

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Miljöprövningsutredningen

m.miljoprovningsutredningen@regeringskansliet.se

Datum:
2022-01-10

Kontakt: Cecilia Tärnström
E-mail: Cecilia.tarnstrom@vattenfall.com

Telefon: 070-5395911

Komm2020/00635/M2020:06-107

Remissvar avseende Miljöprövningsutredningens förfrågan om synpunkter från näringslivet

Vattenfall tackar för möjligheten att svara på utredningens frågor.

Fråga 1: Finns det ett behov av ett förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till klimatmålen? Vilka för- och nackdelar ser ni med ett sådant förfarande?

Viktigast att minska handläggningstider

Framförallt anser Vattenfall att det är angeläget att relevanta åtgärder vidtas för att minska handläggningstiderna generellt vid tillståndsprövningar, bl.a. i form av tillskjutande av (personella) resurser för att hantera ökande målbalanser och den höga grad av komplexitet som aktualiseras vid dagens miljöprövningar. Det här gäller vid tillståndsprövning av såväl miljöfarlig verksamhet som andra verksamheter som är centrala för den omställning som krävs för att uppnå Sveriges klimatmål.

För att nå klimatmålen kommer det att krävas förändringar och uppgraderingar många befintliga verksamheter, något som ofta inte är möjligt utan någon form av tillståndsprövning enligt miljöbalken. Dessutom står Sverige inför en stor utbyggnad av bl.a. energisystemet. Behovet av fossilfri energi kommer att öka väsentligt under de kommande decennierna och nya elproduktionsanläggningar och elnät måste planeras, tillståndsprövas och byggas på kort tid. Generellt är tillståndsprövningar idag oförutsägbara både utfalls- och tidsmässigt, vilket riskerar att hämma omställningen. Det är därför viktigt att hela prövningssystemet rustas för det prövningstryck som kan förväntas framgent.

Förtursförfarande kan vara en delösning

I avsaknad av nödvändiga lösningar för att komma till rätta med nuvarande utmaningar kan det i andra hand vara relevantt att införa ett begränsat förtursförfarande för sådana verksamheter som är särskilt centrala för klimatomställningen. Vattenfall vill i sammanhanget framhålla att fossilfri elproduktion och robusta elnät är i många fall en grundförutsättning för industrins omställning och att det är av synnerlig vikt att tillståndsprövningar av dylika anläggningar kan kortas, inklusive prövningar för s.k. repowering av befintliga vindkraftsparker i redan ianspråktagna områden för vindbruk.

Delar av tidsutdräkten vid tillståndsprövningar är dock inte nödvändigtvis direkt kopplad till prövningsmyndighetens handläggning utan beror också på långa svarstider hos berörda remissmyndigheter och omfattande och återkommande kompletteringskrav från dessa myndigheter. För att ett förtursförfarande ska bli verkningsfullt är det därför nödvändigt att överväga hur prövningssystemet som helhet kan stärkas, inte enbart processen hos prövningsmyndigheterna som hanterar tillstånd till miljöfarlig verksamhet. För att fler och prövningar med stor miljöpåverkan ska kunna hanteras effektivt inom ramen för prövningssystemet måste sannolikt mer resurser tillskjutas till prövningsmyndigheterna generellt. Det är dock viktigt att dessa satsningar tydligt kopplas till att korta handläggningstider så att tillskjutna medel får avsedd effekt.

Utred förtursförfarande utifrån systemperspektiv

Vattenfall vill peka på att vissa verksamheter som är centrala för klimatomställningen prövas enligt delvis andra regelverk än miljöbalken, t.ex. enligt ellagen eller lag om kontinentalsockeln/lag om Sveriges ekonomiska zon. Likaså sker vissa prövningar enligt miljöbalken av andra prövningsmyndigheter än mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen. Etablering av ny fossilfri elproduktion förutsätter som regel en nätkoncession för linje för anslutning till region- eller transmissionsnätet och kan aktualisera behov av t.ex. separata dispensförfaranden, tillstånd för vattenverksamhet eller Natura 2000-tillstånd.

För dessa verksamheter kan handläggningen av ett dispens- eller tillståndsprövning enligt miljöbalken eller annan miljölagstiftning eller överprövning av ett beslut få stor betydelse för projektets slutliga genomförandetid. I den mån utredningsdirektiven tillåter är det därför önskvärt att analysen av ett eventuellt förtursförfarande görs utifrån ett brett och mer övergripande systemperspektiv.

Fördelar och nackdelar

Förutom den avsedda fördelen för den enskilda verksamheten som ges förtur, så kan ett förtursförfarande för viss verksamhet, exv. fossilfri elproduktion, elnät, vätgasproduktion eller koldioxidinfångning ge fördel på systemnivå. Ett snabbförfarande för dessa kan säkerställa att grundförutsättningar för klimatomställningen finns på plats i takt med att andra delar av industrin ställer om. En förutsättning bedöms dock vara att snabbförfarandet får genomslag i alla delar av prövningssystemet för berörda verksamheter, dvs. inte enbart i förhållande till regelrätta tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet.

En uppenbar nackdel med förtur för vissa typer av verksamheter är att det riskerar att ytterligare förlänga handläggningstiderna för prövning av övriga verksamheter som inte anses "väsentliga" för att uppnå klimatmålen. Det är inte uppenbart att ett förtursförfarande är förenligt med likhetsprincipen och fel genomfört riskerar det att skapa osäkerhet och en ökad administrativ börda hos prövningsmyndigheterna i samband med att de ska avgöra om ett mål eller ärande ska hanteras som en förtursprövning.

Fråga 2: På vilket sätt skulle ett förtursförfarande kunna underlätta för klimatomställningen? Kan det innebära att större omställningsprojekt blir av eller påskyndas? Eller finns det någon annan positiv effekt?

Rätt genomfört bör ett förtursförfarande kunna bidra till att större omställningsprojekt påskyndas. Enligt vad som angett ovan är det dock sällan så enkelt att en verksamhet är beroende av bara ett tillstånd. För att säkerställa att ett förtursförfarande ska få avsedd effekt

behöver sannolikt helheten beaktas. Det krävs alltså att förtursförfarandet gäller samtliga tillstånd och dispenser som är nödvändiga för projektets förverkligande.

Fråga 3. Går det att definiera eller avgränsa vilka verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen? I så fall, hur?

Vattenfall har inget förslag på definition eller avgränsning, men vill peka på att flera branscher inom Fossilfritt Sveriges färdplaner har pekat ut elektrifiering som ett nödvändigt verktyg i sin omställning för att nå Sveriges klimatmål. Som en konsekvens kommer Sverige behöva mer fossilfri elproduktion och ett utbyggt elnät. Ett utbyggt elsystem kommer därmed vara en viktig förutsättning för andra verksamheter att nå klimatmålen.

Fråga 4. Är det möjligt att ta fram konkreta kriterier för vilka verksamheter som ska omfattas av ett begränsat förtursförfarande? I så fall, vilka kriterier är viktigast?

Vilka åtgärder som bör prioriteras bör avgöras utifrån vilka åtgärder som är mest angelägna i det här skedet av klimatomställningen och med faktabaserat förhållningssätt. Det är viktigt att i analysen tydligt redovisa och motivera valda kriterierna för vilka verksamheter som kan komma ifråga för ett förtursförfarande.

Enligt Vattenfalls uppfattning bör sådana verksamheter som är särskilt centrala för omställningen av industrin i stort prioriteras, inte minst verksamheter för fossilfri elproduktion med tanke på vad som framförs i Fossilfritt Sveriges färdplaner.

Fråga 5. Förtur skulle kunna innebära olika saker, exempelvis att komma före i tur till prövning. Det skulle också kunna vara olika typer av prioriteringar eller andra åtgärder under prövningen. Hur skulle ett ändamålsenligt förtursförfarande kunna utformas?

Enligt vad som angetts ovan är prövningsmyndighetens handläggningstider endast en delförklaring till varför tillståndsprövningar drar ut på tiden. Förutom att en tillståndsprövning handläggs med prioritet under hela processen, bör det även säkras så långt som möjligt att relevanta remissmyndigheter prioriterar eventuella förtursmål eller ärenden. Det här skulle kunna uppnås genom exempelvis:

- i) ökad processledning från prövningsmyndigheten
- ii) framtagande av en plan för handläggningen av prövningen med på förväg överenskomna datum för skriftväxling, tidpunkt för förhandling och dom
- iii) ett mer restriktivt förhållningssätt/krav på särskilda skäl för anstånd.

Dessa processuella verktyg finns redan idag och det kan övervägas om inte delar av det efterfrågade resultatet skulle kunna uppnås genom att nödvändiga resurser tillskjuts prövningsmyndigheterna kombinerat med tydlig instruktion och uppföljning av tiden för prövning.

Vid införande av ett förtursförfarande är det viktigt att säkerställa att målet eller ärendet hanteras med förtur även i högre rätt.

Gällande miljöprövningsdelegationerna har det också diskuterats om specialiserade delegationer för prövning av vissa verksamhetstyper kan vara en lämplig väg framåt.

Fråga 6. Vilka konsekvenser skulle ett förtursförfarande kunna få ur konkurrenssynpunkt?

Det vore mycket olyckligt om möjligheten till förtursprövning får till följd att konkurrensen inom vissa branscher förskjuts genom att vissa verksamhetsutövare lyckas få sina verksamheter prövade med förtur och andra inte. Det är därför viktigt att förtursmöjligheten inte tillämpas godtyckligt eller olika inom en och samma bransch, utan att det är på förhand angivet vilka typer av verksamheter eller åtgärder som kan komma ifråga för ett förtursförfarande och att samtliga verksamheter av samma slag hanteras lika.

Det är viktigt att så långt som möjligt slå vakt om likabehandling, förutsägbarhet och rättssäkerhet samt minimera risken för överklaganden med hänvisning till felaktiga beslut rörande rätt till handläggning med förtur.

Fråga 7 – 13

Vattenfall har inga kommentarer.

Fråga 14. Kan tidsbegränsning av tillstånd/villkor vara en faktor som förkortar tiden för tillståndsprövningen eftersom konsekvenserna av verksamheten inte behöver bedömas för obegränsad tid?

Nej, det bedöms inte som en trolig följd.

Fråga 15. Vilka för- respektive nackdelar ser ni med att tidsbegränsa tillstånd och villkor ur ett omställningsperspektiv?

Vattenfall ser en risk att om tillståndet är tidsbegränsat skulle det kunna hämma investeringsviljan i miljö- och klimatförbättrande åtgärder hos industrin. Därmed skulle införandet av tidsbegränsning tvärtom kunna motverka den omställning som förtursförfarandet är tänkt att främja.

Redan idag finns en möjlighet att enligt 16 kap. 2 § miljöbalken meddela tillstånd för en begränsad tid. Att möjligheten tillämpas relativt sällan visar rimligen att tidsbegränsning sällan bedöms motiverat av miljöskäl.

Innan ytterligare regler för tidsbegränsade tillstånd övervägs bör det utredas ordentligt om avsaknad av tidsbegränsning är en väsentligt bidragande faktor till att miljö- och klimatförbättrande åtgärder inte kommer till stånd. Såvitt Vattenfall känner till har det inte inom ramen för klimaträttsutredningen gjorts en närmare analys av hur många verksamheter som bedrivs med stöd av så gamla tillstånd att verksamheten inte längre kan anses leva upp till moderna miljövillkor samt vilka klimat- eller miljöförbättringar som skulle kunna uppnås genom att tillstånden för dessa verksamheter hade tidsbegränsats.

Genom att i högre utsträckning meddela tidsbegränsade tillstånd riskerar antalet prövningar att öka. Genom att kravet på nyprövning utlöses av att det befintliga tillståndet löper ut, istället för att verksamhetsutövaren önskar ändra på verksamheten eller ett konstaterat behov av modernisering, finns en risk dels för delvis onödiga prövningar eller att verksamhetsutövare medvetet avvaktar med vissa önskvärda investeringar till dess att en nyprövning måste initieras för att det befintliga tillståndet löper ut.

Tidsbegränsade tillstånd framstår som ett tämligen trubbigt styrmedel som inte bör prioriteras framför andra styrmedel som ETS eller miljöskatter.

För att belysa eventuella fördelar bör det först utredas om det är ett problem att många verksamheter bedrivs med stöd av omoderna miljötillstånd samt i vilken mån det är troligt att sådana verksamheter kommer att väsentligen förändras efter nyprövning av tillstånden eller om det troligtvis rör sig om förhållandevis små miljöförbättrande åtgärder som kan uppnås genom en sådan obligatorisk nyprövning.

En uppenbar nackdel med tidsbegränsade tillstånd är att det finns en överhängande risk att belastningen på prövningssystemet ökar ytterligare utan säkerställd miljönytta.

Fråga 16. Skulle ett system motsvarande det som gäller för vattenkraft för elproduktion, dvs. att tillståndet inte är begränsat i tid men villkoren omprövas inom ett visst intervall, även kunna fungera för verksamheter inom er bransch? Vilka för- och nackdelar ser ni med ett sådant system?

I den mån utredningen kommer fram till att det är önskvärt och nödvändigt att förändra nuvarande lagstiftning för att tidsbegränsade tillstånd ska användas i större utsträckning än idag framstår det som en lämplig lösning att det framförallt är villkoren för tillståndet som omprövas. Detta för att undvika att hamna i en situation där tillståndet upphör att gälla även om nytt tillstånd ännu inte hunnit meddelas av ett eller annat skäl.

Fråga 17. Har ni förslag på författningsändringar eller andra åtgärder för att tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor ska kunna användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen?

I den mån tillstånd/villkor tidsbegränsas så bör det, på samma sätt som idag, ske i samband med att tillstånd meddelas och utifrån en bedömning i det enskilda fallet. Vid en tidsbegränsning av tillstånd är det viktigt att tiden inte är för kort då detta påverkar investeringsviljan negativt. Hur investeringsviljan ser ut är dock starkt beroende både av bransch och den enskilda verksamheten. Investeringsviljan kan också variera stort över tid. Det är därför vanskligt att dra generella slutsatser om vad som är en lämplig tidsbegränsning.

Tidsbegränsning bör inte användas för verksamheter som omfattas av generella föreskrifter, t.ex. förbränningsanläggningar eller IED-verksamheter.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden