

2024-05-27

2024/1494

REMISSVAR

**Remissvar angående betänkandet ”Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet”, del 1 och 3 (SOU 2024:11)**

## Svenska kraftnäts yttrande

Klimat- och näringslivsdepartementet har i remiss den 28 mars 2024 begärt att Affärsverket Svenska kraftnät (”Svenska kraftnät”) inkommer med remissvar gällande betänkandet ”Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet”, del 1 och 3 (SOU 2024:11).

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet för kraftsystemet i Sverige och förvaltar och utvecklar Sveriges transmissionsnät för el. Svenska kraftnät ansvarar för att kraftsystemet är kostnadseffektivt, driftsäkert och hållbart – idag och i framtiden.

Svenska kraftnäts uppdrag att förvalta och utveckla Sveriges transmissionsnät för el utgör en viktig samhällsfunktion såväl i fredstid som vid kris eller krig. Svenska kraftnäts verksamhet är en del av totalförsvaret. Svenska kraftnät har ett särskilt ansvar inför och under höjd beredskap, då Svenska kraftnäts uppgift är, att i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter, tillgodose samhällets behov av elförsörjning.

Dagens samhälle är starkt beroende av att elförsörjningen fungerar. Uppvärmning, livsmedelsförsörjning, transporter, ekonomi, kommunikation och informationsspridning är enbart några exempel på verksamheter som i hög grad är beroende av el via elsystemet för att kunna fungera över tid. En fungerande elförsörjning är även avgörande för att nå målsättningen för det civila försvaret. Merparten av den el som produceras transporteras via stamnätet. Det gör stamnätet till en grundläggande förutsättning för en fungerande elförsörjning.

Med den ökande elektrifiering som samhället står inför förväntas elbehovet i Sverige att öka kraftigt, och därmed ökar också vikten av ett robust och leveranssäkert elsystem. En god försörjningstrygghet är centralt för att kunna



bibehålla och utveckla svensk välfärd, fasa ut fossila bränslen och säkerställa robusthet och resiliens i säkerhetspolitiskt utmanande tider.

Under de kommande två årtiondena avser Svenska kraftnät att bygga ca 7 000 km transmissionsnätledning och 200 stationer för att trygga elförsörjningen och möta det behov av ökad elförbrukning som följer av bland annat elektrifiering och utfasning av fossila bränslen.

Svenska kraftnät avgränsar yttrandet till de förslag som presenteras i betänkandet som bedöms ha störst påverkan på affärsverkets verksamhet, men innehåller även några övriga kommentarer i utvalda delar.

## Sammanfattning

Svenska kraftnät motsätter sig förslaget om att beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol istället för till regeringen. De ärenden om inrättande av områdesskydd som berör Svenska kraftnäts verksamhet innefattar ofta behov av avvägningar mellan olika allmänna intressen som enligt Svenska kraftnät bör göras av regeringen.

Svenska kraftnät anser att förslaget i 21 kap. 8 § miljöbalken ytterligare behöver tydliggöras angående vad som avses med ”ett allmänt intresse av synnerlig vikt” och som bör avgöras av regeringen. Enligt Svenska kraftnät bör intresset av att utföra åtgärder för att säkerställa ett robust och driftsäkert transmissionsnät som kan möta samhällets ökade elbehov i många fall anses vara ett sådant intresse av synnerlig vikt. Svenska kraftnät anser att det bör införas en möjlighet för myndigheter att begära att regeringen ska ges tillfälle att ta över mål. En sådan möjlighet skulle på ett tydligare sätt säkerställa att viktiga ärenden lyfts till regeringens bedömning.

Svenska kraftnät ser positivt på förslagen om införande av undantagen från MKB-direktivet. Att utredningens förslag är avgränsade till prövningar enligt miljöbalken innebär dock att de inte blir tillämpliga i samband med prövningar av nätkoncession enligt ellagen (1997:857). För att åstadkomma ett sammanhängande system anser Svenska kraftnät att frågan om undantag från MKB-direktivet också bör övervägas i förhållande till ellagen.



## Detaljerade synpunkter

I detta avsnitt redovisas Svenska kraftnäts detaljerade synpunkter med hänvisning till relevant avsnitt i betänkandet.

### **Beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol i stället för till regeringen (avsnitt 4.2.1)**

Svenska kraftnät motsätter sig förslaget om att nu aktuella beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol istället för till regeringen.

Svenska kraftnät instämmer i att områdesskyddens rikspolitiska betydelse och det politiska inslaget i prövningen kan variera mellan de olika typer av områdesskydd som anges i 18 kap. 1 § 1 miljöbalken. Svenska kraftnät vill dock understryka att överprövningen av dessa områdesskydd inte enbart är en fråga om enskildas behov av rättsskydd, utan också kan gälla den mycket viktiga avvägningen mellan inrättande av områdesskydd och ett fungerande transmissionsnät. De ärenden om inrättande av områdesskydd som berör Svenska kraftnäts verksamhet kan således tydligt innefatta ett behov av avvägningar av politisk natur och avvägningar mellan olika allmänna intressen. Det är av avgörande betydelse att en sådan avvägning sker med förståelse för Svenska kraftnäts uppdrag och transmissionsnätets utmaningar.

Regeringen har god kunskap och insikt i transmissionsnätets betydelse och utmaningar. I den energipolitiska inriktningspropositionen framhålls den omfattande utbyggnaden av elnät som krävs för att möta samhällets ökade elbehov och genom förändringar i lagstiftning möjliggörs drift och utbyggnad av transmissionsnätet i ökad takt. På uppdrag av regeringen arbetar Svenska kraftnät för att möta de krav på ökad elöverföring som den ökade elektrifieringen i samhället kräver.

Svenska kraftnät ser en risk för att domstolarna inte har samma förutsättningar som regeringen att göra avvägningar mellan starka samhällsintressen som står emot varandra, särskilt med beaktande av att tydliga rättsregler att förhålla sig till saknas då transmissionsnätet inte är utpekat som ett riksintresse.

Svenska kraftnät ser att transmissionsnätets betydelse i många fall inte får genomslag i intresseavvägningen i sådana mål om områdesskydd enligt miljöbalken som idag prövas av domstol. Exempelvis avgränsas många gånger inte nya skogliga biotopskyddsområden på ett sådant sätt att hänsyn tas till framtida behov av bland annat underhåll i befintliga ledningsgator eftersom frågan om framtida sådana åtgärder ansetts kunna hanteras genom efterföljande dispensprövning (se b.l.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål nr M



9079-20 och M 5267-22). Samtidigt har det i praktiken visat sig svårt att erhålla dispens för sådana åtgärder (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 8785-18).

Om överprövningen av nu aktuella beslut om områdesskydd flyttas från regeringen till domstol bedömer Svenska kraftnät att det finns risk att inte tillräcklig hänsyn tas till transmissionsnätet vid den intresseavvägning som ska göras vid prövningen, vilket skulle kunna ge önskade effekter för upprätthållandet av transmissionsnätet. Svenska kraftnät anser mot denna bakgrund att överprövningen bör göras av regeringen.

Om prövningen trots detta ska flyttas från regeringen till domstol anser Svenska kraftnät i enlighet med vad som anförs nedan att det är nödvändigt att möjligheten att överlämna mål av betydelse för allmänna intressen utformas så att det säkerställs att beslut av betydelse för transmissionsnätet kan få den regeringsprövning som krävs.

#### **Mark- och miljödomstol ska pröva överklagade beslut om områdesskydd (avsnitt 4.2.2)**

Om beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol i stället för till regeringen instämmer Svenska kraftnät i utredningens förslag att överklaganden bör ske till mark- och miljödomstol.

#### **Förutsättningarna för regeringsprövning ska förtydligas och disponeras om (avsnitt 8.2.1)**

Svenska kraftnät anser att förslaget behöver förtydligas så att det ytterligare klargörs att transmissionsnätet utgör ett intresse av synnerlig vikt som, när det på ett påtagligt sätt står i konflikt med ett annat intresse, innefattar sådana avvägningar som bör avgöras av regeringen. Den stora samhällsutveckling som pågår och som Sverige står inför i och med den gröna omställningen innebär, enligt Svenska kraftnäts bedömning, att det i fler fall än tidigare kan förväntas uppstå situationer där utmanande avvägningar mellan olika intressen behöver göras. Det är då viktigt att systemet är utformat på ett sådant sätt att mål- och intressekonflikter som innefattar tydliga behov av politiska avvägningar kan bli föremål för regeringens prövning.

Svenska kraftnät kan konstatera att den föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken inte är tillämplig i fråga om nätkoncessionsprövning enligt ellagen. Eftersom miljöbalken och ellagen gäller parallellt kan dock Svenska kraftnät, förutom nätkoncession,



även behöva söka andra tillstånd, anmälningar eller dispenser enligt miljöbalken för att bedriva sin verksamhet. I dessa ärenden kan en politisk avvägning behöva göras mellan intresset av att upprätthålla en fungerande elförsörjning och andra intressen som skyddas av miljöbalken. Behov av sådana avvägningar kan också aktualiseras i samband med prövning av tillstånd/anmälningar för andra verksamhetsutövare i närheten av Svenska kraftnäts anläggningar samt olika beslut med stöd av miljöbalken (exempelvis tillsynsärenden och bildande av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken) som försvårar Svenska kraftnäts uppdrag att bedriva sin verksamhet.

I förslaget om att flytta överprövningen av ärenden om områdesskydd från regeringen till mark- och miljödomstol (kapitel 4) har utredningen hänvisat till att den föreslagna bestämmelsen i 21 kap. 8 § miljöbalken är tillräcklig för att möjliggöra för regeringen att pröva sådana ärenden som är av tydlig politisk karaktär. Svenska kraftnät kan dock konstatera att förslaget i 21 kap. 8 § miljöbalken inte innebär någon uttrycklig förändring av vilka situationer som kan föranleda ett överlämnande till regeringen jämfört med vad som gäller enligt nuvarande reglering. I likhet med utredningen bedömer Svenska kraftnät att det visserligen bör föreligga starka skäl för att frångå den ordinarie prövningsordningen. Mot bakgrund av det stora tolkningsutrymme som domstolarna föreslås få även i fortsättningen och hur ytterst få ärenden som domstolarna hittills har överlämnat till regeringen sedan miljöbalken trädde i kraft bedömer dock Svenska kraftnät att förslaget inte i tillräcklig grad säkerställer att ärenden kommer bli föremål för regeringens prövning i de fall då sådan överlämning är avsedd att ske.

Svenska kraftnät ser positivt på att utredningen i någon mån utvecklat vad som avses med "allmänt intresse av synnerlig vikt" i den föreslagna författningskommentaren och i sin motivering till förslaget med bland annat hänvisning till den lista som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram över viktiga samhällsfunktioner. Svenska kraftnät anser dock att transmissionsnätets viktiga samhällsbetydelse behöver framgå än tydligare. I förarbetena till den befintliga bestämmelsen i 21 kap. 7 § miljöbalken beskrivs mycket knapphändigt vad som avses med "allmänt intresse av synnerlig vikt". Som exempel anges bland annat när miljöskyddskrav berör riksintressen och ärenden om strandskyddsdispenser inom ett område som har riksintresse. I förslag som har varit ute på remiss har MSB föreslagit att transmissionsnätet för el ska utgöra områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar. Även bestämmelsen i 3 kap. 8 § miljöbalken ger Energimyndigheten möjlighet att ange områden som är särskilt lämpliga för energidistribution som riksintresse. Svenska kraftnät kommer fortsätta verka för ett riksintresseutpekande men i dagsläget är dock transmissionsnätet inte utpekad som något riksintresse. Detta gör enligt Svenska kraftnät att transmissionsnätets ställning i lagstiftningen i relation till andra



intressen inte speglar dess viktiga allmänintresse. Ett fungerande transmissionsnät är en grundläggande förutsättning för Sveriges elförsörjning, vilket i sin tur är av avgörande betydelse för en rad viktiga samhällsfunktioner samt det civila försvaret. För att kunna trygga ett robust och driftsäkert transmissionsnät som också kan möta samhällets ökade elbehov och den förändrade elproduktionen är det av största vikt att transmissionsnätet kan underhållas, eventuella fel avhjälpas samt att nya kraftledningar kan byggas. Svenska kraftnät anser därför att det i det vidare lagstiftningsarbetet uttryckligen behöver framgå att möjligheten att utföra den typen av åtgärder kan utgöra ett intresse av synnerlig vikt och som i många fall, när det på ett påtagligt sätt står i konflikt med ett annat intresse, innefattar sådana avvägningar som bör avgöras av regeringen. Sådana situationer kan enligt Svenska kraftnät uppstå inte bara när intresset av elförsörjning ställs mot miljöintresset utan även exempelvis i samband med prövning av tillstånd för andra verksamhetsutövare i närheten av Svenska kraftnäts anläggningar som kan försvåra möjligheten att tillgodose en fungerande elförsörjning.

### **Regeringen avgör om den ska pröva målet (avsnitt 8.2.2)**

Svenska kraftnät instämmer i utredningens förslag. I enlighet med vad som anförts ovan bedömer Svenska kraftnät att den pågående stora samhällsutvecklingen kan leda till att motstående intressen med politiska dimensioner ställs emot varandra i fler situationer än tidigare. Även förslaget om att beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol istället för till regeringen kan, om det genomförs, leda till att det i vissa fall finns behov av att lyfta den typen av ärenden till regeringen. För att säkerställa att det bara är sådana mål som verkligen aktualiserar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen anser Svenska kraftnät att det är lämpligt att det ska vara upp till regeringen att slutligt avgöra om den ska pröva ett mål som den fått tillfälle att ta över.

### **Myndigheter och kommuner ska inte kunna besluta att regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning (avsnitt 8.2.3)**

Svenska kraftnät motsätter sig utredningens förslag. Svenska kraftnät konstaterar att utredningens förslag innebär att det är domstolen som ensam avgör om regeringen ska ges tillfälle att ta över ett mål för prövning. För att säkerställa att överlämnande till regeringen kan ske när det är fråga om verksamheter eller åtgärder som har särskild betydelse för totalförsvaret och intresset av att säkerställa en fungerande elförsörjning anser dock Svenska kraftnät att även myndigheter bör ha möjlighet att kunna begära att regeringen ska ges tillfälle att ta över prövningen. Svenska kraftnät anser inte att det, såsom utredningen anför, är



tillräckligt att myndigheter har möjlighet att uppmärksamma mark- och miljödomstolen på att det föreligger en sådan situation som avses i 21 kap. 8 § miljöbalken om det inte på något sätt regleras vilken betydelse det ska ha för domstolens hantering.

Ett införande av en möjlighet för fler myndigheter att begära att regeringen ges tillfälle att ta över prövningen bör ses tillsammans med förslaget i avsnitt 8.2.2 om att det ska vara regeringen som gör det slutliga ställningstagandet om den ska ta över målet eller inte. Vidare är det enligt Svenska kraftnäts bedömning bara efter noggrant övervägande och i undantagssituationer som myndigheter skulle kunna nyttja en rätt att begära att regeringen ges tillfälle att ta över prövningen. Det bör därmed inte finnas farhågor för att regeringen skulle belastas med en stor mängd ärenden.

Eftersom utredningen gjort bedömningen att ingen myndighet bör ha en möjlighet att begära att regeringen ska ges tillfälle att ta över prövningen har det i betänkandet inte heller utretts närmare vilka myndigheter som bör ha den rollen eller i vilka situationer. För att bevaka och tillvarata intresset av elförsörjning anser Svenska kraftnät att det bör vara antingen MSB, Energimyndigheten eller Svenska kraftnät som ges möjlighet att begära att mål överlämnas till regeringen. För att bevaka totalförsvarets civila delar bedömer Svenska kraftnät att MSB skulle vara en lämplig myndighet, framför allt om transmissionsnätet pekas ut som riksintresse för totalförsvarets civila del. MSB är också en av de myndigheter som kan inta partsställning enligt 22 kap. 6 § miljöbalken. I egenskap av sektorsansvarig myndighet för energiförsörjning skulle också Energimyndigheten kunna vara en lämplig myndighet respektive Svenska kraftnät i egenskap av elberedskapsmyndighet och systemansvarig myndighet. Frågan om lämplig myndighet, och även hur det kan säkerställas att relevant myndighet ges förutsättningar att få del av information om ärenden som kan ha betydelse för intresset av elförsörjning, bör dock enligt Svenska kraftnät utredas närmare.

### **Undantag enligt artikel 1.3 och artikel 2.4 i MKB-direktivet (avsnitt 10.3.1 och 10.3.2)**

Svenska kraftnät instämmer i utredningens förslag. Svenska kraftnät anser dock att motsvarande undantag som föreslagits för verksamheter som prövas enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken även bör införas för verksamheter som prövas enligt ellagen (1997:857).

För att hantera uppkomna krissituationer eller för att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner kan det krävas olika typer av åtgärder som prövas enligt olika regelverk. Det är därmed viktigt att ha ett helhetsperspektiv. Exempelvis kan det



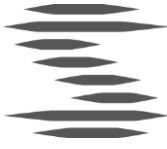
vid sidan om en verksamhet som prövas enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken också krävas åtgärder som prövas enligt sektorslagstiftning. Vikten av ett sådant helhetsperspektiv framgår tydligt av de exempel som utredningen beskriver beträffande vad undantag enligt de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 48 och 49 §§ miljöbalken skulle kunna avse (s. 411 och s. 419). De exemplen omfattar i båda fallen situationer där verksamheterna kan vara helt beroende av infrastruktur för elöverföring/elförsörjning. För att de exemplifierade verksamheterna ska kunna få avsedd effekt för att hantera den uppkomna situationen kan det alltså krävas nybyggnation eller ombyggnation av elnät i anslutning till verksamheten. För att även det ska kunna ske skyndsamt kan det därmed finnas motsvarande behov av undantag för åtgärderna som rör elinfrastrukturen.

Även inom Svenska kraftnäts verksamhetsområde finns delar som kan kräva prövning enligt såväl ellagen som miljöbalken (exempelvis kablar inom vattenområden). I händelse av civil olycka eller kris där åtgärder krävs som berör sådan verksamhet finns det alltså starka skäl för att undantag kan behövas i samband med prövningen enligt båda regelverken. I annat fall finns risk för att en skyndsamt hantering vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken ändå inte leder till att den ansökta åtgärden kan vidtas inom önskad tid om prövningen enligt ellagen behöver hanteras i sedvanlig ordning. Det är olyckligt att frågan om sektorslagstiftning inte har kunnat hanteras inom ramen för den aktuella utredningen och Svenska kraftnät anser att en ny utredning bör tillsättas med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur det kan genomföras.

#### **Regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd efter beslut om undantag (avsnitt 10.4.2)**

Svenska kraftnät instämmer i utredningens förslag att frågor om dispens enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen ska kunna prövas av regeringen i tillståndsärendet. Detta kan enligt Svenska kraftnät bidra till en effektiv prövning. Svenska kraftnät anser dock att det finns skäl att överväga om även fler frågor som kan vara relevanta för bedrivandet av den tillståndssökta verksamheten skulle kunna prövas i tillståndsärendet, exempelvis tillstånd eller dispens från föreskrifter för olika typer av områdesskydd.





Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lotta Medelius-Bredhe efter föredragning av verksjuristerna Lisa Forsberg, Annica Cornelius och Emelie Lövgren. I ärendets handläggning har även deltagit chefsjuristen Jessica Karlberg Lagrelius.

Sundbyberg, dag som ovan

Lotta Medelius-Bredhe

Lisa Forsberg

## DOKUMENT SIGNATURER

Innehållet i detta dokument är digitalt signerat.  
Namn och tidpunkter visas på denna sida.

