



2024-11-07

Så accelererar vi tillståndsprocessen

Förslag för en förenklad och förkortad tillståndsprocess för vindkraft

Denna PM är dels ett direkt inspel till den pågående Miljöutredningen KN 2023:02 och utgör samtidigt en sammanställning av andra delar som behöver ändras för att påskynda tillståndsprocessen för vindkraft i Sverige.

Vindkraft är en del av den gröna omställningen

Klimatförändringarna påverkar alla världsdelar i form av bland annat torka, översvämning, försurning av haven, och stigande havsnivåer. Bekämpning av klimatförändringarna är kritiskt samtidigt som samhället måste anpassa sig till ett förändrat klimat. Stråvan efter att begränsa klimatförändringarna i linje med Parisavtalet och 1,5-gradersambitionen, ökar efterfrågan för förnybar energi. Förnybar energi är det snabbaste och mest kostnadseffektiva sättet att minska utsläppen.¹

Det pågår en stor klimatomställning i Sverige där industrier och transporter håller på att elektrifieras. För att denna utveckling ska kunna fortsätta behövs mer el och vindkraft är det kraftslag som kan byggas ut i tillräckligt stor omfattning på kort sikt. Detta är en utveckling som efterfrågas av samhället, men endast kan genomföras av vindkraftsprojektörerna. Därför är det viktigt att projektörer och myndigheter arbetar tillsammans för att skapa den efterfrågade utvecklingen. På samma sätt som vindkraftsprojektörerna arbetar för att ta fram projekt med så liten påverkan som möjligt, behöver också myndigheterna samarbeta för att leverera tillstånd så snabbt och effektivt som möjligt.

Bakgrund - tillstånd för vindkraft kan ta upp till 10 år idag

Vindkraft tar idag längre tid än annan tillståndsprövad verksamhet

Vindkraftsärenden tar generellt längre tid att pröva enligt Miljöbalken jämfört med exempelvis prövning av en industrietablering i ett industriområde. Bakgrunden är att vindkraft i de flesta fall berör stora områden på platser där endast skogsbruk bedrivits tidigare. Det innebär att prövningarna blir komplexa med olika artskyddsfrågor, många närboende och andra intressenter och en omfattande remisshantering. Då många känner sig berörda överklagas också ärendena i en stor omfattning.

Vindkraftsärenden har även en prövningsinstans ytterligare (dvs Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation s.k. MPD som utgör första instans) i jämförelse med större industriverksamheter (A-verksamheter) som enbart prövas av Mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstol. Det finns även en kommunal tillstyrkanprocess som löper parallellt med miljöprövningen och som ofta fördröjer eller i värsta fall sätter stopp för processen. Statistik som ofta används idag visar att det tar i genomsnitt 35 månader från ansökan lämnas in till laga kraft vunnit beslut², vi menar att denna statistik inte visar den sanna bilden. Den statistiken innefattar nämligen även ärenden där ansökaren dragit tillbaka sin ansökan på grund av det kommunala vetot. Den genomsnittliga tiden för miljöprövade projekt som når hela vägen fram till att förverkligas är längre.

¹ IPCC report 2023 https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

² Westander 2023 Handläggningstider landbaserad vindkraft 2014 till 30/6 2023

OX2 har utvecklat vindparker på land i över 20 år i Sverige. Tillståndstiden har bara ökat de senaste åren trots att vi har byggt fler parker och borde som samhälle ha en bättre rutin på detta. Det är inte sällan som ett ärende kan ta upp emot 10 år från ansökan till laga kraftvunnet beslut.³

Tillståndstiden i Sverige tar längre tid än andra länder

Wind Europes sammanställning visar också att Sverige har bland de längsta tillståndstiderna i Europa.⁴ Att Sverige sticker ut har dels att göra med att lagstiftningen kring artskydd varit mer omfattande i Sverige, det stora antal olika myndigheter som är involverade i processen, den samrådsprocess vi har, samt större möjligheter att överklaga än i andra länder. Att prövningarna för denna typ av ärenden tar så lång tid skapar i sin tur en ny utmaning, nämligen att lagstiftning och andra förutsättningar hinner ändras under projektets gång. Förnyad lagstiftning och praxis kan medföra att projekten riskerar återförvisning till första instans, vilket avsevärt förlänger prövningstiden. Det är också utmanande att definiera vilket inventeringsunderlag prövningen ska ta avstamp i eftersom arters användning av området förändras över tid, exempelvis kan skyddade arter tillkomma. När så sker förlängs processen med nya inventeringar. Leder ändringarna till en justering av område och eller föreslagna placeringar kan det krävas en ny omfattande remissrunda hos berörda myndigheter.

Förändringar krävs på fler håll än vad gäller miljötillstånd

OX2 menar i korthet att det behövs en uppstädning i tillståndprocessen för att både underlätta för svenska myndigheter och andra aktörer, effektivisera processen samt göra den mer transparent för vad som behövs för att få tillstånd. Några av de förslag vi för fram handlar om att ställa högre krav på Länsstyrelsen och andra berörda myndigheter att redan i avgränsningssamrådet klargöra ansökans omfattning och minska antalet gånger som en myndighet behöver tycka till om ett projekt. På så sätt behöver projekten inte ständigt komplettera med ny information, vilket i sin tur innebär att berörda inte behöver remitteras på nytt. Detta förslag är delvis med i *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning Prop. 2023/24:152* som nu är beslutad om. Mer åtgärder behövs dock då propositionen inte går tillräckligt långt för att uppfylla förnybarhetsdirektivets krav. I denna PM beskriver vi vad vi anser krävs för att få fart på tillståndprocesserna kring vindkraft i Sverige.

De viktigaste åtgärderna:

Tidsbegränsa tillståndsprövningen och tillåt att högre instans får sätta villkor

1. Tidsbegränsa tillståndsprövningen och tillåt att högre instans får sätta villkor
2. One-stop-shop går att lösa inom befintligt system
3. Nationell styrning av myndigheter
4. Tydlighet vad som ska krävas för en komplett ansökan
5. Ökad dialog
6. Förlängning av tillstånd ska inte kräva ny prövning
7. Fler tillstånd bör hanteras inom prövningen
8. Tiden för både igångsättning och för drift (tillståndstiden) bör starta vid senaste tillståndet
9. Säkra att överklaganden är giltiga och korta tider för överklagan
10. Rättssäker hantering av tillstyrkansprocessen

1. Tidsbegränsa tillståndsprövningen och tillåt att högre instans får sätta villkor

Prövningen i miljöprövningsdelegationen tar normalt ca två år från inlämnad ansökan till beslut. Därefter överklagas i stort sett alla ärenden till Mark- och miljödomstolen (MMD), där prövningen också tar upp till två år. Därefter kan domen överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som är den slutgiltiga instansen som utvecklar praxis. Ärenden i MÖD tar också tid, dels för att bestämma om de ska ta upp fallet (minst 6 mån) dels för att besluta i ärendet, totalt ca 1-1,5 år. För att tillföra Sverige ny el, i tid utifrån de stora samhällsbehov som finns, skulle det behöva instiftas regler för hur lång tid

³ Projekt Hälsingeskogen

⁴ <https://windeurope.org/policy/topics/permitting/>

en prövning totalt får ta från inlämnad ansökan till laga kraftvunnet beslut. Vi har även sett goda exempel på att Länsstyrelse och bolag kan arbeta med gemensamma tidplaner för prövningen, vilket innebär att prövningen kan effektiviseras. Tidsfristerna behöver överensstämma med reglerna i Förnybarhetsdirektivet. För att nå begränsade handläggningstider kommer sannolikt mer resurser behövas till prövningsinstanserna.

Ett annat sätt att korta ärendetiderna i domstolarna är att möjliggöra för en högre instans att sätta villkor. Idag om ett ärende är överklagat till MMD utan att MPD satt villkor behöver MMD återvisa ärendet tillbaka till MPD för att det ska bli avgjort.

2. One-stop-shop går att lösa inom befintligt system

En utmaning i Sverige är raden av olika myndigheter som är inblandade i tillståndsgivning för ett och samma projekt. Detta innefattar både myndigheter som är remissinstanser och som är prövningsmyndigheter. Här går det med enklare justeringar peka ut Länsstyrelsen (landbaserat) och miljödomstolen (havsbaserat) som det överordnade organet som med tydlighet kan väga och filtrera vilka frågeställningar som andra myndigheter kommer in med som ska anses vara viktiga.

3. Nationell styrning av myndigheter

Även med kortare tider och en one-stop-shop är det inte säkert att vi får en ökad snabbhet i tillståndshandlingen. Den politiska viljan måste också leda vägen. Nationella mål och regleringsbrev måste styra hur myndigheter arbetar tillsammans med näringslivet för att nå de energipolitiska målen och lyckas med den gröna omställningen. Sverige bör också väga klimatnyttan tyngre, dvs införa förslag från redan processade utredningar (Klimatråtsutredningen). I varje enskild tillståndprocess behöver avvägningar genomföras utifrån en helhetssyn av vad som gagnar samhället bäst. I dagsläget upplever vi att fokus från myndigheter endast är att bevara varje enskilt intresse som den myndigheten har att bevaka.

Klimatförändringarna påverkar alla ekosystem och har stora konsekvenser för den svenska naturmiljön. Många arter riskerar att minska i antal, försvinna eller vara tvingade att förflytta sig till nya områden. Vissa arter kommer att få minskat livsutrymme och hotas av utrotning, medan andra kan få möjligheter att etablera sig i nya miljöer. Nollalternativet där vi inte bygger ut förnybar energi för att minska den fossila användningen är inte ett reellt nollalternativ utan innebär kraftigt förändrade livsvillkor för alla arter.

Det bör därmed ligga på alla myndigheters bord att verka för att möjliggöra klimatomställningen och väga respektive ansökans bidrag i förhållande till påverkan. Som tydligt exempel kan anges hur artskyddslagstiftningen fortfarande, trots reformering senaste åren, fungerar hindrande. Trots att utformningen av vindkraftsprojekt förhåller sig till rådande praxis vad gäller skyddsavstånd till olika fågelarters habitat, samt anlidade ornitologer anser att projekten inte kommer påverka arten på populationsnivå, kommer fler och fler domar där man bedömer att en negativ påverkan på arten inte helt kan uteslutas. Återigen, behöver Sverige väga klimatnyttan tyngre också med tanke på klimatets påverkan på skyddade arter.

Vi behöver genom dialog och samverkan hitta effektiva arbetssätt och skifta fokus från att myndigheter och näringsliv är "motparter" till ett samarbetsfokus, för att nå en hållbar utveckling. Vi vill också särskilt framhålla behovet av tydligt direktiv till Försvarsmakten att arbeta för samexistens med elproduktion och energisäkerhet och vi ser därmed även ett resursbehov på deras sida.

4. Tydlighet om vad som krävs för en komplett ansökan

Givet den varierande omgivningen för en vindpark krävs att många olika inventeringar och utredningar genomförs. Osäkerheterna i ansökans omfattning leder till att ansökan kan komma att behöva kompletteras i absurdum. Vi efterfrågar tydligare vägledning från Länsstyrelserna gemensamt om med vilken metodik och under hur lång tid fågel- och fladdermusinventeringar ska genomföras för att bedömas tillräckliga. Vi efterfrågar också tydliga och likvärdiga kriterier för prövning av ansökan i alla miljöprövningsdelegationer och därmed även en större tydlighet om vad en ansökan behöver innehålla för att vara komplett för bedömning av påverkan i förhållande till lagstiftningen.

Avgränsningssamrådet bör användas så som det är tänkt, för att klargöra vad som behövs för att ansökan ska bedömas komplett. Ställ krav på Länsstyrelsen och relevanta centrala myndigheter att delta aktivt i detta skede och ställa tydliga krav på ansökans omfattning, vad som behövs i form av utredningar och vilken omfattning på utredningar som bedöms rimlig. Detta för att undvika tidskrävande kompletteringsrundor under handläggningen.

Det är också lämpligt att ställa krav på att myndigheterna endast har möjlighet att yttra sig om kompletteringsbehov vid förfrågan om behov av kompletteringar, innan kungörelse. Därefter bör ytterligare krav på kompletteringar inte höras. För att minska processens omfattning vore det också lämpligt att endast myndigheter som yttrat sig i samrådet kan yttra sig om kompletteringskrav och sedan ha rätt att överklaga beslutet.

5. Ökad dialog

Vi ser också att det behövs en ökad dialog under samrådet och att fler frågor kan klaras ut redan innan ansökan tas fram. I detta har branschen en stor roll att spela men det är även viktigt att myndigheter och andra intressenter deltar i dialogen med syfte att lösa frågor i ett tidigt skede. Genom att öka dialogen med myndigheterna m.fl. och bättre förstå vilken typ av underlag som kommer att krävas samt sammanställa underlaget kort och koncist kan även omfånget på ansökningarna minska vilket kan leda till kortare handläggningstider.

6. Förlängning av tillstånd ska inte kräva ny prövning

I den beslutade propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* föreslås att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet ska tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen. Vår erfarenhet är dock att ett ändringstillstånd tar i stort sett lika lång tid att pröva som ett helt nytt tillstånd när det gäller vindkraft. Det är i stort sett samma krav på utredningar och samma process och överklagandemöjligheter som gäller, som för ett nytt grundtillstånd. Vi ser därför att processen underlättas när det gäller ändringstillstånd, så att det i realiteten innebär en snabbare handläggning.

Idag finns det i Sverige många äldre vindparker som börjar uppnå sin tekniska livslängd eller av andra anledningar skulle kunna ersättas med nya mer effektiva verk på platsen. Dessa platser är redan ianspråktaga och man har stor kunskap om vad vindkraft innebär på platsen, både när det gäller miljöpåverkan men även kunskapen om vindkraft hos närboende. Vi anser därför att ersättning av vindkraftverk med nya, moderna verk på en plats s.k. repowering bör falla inom ramen för ändringstillstånd och miljöpåverkan bör jämföras mot befintligt projekt som nollalternativ istället för inget vindprojekt alls.

Vi har också erfarenhet av att vindkraftverkens tekniska livslängd ofta är längre än tillståndstiden. Det kan dels bero på att vindkraftverkens tekniska livslängd har ökat snabbt de senaste åren och dels att tillståndstiden regleras från laga kraftvunnet tillstånd och att det i många fall därefter har tagit ett antal år att möjliggöra nätanslutning av parken, vilket innebär att förlängd igångsättningstid har behövt sökas. Det har i sin tur inneburit att drifttiden i enlighet med meddelad giltighetstid för tillståndet blir kortare än vindparkens tekniska livslängd. Enligt propositionen *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* ska tillståndets giltighetstid förlängas i högst tre år med underlag som inte omfattar en miljökonsekvensbeskrivning. Vi anser dock att tillståndstiden på ett förenklat sätt bör kunna förlängas under längre tid än tre år för att undvika att vindparker inte behöver monteras ner i förtid, vilket innebär ett resursslöseri.

7. Fler tillstånd bör hanteras inom prövningen

Något som också skulle underlätta och snabba på etableringen av vindkraft är om fler frågor kunde hanteras inom tillståndsprövningen enligt 9 kap. miljöbalken. Vi har erfarenheter från projekt i Norge, där tillstånd för vindkraftparker på ett mer omfattande sätt innefattar det som behövs för att bygga hela anläggningen, som anslutningsvägar, tårter, byggnader och elnät. Detta hanteringssätt innebär kortare tidsåtgång från projektid till färdigbyggt vindpark och också en större trygghet för vindkraftsprojektören, då det blir färre tillstånds-/anmälnings-/eller dispensförfaranden med separata möjligheter till överklaganden. Det innebär också att energiproduktionen snabbare kommer samhället till del.

Vi föreslår därför att det genomförs en översyn av om fler tillstånd, anmälningar och dispenser kan hanteras inom tillståndsprövningen enligt 9 kap. MB. Vi ser att den anmälan om vattenverksamhet som behöver genomföras om mindre vattendrag inom projektområdet ska passeras, skulle kunna ingå i den prövning Miljöprövningsdelegationen genomför och regleras med generella skyddsvillkor för projektområdet. Risken om olika delar av vindprojekten prövas i ett antal separata prövningar är att tillståndet för vindparken hinner förfalla innan andra nödvändiga tillstånd hunnit vinna laga kraft. Vi kan också se att vissa frågor kan hanteras genom föreskrifter och tydligare generella krav och därmed lyftas ut ur prövningen.

8. Tiden för både igångsättning och för drift (tillståndstiden) bör starta vid senaste

En fråga som inte regleras direkt i lagstiftning utan är en praxisfråga är tidsdispensen för igångsättning. Idag räknas den efter lagakraftvunnet beslut. Efter detta kan det ta ytterligare tid att erhålla koncession för nät etc. Vi anser att det bör gå att räkna från sista erhållna tillståndet avseende park eller anslutning dvs då det de facto finns en chans att kunna sätta igång projektet. Drifttid, alternativt tillståndstid, bör starta när vindparken är igångsatt.

9. Säkra att överklaganden är giltiga och korta tider för överklagan

Minska tiden för överklagandeprocess som idag ofta kan ta 3-4 år i anspråk. Begränsa eller tydligt definiera hur sakägarkretsen ska se ut. Vi föreslår att endast de som yttrat sig i samråd och i första instans bör kunna överklaga. Inför även en symbolisk kostnad för att få överklaga, likt demonstrationsrätten.

10. Rättssäker hantering av tillstyrkansprocessen

En annan viktig fråga att lösa ut är en rättsäker hantering av tillstyrkansprocessen. Miljötillståndet får inte ges före dess att kommunerna har lämnat sin tillstyrkan. I övrigt finns det ingen tydlighet i när kommunerna måste fatta besked om tillstyrkan, detta kan ibland innebära att tillståndsprocessen drar ut på tiden då kommunen inte tagit ställning eller de hänvisar till nationella processer. Det behöver bli tydligare när kommunerna ska ge sitt besked, de behöver även motivera sitt beslut samt viktigast av allt - ett jakande besked ska gälla under hela tillståndsprocessen.

Om OX2

Företaget grundades i Sverige och har härifrån vuxit till att bli en av de ledande utvecklarna av förnybar energi i Europa och Australien. Sverige är vår bas och här har vi hittills startat byggnation av cirka 2 200 MW, motsvarande en investering på över 25 miljarder kronor i svensk energiproduktion. Vi ser det som vårt ansvar att fortsätta bidra till Sveriges mål om en fördubbling av elproduktionen till 2045 och att möta de kortsiktiga behoven. Under 2023 omsatte OX2 cirka 7,8 miljarder kronor. Företaget har cirka 500 medarbetare och huvudkontor i Stockholm. OX2 ägs av EQT, en av världens största privata investerare. www.ox2.com