



kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se
filip.vestling@regeringskansliet.se

Yttrande av Energimarknadsinspektionens rapport Vätgas i systemet - en gasmarknad i omställning

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbotten föreslår att mindre och medelstora ledningar inte ska vara undantagna från koncessionsplikt.

Om ett generellt undantag för ombyggnad eller uppförande av kompressorstation och liknande ska införas behöver det redan vid prövningen av huvudledningen framgå inom vilka områden ytterligare anläggningar kan bli aktuella. Annars finns risk att den faktiska påverkan på renskötseln blir större än vad som bedömdes när koncessionen gavs.

Länsstyrelsen motsätter sig att överklaganden bör prövas av regeringen, den bör prövas av domstol. Dagens förutsättningar kräver en ordning som ger bättre möjligheter till fördjupad, oberoende och transparent prövning.

Det saknas analys av hur en tidsbegränsad koncession som prövas på nytt vid giltighetstidens slut, eller en koncession tills vidare skiljer sig åt i fråga om möjligheten att anpassa villkor när förutsättningarna förändras, och vad det innebär för rennäringen och andra allmänna intressen. Länsstyrelsen anser att detta behöver utredas närmare.

Länsstyrelsen anser även att Myndigheten ska ha möjlighet att föra talan i koncessionsärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Vätgasledningar innebär i många fall mindre fysiska intrång än annan energinfrastruktur. Samtidigt kan även små åtgärder få betydande kumulativa effekter i renskötselområdet, särskilt om utbyggnaden blir omfattande. Länsstyrelsen anser därför att

konsekvenserna för rennäringsen behöver belysas tydligare än de gör i rapporten.

I vilken utsträckning bör koncession krävas för naturgas- och vätgasledningar? (s. 362)

Länsstyrelsen i Norrbotten föreslår att mindre och medelstora ledningar inte ska vara undantagna från koncessionsplikt.

I rapporten föreslås att mindre och medelstora ledningar även fortsättningsvis ska vara undantagna från koncessionsplikt. Motiven bygger i stor utsträckning på analyser av dagens naturgasnät, som består av begränsade distributionsområden i etablerade industrimiljöer i sydvästra Sverige och som hittills inte gett upphov till större markanvändningskonflikter.

Dessa förutsättningar skiljer sig dock tydligt från utvecklingen för vätgas. Den planerade infrastrukturen förväntas i hög grad etableras i norra Sverige, där den sammanfaller med renskötselområdet. Därmed kan inte slutsatser från naturgasens utbredning direkt överföras till vätgasledningar.

Att mindre och medelstora vätgasledningar undantas från koncession innebär att de kan anläggas utan en samlad prövning av deras totala påverkan. Flera mindre åtgärder – var och en begränsad – kan tillsammans leda till påtagliga effekter, exempelvis genom fragmentering av betesmarker, påverkan på flyttleder och ökade störningar. De andra prövningar som kan bli aktuella, exempelvis 12 kap. 6 § miljöbalken vid väsentlig påverkan på naturmiljön, ger inte någon garanti för att rennäringsens intressen prövas. Bedömningarna varierar mellan länen och det saknas vägledande praxis. En sådan prövning kan därför i dagsläget inte ersätta en samlad bedömning där påverkan på rennäringsen analyseras.

Om dagens undantag behålls finns därför en risk att utbyggnaden av ett vätgasdistributionsnät sker successivt och utan en sammanhållen bedömning av konsekvenserna. Eftersom denna infrastruktur i praktiken kan komma att beröra renskötselområdet i större omfattning än dagens naturgasnät anser Länsstyrelsen att utredningen inte tillräckligt har analyserat effekterna för rennäringsen.

Vilken myndighet bör besluta om koncession? (s. 364)

Länsstyrelsen anser att överklaganden bör prövas av domstol i stället för av regeringen. Dagens förutsättningar kräver en ordning som ger bättre möjligheter till fördjupad, oberoende och transparent prövning.

Den ordning som föreslås i remissen— där Energimarknadsinspektionen beslutar i första instans och regeringen är överprövningsmyndighet — motsvarar dagens modell för nätkoncessioner. Enhetliga processer kan vara rimliga, men vi anser att det finns skäl att överväga en annan prövningsordning.

Det ökade exploateringsstrycket i renkötselområdet gör avvägningarna svårare och mer komplexa. Samhällsomvandlingen i norr innebär att utrymmet för alternativa lokaliseringar minskar och att även mindre intrång kan bidra till betydande kumulativa effekter. Under sådana förhållanden behövs en prövning som säkerställer en heltäckande och rättssäker bedömning av riksintressen och konsekvenser för rennäringen.

En överklagan till regeringen innebär inte en ny sakprövning, utan endast en kontroll av om beslutet tillkommit i laga ordning och om avvägningarna hållit sig inom befintliga ramar. Detta skiljer sig från domstolarnas fulla prövning, där både sakförhållanden och bedömningar kan omprövas. När underlaget i första instans brister, eller när ärenden är särskilt komplicerade, ger regeringens begränsade prövningsdjup inte samma rättssäkerhet.

Tidigare statliga utredningar har också rekommenderat att mål av detta slag bör flyttas till domstol. SOU 2009:48 och proposition 2012/13:70 föreslog att överklaganden av nätkoncessioner bör prövas av förvaltningsdomstol. Utredningen *Rätt frågor på regeringens bord* (SOU 2024:11) framhåller dessutom att regeringens överprövning bör reserveras för ärenden som kräver politiska ställningstaganden — en kategori som koncessioner för elledningar inte bedöms tillhöra. Samma slutsats bör gälla för gasledningar.

Bör det införas ytterligare undantag för ombyggnad eller uppförande av kompressorstation och liknande? (s. 377)

Om ett generellt undantag ska införas behöver det redan vid prövningen av huvudledningen framgå inom vilka områden ytterligare anläggningar kan bli aktuella. Annars finns risk att den faktiska påverkan på renskötseln blir större än vad som bedömdes när koncessionen gavs.

Utredningen bedömer att åtgärder ”inom anslutning till befintligt stationsområde” inte innebär ny fysisk påverkan. Samtidigt anges att en ny station inte behöver ligga inom det koncessionerade området eller ha funktionell koppling till den befintliga stationen.

Dessa formuleringar gör det oklart vad som faktiskt omfattas av undantaget. Varken avstånd, avgränsning eller funktion anges, vilket innebär att verksamhetsutövaren i praktiken får stort utrymme att själv avgöra var gränsen går. Det försvårar en rättssäker och förutsägbar tillämpning.

För rennäringen innebär otydligheten att utbyggnader som kan påverka betesmarker eller flyttleder riskerar att genomföras utan att dessa effekter prövats eller samråtts om.

Koncessionens giltighetstid (s. 382)

Förslaget att införa koncession tills vidare innebär en förändring jämfört med dagens ordning. För rennäringen, som är beroende av stora markområden och där förutsättningarna varierar över tid, är det viktigt att analysera konsekvenserna noggrant.

Utredningen beskriver främst de tekniska och säkerhetsrelaterade skäl som kan leda till att en koncession återkallas. Däremot saknas en analys av hur en koncession utan slutdatum påverkar möjligheten att ta hänsyn till ändrade markanvändningsmönster och andra allmänna intressen, exempelvis rennäringen.

Tidigare proposition (proposition 1999/2000:72) har lyft att koncessioner utan tidsbegränsning kan ge innehavaren en starkare ställning och försvåra anpassningar som krävs av samhällsutvecklingen. Det har också konstaterats att möjligheten till villkorsändring vid en tidsbegränsad koncession kan överskattas av

berörda aktörer (proposition 2012/13:70). Det gäller även när omvärldsförhållandena faktiskt har förändrats på ett sätt som påverkar motstående intressen.

I renskötselområdet, där samhällsomvandlingen går snabbt och markanvändningen förändras i hög takt, är dessa frågor särskilt viktiga. Det är oklart hur omprövningar i praktiken kan fånga upp förändringar, oavsett om det gäller en tidsbegränsad koncession som provas på nytt vid giltighetstidens slut, eller en koncession tills vidare där en omprövning endast kan initieras om nya omständigheter bedöms vara tillräckliga för att motivera det. Det saknas analys av hur dessa två system skiljer sig åt i fråga om möjligheten att anpassa villkor när förutsättningarna förändras, och vad det innebär för rennäringen och andra allmänna intressen. Länsstyrelsen anser att detta behöver utredas närmare.

Förslag på förändring i lagstiftning

Länsstyrelsen anser att Myndigheten ska ha möjlighet att föra talan i koncessionsärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Enligt 2 kap. 7 § *förslag till ny gasmarknadsförordning* att i ärende om koncession ska yttrande inhämtas från länsstyrelsen, men det framgår inte att länsstyrelsen ska när det behövs föra talan i koncessionsärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen (jämför miljöbalken 22 kap. 6 §).

Vidare framgår det inte i *förslaget till gasmarknadslag* att länsstyrelsen har möjlighet, om så behövs, att överklaga besluta om koncession till högre instans, se *kapitel 14 förslag till gasmarknadslag*.

Länsstyrelsen uppfattar att talerätten avseende koncessionsärenden är begränsad för myndigheten och att detta försvårar möjligheten att driva och bevaka risk- och säkerhetsfrågor i koncessionsärenden, däribland prövning av vätgasledningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med Jeanette Edlund Petersson samordnare inom klimat och energi som föredragande.