

2018-10-01

2018/855

REMISSVAR

Betänkandet ”Ekologisk kompensation. Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34)”, Dnr M2017/01115/Nm

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) driver och förvaltar stamnätet för el. Stamnätet har avgörande betydelse för elförsörjningen av rikets alla delar då det utgör länken mellan elproducenterna och regionnäten. Stamnätet är därför av stort allmänt intresse och kan enligt gällande lagstiftning klassas som riksintresse.

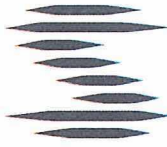
För att upprätthålla och anpassa elförsörjningen i takt med samhällets utveckling behöver stamnätet utvecklas. Det är vid upprustning och nybyggnation av stamnätsanläggningar, vilka kräver koncessionstillstånd enligt ellagen och/eller tillstånd enligt miljöbalken, som Svenska kraftnät berörs av det aktuella förslaget.

Svenska kraftnät ser positivt på att åtgärder genomförs i syfte att åstadkomma en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation i samband med större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden, men vill att vikten av att möjliggöra samhällsviktig infrastruktur beaktas.

Affärsverket arbetar sedan länge på frivillig väg med att främja biologisk mångfald i stamnätets kraftledningsgator och deltar även i arbetet inom regeringens uppdrag ”Grön infrastruktur”. Vi har kartlagt artrika områden i hela stamnätet och arbetar nu med att anpassa skötseln i prioriterade områden. I de remissyttranden vi lämnat över länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur har vi angett att vi är öppna för ökade insatser med syfte att öka den biologiska mångfalden i stamnätets ledningsgator.

Syftet med uppdraget, att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, är angeläget. Svenska kraftnät anser dock att det finns en del otydligheter i utredningens förslag som gör det svårt att förutse hur tillämpningen kommer att bli och att det därför är svårt att bedöma i vilken omfattning förslaget kan komma att påverka den egna verksamheten.

Några frågor som framstår som angelägna att reda ut innan lagstiftningsförslaget införs är om flexibilitet i kompensationssystemet kommer att tillåtas, vilken



metodik som ska tillämpas och vilka kriterier som ska gälla avseende bedömning och värdering av kvarstående skada samt hur det kommer att säkerställas att bedömningen blir så likvärdig som möjligt för alla exploateringsprojekt. En farhåga är annars att tillståndsgivande myndigheter kan komma att ställa olika krav och bedöma kvarstående skada olika. Svenska kraftnät beskriver detta närmare under de frågeställningar som myndigheter särskilt ombads beakta i remissen.

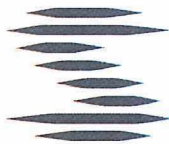
Utredningens uppdrag handlar enligt avsnitt 2.1 om ”större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden”. Det är dock inte tydligt i alla delar av utredningen att fokus ligger just på ”större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden”. Den nu föreslagna formuleringen av 2 kap. 8 a § miljöbalken kan tolkas som att alla verksamheter/åtgärder som bedöms tillåtliga alltid innebär en skada på miljön som behöver kompenseras, så länge kompensationsåtgärderna inte är orimliga. Frågan är om det kan leda till en tillämpning som innebär att alla ingrepp i naturmiljön, även vardagslandskap utan höga värden, bedöms kräva kompensationsåtgärder. Det blir i så fall mycket svårt att förutse myndigheternas bedömning och budget och tidplaner för genomförande av projekt kan komma att påverkas i ett sent skede. Svenska kraftnät menar att en så långtgående tillämpning inte är rimlig. Det behöver därför tydliggöras vilken typ av ”större exploatering och ingrepp i värdefulla mark- och vattenområden” som kan förväntas föranleda krav på utredning av kompensationsåtgärder.

Som framgår av betänkandet gäller ellagen parallellt med miljöbalken. Det innebär att en kraftledning kan bli föremål för förelägganden och förbud med stöd av miljöbalken, trots att ledningen omfattas av en giltig koncession och trots att det har gjorts en miljöprövning i samband med att koncessionen meddelades. I syfte att undvika motstridiga eller oförutsägbara krav på kompensationsåtgärder anser Svenska kraftnät att endast en instans ska ta ställning till behovet av kompensation och föreslagna kompensationsåtgärder. Länsstyrelserna, med lokalkännedom och sakkunskap, bör lämpligen utgöra prövningsmyndighet.

Som information kan också nämnas att regeringen har tillsatt en utredning avseende miljöbalkens och ellagens parallella prövningar. Slutsatserna från utredningen, som förväntas redovisa sina slutsatser den 10 juni 2019, kan behöva beaktas avseende de ändringar som föreslås i ellagen.

Verket noterar även att författningsförslaget utgår från 6 kap. miljöbalken som det såg ut innan det ändrades vid årsskiftet och det behöver alltså anpassas till nu gällande 6 kap.

Nedan redovisas Svenska kraftnäts synpunkter på förslaget kopplat till de frågeställningar som statliga myndigheter särskilt ombetts beakta.



Påverkan på offentliga utgifter inom myndighetens område med anledning av förslagen. Om myndigheten ser att förslagen kommer att medföra ökade utgifter kan myndigheten komma med förslag på finansieringslösningar.

Eftersom syftet med förslaget är att ekologisk kompensation ska tillämpas i större omfattning än idag och att kostnaden för en eventuell kvarstående skada som ett tillåtligt exploateringsprojekt kan innebära ska internaliseras i projektkostnaden kommer det att innebära ökade utgifter för Svenska kraftnät vid utbyggnad och reinvestering i stamnätet för el. De ökade utgifterna kommer att infalla dels under utredningsfasen p.g.a. utökade krav på utredning och redovisning i MKB och dels i genomförandefasen då eventuella kompensationer ska realiseras. Även i förvaltningsfasen kommer kostnaderna att öka om kompensationsåtgärderna är av sådan art att de kräver fortsatt underhåll.

Alla som äger en anläggning som är ansluten till stamnätet ska betala en avgift till Svenska kraftnät. Prissättningen baseras på en särskild stamnätstariff. Tariffen ska täcka våra kostnader för drift och underhåll av nätet samt bekosta inköp av el för förlusterna på nätet. En ökad kostnad för utbyggnad och reinvestering av stamnätet kommer således att påverka tariffen. Det är i detta skede dock väldigt svårt att uppskatta hur mycket kostnaden kan komma att öka om det aktuella förslaget genomförs.

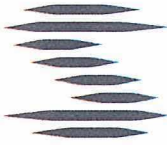
En uppskattning av antal berörda mål, ärenden eller projekt inom myndighetens område som kan beröras av förslagen.

Det är svårt att i dagsläget avgöra i hur många anläggningsprojekt det kommer att krävas kompensationsåtgärder. Däremot kommer sannolikt de flesta av Svenska kraftnäts anläggningsprojekt, som kräver tillstånd enligt ellagen och/eller miljöbalken, omfattas av kravet på utredning av om sådan skada som kräver ekologisk kompensation kommer att kvarstå.

Uppskattningsvis kommer det inom den närmaste tioårsperioden att startas omkring 100-200 anläggningsprojekt i stamnätet som kan komma att påverka mark- och vattenområden och därmed beröras av förslagen.

Hur förslagen kan påverka förutsättningarna för att bygga bostäder, infrastruktur och andra byggnadsverk. Denna punkt gäller de myndigheter som är berörda av frågeställningen.

Svenska kraftnät ser inte att utredningsförslaget kommer att påverka grundförutsättningarna för att utveckla och driva det samhällsnödvändiga stamnätet. Däremot påverkar förslaget Svenska kraftnäts arbete med utredningar och underlag inför tillståndsansökningar rörande nya anläggningar. Det kan även innebära att Svenska kraftnät behöver förvärva och ansvara för skötsel av kompensationsområden utanför kraftledningsgatorna, vilket i så fall blir ett nytt verksamhetsområde för verket. Hur stor påverkan blir beror av hur tillämpningen av förslaget kommer att se ut i realiteten, vilket är svårt att veta i dagsläget.



Svenska kraftnät har redan idag problem med långt utdragna tillståndsprocesser. Förslaget kan komma att medföra ytterligare förlängda tillståndstider, särskilt i början innan det nya systemet för prövning av kompensationsåtgärder har etablerats. Detta kan i så fall medföra minskade möjligheter för Svenska kraftnät att uppfylla uppsatta mål för utbyggnad av stamnätet och därmed anslutning av ny förnybar elproduktion.

Ytterligare några svårigheter redovisas under frågan nedan avseende äganderätt och rådhighet.

Konsekvenser av och möjligheter att tillämpa förslagen vid exploatering eller annan ändrad markanvändning, med hänsyn till frågor som rör bl.a. äganderätt, rådhighet, möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden, m.m. Myndigheten bör analysera och redovisa detta både för myndighetens egen del och för andra aktörer inom myndighetens område.

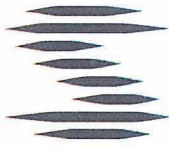
Äganderätt, rådhighet och möjlighet till långsiktiga ekonomiska åtaganden är komplicerade frågor och Svenska kraftnät ser här några av de största utmaningarna med att genomföra förslaget om ekologisk kompensation i praktiken.

Svenska kraftnät bedömer att det kan bli svårt att få tillgång till mark i de fall kompensationsåtgärder kräver markåtkomst utanför kraftledningsgatan. Markåtkomst för planerade nya stamnätsanläggningar är redan idag en utmaning för Svenska kraftnät och ett utökat behov av åtkomst till annans mark kommer sannolikt ytterligare försvåra arbetet med nyanläggningsprojekt.

Svenska kraftnät ser ogärna att markåtkomst för kompensationsåtgärder ska behöva bli en fråga om tvångsvis ianspråktagande av mark. För de fall markåtkomstfrågan inte kan lösas med frivilliga avtal och det inte finns fungerande kompensationspool eller liknande menar verket att det behöver finnas en större flexibilitet i kompensationssystemet.

I förvaltningen av stamnätet ingår skogligt underhåll av ledningsgator. Svenska kraftnät arbetar med att successivt införa anpassade skötselmetoder i särskilt värdefulla gräsmarksmiljöer i ledningsgatorna i syfte att gynna biologisk mångfald. Verket har som mål att årligen utöka den areal som sköts med anpassade metoder. Beroende på hur systemet för ekologisk kompensation utvecklas och hur stor flexibilitet det kommer att finnas, ser verket möjligheter i att kunna genomföra kompensation genom utökade och mer långtgående insatser för att främja artrikedomen och skydda värdefulla biotoper i stamnätets ledningsgator.

Däremot ser Svenska kraftnät att det skulle vara problematiskt att behöva göra långsiktiga åtaganden om förvaltning av markområden som inte ligger i anslutning till stamnätets ledningsgator och därigenom inte har någon anknytning till pågående verksamhet.



Konsekvenser av att, som förslaget anger, införa föreslagna lagstiftningsändringar och först därefter införa lösningar med kompensationspooler, arbeta fram vägledningar, etc.

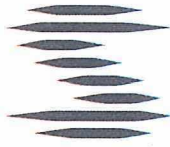
En sammanfattning av vad som kan krävas av ett godkänt underlag avseende kompensation i tillståndsprövning finns i rapporten på sid 266-267, i punkt 4 på sida 267 står följande: "Tillvägagångssättet för bedömning av påverkan och kompensation är i sig inte standardiserad. Värden för påverkan och kompensation kan exempelvis räknas fram på olika sätt."

Svenska kraftnät menar att det inte är lämpligt att införa lagändringen innan praktiska vägledningar och handböcker är framtagna. Dessa behövs som stöd för verksamhetsutövare som berörs av förslaget och inte tidigare har arbetat i någon större omfattning med ekologisk kompensation. Det är viktigt med förutsägbarhet för verksamhetsutövare eftersom en bedömning av behovet och utarbetande av förslag på kompensationsåtgärder ska göras av verksamhetsutövarna själva och behöver ingå i budgeten i ett tidigt skede. Om vägledningar och handböcker saknas är risken överhängande att verksamhetsutövare sent i tillståndsprövsprocessen får besked med krav på åtgärder som de inte har förutsett. Dessutom finns risk att olika tillståndsgivande myndigheter gör olika bedömningar av kompensationsbehov för olika verksamheter med likartad påverkan om det inte finns gemensamma riktlinjer som alla kan utgå ifrån. Ett exempel på scenario som kan uppstå om förslaget införs innan det finns färdiga vägledningar är att en verksamhetsutövare bedömt att kvarstående skada är försumbar och därmed inte redovisar något förslag på kompensationsåtgärd i MKB:n, medan tillståndsmyndigheten gör en annan bedömning och utredningsarbetet måste kompletteras i ett sent skede vilket även påverkar projektbudgeten.

Vid framtagandet av vägledningar är det viktigt att även förvaltningsskedet, dvs. det fortsatta underhållet av ett kompensationsområde, omfattas.

För en ökad samsyn och engagemang i frågan om tillämpningen av ekologisk kompensation menar Svenska kraftnät att det är lämpligt att Naturvårdsverket samverkar med inte bara andra myndigheter utan även andra expertorganisationer och representanter från näringslivet under framtagandet av praktiska vägledningar.

Med hänvisning till tidigare beskrivna svårigheter med markåtkomst för så väl exploateringsåtgärder som kompensationsåtgärder hade troligen ett utvecklat och fungerande system med kompensationspooler underlättat vid genomförandet av föreslagna lagstiftningsändringar. Vi är positiva till förslaget om att införa en försöksverksamhet med kompensationspooler och anser att det är viktigt att redan från början involvera näringslivet och kanske särskilt de areella näringarna i försöksverksamheten.



Svenska kraftnät bedömer dock att det viktigaste för att korta ner den initiala perioden av osäkerheter vid ett införande av förslaget är att väl förankrade vägledningar för arbete med ekologisk kompensation finns tillgängliga.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulla Sandborgh efter föredragning av Eva Bergius. I ärendets handläggning har även deltagit divisionschef Ulrika Hesslow och tillförordnad avdelningschef Elisabeth Schylander.

Sundbyberg, dag som ovan


Ulla Sandborgh


Eva Bergius