



LUND UNIVERSITY

Målkonflikter och planeringsproblem

Några perspektiv från elområdet

Johansson, Bengt

2023

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Johansson, B. (2023). *Målkonflikter och planeringsproblem: Några perspektiv från elområdet*. (IMES/EESS report; Vol. 128). Miljö- och energisystem, LTH, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Målkonflikter och planeringsproblem

Några perspektiv från elområdet

Bengt Johansson

IMES/EESS Rapport 128



LUND
UNIVERSITY

Dokumentutgivare/Organization, Dokumentet kan erhållas från/ The document can be obtained through

LUNDS UNIVERSITET
Miljö- och energisystem
Box 118
SE-221 00 Lund, Sverige
Telefon: int+46 46-222 86 38
Telefax: int+46 46-222 86 44

Dokumentnamn/Type of document Rapport

Utgivningsdatum/Date of issue 2023-01-21

Författare/Author(s) Bengt Johansson

Dokumenttitel och undertitel/Title and subtitle

Målkonflikter och planeringsproblem. Några perspektiv från elområdet.

Abstrakt/Abstract

Den klimatdrivna energiomställningen innefattar en omfattande elektrifiering som leder till ett behov av snabb utbyggnad av såväl elproduktion som eldistribution. I debatten lyfts ett antal hinder fram för en snabb utbyggnad av elsystemet: i) långa processer försenar utbyggnaden av ny kapacitet, ii) processernas utfall är alltför oförutsägbara, iii) energiomställningen prioriteras för lågt i tillståndprocesserna, iv) det finns en politisk risk (fr a vad gäller kärnkraft) som förhindrar utbyggnad av produktionskapacitet.

I föreliggande rapport diskuteras olika utmaningar kopplade till planering och lokalisering av dessa verksamheter. En central fråga är om och på vilket sätt befintliga förslag för att öka hastigheten i omställningen kan påverka olika samhällsmål och intressen liksom möjligheterna att bevara andra värden i samhället som delaktighet, inflytande och rättssäkerhet som skapar förutsättningar för att politiken ska uppfattas som legitim. En slutsats är att målkonflikter aldrig helt kan undvikas och att det därför måste finnas metoder och processer för att skapa acceptabla kompromisser mellan dessa.

Nyckelord/Keywords

Målkonflikter, elnät, planering, reglering.

Omfång/Number of pages 43

Språk/Language Svenska

ISRN ISRN LUTFD2/TFEM-- 23/31 19--SE + (1- 43)

ISSN 1102-3651

ISBN 978-91-86961-54-1

Intern institutionsbeteckning/Department classification

IMES/EESS Rapport No. 128
Lund 2023

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning.....	7
1 Inledning.....	8
1.1. Bakgrund.....	8
1.2. Syfte och frågeställningar.....	9
1.3. Avgränsningar och fokus för studien	10
2 Elkapacitetsproblemet – vad handlar det om?.....	11
2.1 Nya områden för elefterfrågan	11
2.2 Energiomställningen skapar ett nytt eltilförselsystem	12
2.3 Ett system i snabb förändring.....	12
2.4 Uppfattade problem.....	13
3 Planeringssystem och regelverk.....	15
3.1 Planering av relevans för elsystemets utbyggnad	15
3.1.1 Produktions- och elnätsplanering	15
3.1.2 Fysisk planering	17
3.1.3 Havsplanering	18
3.2 Reglering.....	18
3.2.1 Tillståndsprövning enligt miljöbalken.....	18
3.2.2 Koncessionsprövning för elnät.....	20
4 Målkonflikter i beslutsfattandet.....	21
5 Analys av olika sätt att lösa existerande problem.....	23
5.1 Långsamma processer.....	23
5.2 Oförutsägbarhet skapar investerarrisk	24
5.3 Prioriteringar av motstående intressen.....	26
5.4 Kategorisering av olika lösningar	27
6 Avslutande diskussion.....	29
Bilaga - Tidigare utredningar- problembilder och förslag på lösningar.....	31
B.1. Utredningen om en rättssäker vindkraftsprövning	31
B.2 Departementsutredning om anpassad miljöprövning för en grön omställning.	32
B.3 Klimaträttsutredningen	33
B.4 Miljöprövningsutredningen	34
B.5. Nätkoncessionsutredningen	35

B.6 Transportinfrastrukturkommittén.....	35
B.7 Fossilfritt Sveriges färdplan för elbranschen	36
B.8. Svenskt Näringslivs rapport "En miljöprövning för omställning och nya möjligheter"	37
B.9. Forskningsstudie från Uppsala universitet om vindkraftsprövning.....	39
B.10. SEI-studie om industriell avkarbonisering	39
Referenser	41

Förord

Denna rapport har tagits fram inom ramen för forskningsprojektet ”Elnätets politiska dimensioner – framtidens leveranssäkerhet i ett elektrifierat och klimatneutralt energisystem”, finansierat av Energimyndigheten (projektnummer 49258-1). Rapporten syftar till att bidra till diskussionen kring de uppfattade problem och utmaningar som finns kopplade till den pågående snabba omställningen av elsystemet. Den snabba omställningen kommer inte sällan i konflikt med de processer och regelverk som finns på plats för att reglera såväl elnätsutbyggnad som byggnation av vindkrafts- och andra produktionsanläggningar. Ett av syftena med dessa processer är att hantera olika former av mål- och intressekonflikter, vilket är en viktig aspekt av demokratiskt beslutsfattande.

Målet med denna rapport är att ge en pedagogisk översikt över de huvudsakliga utmaningarna och lösningarna inom området för att bättre förstå karaktären på dessa, vilka förutsättningar föreslagna lösningar har att fungera och i vilken grad lösningarna ger upphov till nya mål- och intressekonflikter.

Värdefulla synpunkter på tidigare utkast har erhållits från Karin Ericsson, Hannes Sonnsjö, Jamil Khan och Max Åhman.

Sammanfattning

Den klimatdrivna energiomställningen kommer att ställa omfattande krav på elsystemet. Ny förnybar produktionskapacitet och ny överföringskapacitet måste byggas i ett mycket snabbt tempo. Detta kommer att skapa utmaningar av två olika slag: i) att planera och bygga sådan kapacitet tar lång tid där det kan ta 10 år från idé till utbyggnad, ii) skalans i utbyggnaden kommer innebära ökad risk för konflikt med andra motstående individuella och samhällsliga intressen. Syftet med denna rapport är att spegla dessa utmaningar och analysera hur de lösningar som föreslås kan fungera, inte minst i vilken grad de bidrar till nya målkonflikter.

Utbyggnad av elproduktion och eldistribution påverkas av flera olika planerings- och regleringssystem. Det handlar om fysisk planering genom bland annat översiktsplanen, koncessionsprövning med därtill hörande miljöbedömningar samt tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Anläggningar i havet i svensk ekonomisk zon prövas genom särskild lagstiftning.

I debatten lyfts ett antal hinder fram för en snabb utbyggnad av elsystemet: i) långa processer försenar utbyggnaden av ny kapacitet, ii) processernas utfall är alltför oförutsägbara, iii) energiomställningen prioriteras för lågt i tillståndprocesserna, iv) det finns en politisk risk (fr a vad gäller kärnkraft) som förhindrar utbyggnad av produktionskapacitet.

Möjliga förslag på att korta processerna kan handla om mer resurser för ärendehantering hos myndigheter och bättre kvalitet på ansökningarna, mer samordnade processer, mer avgränsade miljökonsekvensbeskrivningar, kortare samråds- och överklagandetider och tydligare processledning från miljödomstolarna. Därutöver kan förutsägbarheten öka med tidigare beslut om tillåtlighet i processen inklusive eventuell kommunal tillstyrkan, med tydligare kriterier kring riksintressen och med en stärkt roll för den övergripande planeringen i relation till enskilda tillståndsbeslut. Flera av dessa förslag kan kräva ett förändrat perspektiv på miljöprövningens roll medan andra uppenbart skulle kunna leda till målkonflikter med andra samhällsmål inklusive processmål som inkludering och beaktande av olika aktörer och intressen.

Vad som uppfattas som rätt eller fel prioriteringar är i sig politiska frågor där klimat- och energipolitiska intressen och de ekonomiska intressena hos exploatörer möter lokala miljö- och näringslivsintressen, försvars- och flygsäkerhetsintressen. Här kommer det alltid att finnas målkonflikter och acceptabla kompromisser kommer att behöva sökas både på såväl nationell som lokal nivå.

1 Inledning

1.1. Bakgrund

Sverige och världen står inför en snabb omställning för att klara de ambitiösa klimatmål som beslutats inom ramen för Parisöverenskommelsen. I de flesta analyser av vad som behöver göras lyfts en kraftig elektrifiering fram som en central beståndsdel, se t ex Klimatpolitiska rådet (2022) och IPCC (2022). Det kommer i sin tur ställa höga krav på såväl ökad produktions- som distributionskapacitet. Dessutom måste förändringen gå snabbt. I många sammanhang klagas det på att det går för långsamt att bygga ut överföringskapacitet och ny elproduktion (t.ex. vindkraft) på grund av långa handläggningstider och motstående intressen.¹ Det har framförts många olika förslag på hur problematiken ska lösas som i olika grad fokuserar på att effektivisera själva handläggningsprocessen respektive att hantera målkonflikter.

Målkonflikter är av många olika slag och de är i princip omöjliga att helt undvika. Det handlar såväl om konflikter mellan olika samhällsmål, som konflikter mellan samhällsmål och enskildas intressen.² Det är naturligt att inte alla i samhället har samma prioriteringar och målkonflikter måste därför kunna hanteras, en process som kan vara tidskrävande om olika intressen ska komma till tals. Processen behöver vara legitim och ett sätt att uppnå det kan vara genom att man följer ett tydlig procedur (Hofmann, 2021). Olika perspektiv på rättvis omställning pekar ofta ut inkluderande processer och erkännande av olika gruppers intressen som en viktig aspekt utöver de rent ekonomiska fördelningsaspekterna.³ Att försöka forcera beslutsfattandet kan därför vara problematiskt om man vill skapa acceptans. Men procedurer kan förändras om behovet är påkallat men man får vara medveten om att en förändring kan medföra andra negativa sidoeffekter som behöver hanteras. Förändringar i regelverk och procedurer som minskar risken för dubbelarbete, ökade resurser hos myndigheter för snabb och effektiv handläggning, eller justeringar av regelverk för vilka frågor som ska ingå i prövningen av verksamheten och vem som får föra talan är exempel på sådana förändringar är exempel på förslag som lagts fram. Flera utredningar har på senare tid tillsatts för att studera hur processerna med inte minst miljötillstånd kan effektiviseras och

¹ Se till exempel Energiföretagen och Fossilfritt Sverige (2020).

² I Hildingsson och Johansson (2016) diskuteras specifikt målkonflikter mellan klimatomställningen och andra miljömål.

³ Se till exempel Liljenfeldt, (2017), Bennet m.fl. (2019), Kivimaa m.fl. (2021), Fuller and McCauley (2016).

förändras på andra sätt för att öka förutsättningarna för en snabb omställning.⁴ Även förutsättningarna för förtur för prövning av miljöförbättrande åtgärder har analyserats.⁵

I de politiska diskussionerna framträder ibland ett perspektiv som speglar en syn att behovet av en snabb utveckling av elsystemet skulle innebära skäl för särskild hantering i detta sammanhang. Men varför ett intresse skulle vara viktigare än ett annat problematiseras inte alltid. Det är inte självklart att det finns en enighet vilka samhällsmål som ska prioriteras gentemot andra. Det finns i stället ofta en inbyggd spänning mellan energiföretagens drivkraft att skapa vinster, konsumenternas önskan om låga priser och andra intressen såsom försvar, naturskydd, turism och rennäring. Denna spänning går inte att tänka bort utan måste beaktas när systemen förändras. Problemformuleringen blir här central där olika enskilda intressen ibland kan gömmas i argument om samhällsintresse. Det enskilda intresset behöver inte stå i motsatsförhållande mot samhällsintressen men det är viktigt att se att det kan finnas drivkrafter att gömma det enskilda intresset i ett mer ”säljbart” samhällsintresse.

Argumenteringen kring behovet av snabb utbyggnad av elnät och elproduktionskapacitet och en förväntad prioritering i samhällsplaneringen baserar sig på ett antal förgivettagna utgångspunkter av olika karaktär:

- Elförsörjningen är ett särskilt viktigt samhällsintresse
- Klimatfrågan bör prioriteras gentemot andra frågor
- Alla verksamheter ska kunna anslutas till nätet och använda el när de önskar
- Elpriset ska vara lika överallt oavsett geografiska förutsättningar

Det är inte självklart att alla beslutsfattare eller intressenter skriver under på dessa utgångspunkter.

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att öka förståelsen för hur förslag till förändring av planering och lagstiftning för att öka effektiviteten i systemet påverkar andra värden och vilka målkonflikter det leder till. Detta görs genom att besvara följande frågeställningar:

- Vilka regelverk och beslutsprocesser påverkar förutsättningarna för utbyggnad av elsystemets kapacitet?

⁴ Se till exempel Ds 2018:83, SOU 2019:30, SOU 2021:21, SOU 2021:53.

⁵ Ds 2018:83. Svårigheterna att bli definierade vad en miljöförbättrande åtgärd är gör att utredningen inte rekommenderar denna lösning.

- På vilket sätt är målkonflikter och motstående intressen tänkta att hanteras i de olika regelverken?
- Vilka problem med existerande regelverk och beslutsprocesser har formulerats? Vad är det för problem som ska lösas med hjälp av föreslagna reformer?
- I vilken grad skapar förslagen nya målkonflikter?
- Vilka effekter får förslagen på olika värden såsom effektivitet, transparens, rättssäkerhet, delaktighet?

1.3. Avgränsningar och fokus för studien

Frågan om planering och reglering som hinder för omställning och industriell utveckling lyfts i många sammanhang inte minst vad gäller olika former av gruvdrift och annan industriell verksamhet. Exempel på omtalade fall har handlat om tillståndsgivningen för järnmalmgruvan i Kiruna, kalkbrytning på Gotland och Preems raffinaderi i Lysekil. I denna studie kommer fokus vara på elsystemet och förutsättningarna mer specifikt för elproduktion och eldistribution. Det finns en hel del paralleller mellan områdena och en hel del förslag kring gruvbrytning och annan industriell verksamhet är av relevans även inom elområdet. Dessa beaktas men utgångspunkten är dess relevans inom elområdet. Mycket av diskussionerna idag handlar om elnätsutbyggnad och utbyggnad av vindkraftsanläggningar. Analysen kommer därför få en viss tyngd inom det området.

2 Elkapacitetsproblemet – vad handlar det om?

I detta kapitel beskrivs kortfattat de förändringar inom elförsörjningen som bidrar till många av de utmaningar som alltmer frekvent lyfts fram i energidebatten.

2.1 Nya områden för efterfrågan

Många scenarier pekar på snabbt ökande elanvändning i samhället under de kommande decennierna. Det handlar framför allt om en ökad elektrifiering av industri och transporter men även om ”nya” användningsområden som datahallar m.m. (Energimyndigheten, 2021; Svenska Kraftnät, 2021). I scenarierna står industrin för den klart största potentiella ökningen av el då det inte enbart handlar om en ökad elektrifiering av befintliga anläggningar med syfte att minska utsläppen utan även av en expansion av verksamheter som ett svar på en ökad efterfrågan på koldioxidsnåla produkter (Energimyndigheten, 2021). Scenarierna står i en tydlig kontrast till den historiska utvecklingen under de tre senaste decennierna under vilka elanvändningen varit stabil. Exakt hur utvecklingen kommer att se ut är osäkert vilket kan försvåra bedömningarna av behov av utbyggnad av infrastruktur.

Idag råder en obalans i elförsörjningen i Sverige där de södra elområdena har ett mer ansträngt läge på grund av liten egen produktionskapacitet och begränsad överföringskapacitet norrifrån samtidigt som områdena är kopplade till kontinenten. Detta speglar sig i betydande prisskillnader mellan elområdena i Sverige. Det uppfattas av många debattörer som ett stort problem och utbyggnad av överförings- och produktionskapacitet efterfrågas. I framtidsscenarierna ändrar sig bilden delvis som ett resultat av att en stor del av ökningen av elanvändningen förväntas ske i norra Sverige (elområde 1 och 2) på grund av elektrifieringen av existerande industri och att den förväntade expansionen av nya energiintensiva verksamheter i stor grad förväntas ske i den nordliga delen av Sverige (Svenska Kraftnät, 2021).

2.2 Energiomställningen skapar ett nytt eltilförselsystem

Den pågående energiomställningen har lett till ökad konkurrenskraft för förnybar energi, framför allt vindkraft, genom att den pågående utbyggnaden globalt drivit på teknikutveckling och andra läreffekter. Samtidigt har det under drygt fyrtio år pågått en process för att avveckla kärnkraften i Sverige, en energikälla vilken som mest har svarat för runt 50% av Sveriges elproduktion. Även om det inte idag finns någon plan för avveckling av dagens kärnkraft och det finns idéer om att bygga ny kärnkraft i framtiden antas i princip i alla framtidsscenarioer för Sverige en ökning av andelen el som kommer från vindkraft och solkraft. Dessa har två karaktäristika av betydelse här.

För det första är dessa väderberoende vilket ställer ökade krav på tillgång till tekniska lösningar för att balansera tillförsel och efterfrågan såsom gasturbiner, batterier, vätgas och flexibel elanvändning (se t ex Sköldberg m.fl., 2020). Nya marknadslösningar och incitamentssystem för att skapa drivkrafter för investeringar i detta kommer att vara nödvändigt.

Många studier (se t ex Roques et al., 2010; Merzic et al, 2015) pekar också på nyttan av en ännu sammankoppling av elmarknader genom att balansera fluktuerande produktionsförhållanden för väderberoende elproduktion. Väderförhållanden skiljer sig åt mellan olika geografiska områden och när det är vindstilla i ett område kan det blåsa ordentligt i ett annat och vice versa. Om dessa områden är ihopkopplade kan variationen i elproduktion minska. Det är ett skäl som kan motivera utbyggnad av ytterligare transmissionskapacitet.

För det andra karaktäriseras vind- och solkraft av att den produceras från ett stort antal utspridda anläggningar till skillnad från traditionella värmekraftsanläggningar. Elproduktionen kommer då bli synlig i miljön på ett helt annat sätt än tidigare och antalet potentiella konfliktpunkter ökar. Frågan om lokalisering av vindkraftverk har redan varit en brännande politisk fråga i många länder och landsdelar, där bland annat klimatnytta ska vägas mot andra miljöeffekter och andra samhällsintressen. I princip samtliga Sveriges kommuner har på något sätt varit berörda. Även utbyggnad av elnät innebär intrång i landskapet, vilket i många fall skapar konfliktpunkter.

2.3 Ett system i snabb förändring

Av stort intresse ur ett planerings- och regleringsperspektiv är de förväntningar på snabbhet såväl vad gäller introduktionen av elslukande ny klimatvänlig teknik och ny elproduktion med därtill hörande behov av utbyggnad av elnätet. I ett sammanhang där målbilden är noll nettoutsläpp till 2045, med snabba utsläppsminskningar dessförinnan, uppfattas de

planeringsperspektiv som är vanliga inom infrastrukturområdet av många som alltför långa. Processen innefattar flera olika planeringssteg och tillståndprocesser som i olika grad ska innehålla samråd, möjligheter att ställa krav på kompletteringar av beslutsunderlag samt att överklaga tagna beslut. Flera utredningar och studier har ägnat sig åt att hantera hur regelverk och planering ska kunna snabba på omställningen (se till exempel SOU 2019:30, SOU 2021:21, SOU 2021:53).

Den stora utbyggnaden kommer att leda till ett stort antal ärenden som kommer att ställa stora krav på handläggningsresurser. Detta kan påverka förutsättningarna för myndigheter och domstolar att hantera dessa ärenden inom rimlig tid om myndigheter och domstolar inte får tillskott av ekonomiska resurser. Det krävs också att lämplig kompetens finns tillgänglig för att kunna använda dessa resurser för att bibehålla eller än hellre öka hastigheten på dessa processer. Det gäller inte enbart hos myndigheter och domstolar utan även för de verksamheter som söker tillstånd för att säkerställa att ansökningar håller tillräcklig kvalitet för att kunna fungera som grund för processerna.

2.4 Uppfattade problem

I och med att elsystemdebatten har flutit upp på ytan har ett stort antal aspekter lyfts fram som potentiella problem av olika aktörer. En del av problemen är huvudsakligen av ekonomisk karaktär medan andra i högre grad är av planerings- och tillståndskaraktär. Inom det ekonomiska området lyfts ofta att dagens marknadslösning har bristande förmåga att ge adekvata incitament för planerbar produktion, balanstekniker liksom för övriga energisystemtjänster. Här finns olika synpunkter på lämpligheten att bibehålla dagens system för prissättning och i vilken grad detta behöver kompletteras med särskilda marknadsinstrument för systemtjänster. Dessa frågor står inte i centrum för föreliggande rapport.

Kopplat till planering och tillståndprocesser lyfts det fram ett antal aspekter som bedöms vara problematiska för en snabb omställning av energisystemet och som behandlas vidare i senare kapitel:

- Långa processer försenar utbyggnaden av ny kapacitet. Här kan det handla om problem med långa handläggningstider hos myndigheter och domstolar med upprepade krav på kompletteringar, utdragna samråd och överklaganden. Utbyggnaden kan behöva hanteras i flera processer med flera myndigheter involverade.
- Många aktörer uppfattar att energiomställningen prioriteras i alltför liten grad i tillståndprocesser. Det handlar i vägning mellan olika miljöintressen där man inte tycker att klimatfrågan får tillräcklig vikt gentemot lokala miljöintressen. Det finns

även synpunkter att totalförsvarets intressen står för starka och att det inte finns tillräcklig vilja hos försvarsintressena att anpassa sig och möjliggöra mer vindkraft. Även flygsäkerhetskraven på belysning på vindkraft anses av många indirekt leda till att vindkraftsutbyggnaden stoppas och att därför kraven i större grad borde anpassas till internationella flygsäkerhetskrav.

- Ett ytterligare problem som lyfts är en uppfattad oförutsägbarhet i processerna. Det kan handla om att kommuner sätter stopp för vindkraft i ett sent skede i planeringsprocessen, att bedömningen att vad som krävs av en ansökan och miljökonsekvensbeskrivningar är oförutsägbar och sägs kunna bero på enskilda handläggares prioriteringar. Det uppfattas också som ett problem att avvägningen mellan olika intressen i tillståndsbedömningen görs när planeringsprocessen är relativt långt gången. Följden blir att företagen får räkna med att flera av deras ansökningar inte blir godkända och därför många processer hålls i gång parallellt. Detta är resurskrävande för såväl företagen som för de myndigheter som ska hantera ansökningarna.
- Politisk risk som förhindrar investeringar i produktionskapacitet pekas ibland ut som ett problem. Detta argument kanske framför allt dyker upp i sammanhang som rör kärnkraften med de långa ledtider som traditionellt är förknippad med denna teknik och dess långa historik som ett politiskt konfliktfyllt område.

3 Planeringssystem och regelverk

Sveriges elsystem har utvecklats under lång tid och styrs av en blandning av marknadsrationalitet och reglering. Även om utgångspunkten är en fri marknad som är integrerad inom EU och för vilken ramarna sätts av EU:s energimarknadsdirektiv så innebär elsystemets karaktär av naturligt monopol att transmission och distribution fungerar som reglerade monopol. Elhandel och nätmonopol ska separeras för att elkonsumenterna fritt ska kunna välja elleverantörer. Priserna för distribution sätts inte fritt utan är föremål för reglering.

Den huvudsakliga regleringen av det svenska elsystemet återfinns i ellagen. Som utbyte för monopol (koncession) åläggs distributören ett antal krav vad gäller leveranssäkerhet, tillträdesrätt för producenter och användare samt prisreglering. Monopol inom transmission och distribution ska på så sätt inte hindra att nätet anpassas efter nya behov. Samtidigt är möjligheterna för nätägarna att bedriva produktion begränsade, vilket försvårar för dessa att bidra till att leveranssäkerheten kan upprätthållas då de inte kan investera i back-up i form av till exempel gasturbiner eller batterier utöver vad som behövs för att täcka interna förluster.

Den fysiska planeringen är i sin tur till stor grad ett kommunalt ansvarsområde. Sveriges kommuner har stort inflytande på hur marken ska användas inom dess geografiska område, men möjligheterna till att bygga produktion och distribution styrs också av miljöbalkens regelverk där förenligheten med miljömålen ska prövas och där avvägning mellan olika motstående intressen görs.

3.1 Planering av relevans för elsystemets utbyggnad

3.1.1 Produktions- och elnätplanering

Planeringsansvaret för framtida elproduktion och elnät faller på olika nivåer. Svenska kraftnät har ett övergripande systemansvar för kraftsystemets driftsäkerhet. Detta säkerställs på flera olika sätt både genom att man ansvarar för den momentana balansen i nätet, på medellång sikt genom att säkra en störningsreserv samt mer långsiktigt genom infrastrukturinvesteringar mm. Den långsiktiga planeringen kring denna beskrivs i systemutvecklingsplan (se t ex Svenska kraftnät, 2021). I den senaste planen diskuteras flera olika aspekter på utvecklingen:

i) hur nätet ska förnyas och förstärkas för att möjliggöra ökad elektrifiering, ii) hur kraftsystemets stabilitet ska hållas på tillräckligt god nivå samt iii) hur driftkritiska IT-system ska utformas för bibehållen säkerhet.

Regionala och lokala elnätsägare är ansvariga för investeringar i de nät de har koncession för. De styrs av de krav som ställs i ellagen som handlar om regler för anslutning av nya kunder, krav på tillförsäkerhet (t ex genom tillgänglighetsregler samt ersättningskrav vid avbrott). Elnätens möjlighet att täcka kostnaderna för dessa investeringar regleras i sin tur enligt ellagen och övervakas av Energimarknadsinspektionen. I och med det nya elmarknadsdirektivet kommer elnätsföretagen dessutom vara skyldiga att ta fram nätutvecklingsplaner. Enligt Energimarknadsinspektionen (2020) är syftet med dessa att öka transparensen kring de flexibilitetstjänster som behövs på medellång och lång sikt, och att ange planerade investeringar under de kommande 5–10 åren, med särskild tonvikt på den huvudsakliga distributionsinfrastruktur som krävs för att ansluta ny produktionskapacitet och nya förbrukare inklusive laddningsstationer för elfordon. Nätutvecklingsplanen ska även omfatta användningen av efterfrågefleksibilitet, energieffektivitet, energilagransanläggningar och andra resurser som elnätsföretag ska använda som ett alternativ till en utbyggnad av systemet.

Elleverantörer är balansansvariga och är därmed skyldiga att leverera den mängd el till konsumenterna som är avtalad. Deras planering görs mer på marknadsmässiga grunder och kan handla om prissäkring, långa kontrakt, utnyttjande av spotmarknad etc.

Elproducenterna i sin tur kan planera sina produktionsanläggningar utifrån att skapa lönsamhet baserat på investerings- och driftskostnader, bränslekostnader och förväntade elpriser. Planeringen hos dessa producenter syftar då främst skapa god lönsamhet för företaget. Sådana beslut kan dock komma systemen till godo genom de incitament företagen har att producera när tillgången på el är knapp och priserna höga. Det kan till exempel ske genom att inte fullt ut utnyttja vattenkraften när priserna är låga och i stället spara vatten i reservoarerna till tidpunkter med högre priser.

De olika rollerna innebär också att olika aktörer kommer att ha olika sorters planering. Medan elproducenter och elleverantörer framför allt styrs av marknadsförhållanden är såväl elnätsbolag som Svenska kraftnät i högre grad styrda av regelverk och av strategiska val:

Frågor som en planerare inom elsystemet behöver reflektera över:

- Hur kommer elanvändningen utvecklas?
- Vilka behov av ny elproduktion finns?
- Var finns efterfrågan och var ska elproduktionen lokaliseras?
- Vilket behov för nya elledningar finns? Hur ska detta behov skattas? Vilka värderingsgrunder ska ligga till grund för dessa skattningar?

Olika möjliga utgångspunkter som kan användas för att bestämma vilka investeringar som bör göras kan vara att bygga enligt prognos ("Predict and Provide"), att nya nät byggs utifrån vad som bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat, att bygga så att alla som vill ska ha en rätt att ansluta till näten eller att investeringarna ska säkerställa samma elpriser överallt.

3.1.2 Fysisk planering

Den fysiska planeringen handlar om att planera hur användningen av mark och vatten kan bli som mest ändamålsenlig och bidra till att olika samhällsmål kan uppnås. Den regleras genom plan- och bygglagen (PBL). Enligt denna är det en kommunal angelägenhet att planera mark- och vattenanvändningen i enlighet med lagens intentioner. Planläggningen ska (3 §), med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja:

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
- en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
- bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

På en övergripande nivå spelar den kommunala översiktsplaneringen en central roll. Dess syfte är att peka ut den övergripande inriktningen på den kommunala markanvändningen. I det ligger till exempel att identifiera lämpliga områden för elproduktion, inklusive vindkraft, samt eldistributionsanläggningar. I miljöbalken redovisas att elnätsanläggningar kan vara ett riksintresse och i översiktsplanen bör kommunen således reservera stråk och områden för elnätsändamål när kommunen bedömt att dessa är av allmänt intresse (Svenska kraftnät och Svensk Energi, 2014). För att kommunerna ska ha möjlighet att planera för elnät krävs att de har tillgång till lämpliga planeringsunderlag. Översiktsplanerna har ingen egen rättskraft men ska vägleda vid detaljplanering, bygglov och annan markanvändning. Det ska vara vägledande även för beslut enligt ellagen (Svenska kraftnät och Svensk Energi, 2014). I översiktsplanen ska allmänna intressen vägas emot varandra men inte enskilda intressen. I översiktsplanerna kan såväl lämpliga som olämpliga områden för vindkraft pekas ut. Detta blir sedan vägledande vid lokaliseringen och prövningen av miljötillstånd och bygglov för vindkraftverk. Detaljplaneringen är den process som mer specifikt bestämmer användningen av ett visst område. Den har till skillnad från översiktsplanen rättskraft. I plan- och bygglagen redovisas i detalj procedurer kring planeringsprocesserna inklusive krav på samråd,

möjligheter till överklaganden etc. Detta speglar lagstiftningens förhållningssätt till både deltagande och rättssäkerhet.

3.1.3 Havsplanering

Havsplaneringen regleras enligt miljöbalkens 4 kap 10§ och havsplaneringsförordningen (2015:400) och är baserad på EU:s ramdirektiv om havsplanering (2014/89/EU). Havsplanerna ska bidra till att:

- God miljöstatus i havsmiljön nås och bibehålls.
- Havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas,
- Samexistens främjas mellan olika verksamheter och samhällsområden.

Havsplanerna ska vara vägledande vid tillståndsprövning. Havsplanerna tas fram av Havs- och vattenmiljömyndigheten och beslutas av regeringen. Arbetet genomförs i samverkan med andra nationella, regionala och lokala myndigheter.⁶

Havsplanerna täcker territorialvatten samt den ekonomiska zonen. Det finns en överlapp med kommunernas planeringsansvar som gäller även i territorialvattnet, vilket sträcker sig 12 nautiska mil från kusten. Havsplanen ska vägleda myndigheter, kommuner och domstolar om hur havet bäst kan användas på olika platser. Även företag kan få vägledning genom planerna (www.hav.se) Enligt Havs- och vattenmyndigheten är samspelet mellan havsplaner och översiktsplaner viktigt. Samspelet innebär att det inte enbart är havsplanen som ska påverka kommunernas planer utan även det omvända, att kommunernas planer ska beaktas vid framtagandet av havsplaner.

Sveriges regering fattade i februari 2022 beslut om de första havsplanerna. I samband med det har uppdrag givits till Energimyndigheten att identifiera ytterligare lämpliga platser för havsbaserad vindkraft. Havs- och vattenmyndigheten har samtidigt fått uppdrag om att påbörja utredning om ytterligare nya områden.

3.2 Reglering

3.2.1 Tillståndsprövning enligt miljöbalken

Miljöbalken är den övergripande miljölagstiftningen och har inverkan på alla verksamheter med inverkan på miljön. Den beskriver de övergripande krav som ställs på alla verksamhetsutövare genom de allmänna hänsynsreglerna. Av särskilt intresse här är den

⁶ <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/svensk-havsplanering/havsplaneringsprocessen/samverkan-roller-och-ansvar.html>

tillståndsprövning som krävs för ett stort antal anläggningstyper där flertalet större energianläggningar ingår.

Regler för tillståndsprövning enligt miljöbalken inklusive miljökonsekvensbeskrivning återfinns i Miljöbalken, främst i kapitel 9, 16 och 17.

Processen om tillstånd för miljöfarlig verksamhet består av ett antal steg:

- Samråd och beslut om betydande miljöpåverkan
- Ansökan med miljökonsekvensbeskrivning
- Komplettering av ansökan
- Kungörelse och remiss
- Beslut om tillstånd
- Eventuellt överklagande

Enligt SOU 2015:43 tar processen från samråd till beslut om tillstånd i genomsnitt 115 veckor men det skiljer sig åt mellan branscher där det till exempel för gruvsdrift tar i snitt 130 veckor.

Miljöprövningen innebär ofta att hantera konflikter mellan olika intressen. Dessa intressen kan delas in i bevarandointressen och nyttjandointressen (Svenska Kraftnät and Svensk Energi, 2014). I bevarandointressena ingår stora opåverkade områden, ekologiskt känsliga områden, naturvärden, kulturmiljövärden samt områden lämpliga för friluftsliv (Svenska Kraftnät and Svensk Energi, 2014). Bland nyttjandointressena återfinns jord- och skogsbruk, rennäring, fisk- och vattenbruk, industriell produktion, energiproduktion och distribution, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering och totalförsvaret. Särskilt viktiga intressen kan klassificeras som riksintressen. Dessa riksintressen spelar en stor roll enligt miljöbalken där principen är att ett riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar det. Inte sällan kan olika riksintressen komma i konflikt med varandra.

I miljöbalken finns det ett särskilt villkor för tillstånd för vindkraft. Enligt miljöbalken krävs en tillstyrkan från den aktuella kommunen för att kunna fatta beslut om miljötillstånd för vindkraft. Detta krav har ifrågasatts i många sammanhang men vid införandet sågs det som en kompensation för att kommunernas möjlighet till inflytande begränsades när krav på bygglov för vindkraftverk med tillstånd enligt miljöbalken togs bort.

3.2.2 Koncessionsprövning för elnät

Koncession för elnät krävs enligt ellagen och regleras i lagens andra kapitel. Nätkoncession för linje får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av nätkoncession ska utvalda delar av miljöbalken tillämpas (2–4 kapitlet, 5 kap 3–5 och 18 §§), jämför föregående avsnitt. Miljöbedömningar ska göras i enlighet med miljöbalkens regler. I en ansökan om koncession ska bland annat redogöras för hur hushållningsreglerna enligt miljöbalkens andra kapitel ska uppfyllas. Miljökonsekvensbeskrivning ska bifogas. (SFS 2021:808) liksom uppgifter om vilka överenskommelser om markåtkomst som har fattats och vilka hinder för markåtkomst som föreligger. Samråd sker enligt miljöbalkens regler (Svenska Kraftnät and Svensk Energi, 2014)

Processen från planeringsstart till färdig ledning består av ett stort antal delar. Sonder (2022) delar in processen i fem olika delar. Först görs en nätutredning som innehåller förberedande aktiviteter som leder fram till beslut om att påbörja arbetet med att anlägga en ledning. Detta följs av samrådsfasen där nätägaren gör de aktiviteter som krävs för en ansökan om koncession. I nästa steg prövar och fattar Energimarknadsinspektionen beslut om nätkoncession. Detta beslut kan överklagas. I nästa steg påbörjas projektering som bland annat innebär att säkra tillgång till mark, söka tillstånd och dispenser som krävs samt att detaljplanera och förbereda för själva byggnationen. Även dessa tillstånd går att överklaga. Slutligen genomförs själva byggnationen. Det är enligt Svenska Kraftnät en tidskrävande process att göra utredningar och ha samråd för att ta fram de underlag som krävs för en koncessionsansökan (Svenska Kraftnät, 2021). Till det kommer att projektera, upphandla och bygga ledning. Enligt Svenska Kraftnät tar det 10–15 år från starten av arbetet med en transmissionsledning tills en färdig ledning är på plats (Svenska Kraftnät, 2021). Sonder (2022) skattar leddiderna som varande på ungefär samma nivå (7-15 år) för utbyggnad av transmissions- och regionnät.

4 Målkonflikter i beslutsfattandet

Många av de problem som uppfattas finnas idag handlar om långsamma processer och att energianläggningar (produktion och distribution) prioriteras alltför lågt jämfört med andra samhällsintressen samt att det uppfattas som oförutsägbart om en verksamhet kommer att tillåtas. Dessa faktorer beror bland annat på synen på politiskt beslutsfattande, vilken grad av delaktighet som bör eftersträvas samt i vilken grad beslut och avvägningar ska ske på politisk nivå och vad som ska ske genom lagtolkningar hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det kan också handla om vilken relation övergripande planering ska ha i relation till individuell tillståndsprövning (i vilken grad den senare ska bero på den förra). Strävan efter en snabb utbyggnad av elnät och produktionsanläggningar bidrar också till ett stort antal målkonflikter av olika slag.

- Målkonflikter miljö – övriga energipolitiska mål. Önskan att kombinera en ökad mängd förnybar el, en snabb elektrifiering av många transporter och industri och låga elpriser för att gynna svensk industris konkurrenskraft skapar flera målkonflikter. Ökat behov av elöverföring och ny förnybar elproduktion skapar ökad markintrång och potentiella konflikter med en önskan att bevara den lokala miljön. Önskan om låga priser skapar en drivkraft att ständigt söka de lönsammaste lokaliseringarna av t ex vindkraftsanläggningar vilka inte sällan kan vara lokaliserade inom områden som är särskilt värdefulla ur miljösynpunkt.
- Målkonflikt klimat och andra miljömål. Här återfinns den konflikt som råder mellan den nytta som förnybar energi kan ge ur ett klimatperspektiv och de intrångsaspekter som kan uppkomma lokalt.
- Målkonflikt rättssäkerhet - lokal delaktighet. Rättssäkerhet innebärande bland annat transparens och förutsägbarhet - aspekter som kan vara svåra att uppfylla om besluten fattas utifrån lokalt satta kriterier. Det har bland annat funnits kritik mot att beslut om avstyrkan av vindkraftsanläggningar inte erfordrat motivering och det därför varit i princip omöjligt för en exploatör att förutsäga vilka möjligheter för att få tillstånd som finns.
- Målkonflikt snabbhet – rättssäkerhet/ lokal delaktighet. Det finns idag en stor otålighet vad gäller att kunna bygga ut elnät och produktionsanläggningar och olika

initiativ att snabba på processerna pågår. Det finns dock begränsningar för hur snabbt processen kan genomföras för en korrekt handläggning inklusive möjligheter till överklagande, genomförande av samrådsprocesser etc.

- Målkonflikt mellan samhällsmål och energiföretagens vinstmål. Privata energibolag har som mål att skapa vinster till sina ägare. Lönsamheten hos bolagen ökar om produktionskostnaderna kan hållas nere. Det innebär att företagen helst vill lokalisera sina produktionsanläggningar i områden med särskilt gynnsamma produktionsförhållanden vilket kan styras såväl av vindförhållanden som av installationsförhållanden. Inte sällan har platser med sådan förhållanden höga värden för andra samhällsintressen. En miljömässigt bättre lokalisering kan då innebära ett ekonomiskt sätt sämre utfall för företaget.

5 Analys av olika sätt att lösa existerande problem

Det finns ett antal typer av hinder avseende utbyggnad av elsystemet som har diskuterats i tidigare utredningar, se bilaga Dessa kan sorteras in i tre huvudområden: i) långa processer ii) oförutsägbarhet, iii) elproduktion och eldistribution prioriteras för lågt i relation till andra samhällsintressen. Problemformuleringen utgår i många fall från ett investerarperspektiv snarare än ett bredare samhällsperspektiv. Samhällsperspektivet kan ändå ligga i bakgrunden och bygga på att det uppfattas som ett samhällsmål att kunna kombinera en snabb avkarbonisering med ett välfungerande näringsliv.

5.1 Långsamma processer

Långa processer för att få tillstånd för nya elproduktions- och eldistributionsanläggningar lyfts i många sammanhang som ett problem för omställningen. Det finns många förklaringar till de långa handläggningstiderna liksom de lösningar som föreslås, se nedan och i bilaga.

- Bristande personella resurser på myndigheter gör att ansökningar läggs på hög.
- Flera processer hanteras sekventiellt snarare än parallellt vilket innebär att tiden de tar är längre än nödvändigt.
- Omfattande och tidskrävande miljökonsekvensbeskrivningar.
- Långa samrådsprocesser.
- Under processen finns det möjligheter för myndigheter att komma med inspel efterhand vilket kan fördröja handläggningen.
- Bristande kommunikation kring vad som krävs av en ansökan. Feedback under processens gång uppfattas saknas vilket gör att ansökan kan stoppas i ett sent skede på grund av formella brister.
- Brister i ansökningarna från företagen gör att dessa inte kan godkännas.

De lösningar som finns för att hantera problemen är av olika slag och handlar både om förändringar i resurstilldelning och i hur processerna regleras. Nedan listas ett antal sådana förslag.

- Mer resurser till ärendehantering hos myndigheter. Under förutsättning att det är möjligt att rekrytera kompetent personal skulle det kunna leda till snabbare handläggning.
- Bättre ansökan från sökanden – kan i sin tur kräva mer resurser och på samma sätt ökat behov av kompetent personal.
- Mer samordnade processer, där olika processer kan genomföras parallellt eller utnyttja gemensamma samråd, skulle kunna korta ned processtiden.
- Koncentration av miljökonsekvensbeskrivningarna till de viktigaste aspekterna. Ett förslag från Svenskt Näringsliv är att inte alla frågor behöver hanteras inom ramen för tillståndsprövningen utan i stället genom miljötillsynen. Miljötillsynen får då säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna under verksamhetens gång. Det minskar dock i sin tur potentiellt förutsägbarheten.
- Ett sätt att korta tiden för tillståndprocesser är att förkorta samråds- och överklagandetider. Detta kan ha baksidan att det kan försämra möjligheterna till delaktighet i beslutsprocessen och minska rättssäkerheten. Båda dessa aspekter kan ha betydelse för hur legitima förslagen bedöms vara.
- En tydligare processledning och mer tydliga regelverk vad gäller när inspel kan lämnas av myndigheter kan minska risken för att processerna stannar upp och drar ut på tiden.
- En tydligare interaktion mellan reglerare och reglerad kan göra att regleringen blir flexiblare. I allmänhet finns det emellertid en trade-off mellan flexibilitet och förutsägbarhet (Söderholm m fl., 2021) En sådan mer samarbetsinriktad reglering kräver dessutom resurser, kompetens och integritet hos regleraren för att inte industrin ska ”kidnappa” och sätta agendan (Pettersson och Söderholm, 2022).

5.2 Oförutsägbarhet skapar investerarrisk

En kritik som förekommer inte minst från vindkraftsbranschen är att processerna är oförutsägbara och att det inte är möjligt att i förväg veta om en ansökan kommer att bli godkänd eller ej. Det leder i sin tur att företagen får ta en större risk och måste planera för

flera anläggningar än man tänker bygga för att vara säker på att man få tillstånd att bygga tillräckligt mycket. Orsakerna till oförutsägbarheten är enligt kritikerna flera:

- Beslut om huruvida anläggningar kommer att tillåtas kommer sent i processen. Det handlar till exempel om kommunens tillstyrkan av vindkraftsanläggningar och hur olika riksintressen ska vägas mot varandra.
- Låg transparens genom att kommunerna inte behöver motivera att vindkraftsutbyggnad inte tillstyrks. Detta gör det svårt för olika aktörer att agera men också för kommuninvånarna att bedöma grunden för de folkvaldas beslut.
- Riksintressen kan spela en stor roll för om en verksamhet ska tillåtas enligt miljöbalken. En verksamhet får inte godkännas om ett riksintresse hotas. Eftersom vägning av riksintressen inte görs förrän vid den slutliga prövningen är det svårt att veta vilka förutsättningar som finns för godkännande av en anläggning.
- Svenskt Näringsliv (Skår, 2021) uppfattar att enskilda handläggare har stort utrymme att själva bestämma vilka frågor som ska prioriteras i processen och kan ändras under processens gång om handläggaren byts ut. Detta minskar förutsägbarheten.

Möjliga lösningar:

- En lösning skulle kunna vara tidigare beslut om lämplig markanvändning, t ex i form av planer vilka i högre grad skulle vara styrande i tillståndsprövningen. En sådan struktur finns till exempel i Danmark vad gäller vindkraft. Det skulle skapa tydlighet kring var vindkraft och ledningar i allmänhet ska vara tillåtliga och därmed minska osäkerheten i företagets planeringsprocesser.
- Tidigarelägga tidpunkten för kommunens veto/tillstyrkan i processgången. Tydligare kriterier vad gäller transparens kring grunderna för ett veto och eventuellt även riktlinjer kring vad som får ligga till grund för veto.
- En ytterligare aspekt som skulle kunna öka förutsägbarheten vore tydligare kriterier kring hur olika riksintressen ska vägas. Det skulle kunna vara i form av rangordning av olika riksintressen eller en nivågradering inom en grupp riksintressen utifrån deras vikt.

5.3 Prioriteringar av motstående intressen

I många sammanhang lyfts kritik mot att elnät och elproduktion prioriteras i alltför liten grad jämfört med andra samhällsintressen och enskilda intressen. Av betydelse är till exempel:

- Totalförsvaret. Totalförsvaret ses av många som ett av de största hindren för en utbyggnad av vindkraften och kritik anförs mot att Försvarsmakten slentrianmässigt säger nej till vindkraftsutbyggnad och att alltför stora områden anses vara av stort värde för Försvarsmakten.
- Elanläggningars inverkan på landskapsbild, negativ påverkan på faunan, ökad risk för buller och ökade elektromagnetiska fält har under decennier varit en central konflikt mellan utbyggnad och lokala intressen. Detta skapar en ökad risk för motstånd, överklaganden och kommunala veton och negativa domstols-/myndighetsbeslut.
- Flygsäkerhet. Ett annat uppfattat hinder är Transportstyrelsens krav på belysning på höga vindkraftverk. Denna anses innebära en större uppfattad visuell störning för omgivningen och leda till en större risk för att nya vindkraftverk stoppas genom exempelvis det kommunala vetot.
- I och med det ökade intresset för utbyggnad av vindkraft i norra Sverige har konfliktytorna med renskötseln ökat. Som med det föregående föreligger en ökad risk för motstånd, överklaganden och negativa domstols-/myndighetsbeslut.

De potentiella lösningarna för att minska risken att en utbyggnad som stoppas på grund av existerande konfliktytor är till exempel:

- Politiska prioriteringar och förtydligande av regelverk till förmån för elnät och elproduktion om det anses vara motiverat. Ett exempel är att definiera riksintressen för eldistribution.
- Ökad involvering av lokalbefolkning i planeringen, gemensamt ägande och/eller bättre ersättning till samhällen som påverkas. Detta skulle kunna öka den lokala acceptansen och minska risken för konflikt.
- Tydligare beslutsprocesser för ökad acceptans.
- En större anpassning av beslut till en individuell kontext. Baksidan av detta är en ökad risk för försämrade förutsägbarhet och rättssäkerhet.

- Val av lokalisering i områden med färre motstående intressen även om de ekonomiska förutsättningarna skulle vara sämre. Detta skulle dock leda till högre kostnader för elkonsumenter alternativt lägre vinster i vindkraftsbolagen.
- Tekniska lösningar för att minska konfliktrisen. Det gäller till exempel att minska påverkan på omgivningen av belysningen av vindkraftverk. Ibland kan dessa lösningar dock leda till nya potentiella konflikter t ex med Försvarmakten.

5.4 Kategorisering av olika lösningar

Beskrivningen ovan visar på ett urval av lösningar som syftar till att förbättra planerings- och tillståndsprocesser för utbyggnad av elnät och elproduktion. Dessa kan klassificeras enligt nedanstående, se Tabell 1.

- Mer resurser till planering och tillståndsprocesser
- Ändrad processdesign
- Ändrade prioriteringar mellan olika samhällsintressen, mellan privata och allmänna intressen och mellan olika enskilda intressen.
- Tekniska lösningar för minskad konfliktrisk.
- Nya metoder för att skapa acceptans för kompromisser där målkonflikter finns

Lösningarna kan i sin tur ge upphov till nya målkonflikter, se tabell 1.

Tabell 1. Olika förändringsförslag och de typer av målkonflikter och andra problem sorterade efter typ av problem förslagen ska lösas.

Förslag	Typ av förändring	Målkonflikter
<i>Långa handläggningstider</i>		
Kortare handläggningstider på myndigheter	Mer resurser för myndigheter	
Kortare samverkans- och överklagandetider	Regelverk och praxis	Rättsäkerhet och transparen
Bättre ansökningar från sökanden	Resurser och kompetens	
Bättre processledning domstolar och bättre styrning av när myndigheter kan lämna synpunkter	Organisation och regelverk	
Ökad interaktion mellan myndigheter och den som ska regleras	Ändrade processformat	Rättssäkerhet/likformighet
Mer avgränsad MKB	Regelverk	Smalare miljöbedömning
<i>Oförutsägbarhet</i>		
Tidigare beslut om lämplig markanvändning	Regelverk	Svårt att göra helhetsbedömning av miljökonsekvenser innan projektet är färdigutvecklat
Kommunal tillstyrkan tidigare i planeringsprocessen för vindkraft	Regelverk	Se föregående
Tydligare kriterier kring hur riksintressen ska vägas samman	Regelverk	
<i>Ökad prioritering och acceptans för elsystemets behov</i>		
Ökad prioritering av elsystemets behov i planering och miljöbedömning	Regelverk, politiska prioritering	Försvar, lokal och regional miljö
Ökad involvering av lokalbefolkningen inklusive ersättning till dem	Regelverk och processledning	Tidsåtgång, kostnader
Mer transparenta beslutsprocesser som ökar förståelsen hos lokalbefolkningen	Regelverk	
Val av alternativa lokaliseringar för till exempel vindkraft	Ändra prioritering	Minskad vinst, ökat elpris
Tekniska lösningar (t ex vad gäller hinderbelysning)	Tekniska system och regelverk	Ev. ökade kostnader, målkonflikter med Försvarmakten

6 Avslutande diskussion

Energiomställningen förväntas som diskuterats ovan leda till en ökad konkurrens om markanvändningen och den fysiska planeringen kan förväntas få allt större betydelse. Den nödvändiga snabbheten i omställningen (som innebär att nollutsläpp ska nås inom ett par decennier) kommer i sin tur att ställa höga krav på systemet med koncessions- och miljöprövningar eftersom dessa, i det här tidsperspektivet, kan vara mycket utdragna (uppemot 10 år).

De hinder för en snabb utbyggnad av elnäten som lyfts upp i debatten är av olika slag. Det handlar om långa prövningsprocesser, alltför hög oförutsägbarhet som ökar investerarnas risk, samt att elsystemsfrågor prioriteras alltför lågt i tillståndsprocesser jämfört med andra samhällsintressen.

Långa processer har flera orsaker som bristande samordning av processer, långa handläggningstider, bristande ansökningar och underlag från de sökande samt lång tid för samråd och överklagandeprocesser. För att hantera dessa problem kan det krävas ändringar både i regelverk och i resurstillgång. Ökad samordning mellan olika processer, ökade resurser såväl hos sökanden som hos myndigheterna samt förbättrad information om vilka krav som krävs på en ansökan är exempel på förslag som kan ses som relativt okontroversiella. Det kan vara svårare att hantera problemet med omfattande samråd och långa överklagandeprocesser utan att komma i konflikt med andra värden som delaktighet och rättssäkerhet.

Många aktörer uppfattar att tillståndsprocesserna är oförutsägbara. Ett exempel på detta är kommunernas veto mot vindkraftsetableringar (som i själva verket är ett krav att lokaliseringen ska tillstyrkas) vilket inte behöver motiveras och kan komma sent i tillståndsprocessen. En annan faktor som ökar oförutsägbarheten är att det inte finns några tydliga kriterier kring hur olika riksintressen ska vägas mot varandra. I det första fallet har förslag lagts om att en tillstyrkan ska ske i en tidig fas av processen vilket skulle innebära att exploatörerna inte behöver göra ett omfattande planeringsarbete i onödan. I det andra fallet vägs olika intressen i ett sent skede och en ändring av detta skulle kräva en större förändring av principen för tillståndsgivning där tidiga utpekanden av t ex riksintressen för vindkraft skulle ges ökad vikt. Detta skulle likna hur vindkraft hanteras i till exempel Danmark (Lindgren et al., 2013).

Ett ytterligare uppfattning är att elsystemet generellt prioriteras alltför lågt i samhället jämfört med andra intressen. Det handlar såväl om individuell nivå där överklaganden försenar tillståndsgivningen eller opinioner som driver kommuner att vägra tillstyrkan av nya vindkraftsverk. Men det handlar även om aktörer på mer övergripande nivå som till exempel Forsvarsmakten och Transportstyrelsen som agerar för att tillvarata intressen inom sina ansvarsområden. Inte minst Forsvarsmakten beskylls ofta för att vägra acceptera vindkraft i allt för stor grad. En ytterligare intressent är exploatören som av förklarliga skäl helst vill bygga där det är som mest ekonomiskt fördelaktigt även om dessa områden i många fall också har stora motstående intressen. Att välja andra lokaliseringar skulle kunna ge mindre konflikter men också ge sämre lönsamhet.

Att hantera den här typen av målkonflikter är i grunden politik. Det är naturligt att olika intressen har olika syn på vikten att bygga ut elnät och elproduktionsanläggningar och det finns i de flesta fall såväl vinnare som förlorare vars intressen behöver jämkas. Det kan handla om att jämkas mellan exploatörernas intresse av vinst och lokalbefolkningens förutsättningar att bedriva annan verksamhet till exempel turism eller rennäring. Men det kan också handla om att väga olika samhällsmål som till exempel lokalt miljöskydd gentemot klimatbegränsningar eller mellan totalförsvaret och miljö. Det finns flera sätt att göra detta. Ett kan vara att staten är mer specifik kring hur olika intressen ska vägas genom olika regelverk eller i instruktioner till myndigheter i vilken grad de ska ha ett ansvar för till exempel att underlätta en vindkraftsutbyggnad. Det kan handla om att genom ökad delaktighet av lokalbefolkningen i olika processer skapa större acceptans för olika viktiga elsystemsprojekt eller att genom olika former av ekonomiska lösningar kompensera för den skada som exploateringen uppfattas ge. Det skulle då kunna underlätta genomförandet av nödvändiga elsystemprojekt.

Det är i sammanhanget viktigt att inse att det inte enbart finns mer än ett sätt att se på vad som är problemet och hur det ska lösas. Även om de flesta tycker att det är viktigt att klimatproblemet ska lösas innebär det inte att alla lösningar i alla sammanhang är acceptabla. Det är viktigt att acceptera att det finns verkliga intressekonflikter och att dessa måste hanteras genom processer och lösningar som accepteras i samhället.

Bilaga - Tidigare utredningar- problembilder och förslag på lösningar

Under de senaste åren har ett flertal statliga utredningar och andra analyser gjorts för att utreda möjligheter att förenkla och snabba upp processerna för att bygga ut elnät, elproduktion och annan storskalig infrastruktur som kan vara nödvändig för en omställning. I det följande sammanfattas kortfattat de olika problem som framhävs i de olika sammanhangen och de lösningar som förespråkas. De perspektiv som lyfts som grund för förslagen diskuteras specifikt.

B.1. Utredningen om en rättssäker vindkraftsprövning

Utredningen (SOU 2021:53) hade som syfte att stärka rättssäkerhet, förutsägbarhet och effektivitet vid prövningen av vindkraftsanläggningar. Som bakgrund fanns kritik mot hur systemet med krav på tillstyrkan från kommunerna fungerar och de förslag som fanns att avskaffa denna tillstyrkan.

Kritiken mot systemet med tillstyrkan handlar enligt utredningen om att den hindrar vindkraftsutbyggnad och innebär bristande rättssäkerhet, transparens och förutsägbarhet. Det senare har gjort att vindkraftsexploatorerna fått lägga utredningsresurser på lokaliseringar som inte kommer till stånd. Enligt dagens regelverk kan dessutom ett beslut enbart överklagas av kommuninvånare och enbart handla om laglighetsprövning, besluten måste inte motiveras och det finns möjligheter för kommunerna att ändra sig sent in i processen.

Enligt utredningen finns det en återkommande kritik kring detta som ett rättssäkerhetsproblem. Förslag om att avskaffa tillstyrkan har lagts av olika myndigheter. Utredningen anser inte att det är lämpligt eftersom det skulle minska den kommunala självstyrelsen och också riskera minska stödet för vindkraftsutbyggnad i allmänhet både lokalt och nationellt.

Det förslag som läggs av utredningen innebär att tillstyrkan ska lämnas i ett tidigt skede av processen och enbart handla om mark- och vattenanvändning. Tillstyrkan ska krävas för att

det ska vara möjligt att lämna in ansökan och är separerat från tillståndsansökan i sig. Utgångspunkten är att kommunen ska tillstyrka om vindkraftsutbyggnaden anses förenlig med existerande översiktsplan. Krav föreslås ställas om hur snabbt en tillstyrkan eller avstyrkan ska ske och att beslutet måste motiveras. Utredningen noterar också att någon form av ekonomisk kompensation till de lokalsamhällen som påverkas negativt av en vindkraftsutbyggnad skulle kunna göra opinionen mer positiv till en utbyggnad.

Efterföljande proposition (Prop. 2021/22:210) följde i stort utredningens förslag. Riksdagen sade dock nej till propositionen.⁷ En utredning (Dir 2022:27) om möjliga sätt att kompensera lokalsamhällen som påverkas negativt tillsattes samtidigt.

B.2 Departementsutredning om anpassad miljöprövning för en grön omställning.

Syftet med utredningen (Ds 2018:38), som genomfördes inom Regeringskansliet, var att analysera vilka förutsättningar som finns för att snabba upp processerna för en grön omställning. Det handlar om skyndsammare handläggning av mål och ärenden som handlar om miljöförbättrande åtgärder och verksamheter, att sätta upp mål för handläggningstider, samt i större grad möjliggöra att fler åtgärder kan ges ändringstillstånd snarare än helt nya tillstånd som tar längre tid. Utredningen redovisar synpunkter och bedömningar från flera myndigheter och domstolar.

Utredningen noterar att hur ett ärendes avgränsning görs har stor betydelse för hur lång tid en miljöprövning tar. Ett ändringstillstånd tar cirka 75% av den tid ett totaltillstånd tar. Avgränsningar bör göras i ett tidigt skede så att arbetsinsatser ska kunna anpassas till detta.

Utredningen noterar att det krävs ett politiskt ställningstagande för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som bör ses som miljöförbättrande. Utredningen anser dock att det finns vissa risker med det eftersom bedömningarna av miljöeffekterna av en åtgärd eller verksamhet kan ändra sig över tid. Dessutom menar man att även om man inför förtur kommer inte handläggningstiderna att minska om inte mer resurser och kompetens tillförs myndigheterna. Dessutom menar utredningen att en särskild gräddfil för vissa verksamheter och åtgärder kan bli orättvis i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering när en typ av prövning ska prioriteras framför andra prövningar. Sammanfattningsvis är utredningen skeptisk till att inför en gräddfil för miljöförbättrande åtgärder och verksamheter.

⁷ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU28. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/tidigt-kommunalt-stallningstagande-till-vindkraft_H901MJU28

B.3 Klimaträttsutredningen

Klimaträttsutredningen tillsattes 2019 för att se över befintlig lagstiftning med syfte att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (dir 2019:101). Utredaren fick även senare i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt (dir 2021:05). Utredningen har därefter presenterat två betänkanden (SOU 2021:21 och SOU 2022:21).

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2021:21) att miljöbalkens portalparagraf skulle förtydligas så att det bättre framgår att den innefattar klimat. I delbetänkandet lyftes också vikten av att krav på bästa möjliga teknik och hushållningsregeln också gäller växthusgasutsläpp. Redan i delbetänkandet (SOU 2021:21) noterade utredningen att en avvägningsregel skulle kunna gynna verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Frågan utreddes vidare i huvudbetänkandet men utredningen landade i att även om det finns visst rättsligt utrymme för en sådan avvägningsregel är utrymmet mycket begränsat. Avslag i prövningar beror ofta på att prövningsmyndigheten finner att verksamheten skulle ha allt för stor inverkan på starka skyddsintressen med kopplade till artskyddsförordningen och totalförsvaret. I de fallen skulle, enligt utredningen, en avvägningsregel knappast göra någon skillnad. Utredningen noterar också att det största problemet för verksamheter inte är att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid. Existensen av en avvägningsregel bedöms av utredningen i många fall förlänga tidsåtgången. Ett förslag från utredningen för att hantera potentiella konflikter är att ta fram vägledningar för att underlätta samexistens mellan totalförsvaret och andra verksamheter.

Utredningen behandlade också specifikt elnätsfrågan. Utredningen har koncentrerat sig på ändringar i lagstiftningen för starkströmsledningar som kräver linjekoncession. Utredningen föreslår en översyn av hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Det handlar bland annat om hur energi- och klimatplanering kan struktureras på tydligare sätt än i dag. Utredningen föreslår att lagen om energiplanering ändras till att gälla kommunal energi- och klimatplanering. Även om lagen kring fysiska planeringen enligt PBL enligt utredningen är funktionell bedömer den att det behövs en stärkt vägledning avseende hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet och hur hänsyn ska tas till elnät i den fysiska planeringen. Utredningen lämnar också förslag på regelverk för att möjliggöra förutsägbara, effektiva och snabba processer för att pröva en lednings lämplighet inom ramen för en linjekoncession.

Utredningen noterar också att valet mellan luftledning och mark-/sjökabel ofta tar tid i prövning och förändringar i regelverket föreslås därför. Det handlar om att införa kriterier

för vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid val mellan luftledning och kabel. Regeringen föreslås också få föreskriftsrätt för att meddela för vilka kriterier som ska beaktas.

Ytterligare ett förslag från utredningen är att det ska införas möjlighet att begära förhandsbesked om ledning uppfyller kraven för att ledning ska anses lämplig. Det skulle underlätta för elnätsbolagen att planera, genomföra samråd mm.

B.4 Miljöprövningsutredningen

Miljöprövningsutredningen tillsattes 2020 med syfte att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på ändringar och åtgärder för att kunna uppnå en modernare och mer ändamålsenlig miljöprövning. Slutredovisning på uppdraget lämnades i juni 2022 (SOU 2022:33).

Utredningen noterar att handläggningstiden beror av fem huvudsakliga faktorer: i) samrådets ändamålsenlighet, ii) kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, iii) prövningsmyndigheternas processledning, iv) miljöprövningarnas komplexitet i sak, v) resurser, kompetens, och prioriteringar.

Utredningen noterar att aktörernas syn på vad problemen är skiljer sig mellan verksamhetsaktörer och myndighetsaktörer. Verksamhetsutövarna nämner enligt utredningen följande som viktiga hinder:

- Utredningskraven är otydliga med oklar miljönytta
- Tillståndsprövningen innehåller för många tillsynsfrågor
- Det är svårt att ändra en verksamhet
- Länsstyrelsen agerar passivt i oklar process
- Det är för osäkert om det går att få tillstånd och myndigheterna agerar otydligt och ställer sena krav,
- Det brister i processledning,
- Det saknas ett främjandeperspektiv.

Myndigheterna å sin sida lyfter andra frågor

- Underlaget från sökande är bristfälligt
- Ansökan är felaktigt avgränsad
- Det brister i processledning
- Det saknas resurser.

Utifrån sin problemanalys drar utredningen bland att slutsatserna att samråden är ineffektiva och dåligt dokumenterade vilket medför onödiga kompletteringsbehov. Länsstyrelserna får inte tillräckligt stöd från centrala myndigheter och samordning mellan statliga myndigheter är för dålig. Processledningen hos prövningsmyndigheterna är inte tillräckligt aktiv vilket bromsar processen,

B.5. Nätkoncessionsutredningen

Utredningen (SOU 2019:30) syftade till att modernisera regelverket för nätkoncessioner där tanken är att regelverket ska stödja en omställning till förnybar elproduktion men även möjliggöra anslutning av nya elintensiva verksamheter. Flexibiliteten och effektiviteten måste öka enligt utredningen. Det finns därför ett behov av att snabba upp processerna.

Vad gäller elnätkoncession föreslår utredningen ett antal administrativa förändringar för att korta ledtider och minska administrationen. Det föreslås bland annat att fler ledningar ska kunna byggas med stöd av nätkoncession för områden. Syftet är att på ett effektivt sätt minska behovet av tidskrävande processer för ledningar som behövs för kapacitetsförstärkning, anslutning av nya elanvändare och elproducenter och åtgärder för att minska risken för elavbrott med en nivå på miljöhänsyn som redan är accepterad på flera håll i landet.

Utredningen menar också att flera processer ska kunna genomföras parallellt hos nätmyndigheten och lantmäterimyndigheten vilket skulle förkorta tiden för att få till markåtkomst för ledningsbyggnad. Man betonar också att en lednings allmänna lämplighet ska bedömas enligt tydliga och transparenta principer. Det finns enligt utredningen en misstanke att Svenska Kraftnät inte tillräckligt vid sina investeringar fattar beslut enligt samhällsekonomiska principer.⁸ Utredningen menar utöver detta att miljöbedömningen huvudsakligen fungerar bra.

B.6 Transportinfrastrukturkommittén

Utredningen (SOU 2010:57) handlar inte om elnät eller elsystem men om andra stora infrastruktursystem som möter liknande problem som inom elsystemen. Även här är utgångspunkten ett uppfattat problem med utdragna processer, dubbelprövning och möjligheter till överklagande vid många tillfällen. För ett komplicerat planeringsfall bedöms processen ta 10–12 år vilket liknar vad som nämns när elnätsutbyggnad diskuteras.

⁸ Utredningen pekar på fyrstegsprincipen (tänka om, optimera, bygga om, bygga ut) som används inom transportsektorn och som skulle vara intressant även inom elnätsområdet (SOU 2019:20) där de elnätsbolag som söker koncession med fördel skulle redovisa vilka bedömningar som gjorts utifrån det perspektivet.

De problem som lyfts är av olika slag. För det första anses planeringssystemet vara oöverskådligt och att det är svårt att se hur olika lagar samspelar. För det andra menar kritiker att det finns alltför många möjligheter att överklaga beslut utifrån olika lagsystem och att det kan bli en dubbelprövning som försvårar förståelsen för vad som egentligen gäller och som gör att planeringsprocessen uppfattas som oförutsägbar. Slutligen nämns en uppfattning att planeringsprocessen orsakar alltför stor resursåtgång såväl vad gäller tid som pengar.

Transportinfrastrukturkommittén lyfter fram flera principer som är viktiga för en god planeringsprocess och som speglar de perspektiv som även lyfts i denna forskningsrapport. Utöver effektivitet och kvalitet nämns miljöhänsyn, demokratiskt inflytande och rättssäkerhet. Man menar till exempel att (s. 14):

- den fysiska planeringsprocessen ska vara utformad så att samhällsviktiga transportinfrastrukturprojekt kan planeras med den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt, varvid den miljöhänsyn, det demokratiska inflytande och den rättssäkerhet för enskilda som följer av lag ska säkerställas.

Utredningen menar att en förkortning av den tid som processen tar är fördelaktig för den enskilda genom att tiden som den enskilde behöver oroas för kommande projekt kortas. Utredningen föreslår också förbättrade möjligheter för att en fastighetsägare ska få sin fastighet inlöst. För att i ett tidigt skede kunna göra bedömningen om infrastrukturen bör byggas bör, innan den fysiska planeringen påbörjas, en transportslagsövergripande analys göras utifrån fyrstegsprincipen. Utredningens förslag är dessutom att den fysiska planeringen inte ska bestå av flera separata processer utan en sammanhållen process. Förenklningar kan göras genom lägrekrav på MKB när större miljöpåverkan inte väntas. Utredningen föreslår också tidiga samråd mellan stat och kommun för att minska risken för framtida konflikter samt begränsa vilka som får överklaga beslut om väg- och järnvägsplan.

B.7 Fossilfritt Sveriges färdplan för elbranschen

Rapporten (Energiföretagen och Fossilfritt Sverige, 2020) är en av 22 färdplaner som tagits fram inom programmet Fossilfritt Sverige. Fossilfritt Sverige är ett samarbetsprojekt mellan staten och ett stort antal industriella branscher. Rapporten skiljer sig från många andra sektorerers rapporter genom att den inte fokuserar på egna utsläppsminskningar utan hur branschen ska stödja utsläppsminskningar på annat håll. Liksom flera av de övriga studerade dokumenten lyfter rapporten fram de långa tillståndsprocesserna som ett övergripande problem.

Enligt färdplanen behöver en översyn av miljölagstiftningen genomföras i linje med klimatmålen och mer resurser behöver tillföras prövningsmyndigheter och domstolar. Svenska kraftnät bör ges i uppdrag att starta ett brett samarbete med samhällets aktörer för

att planera och prioritera stamnät och övrig elnätskapacitet. Man önskar också en utredning som ska ta fram en långsiktig, förutsägbar elnätsreglering som stimulerar en samhällsekonomisk utbyggnad av elnät som balanserar mellan och accepteras av olika samhällsintressen.

Färdplanen lyfter en central målkonflikt med hjälp av följande frågeställning: Hur kan vi få till snabba tillståndsprocesser och samtidigt värna demokrati, äganderätt och höga miljökrav? Man noterar också att kostnader för samhällets omställning inte kommer att fördelas lika på individ-, geografisk- eller verksamhetsnivå. Det finns enligt rapporten en uppenbar risk att personer och grupper kommer känna sig förfördelade och att nackdelarna överstiger fördelarna.

Förslag som bör utredas är enligt utredningen till exempel förtur för nätkoncessionsärenden i domstol och hos Lantmäteriet samt begränsning av antalet yttranderundor där. Utredningen bör enligt färdplanen också se över om det är möjligt att koncessionsmyndigheten övertar Lantmäteriets uppgifter vid prövning av nätkoncession för linje. En möjlighet till tillåtlighetsprövning av lämpliga stråk för nya linjer bör också analyseras för att kunna koncentrera resurser till de alternativ som är acceptabla både ur miljösynpunkt och för elsystemets behov. En klimatanpassning av miljöbalken skulle också innebära att de positiva effekterna på klimatet ska vägas in i en helhetsbedömning.

B.8. Svenskt Näringslivs rapport "En miljöprövning för omställning och nya möjligheter"

Rapporten (Skår, 2021) diskuterar utmaningen för näringslivet att bidra med den snabba omställning som förutsätts för att klimatmålen ska nås. Rapporten tar sin utgångspunkt i möjligheterna att nå uppsatta miljöpolitiska mål snabbare än vad dagens miljölagstiftning i praktiken möjliggör. Fokus är specifikt på miljölagstiftningens roll. Målsättningen är att halvera ledtiderna i miljöprövningen. I rapporten argumenteras för att miljöbalken är "ett trubbigt instrument som inte möjliggör några övergripande prioriteringar eller samhällsekonomiska kostnads- och nyttoavvägningar".

Utredningen utgår från ett antal principer som de menar bör ligga till grund för en reformering:

- Tidsåtgången vid tillståndsprövningen måste kortas.
- Förutsägbarhet och likformighet är en förutsättning för alla investeringsplaner.
- Flexibilitet, proportionalitet och kostnadseffektivitet är viktigt för alla.

Problemet som rapporten vill hantera är den uppfattade negativa effekten på företagets konkurrenskraft som man anser den komplicerade miljölagstiftningen innebär. Fokus i rapporten är således på företagets förutsättningar för utveckling snarare än andra intressen i samhället. Här noterar man att det finns en potentiell konflikt inbyggd mellan bland annat flexibilitet, förutsägbarhet och likformighet. Författaren menar att det är viktigt tillstånden inte blir tidsbegränsade eller att lagstiftningen ändras alltför ofta. I det enskilda fallet är det dock viktigt att prövningen är flexibel och tar hänsyn till de specifika förhållandena i det enskilda fallet och göra kostnads-/nyttobedömningar om specifika åtgärder är motiverade. Rapporten noterar problem under tre faser av processen enligt nedanstående tabell.

Tabell B.2 Problem under tre faser av processen enligt Svenskt Näringsliv (Skår, 2021).

Prövningsprocessens tre faser	Problem enligt Skår (2021)
Fas1: (Förstudie, samråd, ansökan inklusive MKB)	<ul style="list-style-type: none"> • Mycket kommer inte fram under samrådet • Myndighet kommer senare med vilka krav som helst
Fas 2: (Ansökan inkommer, komplettering, kungörelse, yttranden, beslut)	<ul style="list-style-type: none"> • Ju fler svar desto fler frågor får man • Ingen skälighetsbedömning görs • Det går trender i frågorna: transporter, kemikalier, energieffektivisering • Myndighetsdialogen är svår, särskilt när man gör något nytt
Fas 3: (Överklagade, genomförande)	<ul style="list-style-type: none"> • Prövotider

Utredningen föreslår fem huvudsakliga åtgärder:

- Begränsa antalet verksamheter och projekt som behöver tillståndsprövas. Öka användningen av generella föreskrifter i stället där det är möjligt och använd tillsyn i större grad. Färre tillståndprocesser gör att myndigheterna kan fokusera sitt arbete och korta handläggningstider.
- Låt ändringstillstånd bli huvudregel vid förändringar av befintliga verksamheter.
- Begränsa antalet statliga myndigheter som får föra talan i ärenden och ställ högre krav på deras medverkan i processerna.
- Inför tidsgränser för handläggning hos miljöprövningsdelegationer och domstolar och förstärk undersökningsskyldigheten hos beslutande myndigheter.
- Reformera miljöbalken genom att lyfta ut delar som har med verksamhetens lokalisering till att hanteras i andra sammanhang som är mer ändamålsenliga för samhällsplanering än tillståndsprövning enligt miljöbalken. Miljöbalksprövningen kan då koncentrera sig på utsläpp till vatten och luft och buller. Utredningen bedömer att handläggningstiden skulle kunna halveras med ett sådant angreppssätt.

B.9. Forskningsstudie från Uppsala universitet om vindkraftsprövning

Rapporten (Darpö, 2020) är en rättsvetenskapligt inriktad studie, baserad på ett brett empiriskt material, och som syftar till att ge en bild av i vilken grad ansökningar om tillstånd för vindkraftsanläggningar godkänns. Bakgrunden och motiveringen till rapporten är inte tydligt angiven men implicit kan man förstå att den vill undersöka en existerande bild av en dåligt fungerande tillståndsprocess med en stor andel avslag.

Författaren menar att prövningsprocessen i huvudsak fungerar väl och är robust. Beslutsfattarna bedöms vara kunniga vilket skapar en effektiv och rättssäker process. Darpö lyfter fram det faktum att prövningsprocessen är reformatorisk som positiv. Med det menas att sökanden kan anpassa förslagen under processens gång vilket gör att det inte är nödvändigt med ideliga återförvisningar av ärendena till sökanden.

Vad gäller målkonflikter vinner, enligt Darpö, alltid vindkraftsintresset mot andra riksintressen (naturmiljö, turism, kulturmiljö) med undantag för vad Darpö kallar ”absoluta” intressen som det kommunala vetot, Försvarmaktens intressen, Natura 2000 områden samt renskötsel. Skydd av hotade arter i allmänhet innebär dock inte något större hinder för utbyggnad. Trots det noterar Darpö att den ökade tyngd som önskas ge klimatfrågan inte är lätt att få till stånd eftersom dessa absoluta intressen trumfar vindkraften.

Darpö bedömer inte att det sker någon överimplementering av EU-rätten utan att de svenska besluten relativt väl följer rättspraxis i andra länder. Darpö diskuterar också det kommunala vetot (eller rättare sagt kravet på kommunal tillstyrkan). Han noterar att det är det vanligaste skälet till avslag och att kritik finns mot att det hanteras olika i olika kommuner och innebär oförutsägbarhet och bristande rättssäkerhet. Det noteras också att besluten om tillstyrkan också kommer sent i processen vilket enligt författaren leder till resursslöseri.

B.10. SEI-studie om industriell avkarbonisering

Bakgrunden till studien (Olsson, 2021) är insikten om att behovet av en snabb omställning inte bara innebär att förståelsen för de tekniska möjligheterna att minska utsläppen måste öka utan även också hur dessa mer praktiskt ska implementeras. I denna implementering spelar miljöprövningar en stor roll. Frågeställningen är hur dessa processer kan göras smidigare utan att inskränka möjligheterna till inkluderande konsultation, rättvisa procedurer och rättssäkerhet. Studien har genomförts i form av enkäter och workshops med centrala aktörer (både myndigheter och industri) där viktiga framgångsfaktorer har diskuterats. Fokus är här inte på projekt inom elområdet utan mer på större projekt inom energiintensiv industri. Det kan ändå finnas saker att lära från denna studie.

Bland faktorer hos en process som bedöms vara viktiga är att den är transparent, otvetydig, tidseffektiv och väldokumenterad. Den ska också vara förutsägbar, välplanerad och strukturerad. Den bör också karaktäriseras av dialog, att aktörerna erkänner deras respektive olika roller samt att man kommer till en tidig konsensus om vilka nyckelfrågor är.

Dessutom beskrivs tre ytterligare faktorer som enligt rapporten påverkar om processen blir välfungerande är:

- Plats och typ av projekt. T ex bedöms projekt med litet markbehov långt från värdefulla habitat vara lättare att genomföra.
- Kompetens och resurser. Dessa faktorer behövs både hos beslutsfattare och sökande för att processen ska fungera bra.
- Attityder och respekt. Ömsesidig respekt och att processerna karaktäriseras av diskussioner snarare än köpsläende ökar förutsättningarna för att projekten ska genomföras.

Slutligen diskuterades i studien vad som behövde förändras för att processen skulle fungera bättre. Följande förslag lyftes:

- Prövningen av anläggningar borde ske av myndigheter utifrån ett sektorsperspektiv snarare än var anläggningarna är lokaliserade. En sådan koncentration skulle kunna öka kompetensnivån.
- Företagen borde vara mer involverade själva snarare än att hantera processerna genom externa konsulter.
- Lång stabil finansiering av tillståndsmyndigheter behövs för att kunna bibehålla expertis.
- Företagen kan vara proaktiva för att planera processen och säkerställa tillräcklig expertis.
- Det ansågs lämpligt att myndigheterna i ett tidigt skede kan peka ut vilka som är de viktigaste aspekterna att behandla i prövningen.

Referenser

Bennett N J, Blythe J, Cisneros-Montemayor A M, Singh G G and Sumaila U R 2019 Just Transformations to Sustainability *Sustainability* 11 3881 Online: <http://dx.doi.org/10.3390/su11143881>

Darpö J. 2020. *Hur många fick lov? Och varför fick de andra nobben? Statistik och betraktelser över tillstånd till vindkraft på land och till havs*. Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2020:1, Uppsala Universitet.

Ds 2018:83. *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*. Miljö- och energidepartementet, Stockholm.

Energiföretagen och Fossilfritt Sverige. 2020. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Elbranschen*. https://fossilfritt Sverige.se/wp-content/uploads/2020/09/ffs_elbranschen.pdf, Nedladdad 2022-04-26.

Energimarknadsinspektionen. 2020. *Ren energi inom EU. Ett genomförande av fem rättsakter*. Ei R2020:02. Eskilstuna.

Energimyndigheten. 2021. *Framtidens elektrifierade samhälle. Analys för en hållbar elektrifiering*. ER 2021:28. Eskilstuna.

Fuller, S. & McCauley, D. 2016. Framing energy justice: perspectives from activism and advocacy. *Energy Research & Social Science*, 11, 1-8.

Hildingsson, R. & Johansson, B. 2016. Governing low-carbon energy transitions in sustainable ways: Potential synergies and conflicts between climate and environmental policy objectives. *Energy Policy*, 88, 245-252.

Hofman, A. 2021. Legitimate Environmental Policy. In: Jordan, A. & Gravey, V. (eds.) *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (4th ed.). Routledge, Abingdon, Oxon.

IPCC. 2022. *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policy Makers. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*,

Klimatpolitiska rådet. 2022. *Årsrapport 2022*, Stockholm

Kivimaa P., Huttunen S., Lähteenmäki-Uutela A., Heikkinen M., Juhola S., Kaljonen M. , Käyhkö J., Lund P. & Näkkäläjärvi K. 2021. *How to consider justice in climate policy?*

Discussion Paper, The Finnish Climate Change Panel, https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/12/Finnish-Climate-Change-Panel_how-to-consider-justice-in-climate-policy_publication-5-2021.pdf

Liljenfeldt, J. 2017. *Where the Wind Blows : the socio-political geography of wind power development in Finland, Norway and Sweden*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

Lindgren, F., Johansson, B., Malmlöf, T. & Lindvall, F. 2013. Siting conflicts between wind power and military aviation—Problems and potential solutions. *Land Use Policy*, 34, 104-111.

Merzic, A, M. Music, I. Džananović, E. Redžić and D. Aganović, "2014. The quantitative effect of geographical dispersion of intermittent renewable energy sources on output power variation balancing," *2014 IEEE International Energy Conference (ENERGYCON)*, 2014, pp. 346-351, doi: 10.1109/ENERGYCON.2014.6850450.

Olsson O. 2021. *Industrial decarbonisation done right. Identifying success factors for well-functioning permitting processes*. SEI Discussion Brief. Stockholm Environment Institute.

Pettersson M., Söderholm P. 2022. *Cementas tillståndsprocess: en studie av ändamålsenligheten i tillståndsprövningen av Cementas verksamhet på Gotland*. PM 2022:01, Tillväxtanalys, Östersund.

Roques F., Hiroux, C. och Saguan M. 2010. Optimal wind power deployment in Europe-A portfolio approach, *Energy Policy*, 38, 3245-3256.

Skår, N. 2021. *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Sköldberg, H., Unger, T., Lindén, M., Dyab, L., Söder, L., Bergman, L. 2020. *Eleffektfrågan – utmaningar och lösningar*. NEPP (Nordic energy perspectives) . <https://nepp.se/pdf/Eleffektfragan.pdf>

Sonder. 2022. *Nätutvecklingsprocessen för utbyggnad av region- och transmissionsnät. Kartläggning och nulägesanalys av nätutvecklingsprocessen för linje*. Rapport till Energimarknadsinspektionen.

SOU 2010:57. *Effektiva planering av vägar och järnvägar*. Betänkande av Transportinfrastrukturkommittén.

SOU 2019:30. *Moderna tillståndsprocesser för elnät*. Betänkande av nätkoncessionsutredningen. Stockholm.

SOU 2021:21. *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*. Delbetänkande av klimaträttsutredningen. Stockholm.

SOU 2021:53. *En rättssäker vindkraftsprövning. Betänkande av utredningen en rättssäker vindkraftsprövning*

SOU 2022:21. *Rätt till klimat*. Slutbetänkande av klimaträttsutredningen. Stockholm.

SOU 2022:33. *Om prövning och omprövning- en del av den gröna omställningen*. Betänkande av miljöprövningsutredningen.

Svenska Kraftnät 2021. *Systemutvecklingsplan 2022-2031. Vägen mot en dubblerad elanvändning*, Sundbyberg.

Svenska Kraftnät & Svensk Energi 2014. *Elnät i fysisk planering*. Svenska Kraftnät, Sundbyberg.

Söderholm, P., Bergquist, A.-K., Pettersson, M. & Söderholm, K. 2021. The political economy of industrial pollution control: environmental regulation in Swedish industry for five decades. *Journal of Environmental Planning and Management*, 65, 1056-1087.

Van Veelen, B. & Van der Horst, D. 2018. What is energy democracy? Connecting social science energy research and political theory. *Energy Research & Social Science*, 46, 19-28.