

Lotta Medelius-Bredhe
Generaldirektör

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
jonathan.andersson@regeringskansliet.se

2024-03-27

Svk 2023/4447

REMISSVAR

Remissvar angående promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (KN2023/04664)

Svenska kraftnäts yttrande

Klimat- och näringslivsdepartementet har i remiss den 22 december 2023 begärt att Affärsverket Svenska kraftnät ("Svenska kraftnät") inkommer med remissvar gällande promemorian *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*. Utöver synpunkter på förslagen i promemorian önskar regeringen särskilt synpunkter på de gränsvärden och kriterier som föreslås för vissa av de föreslagna anmälningsplikterna i promemorian.

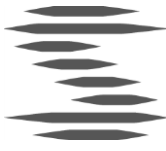
Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som är systemansvarig myndighet för kraftsystemet i Sverige och som förvaltar och utvecklar Sveriges transmissionsnät för el. Svenska kraftnät ansvarar för att kraftsystemet är kostnadseffektivt, driftsäkert och hållbart – idag och i framtiden. Det uppnås bland annat genom att bygga nya transmissionsnätledningar och anpassa kraftsystemet för att möta morgondagens elbehov.

Under de kommande två årtiondena avser Svenska kraftnät att bygga ca 7 000 km transmissionsnätledningar 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 gör bedömningen att flera av de förslag som presenteras i promemorian kommer att direkt påverka affärsverkets verksamhet. Yttrandet kommer att fokusera på dessa förslag, men innehåller även några övriga kommentarer i valda delar.

Sammanfattning

Svenska kraftnät förstår vikten av ett korrekt och fullständigt införlivande av MKB-direktivet och de risker ett inkorrekt genomförande innebär, bland annat i fråga om fördragsbrott. MKB-direktivet tillåter emellertid att vissa ärenden undantas från en



miljöbedömning med stöd av kriterier eller gränsvärden, vilket bör kunna utnyttjas i svensk rätt för att begränsa antalet ärenden.

Svenska kraftnät vill särskilt betona att det är mycket angeläget att resurser tillförs länsstyrelserna för att dessa ska klara den ökade mängden ärenden och kraven på bedömningar. Risken är annars mycket stor att handläggningstiderna hos länsstyrelserna ökar överlag, vilket också får konsekvenser för andra ärenden som länsstyrelserna handlägger. Vidare innebär förslagen att nätföretagen ska lämna in mer omfattande underlag, vilket också påverkar den totala handläggningstiden negativt. En eventuell tillståndsprövning är dessutom komplex och resurskrävande, vilket inte gynnar ledtidförkortningen. Konsekvensen av ovanstående blir att utbyggnaden och förnyelsen av transmissionsnätet fördröjs ytterligare.

Svenska kraftnät anser vidare att regeringen bör förtydliga rättskraftens omfattning avseende anmälningsplikt för avskogning av mark och undanta tillfälliga åtgärder från anmälningsplikt kopplat till omstrukturering av mark på landsbygden.

Svenska kraftnät vill också lyfta att förslaget om att tillstånd som meddelas med stöd av 12 kap. 12 § miljöbalken ska omfattas av rättskraft medför att luftledningar med nätkoncession för område kommer att få en annan reglering än luftledningar med nätkoncession för linje. En sådan ordning med parallella regelverk skapar ett inkonsekvent och otydligt system. Det saknas skäl att behandla nätkoncessionerna (linje respektive område) olika. Svenska kraftnät anser således att regeringen bör införa en bestämmelse så att Svenska kraftnäts ledningar, genom koncessionsprövningen, också får ett tillstånd som omfattas av rättskraft enligt miljöbalken.

Svenska kraftnäts verksamhet

För att Svenska kraftnät ska få bygga nya ledningar krävs nätkoncession enligt ellagen. Stationer omfattas inte av kravet på nätkoncession. Om en station ska anslutas till en eller flera nya ledningar för vilket det krävs nätkoncession får stationen inte börja byggas förrän det finns nätkoncession för minst en av de nya ledningarna. Energimarknadsinspektionen beslutar om ledningens huvudsakliga sträckning och säkerställer att ledningen är förenlig med de bestämmelser i miljöbalken som nätmyndigheten har att beakta.

Utöver koncessionsprövningen krävs andra tillstånd, dispenser och anmälningar enligt miljöbalken innan ledningen kan börja byggas. Sådana kan även aktualiseras för byggande av station. Det kan t.ex. röra sig om anmälan om vattenverksamhet, Natura 2000-tillstånd samt dispenser från biotopskydd, naturreservat, strandskydd och artskydd.

Om en verksamhet eller en åtgärd inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken men kan komma att väsentligt ändra



naturmiljön, ska en anmälan om samråd göras enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. 16 kap. 7 § miljöbalken är inte tillämplig vid koncessionsprövningen, vilket innebär att följdföretag som utgångspunkt inte regleras i beslut om nätkoncession för linje. Exempel på sådan verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av koncessionsprövningen men som vanligtvis kräver samråd är anläggande av vägar, upplag och byggande av stationer.

Ett beslut om nätkoncession för linje inskränker inte möjligheten att meddela föreläggande och förbud enligt miljöbalken. Utöver nätkoncession och övriga miljörättsliga tillstånd, dispenser och anmälningar ansöker Svenska kraftnät om ledningsrätt för anläggningen och bygglov för vissa byggnader och andra anläggningar inom stationsområdet.

Detaljerade synpunkter

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

Vattenverksamheter (avsnitt 6.1)

Vid byggnation av en transmissionsnätsledning är det vanligt att en anmälan om vattenverksamhet behöver inges för de åtgärder som ska vidtas. I förslaget ska den myndighet som handlägger en anmälan om vattenverksamhet besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Svenska kraftnät instämmer i bedömningen att det som tillförs har stora likheter med den bedömning som görs i dag för att avgöra om en verksamhet eller åtgärd enligt 11 kap. miljöbalken är tillstånds- eller anmälningspliktig. Svenska kraftnät anser dock att en författningsreglering kan innebära att kraven på underlag och bedömningar kommer att öka.

Svenska kraftnät vill även påpeka att det idag är mycket vanligt att en länsstyrelse, när den erhåller en anmälan om vattenverksamhet, direkt beslutar om ett tillfälligt förbud eftersom myndigheten inte hinner avgöra ärendet inom åttaveckorsfristen. Den tillfälliga förbudstiden sätts ofta till ett år från beslutdagen. Skälet till det tillfälliga förbudet har sin bakgrund i praxis.¹ Det särskilda prövningssteg som utredningen föreslår kan komma att försena processen ytterligare. För flera ärenden kan handläggningstiden redan idag vara upp till ett år.

Avskogning av mark i syfte att ändra markanvändningen (avsnitt 6.2.9)

En transmissionsnätsledning har vanligtvis start och avslut i en station, men som nämns ovan krävs dock inte nätkoncession för anläggandet av station. Däremot bör

¹ Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 3867-17 där det framgår att länsstyrelsen behöver fatta ett beslut inom åttaveckorsfristen.



stationen beskrivas i MKB:n, se 6 kap. 35 § miljöbalken samt 16-19 §§ miljöbedömningsförordningen. Stationen kan inte prövas som en följdverksamhet då miljöbalkens bestämmelser om följdverksamhet inte omfattas av koncessionsprövningen enligt ellagen. För att få anlägga en station genomför Svenska kraftnät ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Därutöver söks de tillstånd, dispenser och anmälningar som behövs enligt miljöbalken utifrån de platspecifika förutsättningarna samt bygglov enligt plan- och bygglagen.

I förslaget anges att avskogning av mark i syfte att ändra markanvändningen på ett område som är större än 5 000 kvadratmeter ska omfattas av anmälningsförfarandet. Svensk kraftnäts stationsanläggningar upptar i huvudregel en yta om 160 000 kvadratmeter (400 m x 400 m). Utifrån hur förslaget är utformat skulle alla stationsanläggningar som placeras i skogsmark behöva anmälas. Svenska kraftnät tror inte att det är möjligt att höja gränsvärdet tillräckligt för att undanta vissa stationer och föreslår därför ingen sådan ändring. Svenska kraftnät vill emellertid peka på de utmaningar som detta förslag kommer att innebära.

I och med att stationen inte ingår i koncessionsprövningen, men ändå bör beskrivas i MKB:n, anser Svenska kraftnät att det indirekt blir en ”dubbelprövning” av stationsanläggningen². Vidare kommer det även innebära vissa praktiska svårigheter eftersom prövningarna troligen behöver samordnas. Skulle prövningarna kunna utfalla olika skapas en situation med stor rättsosäkerhet.

Som tidigare har nämnts avser Svenska kraftnät att under de två kommande årtionden bygga ca 200 stationer för att möta behovet av ökad elförbrukning som följer av bland annat elektrifiering och utfasning av fossila bränslen. För att klara genomförandet krävs mycket snäva tidsplaner. Promemorians förslag med anmälningsplikt och en eventuell efterföljande tillståndsprövning kommer att innebära stora svårigheter att bedöma hur mycket längre handläggningstiden kommer att bli. En eventuell tillståndsprövning är dessutom komplex och resurskrävande vilket inte gynnar ledtidförkortningen. Det kan i slutändan leda till att Svenska kraftnät inte kan möta det behov av el som klimatomställningen kräver.

Jämfört med den prövning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som sker idag kommer den föreslagna regleringen innebära att kravet på underlag att öka. Förutom den ökade tidsåtgången för detta kommer det även att innebära en ökad kostnad för att ta fram underlagen. Vidare är Svenska kraftnäts bedömning att även handläggningstiden för dessa ärenden kommer att öka jämfört med idag.

I de fall där en länsstyrelse gör bedömningen att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och tillstånd krävs, så kommer detta tillstånd att

² Jämför med andra verksamheter inom infrastruktur, bebyggelse eller industri eller liknande omfattas till stor del av andra miljöprövningsförfaranden, t.ex. 9 kap. miljöbalken, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948) och plan- och bygglagen (2010:900).



omfattas av rättskraft. Det är dock otydligt vilka frågor som faktiskt prövas i beslutet och om stationen som sådan omfattas av rättskraft, vilket skapar en bristande förutsägbarhet. Svenska kraftnät förordar att den verksamhet eller åtgärd som utgör den ändrade markanvändningen också omfattas av rättskraft eftersom verksamheten beskrivs i ansökan. Svenska kraftnät anser att lagstiftaren för att minska rättsosäkerheten behöver förtydliga att så är fallet.

Omstrukturering av mark på landsbygden (avsnitt 6.2.11)

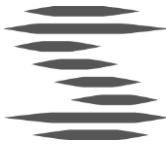
Inledningsvis konstaterar Svenska kraftnät att begreppet "landsbygden" inte är definierat. För att det inte ska råda några tveksamheter med vad som avses bör begreppet definieras.

För att kunna bygga en transmissionsnätsledning krävs det under byggnationen tillfälliga vägar. Såsom Svenska kraftnät läser förslaget skulle även tillfälliga vägar träffas av bestämmelsen. Svenska kraftnät förordar att lagstiftaren tydliggör att tillfälliga åtgärder inte träffas av bestämmelsen då de inte kan anses utgöra en omstrukturering. Bestämmelsen bör formuleras så att den endast träffar åtgärder av mer permanent karaktär. Svenska kraftnät bedömer att det föreslagna förfarandet inte skulle strida mot MKB-direktivet.

Om regeringen inte delar Svenska kraftnäts bedömning om att tillfälliga åtgärder inte bör omfattas behöver lagstiftaren ytterligare förtydliga hur en bedömning gällande delområden ska göras. Det anförs i promemorian att *"Ett projekt som innebär tillförsel eller flytt av massor bör endast omfattas av anmälningsplikt om det berörda området är större än 5 000 kvadratmeter. Om ett sådant projekt berör flera delområden som ligger i nära anslutning till varandra bör arealen av alla delområden anses ingå i det berörda området"*. En transmissionsnätsledning kan vara flera mil lång och sträcka sig över flera län. På flera platser kommer det troligtvis behöva anläggas tillfälliga vägar eller stickvägar från befintlig väg för att nå platserna för byggnation av ledningen. Vad som inom detta projekt ska ses om ett delområde kan vara en mycket komplicerad bedömning och risken är mycket stor att Svenska kraftnät, mot bakgrund av att det är straffsanktionerat att inte anmäla, kommer att anmäla samtliga tillfälliga vägar till respektive länsstyrelse. Den ökade mängden anmälningar på grund av otydlig lagstiftning kommer att påverka länsstyrelsernas arbetssituation negativt och utgöra en onödig belastning på samhällets resurser i övrigt då sökande och anlidade konsulter måste ta fram omfattande underlag samt där till hörande tidsutdräkt.

Uppförande av starkströmsluftledning med stöd av nätkoncession för område (avsnitt 6.2.7)

Svenska kraftnät innehar koncession för linje. Svenska kraftnäts ledningar skulle således inte omfattas av anmälningsförfarandet.



Det finns emellertid en mycket stor mängd luftledningar som omfattas av områdeskoncession. I promemorian är det inte tydligt om begreppet uppförande av en starkströmsluftledning endast avser nyetableringar eller om det även omfattar en ändring av befintlig ledning. Svenska kraftnät anser att det finns skäl att genom gränsvärden eller kriterier försöka begränsa antalet ärenden, bland annat för att en mindre ändring av ledningen inte ska behöva genomgå ett anmälningsförfarande. I promemorian redogörs för att en kort ledning i ett känsligt område kan medföra större skador på naturmiljön än en lång ledning i ett mindre känsligt område. Som kommentar till detta kan anföras att det finns andra regler som i så fall skulle skydda dragningen i det känsliga området eftersom den ändå skulle behöva anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I promemorian föreslås att tillstånd som meddelas enligt 12 kap. 12 § miljöbalken ska omfattas av rättskraft. Det innebär att när en dom eller beslut om tillstånd har vunnit laga kraft gäller det tillståndet mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Svenska kraftnät vill understryka att detta kommer att medföra att luftledningar som uppförs med stöd av nätkoncession för område och som bedöms ha en betydande miljöpåverkan kommer att erhålla ett tillstånd som har rättskraft till skillnad från de ledningar som uppförs med stöd av nätkoncession för linje, som också tillståndsprövas men med stöd av ellagen. En sådan ordning med parallella regelverk skapar ett inkonsekvent och otydligt system.

Svenska kraftnät har länge argumenterat för att affärsverkets ledningar som uppförs med stöd av nätkoncession för linje och som enligt bilaga 1 till MKB-direktivet alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan ska få ett tillstånd som omfattas av rättskraft enligt miljöbalken. I samband med koncessionsprövningen ska en miljöprövning enligt vissa regler i miljöbalken göras. När koncession har meddelats är koncessionshavaren skyldig att ta elledningen i bruk. Det finns trots detta inte något som hindrar att en tillsynsmyndighet riktar förelägganden och förbud mot Svenska kraftnäts verksamhet med stöd av miljöbalken. Detta innebär en stor risk för Svenska kraftnät i och med växande lokalt motstånd mot affärsverkets ledningar samt en omfattande och accelererad utbyggnadstakt. Se också Nätkoncessionsutredningens betänkande SOU 2019:30 *Moderna tillståndsprocesser för elnät* som redogör för problematiken och föreslår att koncessionsbeslutets rättsliga ställning gentemot miljöbalken stärks.

Svenska kraftnät anser att Energimarknadsinspektionen gör en motsvarande prövning som den som promemorian föreslår att länsstyrelserna ska göra och att det saknas skäl att behandla nätkoncessionerna (linje respektive område) olika. Svenska kraftnät anser således att regeringen bör införa en bestämmelse om att Svenska kraftnäts ledningar, genom koncessionsprövningen, också får ett tillstånd som omfattas av rättskraft enligt miljöbalken.



Konsekvenser för staten (8.6.3)

Förslagen i promemorian innebär att det ställs mer omfattande krav på handläggning och beslut av länsstyrelserna.

Beträffande vattenverksamheterna anges att den genomsnittliga handläggningstiden idag är ca 17 h, och därefter görs ett antagande att ett samråd tar ca 20 procent längre tid att handlägga om det ska göras en bedömning av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket skulle innebära att handläggningstiden ökar till ca 20,5 h. Svenska kraftnät har svårt att bedöma rimligheten i att endast anta att det blir en tidsökning med 20 procent men tror att det är i underkant.

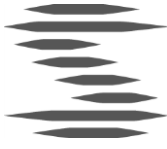
Såvitt gäller de andra verksamheterna eller åtgärderna som föreslås bli anmälningspliktiga vill Svenska kraftnät nämna att det redan idag finns en avsevärd mängd luftledningar som byggts med stöd av områdeskoncession. Med anledning av den energiomställning som pågår behöver elnätet byggas ut ytterligare. Eftersom det inte finns någon gräns för när ett anmälningsförfarande behöver ske är Svenska kraftnäts bedömning att det kommer bli en stor mängd ärenden. Det är därför bra om regeringen tar höjd för antalet. I promemorian saknas uppgift om antal tillkommande ärenden. Det hade varit önskvärt att fråga några aktörer som har områdeskoncession om hur många ledningar som byggs med stöd av områdeskoncession för att kunna göra en tillförlitlig bedömning om ärendemängden.

Om ärendemängden hos länsstyrelserna ökar på grund av förslagen i promemorian riskerar det också att påverka handläggningstiderna gällande övriga ärenden hos länsstyrelserna negativt, vilket får en negativ effekt på hela utbyggnaden av elnätet. Om ärendemängden ökar är det därför viktigt att resurser tillförs länsstyrelserna. Svenska kraftnät vill dock betona att bara för att det tillförs medel innebär det inte att länsstyrelserna lyckas rekrytera eftersom det är många olika arbetsgivare som konkurrerar om arbetstagare med samma kompetens.

Konsekvenser för företag (8.6.4)

Svenska kraftnät kommer att behöva betala en avgift i de fall en station byggs inom skogsmark och eventuellt även för byggandet av tillfälliga vägar. Idag betalar Svenska kraftnät inte någon avgift för en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kommer även att bli en ökad kostnad avseende vattenverksamheter då avgiften för handläggning av en anmälan förändras från en fast avgift till att tas ut i form av en timtaxa.

Förutom ökade kostnader kommer förslagen innebära ökade krav på underlag. På grund av den utveckling som sker inom elnätet är det redan idag svårt för verksamhetsutövare att hitta externa konsulter som kan bistå vid framtagandet av



olika underlag. Det innebär att en redan pressad konsultmarknad blir ännu mer ansträngd.

Den allvarligaste konsekvensen för Svenska kraftnät är att alla tillkommande ärenden och krav på bedömningar riskerar att ha en negativ inverkan på länsstyrelsernas handläggningstider generellt och skulle kunna fördröja ett ärende med flera månader. Denna aspekt framkommer inte när man tittar på den enskilda myndighetens faktiskt nedlagda handläggningstid, men för den sökande är det en avgörande faktor om handläggningen pågår under tre månader, sex månader eller ett helt år. Det föreligger exempelvis redan idag resursbrist på länsstyrelserna gällande hantering av vattenverksamheter och det är vanligt förekommande att handläggningstiden för ett anmälningssärende är ett år. Svenska kraftnät anser alltså att det är ytterst angeläget att det tillförs tillräckliga resurser till länsstyrelserna så att handläggningstiderna inte ökar och, om möjligt, till och med kan minskas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lotta Medelius-Bredhe efter föredragning av verksjuristerna Annica Cornelius och Ingrid Lidgard. I ärendets handläggning har även deltagit chefsjuristen Jessica Karlberg Lagrelius och enhetschefen Ingela Lindqvist.

Sundbyberg, dag som ovan

Lotta Medelius-Bredhe

Annica Cornelius

Ingrid Lidgard

DOKUMENT SIGNATURER

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

