

Vattenfall AB
Evenemangsgatan 13
16979 Solna
Sverige

Regeringskansliet
Kulturdepartementet

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

Diarienummer:

Ku2017/01905/DISK

Datum:
2017-11-21

Kontakt:
Email:

Telefon:
Dok nr

Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Vattenfall AB har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerat förslag.

Vattenfall bedriver samhällsnyttig och samhällsviktig verksamhet i form av såväl elproduktion som 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 AB avstyrker förslaget.

Vattenfall vill inledningsvis framhålla att det är viktigt att ha tidig och tät dialog i god anda med samebyar om verksamheter som rör rennäringsen. Det saknas dock enligt bolagets mening anledning att införa en generell konsultationsordning som skall gälla utöver den samrådsskyldighet och de bestämmelser om kommunikation i förvaltningsärenden som redan idag gäller inom flera områden enligt befintligt lagstiftning.

Energikommisionen föreslog i januari 2017 (SOU 2017:2 Kraftsamling för framtidens energi) målet att Sveriges elproduktion år 2040 ska vara 100 procent förnybar. Kommissionen föreslog vidare att elcertifikatsystemet ska förlängas och utökas med 18 terawattimmar (TWh) till 2030. I skälen för sitt förslag angav Energikommisionen bl.a. Sveriges goda förutsättningar för förnybar elproduktion och att de låga utsläppen från elsektorn innebär att vi har särskilt goda möjligheter att exportera el vilket kan bidra till stora utsläppsminskningar i det nordeuropeiska elsystemet. Enligt en ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat ska elcertifikatsystemet bl.a. förlängas till 2045 och utökas med 18 TWh till 2030. Enligt riksdagsbeslut 2010 är Vattenfall AB:s uppdrag att ”generera en marknadsmässig avkastning

genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.”

Vattenfall erfar att många samebyar upplever att det samlade markintränet i renbetesmarkerna idag 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 målet om 100 procent förnybar elproduktion ska kunna nås. Vattenfall bedömer att det i många fall inte är realistiskt att nå samsyn eller enighet med Sametinget eller samebyar om exploateringar. Vattenfall har exempelvis i flera fall ansökt om tillstånd för att bygga vindkraftparker i norra Sverige. Sametinget har inte tillstyrkt någon sådan ansökan. Ofta motsätter sig också berörda samebyar vindkraftverken.

Syftet med det nu remitterade förslaget är, att säkerställa det samiska folkets inflytande i frågor som särskilt berör dem. Vattenfall bedömer att detta syftet tillgodoses redan genom nu gällande bestämmelser om samrådsförfarande i bl.a. miljöbalken. Såvitt gäller de verksamheter som bedrivs av Vattenfall aktualiseras miljöbalkens regler vid såväl nyinvestering som reinvestering om åtgärden medför en beaktansvärd inverkan på intressen i omgivningen. Berör åtgärden samiska intressen genomförs regelmässigt samråd med företrädare för dessa intressen. Inför prövning av koncessioner enligt ellagen och tillstånd för vindkraftparker enligt miljöbalken tar Vattenfall kontakt med berörda samebyar redan innan den formella samrådsprocessen har inletts.

Om föreliggande förslag skulle leda till lagstiftning kan det för Vattenfalls verksamheter förutses omfattande och långtgående konsekvenser till följd av försenade och fördrjade tillståndsprocesser. Risken för processuella invändningar i tillståndsprocesser kan även förväntas öka betänkligt, utan att det ligger inom sökandens kontroll att undvika de förhållanden som utgör grund för sådan invändning.

Sammantaget riskerar förslaget att leda till att såväl nyinvesteringar som reinvesteringar i samhällsviktig infrastruktur och energiproduktion försvåras och fördröjs i en situation där långa handläggningstider redan är ett stort problem. Detta är till nackdel för samhället, då det kommer att vara kostnadsdrivande och ha en negativ påverkan på möjligheten att ställa om till ett förnybart elsystem. För att kunna ställa om till ett förnybart elsystem krävs välfungerande tillståndsprocesser, en förutsägbar lagstiftning och att myndigheternas handläggning inte innebär onödiga dröjsmål.

Konsekvenserna av utredningens förslag är dessutom i dessa avseenden inte tillräckligt utredda och redan detta utgör ett skäl att inte genomföra förslagen.

Det föreslagna konsultationsförfarandet riskerar även att leda till att tillståndsprovande myndigheters opartiskhet kommer att kunna ifrågasättas. Det är inte godtagbart att en tillståndsprovande myndighet förhandlar med företrädare för ett visst intresse.

Avsnitt 2.8 Behovet av en ny reglering

Utredningen har i detta avsnitt lämnat en redogörelse för de skäl som anses ligga bakom behovet av ny lagstiftning. I avsnittet hävdas felaktigt att den samrådsplikt som gäller redan

idag på vissa områden skulle vara begränsad till samråd med sakägare och, såvitt avser samiska intressen, vanligen begränsas till frågor avseende rennäring. Vidare påstås att samiska intressen ofta får tillfälle att ge sin mening först när ett ärende är långt framskridet och att detta minskar möjligheterna till verkligt inflytande. På grundval av skäl som utvecklas i det följande ifrågasätter Vattenfall även detta påstående.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall enligt 6 kap. 4 § första stycket 1 p. miljöbalken bl.a. samråda med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådskretsen är sällan densamma som sakägarkretsen, då samrådskretsen vanligtvis är betydligt vidare än sakägarkretsen. Sakägare är de som har rätt att överklaga domar och beslut vilket avgörs av domstol eller förvaltningsmyndighet först i samband med ett överklagande.

Om verksamheten eller åtgärden till följd av föreskrift eller beslut av länsstyrelsen skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall samråd enligt 6 kap. 4 § första stycket 2 p. miljöbalken bl.a. ske även med *den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda*. Denna krets är således ännu vidare än samrådskretsen enligt den första punkten och en vidsträckt tolkning är avsedd. Vad gäller organisationer är någon begränsning till sådana som har givits rätt att överklaga vissa domar och beslut inte avsedd.

Samrådet skall vidare enligt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken genomföras *i god tid* och i behövlig omfattning *innan en ansökan om tillstånd görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas*. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt *miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning*.

Då samrådet bl.a. skall avse miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning kan konstateras att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Arbetet med att beskriva miljökonsekvenser utgör en integrerad del redan från inledningen av de projekt som leder fram till en ansökan om att exempelvis få bedriva en verksamhet, bygga en anläggning eller vidta en åtgärd. Hela processen med samråd inför framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning medverkar till att kunskapsluckor upptäcks, liksom till en ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i det enskilda ärendet. Vidare skall miljökonsekvensbeskrivning bidra till att en viss verksamhet får en så liten negativ miljöpåverkan som möjligt. Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede utgör en viktig del i detta sammanhang.

Inför en ansökan om tillstånd till en planerad verksamhet eller åtgärd som kan antas beröra sameintressen genomför Vattenfall regelmässigt samråd på ett tidigt stadium för att ge bl.a. dessa intressen möjlighet att yttra sig och lämna synpunkter i alla avseenden de anser att

verksamheten eller åtgärden kan ha en inverkan på dem. Utifrån framförda synpunkter är det vanligt att lokalisering, sträckning, utformning, tid för utförande m.m. av planerad verksamhet eller åtgärd anpassas i den mån det är möjligt. Ett grundläggande krav i miljöbalken är nämligen att ändamålet med en verksamhet eller åtgärd skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, varför det ligger i sökandens intresse att eftersträva detta.

När en ansökan med gjorda anpassningar och justeringar givits in till domstol eller tillståndsprövande myndighet skickas denna på remiss till berörda parter, vilket innebär att bl.a. sameintressena får ytterligare möjligheter att framföra synpunkter på ansökt verksamhet eller åtgärd.

Det framgår inte av utredningen varför det anses att det nuvarande samrådsförfarandet inom miljörätten behöver förändras och kompletteras med ett konsultationsförfarande. Europarådet har i sin senaste konventionsgranskning från den 16 oktober 2017 framfört en allmänt hållen rekommendation om att samer bör få ökad möjlighet att delta i beslutsprocesser och pekat på vissa områden där samerna anfört att möjligheten till inflytande är alltför begränsat t.ex. gällande skogsavverkning i renbetesmark och tillstånd för småviltsjakt på kronomark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen.¹ Det anges dock inte att samrådsprocessen i miljöbalken är otillräcklig och att det därmed finns behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa det samiska folkets inflytande på detta område.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan saknas enligt Vattenfalls mening anledning att införa en generell konsultationsordning som skall gälla utöver den omfattande samrådsskyldighet som redan idag gäller för verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Avsnitt 3.3 Vilka skall ha en konsultationsskyldighet?

Utredningen har i detta avsnitt lämnat en redogörelse för vilka myndigheter som skall ha en skyldighet att konsultera företrädare för det samiska folket och vilka myndigheter som inte skall omfattas av denna skyldighet. Det anges vidare att tillståndsprövningen av miljöfarlig A- och B verksamhet samt vattenverksamhet enligt miljöbalken inte kommer att omfattas av konsultationsplikt.

Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt bl.a. 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken. Dessa kapitel omfattar all miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och jordbruk m.m.

Som redogjorts för ovan skall samråd genomföras i god tid innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 6 kap. 1 § upprättas. Samrådet utgör därmed en obligatorisk och integrerad del av tillståndsprocessen för verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

¹ I Europarådets rapport anges att: "An example is the use of state-controlled land in the mountains where Sami (reindeer herding and non-reindeer herding) are not always consulted before permits to use such land, e.g. for small game hunting, are given."

I flertalet tillståndsprocesser avseende miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skall länsstyrelsen enligt 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken *besluta under samrådet* om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta är ett beslut av länsstyrelsen och om ärendet kan anses få särskild betydelse för det samiska folket torde det vara klart att konsultationsplikt föreligger.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att även om vissa av de tillståndsprövande myndigheterna inte omfattas av skyldigheten att konsultera företrädare för det samiska folket så kommer de flesta tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter ändå att träffas av konsultationsplikten. Att hävda att dessa verksamheter skulle vara undantagna konsultationsplikt får därför enligt Vattenfalls mening anses vara missvisande.

Förslaget har vidare en rättosäker utformning och måste anses strida mot principen om allas likhet inför lagen. Det är inte möjligt för en tillståndsprövande myndighet att genomföra ett konsultationsförfarande, i enlighet med vad som föreskrivs i förslaget, utan att myndighetens opartiskhet kommer att kunna ifrågasättas.

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Förslaget innebär inte att samiska företrädare får beslutsbefogenhet, men det understryks i utredningen att konsultationsförfarandet skall vara en förhandling och det anges i förslaget till 5 § lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket att båda sidor skall ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet inom ramen för ett konsultationsförfarande.

Konsultationsförfarandet kan möjligtvis vara passande när en myndighet fattar beslut på eget initiativ, t.ex. utpekande av ett riksintresse, men utredaren kan inte anses ha tagit tillräcklig hänsyn till tillståndsprövande myndigheters roll när myndigheterna skall pröva ansökningar från enskilda. En tillståndsprövande myndighet skall agera sakligt och opartiskt, vilket innebär att myndigheten inte skall ha någon ståndpunkt innan ett ärende har prövats i sak. I en miljökonsekvensbeskrivning skall dessutom, som angetts ovan, påverkan på bl.a. rennäring samt natur- och kulturmiljö ha identifierats och beskrivits.²

Det är enligt Vattenfalls mening lika olämpligt att t.ex. Energimarknadsinspektionen förhandlar med Sametinget eller samebyar när myndigheten skall pröva en ansökan om nätkoncession för linje, som det skulle vara om en miljöprövningsdelegation förhandlar med Sametinget eller samebyar gällande en ansökan om tillstånd för etablering av en vindkraftspark.³ Enligt lagförslaget finns i och för sig möjlighet för en myndighet att bjuda in även andra parter, t.ex. sökanden, till konsultationen men det bör enligt promemorian ske med återhållsamhet och en sådan part har inte lika stark ställning vid konsultationen som samerna och beslutsmyndigheten.

² I utredningen anges att ett huvudsyfte med konsultation är att myndigheten ska få ett bra beslutsunderlag (se sid. 62).

³ Jfr vad som anförs i avsnitt 3.3 i utredningen gällande undantag från konsultationsplikt för bl.a. domstolsliknande nämnder.

Från en sökandes perspektiv är det inte godtagbart att en tillståndsprovande myndighet – utan sökandens medverkan och insyn – förhandlar med en företrädare för ett visst intresse. Det är vidare oklart vad det är myndigheten kan förhandla om. En tillståndsprovande myndighet har rimligtvis inte möjlighet att förhandla om något som går utöver sökandens yrkanden. Genomför en tillståndsprovande myndighet ett konsultationsförfarande i enlighet med förslaget i utredningen kommer således myndighetens opartiskhet att kunna ifrågasättas.

Avsnitt 4.6 Frågor om överklagande och rättsverkan av bristande konsultation

I detta avsnitt redovisas vad som blir följden om en myndighet underlåter att genomföra en konsultation eller avviker från vad som föreskrivits om förfarandet. Det anges att ett sådant fel eller en sådan brist kan anföras vid ett eventuellt överklagande och att rättsverkan följer av den lag enligt vilken ärendet handläggs.

I de situationer som redovisats ovan under avsnitt 3.3 (beslut om betydande miljöpåverkan) skulle konsultationsplikten åligga länsstyrelsen. Detta skulle medföra ett betydande mått av rättsosäkerhet för den som ansöker om tillstånd. Det är sökanden som fullt ut ansvarar för att underlaget för prövningen är fullständigt och att samrådsprocessen genomförts på ett korrekt sätt, vilket är en processförutsättning. Vid tillståndsprovning enligt miljöbalken anses brister i samrådsförfarandet inte kunna läkas i efterhand och om sådana brister föreligger skall ansökan avvisas.

Om länsstyrelsen missat konsultationsplikten, inte fullgjort denna i tillräcklig omfattning eller inte genomfört den korrekt riskerar detta således att få långtgående konsekvenser för sökanden i en tillståndsprocess, utan att det ligger inom dennes kontroll att kunna undvika eller avhjälpa bristen.

Vattenfall anser inte att det är rimligt med en ordning där processuella invändningar avseende förhållanden utom sökandens kontroll kan medföra att en ansökan avvisas.

Avsnitt 5 Konsekvenser av förslaget

Utredningens analys av förslagets konsekvenser är tämligen begränsad och behöver utvecklas, för såväl enskilda som för samhället i stort.

Som redogjorts för ovan under avsnitt 3.3 kan det förutses att ett stort antal ärenden skulle försvåras och fördröjas om förslaget blir verklighet med bl.a. ökade kostnader som följd och en negativ påverkan på möjligheten att ställa om till ett förnybart elsystem. När det gäller Vattenfalls verksamheter tillgodoses dessutom syftet med förslaget redan idag genom bestämmelser om samråd och skriftväxling m.m.

Som redogjorts inledningsvis är det ett stort problem med långa handläggningstider när investeringar behöver ske i samhällsviktig infrastruktur och energiproduktion. Det kan exempelvis röra sig om att kraftledningar behöver byggas om eller att nya ledningar behöver byggas för att t.ex. ansluta kunder eller produktionsanläggningar. Det har bl.a. lett till att vindkraftsprojekt har försenats, eftersom det har dröjt innan nätkoncession för linje har erhållits

för att kunna ansluta den planerade vindkraftsparken till elnätet, och att det dröjt innan nya industrier har kunnat anslutas till elnätet.

Dessa förseningar är kostnadsdrivande. Konsultationsplikt för kommuner, landsting och myndigheter skulle innebära ytterligare ett tidskrävande moment och en sökande kan i denna del inte påverka handläggningstiden, eftersom konsultationen inte avslutas förrän samtycke har uppnåtts eller tills myndigheten eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.⁴

Av skäl som nu redovisats avstyrker Vattenfall förslaget att införa en särskild lag gällande konsultation med det samiska folket. För att säkerställa samiskt inflytande i frågor som berör dem bör istället behovet analyseras av ändringar i sektorslagstiftning som inte uppfyller de krav på samiskt inflytande som kan anses önskvärda.

Med vänlig hälsning,

Cecilia Hellner

Head of Public and Regulatory Affairs Nordic
Vattenfall AB

⁴ Se 6 § i förslaget på lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.