida är att Försvarsmakten i sina beslut tydligt anger under vilka premisser beskedet är giltiga.

## **5.8 Stöd till tekniska anpassningar för att reducera påverkan**

Tekniska anpassningar för att kunna reducera påverkan från vindkraften bör arbetas fram, som exempelvis att anpassa utformningen av verken så att radar-målytan minskar och att se över möjligheten att nyttja flerantennteknik för radio-länkar. Det kan bland annat ske genom att Energimyndigheten ger stöd till sådana projekt.

## **5.9 Fortsatt forskning kring vindkraftens miljöpåverkan**

Utvecklingen mot allt större vindkraftsverk och vindkraftsparker och den höga utbyggnadstakten i landet gör att det är av stor vikt att fortsätta att följa upp vindkraftens miljöpåverkan, i synnerhet påverkan från storskaliga vindkraftsparker. Därför bör forskning om vindkraftens miljöpåverkan tilldelas medel så att den kan fortsätta även efter 1 juli 2013 (som är slutdatum för kunskapsprogrammet Vindval).

## **5.10 Utveckling av nätanslutningsregler för att ta bort tröskeeffekten**

Ellagens regler om anslutning till elnät bör utvecklas så att tröskeeffekten tas bort. En modell bör införas som innebär att en producent endast ska betala en sådan del av den totala kostnaden för den nödvändiga nätförstärkningen som motsvarar varje producents andel av den totala anslutningskapaciteten.

## **5.11 Översyn för att bättre integrera elnätsfrågan i den fysiska planeringen**

Med syfte att utveckla en mer långsiktig elnätsplanering och för att undvika att elnätet blir en flaskhals vid utbyggnaden av förnybar elproduktion bör Boverket ges i uppdrag att ta fram förslag hur elnätsfrågan kan integreras bättre i den fysiska planeringen. Energimyndigheten bör också se över frågan om riksintresse för energidistribution i det pågående arbetet med översynen av riksintressen för vindbruk.

## **5.12 Utfärdande av förordningsmotiv för 22a § i ellagen**

Utvecklingen mot allt större vindkraftverk och större vindkraftsparker gör att det kan finnas ett behov av en ännu mer generös tolkning av vad som sker idag av undantaget från kraven på nätkoncession för interna nät i 22 a § och 30 § i förord-

ningen (2007:215) om undantag på nätkoncession enligt ellagen. Därför bör regeringen utfärda ett förordningsmotiv som tydliggör hur undantaget från koncessionsplikt enligt 22 a § bör tillämpas. Förordningsmotivet kan lämpligen utfärdas i samband med att en ändring görs i förordningen.