

Vattenfall AB
Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Regeringskansliet
Kulturdepartementet

Per e-post:
ku.remissvar@regeringskansliet.se
ku.rs@regeringskansliet.se

Datum:
2019-09-30

Kontakt: Michelle Tun von Gyllenpalm
E-mail: michelle.vongyllenpalm@vattenfall.com

Telefon: 070-531 63 11

Diarienummer: Ku2019/01308/RS

Remissvar avseende Utkast till lagrådsremiss gällande ”En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket”

Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på förnybar produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Vattenfall bedriver samhällsviktig verksamhet i form av såväl elproduktion, utbyggnad av förnybar elproduktion samt eldistribution inom flera regioner där samiska intressen är vanligt förekommande. Utifrån bolagets verksamheter och detaljkunskaper inom dessa områden lämnas följande yttrande.

Inledande synpunkter och sammanfattning

Vattenfall vill inledningsvis framhålla att en tidig och tät dialog i god anda med samebyar om verksamheter som har påverkan på samiska intressen är av största vikt för Vattenfall. Detta är också fastslaget i bolagets policy om mänskliga rättigheter som särskilt framhåller hänsyn och respekt för urfolks rättigheter¹.

Vi ser dock inga skäl att införa en generell konsultationsordning som ska gälla utöver den omfattande samrådsskyldighet som redan i dag gäller för verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Vattenfall ser positivt på att, i nuvarande förslag, domstolar och domstolsliknande nämnder och vissa organ i förvaltningsmyndigheter, såsom exempelvis miljöprövningsdelegationerna, ska undantas från en konsultationsplikt. Vidare är det en förbättring i utkastet till lagrådsremiss jämfört med tidigare utkast på konsultationsordning (Ds 2017:43) att det tydliggjorts att länsstyrelserna inte ska omfattas av en konsultationsskyldighet under handläggningen inför beslut enligt 6 kap. 26 § miljöbalken.

¹ Se https://group.vattenfall.com/siteassets/corporate/who-we-are/sustainability/doc/human_rights_policy.pdf

Bakgrund

För att Sverige ska klara uppsatta klimatmål samt målet om ökad förnybar elproduktion krävs bl. a. en kraftig utbyggnad och förstärkning av elnätet. Redan i dag är handläggningstiderna för nätkoncessioner och tillståndprocessen för vindkraftsetableringar orimligt långa.

De långa processerna för att få tillstånd att bygga kraftledningar har bland annat inneburit att vindkraftsprojekt har försenats eftersom det har dröjt innan nätkoncession för linje har erhållits för att ansluta den planerade vindkraftsparken till elnätet. När det gäller stamnätsledningar kan det ta 10-15 år att bygga nya elnätsförbindelser och beträffande regionnätledningar kan det ta uppemot 10 år från det att behovet av en ledning konstateras till dess att ledningen kan tas i drift. För att förbättra situationen tillsatte regeringen en utredning (dir. 2018:6) som ledde fram till betänkandet SOU 2019:30, "Moderna tillståndprocesser för elnät". Ett uttalat mål med utredningen var att åstadkomma kortare tillståndprocesser.

Energimarknadsinspektionen ("Ei"), som är den myndighet som arbetar med koncessionsgivning (tillstånd för att bygga elnät), har som mål att handläggningstiden för en ansökan om nätkoncession för linje i snitt ska vara cirka ett år. Om föreliggande förslag leder till lagstiftning kommer Ei:s mål gällande handläggningstider att vara mycket svårt att uppnå när det rör sig om ledningar i den norra delen av Sverige (renbetesrätt råder på ungefär 50 procent av Sveriges yta). Detta gäller särskilt då konsultationskretsen utvidgas i det nya förslaget till att utöver Sametinget även omfatta berörda samebyar samt andra samiska organisationer som ärendet kan få särskild betydelse för. Det föreliggande förslaget står därför i direkt konflikt med slutsatsen från SOU 2019:30 att korta tidsåtgången för att bygga nya kraftledningar. Det kan betonas att försenade tillståndprocesser gällande byggnation av kraftledningar inte enbart är något som drabbar nätägare utan även kraftproducenter, industrier, bostadsutvecklare och andra som måste kunna ansluta sig till elnätet.

Jämfört med det tidigare utkastet på konsultationsordning (Ds 2017:43) kommer de negativa konsekvenserna för Vattenfalls verksamhet – och i förlängningen de negativa konsekvenserna för samhället i stort – att bli större om det nuvarande förslaget leder till lagstiftning. Skälet är, som nämnts i föregående stycke, att konsultation nu ska hållas med flera olika samiska företrädare. Den utvidgade konsultationskretsen kommer förutom ökad tidsutdräkt även att öka risken för att det görs processuella invändningar.

Nedan kommenteras några avsnitt i förslaget särskilt.

Avsnitt 3.7 Behovet av en ny reglering

Vattenfall hänvisar i denna del till sitt remissyttrande från den 21 november 2017 ("Remissyttrandet") där samrådsförfarandet i miljöbalken beskrivs och där Vattenfall ifrågasätter att det nuvarande samråds- och remissförfarandet inom miljörätten behöver kompletteras med ett konsultationsförfarande² i ärenden som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

På s. 23-24 i utkastet på lagrådsremiss bemöts Remissyttrandet och det anges att "bedömningen [är] att de befintliga samrådsbestämmelserna inte är tillräckliga för att tillgodose det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter".

Vattenfall anser alltså att det saknas anledning att införa en generell konsultationsordning som ska gälla utöver den omfattande samrådsskyldighet som redan i dag gäller för verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

² Sedan Remissyttrandet upprättades har det gjorts förändringar i 6 kap. miljöbalken. Detta innebär att hänvisningarna till specifika bestämmelser i miljöbalken inte längre är korrekta, men den övergripande systematiken har inte förändrats.

Avsnitt 4.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Vattenfall anser att det är olämpligt att tillståndsprövande myndigheter såsom Ei och länsstyrelserna, som fattar beslut om tillstånd efter ansökningar från enskilda och inte bereder egna förslag, omfattas av konsultationsordningen. Vattenfall anser att Ei och länsstyrelserna bör undantas från konsultationsordningen av samma skäl som att t.ex. domstolar och domstolsliknande nämnder har undantagits från förslaget tillämpningsområde. Ei prövar, på samma sätt som t.ex. en miljöprövningsdelegation, ansökningar från enskilda och ska i denna prövning väga olika motstående intressen mot varandra, vilket ställer höga krav på oberoende, saklighet och objektivitet. Samma överväganden gör sig gällande då en länsstyrelse prövar en anmälan om vattenverksamhet.

Gällande t.ex. vattenverksamhet är större verksamheter undantagna eftersom tillstånd söks i mark- och miljödomstol. När det gäller mindre vattenverksamheter finns dock i vissa fall möjlighet att anmäla dessa hos länsstyrelsen. Det framgår dock inte i förslaget om länsstyrelserna är undantagna från konsultationsplikt i dessa fall, vilket de rimligen bör vara eftersom det vore mycket ologiskt att undanta större och mer omfattande verksamheter men inte mindre. Ett uttalat syfte med införandet av anmälningsförfarandet var att åstadkomma en effektivare miljöprövning och så korta handläggningstider som möjligt³. Om länsstyrelserna ska konsultera i anmälningsärenden kommer detta syfte att motverkas. Det är positivt att det i nuvarande förslag förtydligas att t.ex. Ei (som prövar ansökningar från enskilda) inte ska ha någon "motiverad ståndpunkt" i ärenden där det finns en enskild part.

Rör det sig om myndighetsutövning mot enskilda är myndighetens uppgift att väga motstående intressen. Att ha som uttryckligt mål att den tillståndsprövande myndigheten ska komma överens med ett av dessa motstående intressen (men inte med övriga) står därför klart i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen där det anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Det kan även upprepas att med nuvarande lagstiftning gäller att när en ansökan om tillstånd har getts in till domstol eller tillståndsprövande myndighet skickas denna på remiss till berörda parter, vilket bl.a. innebär att sameintressena får ytterligare en möjlighet, utöver den i samrådsförfarandet, att framföra synpunkter angående ansökt verksamhet eller åtgärd. Därutöver har samebyar rätt att överklaga sådana avgöranden från domstolar och tillståndsprövande myndigheter som berör samebyn. Vattenfall anser att det nuvarande förfarandet där en ansökan om tillstånd som har givits in till en domstol eller tillståndsprövande myndighet skickas på remiss till berörda parter är ändamålsenligt och att det är positivt att samtliga berörda parter behandlas lika. Dessutom är det betydligt mer tidseffektivt än om det utöver remissförfarandet även ska ske ett konsultationsförfarande.

Om förslaget om konsultationsordning tas vidare är det dock av vikt, för att minimera förlängda tillståndprocesser, att konsultationspliktig myndighet tillser att konsultationen med berörda samiska företrädare utgör en utökad del av redan existerande remitteringsprocess.

Avsnitt 4.4 Vilka samiska företrädare ska konsulteras och vilka ärenden ska omfattas?

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att konsultation, förutom med Sametinget, ska ske med samebyar och samiska organisationer om ärendet kan få särskild betydelse för dem och om det finns skäl för det. Förslaget är i denna del motsägelsefullt då det å ena sidan anges att det krävs ytterligare skäl för att konsultation ska ske med en sameby (utöver att ärendet kan få särskild betydelse), och då det å andra sidan anges att kravet för att konsultation ska genomföras med en sameby inte bör vara högre än när konsultation ska genomföras med Sametinget⁴. Med andra ord ställs det inte särskilt höga krav för att konsultation ska ske med samebyar och med hänsyn till risken för processuella invändningar kan man anta att konsultationsskyldiga myndigheter alltid

³ Se prop. 2004/05:129

⁴ Se s. 43 i utkastet på lagrådsremiss

kommer att konsultera samebyar som eventuellt berörs av ett ärende. Detta leder till ökad risk för förseningar eftersom det sannolikt kommer att röra sig om ett stort antal konsultationer för vissa samebyar (vars resurser i många fall redan i dag är ansträngda). Med fler inblandade parter blir det dessutom svårare att samordna konsultationerna och det kan bli problem i de fall de olika samiska företrädarna har olika uppfattningar i en fråga.

Avsnitt 5.5 Hur ska en konsultation i ett ärende genomföras och avslutas?

Som nämnts ovan är det positivt att det i förslaget nu är förtydligat att konsultationsskyldiga endast ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärenden där det inte finns någon enskild part.

Vattenfall erfar att många samebyar upplever att det samlade markinfrånget i renbetesmarkerna i dag är så omfattande att ytterligare exploateringar inte bör tillåtas. Samtidigt bedömer Vattenfall att det är nödvändigt att kunna bygga kraftledningar och uppföra vindkraftverk i sådana marker för att Sveriges mål gällande förnybar kraftproduktion och inom klimatområdet ska kunna nås. Vattenfall bedömer att det i många fall inte är realistiskt att nå enighet eller samsyn med Sametinget eller samebyar om exploateringar. Därför är det positivt att det nu tydligt framgår att konsultationen kan avslutas när den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

Avsnitt 6 Frågor om överklagande och rättsverkan av att det felaktigt inte hålls en konsultation eller vid brister i förfarandet

Vattenfall anser alltså att risken för att det kommer att framföras processuella invändningar har ökat ytterligare i det föreliggande förslaget eftersom konsultation nu i många fall ska ske med flera olika samiska företrädare.

En avvisad ansökan på grund av brister i myndighetens handläggning riskerar att leda till försenade projekt och stora kostnader samt svårigheter att nå Sveriges uppsatta klimatmål och mål för förnybar elproduktion.

Avsnitt 9 Konsekvenser av förslaget

Utredningen underskattar de negativa konsekvenserna för enskilda samt samhällskonsekvenserna av fördröjda och försenade tillståndprocesser. Under rubriken "konsekvenser för miljön" tas det inte upp att förslaget kan få en negativ påverkan på möjligheten att ställa om till ett förnybart elsystem. Förslaget riskerar att leda till att såväl nyinvesteringar som reinvesteringar i samhällsviktig infrastruktur och i förlängningen att anslutning av förnybar energiproduktion försvåras och fördröjs i en situation där långa handläggningstider redan är ett stort problem. Detta är till nackdel för hela samhället, då det kommer att vara kostnadsdrivande och ha en negativ påverkan på möjligheten att ställa om till ett förnybart elsystem och en fortsatt elektrifiering av samhället. För att kunna ställa om till ett förnybart elsystem krävs välfungerande tillståndprocesser, en förutsägbar lagstiftning och process samt att myndigheternas handläggning inte innebär onödiga dröjsmål. Det kan nämnas att Vattenfall har beskrivit detta mer ingående i Remissyttrandet.

Utredningen underskattar vidare de negativa konsekvenserna för statliga förvaltningsmyndigheter och förefaller ha en alltför stark tro på att myndigheterna har utarbetade rutiner gällande att genomföra samråd⁵. Ansvaret för att genomföra samråd enligt t.ex. miljöbalken och skogsvårdslagen ligger dock i nuläget till fullo på verksamhetsutövaren, så att genomföra konsultationer skulle för många myndigheter vara ett helt nytt inslag i verksamheten och det finns därför inte några utarbetade rutiner.

⁵ Se s. 99 i utkastet på lagrådsremiss där det bl.a. anges att statliga förvaltningsmyndigheter "torde ha utarbetade rutiner genom de samråd som sker enligt lagstiftning på enskilda områden, såsom samråd enligt exempelvis miljöbalken, skogsvårdslagen och minerallagen."

Om förslaget tas vidare är det viktigt att konsultationsskyldiga myndigheter så väl som Sametinget får tillräckliga resurser för att inte konsultationsordningen ska leda till fördröjda tillståndsprocesser.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden