

Generaldirektören

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

2017-02-13

2016/2072

REMISSVAR

Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Svenska kraftnät driver och förvaltar det svenska stamnätet för el, vilket innebär att verksamheten berörs av hushållningsbestämmelserna och miljöbalkens 3 och 4 kap. Stamnätet har avgörande betydelse för försörjningen av rikets alla delar med el. Det utgör länken mellan elproducenterna och regionnäten, är därför av stort allmänt intresse och kan enligt gällande lagstiftning klassas som riksintresse.

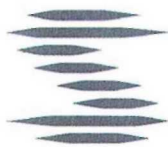
Svenska kraftnät behöver förhålla sig till andra områden av stort allmänt intresse och riksintresse vid planering av nya anläggningar. Svenska kraftnät är bevakningsansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Som bevakningsansvarig myndighet ska Svenska kraftnät inom elförsörjningsområdet planera för höjd beredskap och beakta totalförsvarets krav och berörs därmed även i den rollen av riksintressebestämmelserna.

Utifrån dessa beröringspunkter lämnar Svenska kraftnät nedanstående synpunkter på slutbetänkandet.

Riksintresseutredningen har på ett ambitiöst sätt analyserat bristerna i systemet för hushållning med mark och vatten och redovisat en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas.

Svenska kraftnät är positivt till utredningens förslag i de delar dessa innebär en förbättrad tillämpning av 3-4 kap. miljöbalken; dvs. säkerställa att riksintresseområden pekas ut i en tydligare process och utifrån tydliga och enhetliga kriterier, att utpekandena åtföljs av tydligare värdebeskrivningar, att olika aktörers roller förtydligas samt att kunskapsöverföringen stärks.

Svenska kraftnät välkomnar ett sådant utpekande såvitt avser energidistribution/transmission och ser fram emot ett fortsatt samarbete med Statens energimyndighet resp. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, såvitt avser anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Det är också av vikt att endast sådana områden som verkligen har värden som är av stor nationell betydelse utpekas som riksintressanta.



Att stora delar av landets yta idag är utpekade som riksintressanta, ofta med vaga värdebeskrivningar, leder till tillämpningsproblem. I Svenska kraftnäts verksamhet märks detta främst när nya stamnätsledningar planeras, eftersom ett eller flera riksintresseområden då i princip alltid berörs. Det är vidare positivt att utredningen förtydligar att utpekande av områden av riksintresse ska ses som ett stöd i samhällsplaneringen och inte utgöra ett skydd i traditionell bemärkelse.

Svenska kraftnäts bedömning är dock att ovan nämnda ändringar i huvudsak skulle kunna genomföras inom ramen för och med förbättrad och prioriterad tillämpning av dagens hushållningsbestämmelser. Av det skälet och av de skäl som framgår i det följande avstyrker Svenska kraftnät att förslaget genomförs så som det har utformats i betänkandet.

Flera brister som har identifierats i dagens system för hushållning med mark och vatten hänger samman med brister i fråga om underlaget och tillämpningen. Bristerna är kopplade till bland annat resurser, arbetssätt och kunskaper om systemen.

Svenska kraftnät bedömer att utredningens förslag, såsom det är utformat, innebär ett ännu mer komplext system som ställer ytterligare högre krav på resurser, arbetssätt och kunskaper. Med beaktande av dagens brister i tillämpningen är det svårt att se att det föreslagna systemet skulle kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt, om inte omfattande och kvalificerade resurser tillsätts hos alla aktörer.

Utredningens förslag till åtgärder för att säkerställa tillämpningen förefaller i det perspektivet otillräckliga. Konsekvenserna av ett bristfälligt genomförande – t.ex. avsaknad av utpekade riksintresseområden eller bristande redovisning i översiktsplaner – framstår också som större än i dagens system. Ett skäl är att dagens system tillåter att prövningsmyndigheten bedömer ett område som riksintressant, även om det inte är utpekat.

Det finns en risk för att den totala ytan av utpekade riksintresseområden inte minskar i enlighet med utredningens förhoppningar. För flera riksintressen har ännu inte alla relevanta områden utpekats, t.ex. energidistribution. När samtliga riksintressen behandlas kan en följd bli att de ytor som utpekats som riksintressanta ökar. Därutöver innebär utredningens förslag på obligatoriskt utpekande och redovisning av nationella, regionala och lokala väsentliga allmänna intressen att en betydligt större del av landets yta blir reglerad.

Detta kan öka förutsebarheten och hänsynstagandet till t.ex. samhällsviktiga anläggningar i planering och beslut. Det kan dock även försvåra möjligheterna att etablera t.ex. nya verksamheter som inte kunnat förutses i översiktsplaneringen.

De föreslagna övergripande kriterierna för när ett område kan utpekats som riksintresseområde för nationellt viktiga strukturer hänvisar till såväl ett långsiktigt hushållningsperspektiv som till hållbar utveckling (3 kap. 6 § utredningens förslag



till ändring i miljöbalken). Betydelsen av dessa hänvisningar för bestämmandet av riksintresseområden är – åtminstone ur ett energiförsörjningsperspektiv – svåra att förutse bl.a. därför att fler aspekter på hushållning och hållbarhet då gör sig gällande.

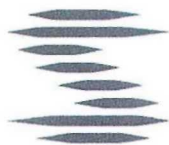
Svenska kraftnät anser att det finns brister i utredningens förslag när det gäller samrådskretsen vid såväl framtagande av kriterier som utpekande av områden. Sektormyndigheten ska enligt förslaget i samråd med Boverket lämna förslag till kriterier för riksintressen (11 § utredningens förslag till ändringar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden). Någon annan reglering av samrådskrets inför framtagande av kriterier framgår inte av förslagen, trots att det av utredningen framgår att myndigheternas förslag till kriterier bör genomgå en grundlig genomlysning genom ett brett remissförfarande (sidan 400).

Svenska kraftnät anser att det är viktigt att även remissförfarandet återspeglas i lagstiftningen. När det gäller föreslagen samrådskrets vid utpekande av riksintresseområden är denna enligt Svenska kraftnät alltför snäv (13 § utredningens förslag till ändringar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden). De som berörs av ett riksintresse t.ex. på sådant sätt att de bedriver den aktuella verksamheten och därmed har kunskap om de strukturer som avses bör givetvis omfattas av samrådet.

Med beaktande av utpekandets betydelse som bindande beslut bör även övriga som kan komma att påverkas av ett utpekande omfattas av samrådet. Ett sådant samråd skulle ge ökad kunskap om vem som kan komma att beröras av ett riksintresseområde och ge sektorsmyndigheten ett bättre underlag för att på ett mer utförligt sätt beskriva hur det aktuella intresset ska tillgodoses. Svenska kraftnät anser också att utpekandet av riksintresseområden enligt utredningens förslag får en sådan rättslig betydelse att ett överklagande bör vara möjligt.

Utredningen vill ersätta begreppet ”påtaglig skada” med ett krav på att riksintresse ska tillgodoses (3 kap. 4 § utredningens förslag till ändring i miljöbalken). Svenska kraftnät anser att den föreslagna definitionen av när ett riksintresse ska anses vara tillgodosett är problematisk. Förslaget är att området fortfarande ska vara lämpligt för det ändamål och den verksamhet som intresset avser, så att det fortfarande ska vara *möjligt* att använda eller bevara området eller bedriva verksamheten i enlighet med intresset. Såvitt framgår av förslaget ska alltså någon avvägning i förhållande till vad som är rimliga krav för att kunna bedriva verksamheten inte ske.

För stamnätets del kan en sådan definition av tillgodose vara problematisk. Om exempelvis en bostadsexploatering föreslås i närheten av en ledning som betraktas som riksintressant bör prövningen av om området även fortsättningsvis är lämpligt för energidistribution utgå från vad som utgör rimliga sätt att bedriva den verksamheten på. Även om det t.ex. kan vara möjligt att fortsätta bedriva elöverföring



men bostadsexploateringen skulle medföra krav på kabelläggning av en luftledning är det i de flesta fall inte ett tillräckligt driftsäkert alternativ för stamnätsledningar och dessutom uppstår frågan om kostnaden för en sådan åtgärd kan anses vara rimlig.

När det gäller riksintresse för energidistribution vill Svenska kraftnät betona att det – i motsats till vad som anges i betänkandet – främst är befintliga anläggningar som är aktuella att pekas ut som riksintressanta när det gäller stamnätet. Svenska kraftnät strävar efter att i så stor utsträckning som möjligt bygga om och ut där befintliga ledningar finns. Det är därför extra viktigt att dessa ledningar skyddas från sådana åtgärder som skulle kunna leda till att den mark som ledningar står på inte längre bedöms som särskilt lämplig för ändamålet.

Att ledningar omfattas av beslut om koncession innebär inte något skydd från sådana åtgärder. Det kan i sammanhanget nämnas att, utöver de tre län som nämns i utredningen, även Länsstyrelsen i Stockholms län – i avsaknad av utpekade områden av riksintresse för energidistribution – har bedömt att stamnätet för elförsörjning med 400 kV och 220 kV ledningar/kablar (inklusive transformatorstationer) är av riksintresse. Även andra länsstyrelser och kommuner behandlar stamnätet som ett riksintresse i vissa fall.

Vidare vill Svenska kraftnät upplysa om att riksintresse för energidistribution kommer att behöva kompletteras med begreppet transmission, eftersom det är den definition av stamnätet som kommer att föreslås i den nya elmarknadslagen.

Enligt förslaget ska översiktsplanen ge vägledning vid tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken (16 § utredningens förslag till ändringar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden). En väl underbyggd och aktuell översiktsplan är enligt praxis av stor betydelse vid prövningen av användningen av mark- och vattenområden.

Utifrån redovisningen i betänkandet tycks utredningen dock ha överskattat översiktsplanens möjligheter att ge vägledning för all prövning av riksintressen i mål och ärenden. Översiktsplanen är givetvis en viktig del av det underlag som krävs för prövningen. Det krävs dock oftast ytterligare underlag och tolkningar för att tillämpa hushållningsbestämmelserna. Här har länsstyrelsen en viktig roll att ge vägledning utifrån sektormyndigheternas beskrivningar. Kommunen kan och bör givetvis, som även gäller idag, redovisa hur den avser att tillgodose allmänna intressen och riksintressen, t.ex. vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglagen.

I den mån överväganden görs i översiktsplanen som är av betydelse för prövningen av mål och ärenden enligt t.ex. sektorslagarna bör dessa vara vägledande. Men om ambitionen är att kommunen i översiktsplanen ska kunna förutse och ge vägledning för all sådan prövning framstår detta som en orimlig uppgift. Det finns också i



det fallet en risk för motstridigheter mellan sektormyndigheternas beskrivningar och kommunernas uttolkning av dessa i översiktsplanen.

När det gäller väsentliga allmänna intressen är dessa enligt förslaget inte rangordnade och kommunen avgör avvägningen mellan olika oförenliga intressen (jmf. 6 § utredningens förslag till ändringar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden). För att sådana avvägningar ska bli korrekta krävs det att kommunerna har resurser och sakkunskap att objektivt bedöma samtliga aspekter av olika intressen. Svenska kraftnäts erfarenhet är att så inte alltid är fallet, utan att den lokalpolitiska agendan ofta får företräde.

Svenska kraftnät ställer sig tveksamt till att länsstyrelsen ska bemyndigas att ta beslut att ett väsentligt allmänt intresse ska ges företräde framför ett riksintresse på sätt som föreslås i utredningen.

Därutöver tycks utredningen ha gravt underskattat den tid och de resurser som skulle krävas för att genomföra förslagen. Som exempel kan nämnas att de resurser som kommer att krävas enbart från Svenska kraftnät – för medverkan vid framtagande av kriterier och utpekande av riksintresseområden inom verkets ansvarsområde samt vid antagande av nya översiktsplaner i landets samtliga kommuner – uppskattningsvis kommer att överstiga de resurser som sammantaget redovisas avseende "övriga myndigheter" i konsekvensutredningen.

Även övergångsbestämmelserna bör analyseras närmare för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet i tillämpningen eller krav på omfattande kompletteringar i ett sent skede av enskilda mål och ärenden. Övergångsbestämmelserna bör i vart fall utformas så att nya riksintressebeskrivningar ska ha antagits innan de börjar tillämpas i enskilda mål och ärenden.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Mikael Odenberg efter föredragning av Anna Käller. I ärendets handläggning har även Stefan Arnborg, verksjuristen Li Axrup, Mats Borrie, Sofie Bydell och enhetschefen Ulrika Sigerud deltagit.

Sundbyberg, dag som ovan

Mikael Odenberg

Anna Käller