

Till: Regeringskansliet
(Miljödepartementet)

Epost:

m.remissvar@regeringskansliet.se

i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

sebastian.axelsson@regeringskansliet.se

Datum: 2022.11.04

Ärendenummer: M2022/01364

Rätt för klimatet

Remiss av Slutbetänkande SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

SveMin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. SveMin representerar cirka 60 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.

Svemins huvudsakliga synpunkter:

- Beträffande "del 1 – främja bidrag till klimatomställningen" delar SveMin slutsatsen i betänkandet att det inte bör införas en s.k. avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken.
- SveMin tillstyrker förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel i 2 kap. 6 § miljöbalken.
- Gällande "del 2 – elnät" tillstyrker SveMin förslagen om (i) att det i föreskrifter anges att växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om minst 130 kV som utgångspunkt ska byggas som luftledning, (ii) att det tydliggörs vad som ska ingå i lämplighetsprövningen enligt ellagen samt (iii) att starkströmsledningar som omfattas av linjekoncession undantas från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av generellt biotopskydd eller strandskydd.
- SveMin stödjer att det tillsätts en utredning som ska analysera hur energi- och klimatplaneringen kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än idag samt att det tas fram vägledningar gällande lågfrekventa magnetfält och fåglar.
- SveMin anser inte att det bör tillsättas en utredning för att se över ersättningsbestämmelserna gällande elnät eller att länsstyrelsen ska ta fram en specifik vägledning om samråd gällande elnät.
- Gällande "del 3 – transporteffektivt samhälle" hänvisar SveMin till Svenskt Näringslivs remissvar.

Inledning

Svemin tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller är helt nödvändiga för att klara den omställning av transporter, industri och energiförsörjning som pågår för att hejda klimatförändringarna. Men det är inte allt. Metaller och mineral är oundgängliga för att bibehålla och utveckla vårt sätt att leva. Givet den befolkningsökning som förutspås globalt och den välståndsökning som sker i många delar av världen bedöms behovet under lång tid vara stort enkom för att möta kommande generationers behov.

Gruvbranschen i Sverige har som mål att all gruvbrytning senast år 2035 ska vara fossilfri och senast år 2045 ska även alla processer vara klimatneutrala och all energianvändning vara fossilfri. Branschföretagen svarar för omfattande utvecklings- och innovationsarbete för att nå målen och arbetet med att ställa om processerna pågår. För att branschen ska kunna ställa om till klimatneutrala processer, och därmed radikalt minska utsläppen av CO₂, kommer det att krävas enorma mängder el. Fram till 2045 beräknas elbehovet öka med 15 gånger – från dagens cirka 5 TWh till 74 TWh år 2045. Detta motsvarar ungefär hälften av Sveriges nuvarande elanvändning. Majoriteten av det ökade elbehovet kommer krävas till LKAB:s vätgasproduktion för att producera fossilfri järnsvamp.¹ Cementindustrins planerade satsningar på CSS-teknik kan även det komma att innebära ett kraftigt ökat elbehov.

För att kunna nå målet om fossilfri gruvbrytning och klimatneutrala processer krävs effektiva tillståndprocesser och att tillgången till fossilfri el till en konkurrenskraftig kostnad säkras – detta inkluderar kostnaden för att ansluta till elnätet och elnätsavgifter. Utan kraftfulla investeringar i elnät och elproduktion i hela landet äventyras både befintlig mineral- och gruvnäring och de framtidsprojekt som planeras.

Mot denna bakgrund är det glädjande att utredningen identifierat och prioriterat det stora behovet av att bygga ut elsystemet och att man lagt fram flera förslag med syftet att förenkla och snabba på tillståndprocesserna gällande elnät. Svemin konstaterar att utredningen i denna del har gjort ett omfattande och förtjänstfullt arbete både med att analysera och att ge förslag på hur tillståndprocesserna skulle kunna effektiviseras.

Svemin delar utredningens slutsats att de positiva effekterna av en avvägningsregel sannolikt inte hade uppvägt de negativa effekterna, men att man genom att införa en "klimatanpassad platsvalsregel" i 2 kap. 6 § miljöbalken kan göra vissa avvägningar till förmån för verksamheter som bidrar till att minimera klimatförändringarna.

Nedan kommenteras de förslag som bedöms ha störst påverkan på Svemins medlemsföretag.

¹ Mer information om gruvbranschens framtida elanvändning och planer på fossilfrihet finns i: "Färdplan för en konkurrenskraftig och fossilfri gruv- och mineralnäring, Svemin, juni 2022".

Förslag för att främja bidrag till klimatomställningen

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Svemin delar utredningens bedömning att det enbart finns begränsat legalt utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen.

Att utrymmet är begränsat beror bland annat på att det legalt sett är svårt/omöjligt att väga klimatnytta mot de skyddsintressen som regleras av EU-rätten. Svemin anser att det i syfte att främja samhällsviktiga verksamheter som är nödvändiga för klimatomställningen är en angelägen åtgärd att ändra och tydliggöra lagstiftningen kring vissa skyddsintressen. Detta gäller både på nationell nivå och i EU. Det måste exempelvis tillförsäkras att det finns rimliga möjligheter för samhällsviktiga verksamheter som gruvor att beviljas dispens från förbuden i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken (efter att man åtagit sig att vidta lämpliga skydds- och kompensationsåtgärder). Bestämmelserna om skyddade områden och artskydd innebär särskilt stora svårigheter för gruvor eftersom det enbart i begränsad mån är möjligt att anpassa en gruvans lokalisering. Själva gruvan är inte omlokaliseringbar. Detta innebär att valet står mellan att utvinna en fyndighet eller att låta bli. Om dispens kan beviljas är därför ofta avgörande för bedömningen av en gruvans tillåtlighet, eftersom det vanligtvis krävs artskyddsdispens och/eller Natura 2000-tillstånd för att öppna en gruva. Av detta skäl bör det klargöras att brytning av koncessionsmineral ska anses vara ett väsentligt eller allt överskuggande allmänintresse och därmed öka möjligheterna att det ges dispens i förhållande till intressen som regleras av EU-rätt.

Svemin delar utredningens bedömning att en avvägningsregel för klimatet skulle innebära nya svårigheter i prövningarna i form av fler utredningar och mer komplexa bedömningar. Detta skulle sannolikt förlänga prövningsprocesserna ytterligare.

Om man väger risken för längre och mer komplexa prövningar mot de fåtal ärendet där en avvägningsregel hade gjort skillnad – dvs. verksamheter som inte får tillstånd idag, men som hade fått det om det fanns en avvägningsregel – anser Svemin att utredningen gjort en korrekt bedömning när man kommit fram till att de positiva konsekvenserna av en avvägningsregel inte uppväger de negativa konsekvenserna. Svemin anser därför inte att det bör införas en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken som skulle ge klimatet större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen.

Beträffande ökad komplexitet kan det nämnas att det skulle vara svårt att avgöra vilka verksamheter som ska omfattas av en avvägningsregel. Enligt Svemin är det till exempel uppenbart att utvinning av metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen bör omfattas av en avvägningsregel. Vilka metaller och mineral som kan anses nödvändiga för klimatomställningen varierar dock över tid. Det kan inte heller anses tillräckligt att hänvisa till EU:s lista över kritiska råvaror eftersom man då utesluter flera metaller som är oundgängliga för den gröna omställningen, exempelvis koppar och nickel. Vidare är inte utvecklingen av fossilfritt stål genom hela värdekedjan möjlig utan råvaran järnmalm. Svemin anser att samtliga koncessionsmineral som anges i 1 kap. 1 § minerallagen som utgångspunkt bör behandla lika legalt. Lagstiftaren har av olika skäl bedömt att alla dessa mineral är särskilt nödvändiga för samhället. Det är därför lämpligt att fokusera på horisontella förändringar som förbättrar tillståndsprocessen för brytning av alla koncessionsmineral.

En klimatanpassad platsvalsregel

SveMin anser att det är rimligt att påverkan på klimatet är en av flera omständigheter som är relevant att lägga vikt på vid intresseavvägningen enligt platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. SveMin tillstyrker därför utredningens förslag om en klimatanpassad platsvalsregel.

Det är viktigt att syftet med ändringen (vilket uttryckligen anges i betänkandet) är att det kan göras en mer allsidig bedömning av om det rör sig om en lämplig lokalisering och att regeln inte ska tillämpas så att det ställs högre krav på lokaliseringen än i nuläget, till exempel genom att man vid en konflikt mellan klimatintresset och lokala miljöintressen kommer fram till att ingen plats är lämplig. Syftet måste vara att det exempelvis ska bli något enklare att få tillstånd för vind- eller solkraftverk om det rör sig om ett bra vindläge eller en plats med hög solinstrålning. Det bör även finnas fall där man kan välja en mer gen sträckning för en starkströmsledning eftersom detta minskar energi- och resursåtgången och därmed klimatpåverkan.

Beträffande gruvor bör en klimatanpassad platsvalsregel ha begränsad betydelse eftersom lokaliseringen av själva gruvan är given (se MÖD 2008:48). En ändrad platsvalsregel bör därmed enbart få (marginell) betydelse när det gäller lokaliseringen av till gruvan tillhörande driftsanläggningar såsom anrikningsverk, klarningsdamm, sandmagasin med mera. Däremot bör klimatvinsterna med samlokalisering och andra effektivitetsaspekter av att anläggningar för vidareförädling av metallerna sker i anslutning till utvinningsanläggningarna få en större betydelse.

Förslag för att främja byggande av elnät

Elnät i planeringen

Det är önskvärt att det, enligt förslaget i betänkandet, tillsätts en utredning som ser över rollerna i energi- och klimatplaneringen och hur planeringen kan samordnas på ett tydligare sätt än idag.

Det är vidare, främst för att skydda viktiga anläggningar i elnätet och bibehålla befintligt nät, angeläget att Energimyndigheten pekar ut fler områden som riksintresse för energidistribution. Hela transmissionsnätet bör pekas ut som riksintresse för energidistribution, men även andra starkströmsledningar av nationellt intresse kan vara lämpliga att peka ut. Exempelvis kan det röra sig om Gotlandslänken och regionnätledningarna som ansluter samhällsviktiga verksamheter såsom större vattenkraftsanläggningar, smältverk och gruvor.

Lämplighetsprovningens omfattning klargörs

Det är positivt att omfattning av lämplighetsprovningen enligt ellagen klargörs. Syftet med lämplighetsprovningen är att säkerställa att det inte byggs ledningar som inte behövs eller som är olönsamma för samhället. Problemet har emellertid under en längre tid varit det motsatta, det vill säga att ledningar som behövs inte har byggts.

Från att det tidigare har rört sig om en relativt summarisk provning har Energimarknadsinspektionen ("Ei") under senare år börjat lägga allt större vikt vid lämplighetsprovningen. Detta har varit negativt för samhällsekonomin och elnätskollektivets intressen eftersom det lett till längre provningstider. Lämplighetsprovningen har blivit mer omfattande än vad som är motiverat. Det är särskilt beklagligt att Ei, med hänvisning till lämplighetsprovningen, har börjat tillämpa högre krav på elnätsföretagens redovisningar av tekniska överväganden. Ei har dessutom tillämpat dessa höjda krav på redan inlämnade ärenden och har således på eget initiativ höjt kraven under pågående provningar.

Elnätsföretagen har inte kunnat förutse vilka krav som skulle gälla när ansökningarna lämnades in. Ei:s agerande är en av förklaringarna till att handläggningstiderna har ökat (trots att Ei har beviljats ökade anslag).² Det måste även anses vara en oförtjänt brist på tillit att Ei inte i högre grad förlitar sig på elnätsföretagens bedömningar gällande behovet av nya ledningar, ledningarnas utformning och ledningarnas dimensionering. Det är hos elnätsföretagen som det finns experter gällande planering av elnät och det finns inte ens indikationer på att elnät har byggts i onödan. De negativa konsekvenserna som uppkommit för elnätskollektivet genom utdragna prövningar är dock uppenbara.

Med denna bakgrund är det bra att det förtydligas i ellagen vad som ska prövas inom ramen för lämplighetsbedömningen. De kriterier som föreslås av utredningen förefaller vara väl avvägda och borde kunna leda till snabbare och mer förutsägbara lämplighetsprövningar utan att det innebär ökad risk för att ledningar byggs i onödan. Det är även positivt att det tydliggörs att frågor om elsäkerhet ska behandlas enligt elsäkerhetslagen.

Vidare är det bra att det klargörs i ellagen att hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken enbart ska tillämpas vid ändrad markanvändning. Detta borde för övrigt redan vara gällande rätt, men det är uppenbart att det är nödvändigt med ett förtydligande.

Svemin tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Bedömningen av luftledning respektive markkabel vid linjekoncession

Region- och transmissionsnätsledningar byggs i regel som luftledningar. Det finns inte skäl att ifrågasätta regionnätsföretagen och Svenska kraftnäts uppgifter om att luftledningar på de högre spänningsnivåerna generellt sett innebär högre driftsäkerhet, färre tekniska problem och lägre kostnad (för anslutna kunder) än markkabel. Av denna anledning är det viktigt att markkabel på de högre spänningsnivåerna enbart byggs när luftledning inte är ett realistiskt alternativ, såsom i städer och i vatten, och att det klargörs att luftledning är huvudregeln när det gäller växelströmsledningar. Att det klargörs att luftledning är huvudregel kan även spara resurser och leda till kortare ledtider. Elnätsföretagen skulle inte längre behöva utreda mindre lämpliga markkabelalternativ och Ei ges tydligare riktlinjer för sin prövning av teknikvalet.

Svemin menar att den ekonomiska aspekten inte bör undervärderas. Vi står inför en omställning av enorma mått och om vi ska ha en rimlig chans att kunna ställa om till ett fossilfritt samhälle och dessutom få acceptans för omställningen kan inte kostnaderna bli omotiverat höga. En markkabel är i regel flera gånger dyrare än motsvarande luftledning. Detta innebär att det blir en väsentligt högre anslutningsavgift om anslutningen till elnätet ska ske med markkabel i stället för luftledning. Om kostnaden för att ansluta elektriska anläggningar till elnätet blir flera gånger högre riskerar det att göra till exempel sol- och vindkraftsprojekt olönsamma och att industrier av kostnadsskäl undviker att ersätta processer baserade på fossila bränslen med elektrifierade processer. En ökad andel markkabel i elnätet innebär även att elnätskundernas nätavgifter riskerar att höjas.

Sammanfattningsvis tillstyrker Svemin förslaget i betänkandet om att det ska anges i ellagen vilka hänsyn som ska tas vid val av teknik och att det i förordning tydliggörs att luftledning ska vara huvudregel för ledningar på de högre spänningsnivåerna (130 kV och uppåt).

² Se sida 295 i betänkandet.

Undantag från vissa förbud

I betänkandet föreslås att byggnation och underhåll av starkströmsledningar som omfattas av linjekoncession ska undantas från strandskyddsbestämmelserna och generellt biotopskydd enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 p. miljöbalken. Bestämmelserna måste i sammanhanget ses som en administrativ börda som inte fyller egentlig funktion eftersom en prövning av en lednings miljöpåverkan och lokalisering sker inom ramen för ärendet om linjekoncession och då strandskydds- och biotopskyddsdispens erfarenhetsmässigt alltid meddelas. Att undanta ledningar från nämnda bestämmelser kan således spara tid och resurser hos elnätsföretag, länsstyrelser och kommuner utan att det riskerar att innebära ökad miljöpåverkan.

SveMin tillstyrker förslagen om att undanta ledningar som omfattas av linjekoncession från bestämmelserna om strandskydd och generellt biotopskydd.

Behovet av ökad vägledning

I betänkandet föreslås att Folkhälsomyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning om lågfrekventa magnetfält, att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning om fåglar och att Länsstyrelserna ska ges i uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd gällande elledning som omfattas av linjekoncession.

Beträffande uppdragen till Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket är SveMin positiv till att myndigheterna ges föreslagna uppdrag. Liksom frågor om teknikval (luftledning vs. markkabel) uppkommer frågor om magnetfält och påverkan på fåglar i nästintill samtliga ärenden om nätkoncession för linje. Det finns på dessa områden ett behov av att ta fram vägledningar om hur olägenheter ska bedömas, när det är lämpligt att vidta skyddsåtgärder, vilka skyddsåtgärder som bör vidtas osv. Dessa vägledningar skulle kunna leda till mer förutsägbara tillståndprocesser och att det vidtas mer träffsäkra och effektiva skyddsåtgärder. Till exempel vore det bra med riktlinjer gällande när det är miljömässigt motiverat att elnätsföretagen sätter upp så kallade fågelavvisare.

SveMin ställer sig tveksam till att länsstyrelserna i enlighet med förslaget i betänkandet ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning om samråd. Länsstyrelserna deltar regelmässigt i samråd gällande en mängd olika verksamheter och det är svårt att se nyttan med att det tas fram specifika rutiner gällande samråd för elledningar som kräver linjekoncession.

Översyn av ersättningsbestämmelserna

Expropriationslagen ändrades 2010 och det görs numera ett påslag med 25 procent på marknadsvärdet vid inlösen. Skogsnormen sågs över 2018, vilket lett till högre ersättningar till markägarna. Vidare har Energiföretagen en policy för markåtkomst där det rekommenderas att det ska utgå en särskild ersättning vid överenskommelser. Detta innebär att markägarna får något högre ersättning vid frivilliga överenskommelser. I stort sett samtliga elnätsföretag följer Energiföretagens policy. Energiföretagens reviderade policy för markåtkomst började gälla den 1 januari 2020. Vid revisionen höjdes den särskilda ersättningen vid frivilliga överenskommelser.

Arbetet med markåtkomst för elnät måste anses fungera bra och i de allra flesta fall lyckas elnätsföretagen träffa frivilliga överenskommelser med berörda markägare (avtalsservitut). Ledningsrätt söks därför i undantagsfall (åtminstone gällande lokal- och regionnät) när det av olika skäl inte går att träffa en överenskommelse med berörd markägare.

Ersättningsbestämmelserna har alltså relativt nyligen setts över och bestämmelserna måste anses fungera väl. Det är tveksamt om en översyn av ersättningsbestämmelserna skulle påverka den sociala acceptansen för att bygga elnät. Höjda ersättningar till markägare skulle vidare leda till en ökad förmögenhetsöverföring från elnätskundkollektivet till berörda markägare. Det kan ifrågasättas om detta är berättigat. Svemin anser således inte att det är nödvändigt med en översyn av ersättningsbestämmelserna gällande elnät och motsätter sig att det tillsätts en sådan utredning.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér

VD Svemin



Tobias Kluge

Branschjurist Svemin