



Yttrande över Genomförande av bestämmelser i förnybarhetsdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi

Beslut

Länssstyrelsen i Norrbottens län beslutar att lämna följande yttrande.

Kap 2.13, kulturmiljöförordningen, sid 37 ff.

Förslaget om att ärenden enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen (1988:950), KML, ska avgöras inom 1–3 år med möjliga tidsfrister på 3–6 månader är orimligt och bristfälligt. Länssstyrelsen anser att förslaget bör granskas och omarbetas utifrån god kunskap om och erfarenhet av 2 kap. KML, dess tillämpning och om den uppdragsarkeologiska processen enligt 11 och 13 § KML, utifrån följande grunder:

Det primära syftet med 2 kap. KML är att skydda och bevara fornlämningar. Länssstyrelsen får endast lämna tillstånd till ingrepp om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse enligt 2 kap 12 § andra stycket KML.

Prövningen enligt KML är en parallell tillståndsprövning till andra lagar, exempelvis miljöbalken. För att korta handläggningstiderna är det av största vikt att företagaren samtidigt som eller innan arbetet med miljöbalksprövningen påbörjas, kontaktar länssstyrelsen för samråd om fornlämningar så att arbetsföretaget kan anpassas så fornlämningar inte berörs. Att fornlämningsfrågan klaras upp tidigt i planeringen är avgörande för kortare handläggningstid.

I många fall kan ärenden enligt 2 kap. 12 § KML avgöras inom 1–3 år, men förslaget är orealistiskt om fornlämningar inte kan undvikas och det krävs arkeologiska undersökningar enligt 2 kap. 13 § KML. Att handlägga, planera och genomföra arkeologiska undersökningar är tids- och resurskrävande för länssstyrelsens handläggare och de arkeologiska undersökarna.

Vidare kan arkeologiska undersökningar endast utföras under den tid på året då det är tillräckligt dagsljus, snö- och tjälfritt. I Norrbotten innebär det i huvudsak mellan maj och september. Tillgången till arkeologiska undersökare som kan genomföra undersökningar och att företagaren har ordnat arkeologerna marktillträde såväl fysiskt som juridiskt är andra faktorer som kan försena processen.

Prövningen enligt 2 kap. KML och den uppdragsarkeologiska processen är densamma oavsett typ av arbetsföretag. Länsstyrelsen menar därför att förslaget om kortare handläggningstid för särskilda grupper av åtgärder ska strykas.

Kortare handläggningstider kan främst uppnås genom att länsstyrelsen tillförs personella resurser i form av fler arkeologer, att företagaren planerat för att undvika kända fornlämningar och i god tid kontaktat länsstyrelsen för samråd om fornlämningar.

Om förslaget inte omarbetas anser Länsstyrelsen att det i 39 § ska göras ett tillägg om att tidsfristen får förlängas med så lång tid som krävs för att den uppdragsarkeologiska processen enligt KML ska hinna slutföras. I 39 § behöver även förtydligas vilket första stycke som avses med *En tidsfrist enligt 37 § får förlängas en gång med högst tre månader om det finns sådana skäl som anges i första stycket*.

Avsnitt 6.1 Vad är ett tillståndsförfarande enligt förnybartdirektivet? s 97

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken krävs inte ett uttryckligt godkännande från en myndighet för att verksamheten ska få påbörjas. Avsaknaden av ett formellt beslut om tillstånd innebär att förfarandet inte uppfyller kriterierna för ett tillståndsförfarande enligt artikel 1 punkt 7 (EU) 2023/2413, där det uttryckligen anges att ett sådant förfarande förutsätter att en behörig myndighet ger sitt uttryckliga godkännande.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser därför att anmälningar enligt miljölagstiftningen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte stämmer överens med beskrivningen av vad som är ett tillståndsförfarande enligt direktivet och därför inte ingår i de ärendetyper som omfattas av det aktuella direktivet.

6.2 I vilka författningar behövs bestämmelser om handläggning av ärenden som gäller verksamheter eller åtgärder för förnybar energi?

I promemorian föreslås nya bestämmelser om tidsfrister i vattenförvaltningsförordningen (4 kap. 12 b-d §§) avseende tillämpningen av 4 kap. 11-12 §§ i den förordningen. Enligt 4 kap. 11-12 §§

vattenförvaltningsförordningen får myndigheter och kommuner som prövar eller bedömer åtgärder eller nya verksamheter (eller ändringar till befintliga verksamheter) under vissa förutsättningar besluta om avsteg (undantag) från det försämrings- och äventyrandeförbudet som regleras i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Vattenmyndigheten vill uppmärksamma att tillämpningen av avsteg från försämrings- eller äventyrandeförbuden enligt 4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen inte utgör ett självständigt förfarande och beslut om tillstånd, utan att bedömningen om huruvida förutsättningarna för ett sådant avsteg är uppfyllda görs inom ramen för prövningen av den ansökan om tillstånd eller anmälan för den aktuella åtgärden eller verksamheten.

Enligt 4 kap. 13 § vattenförvaltningsförordningen är den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt bestämmelserna om avsteg, skyldig att ge vattenmyndigheten tillfälle att yttra sig samt, om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten. Det följer vidare av 19 kap. 3 a-c §§ miljöbalken att när en kommun fattar ett beslut om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt bestämmelserna om avsteg, ska beslutet skickas till den länsstyrelsen som är vattenmyndighet, som sedan har tre veckor att ta ställning till om det kommunala beslutet ska överprövas. Det kommunala beslutet ska upphävas om det inte finns förutsättningar för tillåtandet enligt bestämmelserna om avsteg.

Länsstyrelsen önskar att det förtydligas vilka förfaranden och beslut som de tidsfristerna i de föreslagna bestämmelserna avser. I synnerhet behöver det förtydligas om och på vilket sätt sådana tidsfrister ska tillämpas i samband med att bestämmelserna om avsteg tillämpas inom ramen för prövningar som sker i mark- och miljödomstol i första instans, för vilka promemorian annars inte föreslår tidsfrister.

10.1 Verksamheter och åtgärder för förnybar energi ska presumeras vara av ett allt överskuggande allmänintresse

I promemorian föreslås en ny bestämmelse i vattenförvaltnings-förordningen (4 kap. 12 a §) med innebörden att en verksamhet eller åtgärd för förnybar energi ska presumeras tillgodose ett allmänintresse av större vikt vid tillämpningen av 4 kap. 12 § i den förordningen.

Inledningsvis anser Länsstyrelsen att det är något oklart om den avgränsning som gjorts i promemorian avseende förslag om handläggningstider, nämligen att handläggningen hos mark- och miljödomstol i första instans inte omfattas, gäller även för den föreslagna presumptionen. Detta bör förtydligas.

Av promemorian framgår även att begreppet ”verksamhet eller åtgärd för förnybar energi” föreslås definieras i lag som innefattande av uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av förnybar energi (eller samlokaliserade energilagringsanläggningar) samt av åtgärder som behövs för att sådana anläggningar ska kunna uppföras, drivas eller anslutas till ett nät. Begreppet ”uppgradering” föreslås definieras som utbyte av utrustning i en anläggning för produktion av förnybar el i syfte att bibehålla eller ändra anläggningens kapacitet, eller öka anläggningens effektivitet.

Vattenmyndigheten vill uppmärksamma att bestämmelserna om avsteg i 4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen får tillämpas i samband med prövning av åtgärder eller nya verksamheter (eller ändringar till befintliga verksamheter) som är av en sort eller som medför en viss typ av förändring (främst fysisk), som kan leda till en försämring av vattenmiljön eller till ett äventyrande av en miljökvalitetsnorm för vatten. Vattenmyndigheterna önskar därför att det förtydligas att dessa bestämmelser (samt den föreslagna presumtionen) är tillämpliga i samband med omprövning av tillstånd av befintliga verksamheter för förnybar energi i den mån villkoren i tillståndet ändras och sådana ändringar kan medföra en försämring eller äventyrande. Ett sådant förtydligande är särskilt angeläget avseende vattenkraftsverksamheter, då omprövningarna enligt den nationella planen för att tillgodose sådana verksamheterna med moderna miljövillkor återupptas under 2025.

Länsstyrelsen instämmer med promemorian i att införandet den föreslagna presumtionen inte innebär att avsteg enligt 4 kap. 11-12 §§ i vattenförvaltningsförordningen alltid ska beslutas för en verksamhet eller åtgärd för förnybar energi, utan att samtliga förutsättningar i dessa bestämmelser behöver vara uppfyllda. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att tillämpningen av 4 kap. 11-12 §§ i vattenförvaltningsförordningen inte heller får hindra eller äventyra att miljökvalitetsnormer och mål som följer att bestämmelser för skyddade områden (se 4 kap. 5 och 7 §§ vattenförvaltningsförordningen) eller miljökvalitetsnormer för andra vatten-förekomster (4 kap. 16 § vattenförvaltningsförordningen) uppnås.

Kap 16. Konsekvensanalys, sid 153 ff.

I analysen nämns inte risken för att de tidsbestämda handläggnings-tiderna inte kommer att kunna hållas på grund av för få handläggare. Länsstyrelsen förutsätter att det med förslaget följer för ändamålet öronmärkta medel så att de personella resurserna kan utökas.

Länsstyrelsen anser att konsekvensanalysen ska kompletteras med vad förslaget om ändring i kulturmiljöförordningen kan innebära ur fornlämnings synpunkt. Att länsstyrelsens handläggare vid sidan av den höga arbetsbördan även får en tidspress över sig riskerar bedömningar och beslut av sämre kvalitet. Detta kan

leda till färre bevarade fornlämningar, fler skadade fornlämningar, arkeologiska undersökningar med lägre vetenskaplig kvalitet till en högre kostnad. Det finns även en stor risk att andra tillståndsärenden enligt 2 kap. 12 § KML måste prioriteras ned och skjutas på framtiden till förmån för handläggning av ärenden kopplade till förnybar energi.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med handläggare Maria Palo Isaksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Susanne Friberg, chef avdelning Samhälle, Cecilia Grusmark, Enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Susana Goytia, Enheten för vattenmyndigheten samt Erika Groth, Enheten för naturmiljö medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.