

U 117/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till rådets förordning om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 9 november 2022 till förordning om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi (COM (2022) 591 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en E-utredning (E 144/2022 rd) om förslagen som koordinerats inom statsrådets samordningssystem.

U-skrivelsen innehåller inga nya ståndpunkter i förhållande till E-utredningen.

Helsingfors den 9 februari 2023

Näringsminister Mika Lintilä

Specialsakkunnig Outi Vilén

9.2.2023

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM FASTSTÄLLANDE AV EN RAM FÖR ATT PÅSKYNDNA UTBYGGNADEN AV FÖRNYBAR ENERGI**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen lämnade den 9 november 2022 sitt förslag till rådets förordning om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi, COM (2022) 591 final.

Rysslands invasion av Ukraina, det geopolitiska sammanhanget och de mycket höga energipri- serna har understrukt behovet av att snabbare förbättra energieffektiviteten och utbyggandet av förnybar energi i unionen, med målet att fasa ut EU:s beroende av ryska fossila bränslen. Ef- tersom energikrisen har förvärrats har kommissionen ansett det nödvändigt att under en viss tid införa brådskande åtgärder för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi. I förordningen föreslås nödåtgärder som ska tillämpas under en period på ett år. Kommissionen får dock föreslå en förlängning av tillämpningsperioden.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I förordningsförslaget ingår definitioner av tillståndsförfarandet för projekt för förnybar energi och solenergiutrustning, en bestämmelse om tillämpningen av principen om övervägande all- mänintresse samt tidsfrister för tillståndsförfarandet för solenergiutrustning, uppgraderingspro- jekt och värmepumpar.

Definitionen av tillståndsförfarandet för projekt för förnybar energi omfattar alla relevanta ad- ministrativa tillstånd för att bygga, uppgradera och driva anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor. I definitionen ingår värmepumpar, samlokaliserade energilagring- sanläggningar och utrustning som krävs för anslutningen till nätet. Tillståndsförfarandet inleds när den berörda myndigheten har mottagit ansökan och avslutas när den meddelar sitt beslut. Med solenergiutrustning avses utrustning som omvandlar solenergi till termisk eller elektrisk energi.

Enligt förslaget ska planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och deras tillhörande nät- och lagringstillgångar antas vara av övervägande allmänintresse och av vikt för människors hälsa och säkerhet vid avvägning av olika rättsliga intressen i enskilda fall, i synnerhet i samband med tillämpningen av artiklarna 6.4 och 16.1 c i habitatdirektivet (92/43/EEG), artikel 4.7 i vatten- ramdirektivet (2000/60/EG) och artikel 9.1 a i fågeldirektivet (2009/147/EG). Bestämmelsen är endast tillämplig på nya tillståndsförfaranden som inleds under förordningens tillämpningspe- riod. Om lämpliga begränsningsåtgärder därtill vidtas för att undvika kollisioner eller förhindra störningar inom ramen för ett specifikt projekt, och om ordentlig övervakning utförs för bedöm- ning av åtgärdernas ändamålsenlighet samt om ytterligare åtgärder vidtas mot bakgrund av den information som samlats in, i den utsträckning som krävs för att säkerställa att inga betydande negativa effekter uppstår på populationen av den berörda arten, ska dödande eller störning av de arter som skyddas enligt artikel 12.1 i habitatdirektivet och artikel 5 i fågeldirektivet inte anses ske med avsikt.

Enligt förslaget får tillståndsförfarandet för installation av solenergiutrustning och samlokaliserade energilagringstillgångar inte ta längre tid än en månad. Tidsfristen tillämpas om solenergiutrustningen installeras på befintliga eller framtida artificiella konstruktioner, förutsatt att dessa konstruktioner inte i första hand är avsedda för solenergiproduktion. Sådana solenergiprojekt ska undantas från kravet på en bedömning av behovet av en miljökonsekvensbedömning eller kravet på en miljökonsekvensbedömning. För installation av solenergiutrustning med en kapacitet på 50 kW eller mindre hos egenanvändare av förnybar energi gäller att om de berörda myndigheterna inte svarar inom en månad efter ansökan ska avsaknaden av svar förstås som att tillståndet är beviljat.

Tillståndsförfarandet för uppgraderingen av ett kraftverk för förnybar energi får inte överstiga sex månader, inklusive de miljöbedömningar som krävs. Om uppgraderingen av ett kraftverk för förnybar energi inte leder till en kapacitetsökning som överstiger 15 % och det inte finns behov av att bedöma potentiell miljöpåverkan, ska tillstånd för anslutningen till överförings- eller distributionsnätet utfärdas inom en månad efter ansökan, såvida det inte finns motiverade säkerhetsproblem eller systemkomponenterna inte är tekniskt kompatibla. När uppgraderingen av ett kraftverk eller av tillhörande nätinfrastuktur ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning ska denna bedömning begränsas till att gälla ändringarna jämfört med det ursprungliga projektet. Om uppgraderingen av en solenergianläggning inte medför att ytterligare områden tas i bruk och om den uppgraderade anläggningen uppfyller de tillämpliga miljöskyddsåtgärder som fastställts för den ursprungliga anläggningen, ska projektet undantas från kravet på att bestämma om det behövs en miljökonsekvensbedömning.

Tillståndsförfarandet för installation av värmepumpar får inte överstiga tre månader. Då vissa villkor uppfylls ska tillstånd utfärdas enligt ett anmälningsförfarande för anslutningar till överförings- eller distributionsnätet av värmepumpar med en kapacitet på upp till 12 kW som installeras av en egenanvändare av förnybar energi i enlighet med artikel 2.14 i direktivet om förnybar energi (EU) 2018/2001, såvida det inte finns motiverade säkerhetsproblem eller systemkomponenterna inte är tekniskt kompatibla.

Förordningen ska träda i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Senast den 1 juli 2023 ska kommissionen genomföra en översyn av förordningen mot bakgrund av hur försörjningstryggheten och energipriserna utvecklas, samt behovet av att ytterligare påskynda utbyggnaden av förnybar energi. Kommissionen ska lägga fram en rapport om resultaten av denna översyn för rådet. Kommissionen får på grundval av rapporten föreslå en förlängning av förordningens giltighet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet, utan att det påverkar tillämpningen av de övriga förfarandena enligt grundfördragen. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet deltar inte i beslutsförfarandet enligt artikel 122 i EUF-fördraget.

Juridiska avdelningen vid Europeiska unionens råd har i fråga om det återhämtningsinstrument som inrättats med anledning av covid-19-pandemin konstaterat att artikel 122.1 måste läsas tillsammans med artikel 122.2, som hänvisar till oväntade händelser utanför medlemsstaternas kontroll. Juridiska avdelningen påpekar även att en situation där artikel 122 tillämpas måste vara brådskande och svårigheterna allvarliga. De åtgärder som vidtas ska för sin del vara extraordinära och tillfälliga och stå i proportion till hur allvarlig situationen är. Dessutom ska åtgärderna vara av ekonomisk natur, eftersom artikel 122 i EUF-fördraget hör till området för finanspolitik. Kommissionens förslag till förordning svarar på den akuta krisen på energimarknaden och de föreslagna åtgärderna är extraordinära och tillfälliga. Åtgärderna kan även anses stå i proportion till hur allvarlig krisen på energimarknaden är.

Den föreslagna förordningen svarar på de kraftigt stigande energipriserna och den äventyrade försörjningstryggheten för energi, och på denna punkt är åtgärderna förenliga med artikel 122 i EUF-fördraget. Man har identifierat ett behov av samordnade åtgärder som påskyndar tillståndsförfarandena för sådana projekt för förnybar energi som kan påverka den nuvarande situationen omedelbart och effektivt.

Enligt artikel 122 i EUF-fördraget ska åtgärderna göras i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna, och solidaritetsprincipen har en central betydelse vid bedömningen av den rättsliga grundens lämplighet. I det aktuella förslaget anses detta villkor uppfyllas. Förnybar el kan exporteras till medlemsstater där produktionen av förnybar el är dyrare. Att projekt för förnybar energi påskyndas i en viss medlemsstat är således till nytta även för andra medlemsstater med tanke på hur integrerade unionens energimarknader är.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden till förslaget är lämplig.

Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna kan inte enbart med egna åtgärder uppnå målsättningarna i den europeiska gröna given och meddelandet om REPowerEU. De föreslagna åtgärderna ger rätt incitament till medlemsstater att på ett samordnat sätt påskynda omställningen från det traditionella energisystemet som bygger på fossila bränslen till ett mer integrerat och energieffektivt energisystem som bygger på förnybar energi. De tidskrävande och komplexa tillståndsförfarandena för projekten är enligt kommissionen ett av de största hindren för investeringar i projekt för förnybar energi och tillhörande infrastruktur. Tillståndsförfarandena varierar kraftigt mellan olika typer av teknik för förnybar energi och mellan medlemsstater. Kommissionen anser att det är mer sannolikt att unionens klimatmål uppnås genom åtgärder på EU-nivå än genom enbart nationella åtgärder.

Statsrådet anser att kommissionens motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen kan godtas och att förslaget kan anses vara förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Nationell lagstiftning inkl. Ålands ställning

Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård (10 punkten) och näringsverksamhet (22 punkten). Förslaget anses därför höra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Förslaget kan konstateras ha konsekvenser för den lagstiftning som gäller det nationella miljö-tillståndsförfarandet och förfarandet för miljökonsekvensbedömningar. Konsekvenserna begränsar sig dock i huvudsak till uppgraderingar av projekt för förnybar energi. Förordningens tillämpningsområde omfattar enligt förslaget även uppgraderingsprojekt för vattenkraftverk och anläggningar som använder biomassa. Miljökonsekvenserna av uppgraderingar av dessa typer av anläggningar kan vara betydande. I synnerhet konsekvenserna för vattenmiljöer kan bromsa uppnåendet av miljömålen enligt vattenramdirektivet, och undantaget i artikel 4.7 i vattenramdirektivet tillämpas endast på nya betydande projekt.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Eftersom åtgärderna är tillfälliga och måste antas så snart som möjligt har ingen konsekvensbedömning på EU-nivå genomförts. Kraven på att påskynda tillståndsförfarandena för vissa projekt för förnybar energi kan kräva extra resurser för de behöriga myndigheterna inom tillståndsförfarandena.

Eventuella extra resurser fastställs separat i samband med budgetprocesserna och planen för de offentliga finanserna.

I budgetpropositionen 2023 och planen för de offentliga finanserna 2023–2026 ingår extra resurser för myndigheterna i anslutning till regeringens proposition om företräde för vissa projekt som gäller grön omställning vid tillståndsbehandling i regionförvaltningsverken och vid förvaltningsdomstolarna.

5 Behandlingsskeden

5.1 Nationell behandling

Energi- och EURATOM-sektionen (EU21), 14–15.11.2022 (skriftligt förfarande).

EU-ministerutskottet 16–17.11.2022 (skriftligt förfarande).

Stora utskottet 18.11.2022.

5.2 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Förslaget behandlades på möten i både energiarbetsgruppen och Coreper I. Man kom överens om innehållet i den föreslagna förordningen på ett extra möte i energirådet den 24 november 2022.

Förslag som påskyndar utbyggnaden av förnybar energi och som delvis motsvarar förordningsförslaget behandlas för närvarande i trepartsförhandlingar för direktivet för förnybar energi (RED III) och i rådets arbetsgrupp för förslaget REPowerEU. Förslagen till ändring av tillståndsförfarandena för förslaget REPowerEU och höjningen av det övergripande målet för förnybar energi i direktivet för förnybar energi ska kombineras med trepartsförhandlingarna för RED III.

Behandling i Europaparlamentet

Europaparlamentet deltar inte i beslutsförfarandet i och med att den rättsliga grunden utgörs av artikel 122 i EUF-fördraget.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkter om främjandet av utbyggnaden av förnybar energi genom att påskynda tillståndsförfarandena har behandlats i den kompletterande U-skrivelsen UKU 14/2022 rd om direktivet om förnybar energi och förslagen till ändring av direktivet om förnybar energi i REPowerEU-förslaget.

Ståndpunkterna kompletteras i samband med förslaget om temporära nödgärder enligt följande:

Statsrådet framhåller att tydliga, högklassiga och tidsmässigt rimliga administrativa förfaranden är en väsentlig faktor vid främjandet av den gröna omställningen. Tillståndsförfarandena och de övriga administrativa förfarandena för projekt för förnybar energi grundar sig i hög grad på nationell lagstiftning och varierar stort mellan medlemsstaterna. Tillståndsförfarandenas och de övriga administrativa förfarandenas omfattning och komplexitet påverkas avsevärt av storleken på projekten för förnybar energi och energins produktionsform. Statsrådet anser att det är viktigt att tillståndsförfarandenas nödvändiga omfattning beaktas i de tidsfrister som fastställs och att tidsfristerna ska gälla endast de administrativa behandlingstiderna hos myndigheten. Statsrådet anser det även viktigt att de produktionsformer för förnybar energi som omfattas av förordningen i synnerhet när det gäller vattenkraft och biomassa granskas i närmare detalj, eftersom projekt i anslutning till dem kan ha mycket stora miljökonsekvenser. Även om målen i kommissionens förslag kan understödjas bör medlemsstaterna även framledes ha tillräcklig flexibilitet för att utveckla och påskynda förfarandena, så att de nationella bestämmelserna och de regionala särdragen kan beaktas på lämpligt sätt.

Statsrådet anser att natur- och miljövärden även i framtiden bör beaktas på ändamålsenligt sätt inom tillståndsförfarandena och de övriga administrativa förfarandena för kraftverk för förnybar energi. Statsrådet ställer sig kritiskt till bestämmelsen om övervägande allmänintresse i förslaget, eftersom den kan leda till en inskränkning av statsrådets befogenheter vid bedömningen av om ett projekt med betydande skadliga verkningar på ett Natura 2000-område ska genomföras på grund av en tvingande orsak som beror på ett övervägande allmänintresse. Statsrådet kan dock godkänna förslaget om det kompletteras med liknande flexibilitetsbestämmelser som i den nuvarande ordförandens kompromissförslag som ger tillräcklig flexibilitet för att på nationell nivå beakta natur- och miljövärden vid tillämpningen av principen om övervägande allmänintresse. I och med tillämpningen av principen om övervägande allmänintresse kan projekt för förnybar energi få företräde framför bestämmelserna om artskydd som grundar sig på fågel- och habitatdirektivet och bestämmelserna i vattenramdirektivet oberoende av projektets faktiska samhällseliga betydelse. Detta strider mot målet om att stoppa förlusten av biologisk mångfald och målen om att uppnå god vattenstatus. Förordningens konsekvenser för planeringen av den nationella områdesanvändningen ska utredas ytterligare.