

Regeringskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian "Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi"

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden; bland annat fysisk planering, byggande och boende.

Boverket tillstyrker med synpunkter Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av promemorian "Genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi" vad gäller följande:

- 2.10 Förslag till förordning om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi
- 7.5 Tidsfrister för ärenden om installation av solenergiutrustning på byggnader
- 7.6 Tidsfrister för ärenden om värmepumpar
- 17.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Boverket avstyrker dock den del av promemorians förslag som avser ett införande av företeelsen "tyst godkännande" i plan- och bygglagstiftningen.

Boverkets synpunkter

2.10 Förslag till förordning om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Boverket är positiv till att myndigheten enligt 7 § i förslag till förordning om ärenden som gäller verksamheter och åtgärder för förnybar energi ska bistå

Statens energimyndighet i arbetet med kontaktpunkten. Boverket vill påpeka att i förslaget till bestämmelser i 8 § felaktigt hänvisar till 9 § när det ska vara 7 §. Vidare hänvisar förslaget till bestämmelser i 9 § felaktigt till 9 § när det ska vara 8 §.

7.5 Tidsfrister för ärenden om installation av solenergiutrustning på byggnader

Vilka anläggningar omfattas?

I avsnittet anförs att ”De särskilda tidsfristerna i artikeln gäller ärenden som avser tillstånd för installation av solenergiutrustning och samlokaliserad energilagring i befintliga och framtida konstgjorda konstruktioner. Eftersom bestämmelserna är begränsade till förfaranden som avser installation av sådana anläggningar omfattas till exempel inte förfaranden som krävs för att uppföra en byggnad som ska rymma en sådan anläggning. För sådana tillståndsförfaranden gäller enligt direktivet en tidsfrist om två eller ett år för prövningen (se avsnitt 7.1 och 7.2)”.

Enligt Boverkets bedömning är det oklart vad som menas med denna skrivning. En möjlig tolkning av texten är att tidsfristerna i direktivet avgränsas till installation av solenergianläggningar som antingen sker i byggnader som är under uppförande eller som sker i befintliga byggnader. Om detta är en korrekt tolkning så innebär det att det blir två handläggningstider i det fall installationen sker i en byggnad som är under uppförande. Det blir då en handläggningstid för den byggnad som ska uppföras (som då ska avgöras inom 10+10 veckor enligt avsnitt 7.1 och 7.2) och en annan handläggningstid för installationen av solenergianläggningen i byggnaden som ska uppföras, som ska avgöras inom en månad eller tre månader.

Enligt Boverkets uppfattning kan detta leda till tillämpningsproblem för byggnadsnämnderna. Det kan då exempelvis bli svårt att avgränsa en ansökan så att det går att fatta beslut om bygglov för en solenergianläggning på en byggnad som ännu inte har fått ett bygglov (i det fall nämnden inte hinner handlägga lovet för byggnaden på den kortare tiden som krävs för handläggningen av solenergianläggningen). Troligtvis kommer det då att behövas två ansökningar för att kunna pröva och besluta om dessa åtgärder separat. Även ifall åtgärderna hanteras med två ansökningar så kan det dock fortfarande vara svårt att pröva och bevilja ett bygglov för en åtgärd som innebär en installation av en solenergianläggning på en byggnad som ännu inte har fått något bygglov. Hur detta är tänkt att gå till behöver därför tydliggöras och beskrivas utförligt av regeringen i det kommande författningsarbetet.

Behov av författningsändringar

I promemorian pekas på behov av författningsförändringar kopplade samlokaliserade energilagringsanläggningar på eller i en byggnad (jfr avsnitt 7.5 s. 115). Trots detta behov har Boverket inte noterat några förslag till förändring av plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

I ett annat pågående lagstiftningsarbete har det uppmärksamats att långsam handläggning som huvudregel inte kan läggas till grund för att bevilja ett tillstånd enligt svensk rätt. En sådan ordning skulle även kunna strida mot flera principer i det svenska rättssystemet, däribland det kommunala självstyret (se promemoria av Gigabitutredningen, Fi 2024:03, Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur). När det gäller företeelsen ”Tyst godkännande” så vill Boverket därför framföra att detta är ett mycket främmande inslag i svensk plan- och bygglagstiftning och det finns inget motsvarande förfarande som kan ge ledning hur det är tänkt att fungera. Boverket har ingen information om hur detta skulle gå till i praktiken, hur det ska administreras eller vilka eventuella konsekvenser det kan få för exempelvis grannar och andra berörda. Detta behöver övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet och Boverket avstyrker därför promemorians förslag i denna del.

Ett direktiv är en EU-rättsakt som sätter upp ett mål som ska uppnås, en slags ram-lagstiftning. Medlemsländerna avgör sedan själva vilka åtgärder som ska vidtas av lagstiftaren i landet för implementering av direktivet och för att målet ska uppnås. Boverket rekommenderar därför att regeringen undersöker möjligheter och alternativ för att inte implementera den del av förnybartdirektivet som handlar om tyst godkännande rakt av, utan att i stället försöka hitta en lösning där det som direktivet eftersträvar kan uppnås på annat sätt.

Om regeringen trots allt går vidare med förslaget så instämmer Boverket i den bedömning som redovisas i promemorian om att det i så fall behöver införas en bestämmelse om tyst godkännande i PBL. Utifrån vad som anges i direktivet så finns det där ingen uttrycklig generell möjlighet för medlemsstaterna att inte införa en sådan bestämmelse. Detta kan jämföras med artikel 8.2 i Gigabitinfrastrukturförordningen¹ vars genomförande i Sverige nu är ute på remiss. I artikel 8.2 i den förordningen finns det en generell möjlighet för medlemsstaterna att besluta om att inte införa en bestämmelse om tyst godkännande. Någon motsvarande möjlighet om undantag finns dock inte i förnybartdirektivet.

En förordning är dock till skillnad från ett direktiv en EU-rättsakt som gäller på exakt samma sätt i alla medlemsländer. Den börjar gälla direkt när den har trätt i kraft. Förordningar införs inte i svensk lagstiftning, men ibland kan en svensk lag behöva ändras eller kompletteras för att det inte ska bli en regelkrock när en förordning börjar gälla. Därav behöver det i förordningar finnas uttryckliga undantagsmöjligheter om sådana ska ges.

Boverket är positiv till att det framgår i den föreslagna bestämmelsen om tyst godkännande att byggnadsnämnden bör utfärda ett beslut som innebär att bygglov har meddelats. Det framgår dock inte i promemorian vad detta beslut ska innehålla. Till exempel om det som gäller för bygglovsbeslut enligt 9 kap. 40 §

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1309 av den 29 april 2024 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU.

PBL även ska gälla för de beslut som fattas med stöd av bestämmelsen om tyst godkännande. Det framgår inte heller om en sakägare har rätt att överklaga sådana beslut och få åtgärden prövad i sak. Det framgår inte heller hur överklagandetiden ska räknas för sådana beslut. Enligt Boverket är det inte lämpligt att införa en bestämmelse om tyst godkännande i PBL, innan dessa frågor besvarats i ett lagstiftningsärende.

Undantag för att skydda kulturarv och säkerhetsintressen

Boverket håller med bedömningen som görs i promemorian om att det är lämpligt att införa ett undantag från 3-månadersfristen för kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller bebyggelseområden enligt 8 kap. 13 § PBL eller inom områden som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken, MB. I författningsförslaget behöver det dock finnas med en hänvisning till dessa bestämmelser och vad gäller kulturhistoriska värden att hänvisningen omfattar alla de värden som anges i 8 kap. 13 § PBL. Se mer om detta i kommentaren nedan till föreslagna bestämmelser i 9 kap. 27 e och g §§ PBL.

Enligt Boverkets bedömning saknas det ett specifikt stöd i direktivet för att införa undantag från enmånadsfristen kopplat till kulturhistoriska värden vid installation av solenergiutrustning. Boverket gör denna bedömning trots att det vore både rimligt och lämpligt att ha ett sådant undantag, så som framgår av motiveringen i promemorian (se avsnitt 7.5 s. 116).

7.6 Tidsfrister för ärenden om värmepumpar

Gällande rätt

Boverket delar promemorians bedömning att installation av en luftvärmepump kan kräva bygglov enligt bestämmelserna i 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL, i den händelse att installation av värmepumpen avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende. Boverket känner emellertid inte till i vilken utsträckning sådana installationer har bedömts påverka byggnadens yttre utseende. Myndigheten känner inte heller till att detta har blivit prövat i rättspraxis. Detta talar för att installation av luftvärmepumpar sällan har bedömts kräva bygglov.

I det kommande lagstiftningsärendet behöver, enligt Boverkets uppfattning, bygglovsplikten för jord- och bergvärmepumpar beskrivas, då någon sådan lovplikt inte föreligger idag. En sådan beskrivningen behövs om regeringen går vidare med förslaget att införa en bestämmelse i PBL om att tidsfristen för att handlägga en ansökan om bygglov för installation av en jord- eller bergvärmepump.

Behov av författningsändringar

I promemorian föreslås att det införs en bestämmelse i PBL om att tidsfristen för att handlägga en ansökan om bygglov för installation av en jord- eller bergvärmepump i första instans bara får förlängas en gång och med högst två veckor. Boverket kan inte se att detta kommit till uttryck i promemorians

förslag till ändringar av PBL (jfr avsnitt 2.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen [2010:900]).

Utifrån vad som beskrivs ovan i avsnittet om gällande rätt kopplat till bygglovsplikten för installation av jord- eller bergvärmepumpar, så är det dock tveksamt om det finns skäl att införa bestämmelser om handläggningen av sådana installationer i PBL. Eftersom det enligt gällande rätt inte finns någon uttalad lovplikt specifikt för installation av jord- eller bergvärmepumpar, bedömer Boverket att det endast skulle kunna vara aktuellt om installationen påverkar byggnadens yttre utseende, vilket – liksom i fallet med luftvärmepumpar – inte bedöms vara särskilt vanligt förekommande. Att införa bestämmelser om handläggningen av sådana installationer i PBL skulle kunna ge sken av att bygglov krävs för åtgärder som normalt sett inte är lovpliktiga.

Undantag för att skydda kulturarv och säkerhetsintressen

Utifrån vad som anges i direktivet så anser Boverket att det ska införas bestämmelser om att undanta ansökningar om lov enligt PBL från en månads- respektive tremånadersfristen för installation av värmepumpar på sådana kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller byggnadsområden som avses i 8 kap. 13 § PBL och områden som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § MB.

Något undantag kopplat till tremånadersfristen för jord- eller bergvärmepumpar föreslås inte i PBL vad Boverket kan se, trots att det beskrivs i allmänmotiveringen att ett sådant undantag bör införas.

17.8 Förslag till lag om ändring i plan- och bygg-lagen (2010:900)

Som en inledande och övergripande synpunkt för detta avsnitt vill Boverket erinra om att förslagen i promemorian behöver anpassas till förslagen i prop. 2024/25:169, Ett nytt regelverk för bygglov, om den beslutas av riksdagen.

1 kap.

4 a §

Eftersom bedömningen som görs att beslut om start- och slutbesked inte är sådana administrativa tillstånd som omfattas i promemorian av förnybartdirektivet saknas det enligt Boverket bedömning motiv för att ha med åtgärder som kräver anmälan i förslaget till bestämmelser i 1 kap. 4 a § PBL.

9 kap.

22 §

Andra stycket

Boverket anser att det vore lämpligt att komplettera andra stycket så att det även omfattar ett krav på att nämnden ska förelägga om komplettering inom tre veckor efter den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från

sökanden på dennes initiativ. Med ett sådant krav följer regleringen i 22 § den systematik som redan är etablerad i övrigt (jfr 9 kap. 27 § andra stycket PBL).

Det andra stycket bör då utformas enligt följande:

”Om ansökan avser en åtgärd för förnybar energi, ska föreläggandet beslutas inom tre veckor från

- 1. den dag då ansökan kom in till nämnden, eller*
- 2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på sökandens initiativ.”*

27 b §

Som bestämmelsen är utformad så gäller den generellt och inte bara för förnybara åtgärder.

Eftersom bestämmelsen är tillkommen för att utgöra ett startdatum för de tidsfrister som gäller för förnybara åtgärder (jfr 27 e §) så anser Boverket att bestämmelsen ska avgränsas till att bara gälla för förnybara åtgärder.

Bestämmelsen bör då utformas enligt följande:

”27 b §

Om ansökan avser en åtgärd för förnybar energi, ska byggnadsnämnden skriftligen informera sökanden om att ansökan är fullständig inom tre veckor från det att

- 1. ansökan kom in, om den då var fullständig, eller*
- 2. ansökan blev fullständig efter att bristerna i den har avhjälppts.”*

I författningskommentaren anges att ”Om sökanden på byggnadsnämndens begäran har kompletterat ansökan och om nämnden bedömer att bristerna har avhjälppts ska nämnden inom tre veckor från det att kompletteringen gavs in informera om att ansökan är fullständig”. Utifrån första stycket andra punkten i bestämmelsen så läser Boverket in att den punkten också gäller i det fall nämnden har begärt in en komplettering efter det att sökanden själv har lämnat in ytterligare underlag på eget initiativ. Boverket anser att ett sådant förtydligande kan behöva framgå i det kommande lagstiftningsarbetet.

27 d §

I författningskommentaren anføres att ”Paragrafen genomför artikel 16b.2 i förnybartdirektivet i dess lydelse enligt ändringsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7” (se avsnitt 17.8 s. 179).

I avsnitt 7.7 nämns det inget om ett behov av en förlängningsmöjlighet i PBL. Boverket kan inte heller se att artikel 16b.2 i direktivet berör sådana ärenden om lov och förhandsbesked som denna bestämmelse avser.

27 e §

Första stycket

Enligt Boverket finns det anledning att i arbetet med en kommande författning förtydliga i en författningskommentar till första punkten, på samma sätt som är gjort till andra punkten, att ansökningar om bygglov för att uppföra en byggnad som ska rymma solenergianläggningen, ska hanteras inom den tidsfrist som gäller i övrigt enligt PBL (jfr tidigare synpunkter under avsnitt 7.5)

Andra stycket

Vad gäller det föreslagna andra stycket så undantas åtgärder som rör historiskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnadsverk eller områden. I författningskommentaren anges det att detta undantag gäller ärenden som rör byggnader och områden som avses i 8 kap. 13 § PBL. I 13 § anges det att bestämmelsen gäller byggnadsverk eller områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Eftersom det bara står historiskt eller kulturhistoriskt i det föreslagna andra stycket kan detta tolkas som att de värden som är kopplade till miljö eller konstnärlighet i 8 kap. 13 § PBL inte omfattas av det andra stycket i den föreslagna bestämmelsen. Boverket tolkar dock att författarna till promemorian inte avsett någon sådan avgränsning utifrån vad som är angivet i övrigt i promemorian. För att det tydligare ska framgå att det är alla värden i 8 kap. 13 § PBL som avses så behöver därför det andra stycket i 27 e § ändras.

I andra stycket undantas också åtgärder som rör totalförsvarets intressen. I författningskommentaren anges det att detta undantag gäller för åtgärder som vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § MB. Boverket anser att även denna hänvisning behöver tydliggöras så att det tydligare framgår i andra stycket att det är 3 kap. 9 § MB som avses.

I det andra stycket hänvisas det till både det ”första och andra stycket”. Det finns dock bara totalt två stycken i den föreslagna bestämmelsen. Boverket antar därför att det har blivit en felskrivning och att hänvisningen bara ska vara till första stycket (se förslag nedan).

Bestämmelsen i andra stycket bör då utformas enligt följande:

”Första stycket gäller inte åtgärder som rör särskilt värdefulla byggnadsverk eller områden enligt 8 kap. 13 §, eller åtgärder som vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken.”

27 f §

Första stycket

I författningskommentaren anges att ”Paragrafen genomför artikel 16d.1”. Rätteligen borde hänvisningen vara ”artikel 16d.2” eftersom det är denna bestämmelse i direktivet som reglerar tyst godkännande.

Andra stycket

Vad gäller det andra stycket så har Boverket samma synpunkter som för motsvarande andra stycke i 27 e §.

Bestämmelsen i andra stycket bör då utformas enligt följande:

”Första stycket gäller inte åtgärder som rör särskilt värdefulla byggnadsverk eller områden enligt 8 kap. 13 §, eller åtgärder som vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken.”

27 g §

Första stycket

I första stycket anförs att den tidsfrist som anges i 27 § första stycket får förlängas en gång och med högst två veckor för ansökningar som avser installation av en solenergianläggning med en effekt över 11 kW. Till skillnad från tidsfristen på en månad för installation av en solenergianläggning med en effekt av högst 11 kW i 27 e § så finns det i denna bestämmelse ingen koppling till att startdatumet ska räknas från den dag byggnadsnämnden informerar sökanden om att ansökan är fullständig. Såvitt Boverket noterat har denna skillnad inte motiverats i promemorian. Enligt Boverkets uppfattning bör dock de särskilda tidsfristerna på en månad respektive tre månader för förnybara åtgärder hanteras på samma sätt i PBL. Detta innebär att startdatumet i 27 g § bör kopplas till den dag då byggnadsnämnden informerar sökanden om att ansökan är fullständig på samma sätt som är föreslagits när det gäller 27 e §.

Inledningen av första stycket bör då utformas enligt följande:*”27 g §*

Den tidsfrist som anges i 27 § första stycket ska räknas från den dag byggnadsnämnden informerar sökanden om att ansökan är fullständig och får förlängas en gång och med högst två veckor, om ansökan avser en åtgärd för förnybar energi som innebär installation av...”

Utöver detta bör det förtydligas i det kommande författningsarbetet, på samma sätt som Boverket har föreslagit i anslutning till 27 e § första stycket 1, att ansökningar om bygglov för att uppföra en byggnad som ska rymma solenergianläggningen, ska hanteras inom den tidsfrist som gäller i övrigt enligt PBL.

Andra stycket

Vad gäller det andra stycket så har Boverket samma synpunkter som för motsvarande andra stycke i 27 e §.

Bestämmelsen i andra stycket bör då utformas enligt följande:

”Första stycket gäller inte åtgärder som rör särskilt värdefulla byggnadsverk eller områden enligt 8 kap. 13 §, eller åtgärder som vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken”.

*46 §**Första stycket*

Boverket noterar att det som är nytt för anmälningsärenden i 46 § är hänvisningen till det nya andra stycket i 22 § och nya 27 b §. Boverket anser att det är bra att dessa bestämmelser även gäller för anmälningsärenden, se dock kommentar med anledning av utformningen av andra stycket.

Om regeringen går på Boverkets förslag av bestämmelsen 1 kap. 4 a § PBL om att inte ha med anmälningsärenden i definitionen av vad som är en åtgärd för förnybar energi och om regeringen även går på Boverkets förslag att avgränsa bestämmelsen i 9 kap 27 b § PBL till att bara gälla för förnybara åtgärder, så betyder det att 22 § andra stycket och 27 b § inte kommer att gälla för anmälningsärenden. De bestämmelser som då kommer att gälla för anmälningsärenden är, enligt Boverkets tolkning, de bestämmelser som redan gäller idag. Boverkets bedömning är att detta är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav.

Enligt Boverkets tolkning av att hänvisningen till 27 h § i tredje strecksatsen inte innebär att alla de bestämmelser som 27 h § i sin tur hänvisar till (27–27 g §§) blir tillämplbara för anmälningsärenden, utan bara de bestämmelser som gäller för anmälningsärenden enligt huvudregeln i 46 § (d.v.s. 27 a–d §§). Detta kan behöva tydliggöras i antingen 46 § eller i 27 h §.

För tydlighetens skull hade dock Boverket föredragit om regeringen i ett kommande författningsarbete skapar nya separata bestämmelser som bara gäller för anmälningsärenden, i stället för att hänvisa till bestämmelser som gäller för lov på det sätt som är gjort i 46 §. Detta gäller även ifall de nya bestämmelserna då i stort sett kommer att ha samma sakliga innehåll som motsvarande bestämmelser för lovärenden.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Lars Lennwall. I den slutliga handläggningen har också stf rättschef Kristoffer Knutsson, avdelningschef Lennart Andersson, enhetschef Sonia Andersson, utredare Fredrik Ingmarson, jurist Fredrik Hansson och utredare Maria Rydqvist deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Lars Lennwall
jurist

Kopia till:

joan.malinen@regeringskansliet.se

petter.troedsson@regeringskansliet.se