

Datum
2019-10-24

Diarienum
2019-102314

Ert datum
2019-06-25

Er referens
I2019/01809/E

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)

Energimarknadsinspektionen (Ei) instämmer i att processen för att få nätkoncession ska vara effektiv och flexibel och ge elnätets aktörer rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs på dagens och framtidens energisystem. Ett flertal av utredningens förslag kommer också att bidra till att uppnå detta. I vissa andra delar bedömer dock Ei att utredningens förslag inte kommer att leda till de effekter som utredningen vill uppnå. Det gäller utredningens förslag om regionnätsområden, länsstyrelsens möjlighet att lämna undersökningstillstånd, att Ei ska samordna projektprocessen samt att Ei i möjligaste mån bör ta hänsyn till den rådande indelningen i elområden när Ei prövar lämpligheten i nya eller ändringar i befintliga nätkoncessioner för område. Ei avstyrker därför att dessa förslag genomförs.

Vad gäller förslagen om ändrade regler om funktionskrav på leveranssäkerhet avstyrker Ei att det nuvarande bemyndigandet begränsas. Det kan dock finnas skäl att göra en översyn av Ei:s föreskrifter och Ei är öppna för att göra en sådan översyn.

Ei noterar även att utredningens förslag rörande icke koncessionspliktiga nät (IKN) berör vissa delar av det av Europaparlamentets och Rådets beslutade s.k. Ren energipaketet med det nya elmarknadsdirektivet (2019/944/EU). Utredningens förslag om IKN bör därför samordnas med de förändringar som kan behöva genomföras med anledning av införlivandet av Ren energipaketet i svensk lagstiftning.

I övrigt tillstyrker Ei utredningens förslag och de föreslagna ändringarna i ellagen. Utöver detta har Ei följande synpunkter och kommentarer.

Energimarknadsinspektionens övervägande

Avsnitt 4.3.1 Översyn av de generella undantagen från koncessionsplikt

Vad gäller utredningens förslag avseende IKN noterar Ei att Ren energipaketets bestämmelser om slutna distributionssystem måste beaktas när man tar ställning till utredningens förslag om IKN. Bestämmelser om slutna distributionssystem infördes genom artikel 28 i direktiv 2009/72/EG. I det nya elmarknadsdirektivet införs nu en ny mening i artikel 38 punkten 2 som anger att "slutna distributionssystem ska vid tillämpningen av detta direktiv anses vara distributionssystem". Den nya skrivningen kan enligt Ei:s mening komma att få långtgående konsekvenser för den nuvarande ellagstiftningen då det kan ifrågasättas om innehavare av IKN, om de överför el för

annans räkning, kan behålla alla dagens lättnader från skyldighet som en systemansvarig för distributionssystem har enligt ellagstiftningen. Kunder i IKN ska ges samma rättigheter som andra kunder på den avreglerade marknaden. Den precisering av artikeln om slutna distributionssystem som gjorts i direktivet har inte kunnat beaktats av utredningen. Utredningens förslag i dessa delar bör därför samordnas med införlivandet av Ren energipaketet i svensk lagstiftning. Ei anser därför att det just nu inte finns anledning att gå vidare med utredningens förslag avseende IKN.

Avsnitt 4.4.3 Ändrade regler om funktionskrav på leveranssäkerhet

Ei avstyrker utredningens förslag att begränsa Ei:s nuvarande bemyndigande om funktionskrav. Enligt nuvarande bemyndigande kan Ei föreskriva om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet. Det inkluderar strängare krav avseende avbrottstid än vad som följer av ellagen för vissa lastintervall samt andra funktionskrav såsom antalet avbrott för en enskild uttagspunkt och regler för spänningskvalitet.

Utredningens argument är att nuvarande regler kan leda till investeringar som varken kunderna eller nätföretagen efterfrågar och som därför inte är samhällsekonomiskt motiverade. Ei anser dock att det för vissa lastintervall är måste finnas ett strängare krav avseende avbrottstid. Om de strängare kraven i enskilda fall skulle leda till orimliga konsekvenser ger det nuvarande bemyndigandet Ei redan idag en möjlighet att bevilja undantag från funktionskraven.

Förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet har till viss del ändrats sedan nuvarande regelverk togs fram. Ei för gärna en konstruktiv dialog med branschen och med kundsidan om en eventuell översyn av föreskrifterna.

4.5.1 Möjlighet till ändring, justering och omprövning av nätkoncession för linje

Ei tillstyrker utredningens förslag om möjligheten att ändra, justera och ompröva en nätkoncession för linje. Ei anser dock att det krävs vissa förtydliganden av förslagen.

Ändring av nätkoncession för linje

Enligt utredningen bör en ändring av en nätkoncession för linje hanteras på samma sätt som en ansökan om ny nätkoncession eller en ansökan om omprövning i den eller de frågor som ska prövas. Enligt Ei innebär ändringsförfarandets omfattning att ett beslut om ändring av en nätkoncession för linje bör föregås av ett remissförfarande. För att tydliggöra detta bör det framgå direkt av elförordningen att Ei ska inhämta synpunkter från ett antal angivna intressenter, jmf. 8 § elförordningen.

Justering av nätkoncession för linje

Enligt utredningen ska en nätkoncession för linje kunna justeras i fråga om ledningens sträckning eller utförande om det inte påverkar ledningens huvudsakliga sträckning eller funktion. Nätkoncessionen får endast justeras om samtliga berörda markägare har lämnat sitt medgivande och om nödvändig miljöhänsyn har tagits. Enligt Ei kan det sistnämnda rekvisitet leda till vissa tolkningssvårigheter eftersom det av underlaget inte tydligt framgår vad som avses med nödvändig miljöhänsyn.

Avsnitt 5.4.1 Regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område

Ei avstyrker utredningens förslag att regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område. Skälen till Ei:s ställningstagande följer nedan.

Utebliven miljöprövning

Utredningen bedömer att det inte kommer att vara något problem att ledningar som kan byggas med stöd av ett regionnåtsområde inte omfattas av någon miljöprövning enligt ellagen. Ei håller inte med om detta. Det går inte att per automatik utgå från att en lednings miljöpåverkan är mindre endast av den anledningen att ledningen har en lägre spänningsnivå. Av praxis framgår att även ledningar på lägre spänningsnivåer kan medföra stor påverkan på miljön och inte vara lämpliga att bygga var som helst eller i vilket utförande som helst.¹ Enligt utredningens förslag skulle en sådan typ av ledning som enligt praxis bedömts olämplig kunna byggas och användas i ett regionnåtsområde utan någon ingående miljöprövning.

Då regionnåtsledningar kan vara långa och sträcka sig över flera lokalnåtsområden bedömer Ei det som sannolikt att ett regionnåtsområde skulle omfatta ett större geografiskt område än ett lokalnåtsområde. Ju större ett område är desto svårare blir det att bedöma vilken påverkan en utbyggnad av regionnåtet skulle kunna få på exempelvis natur- och kulturmiljön i det aktuella området.

Ei anser även att det finns brister i konsekvensanalysen vad gäller bedömningen av om det innebär ett problem att ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för område inte omfattas av någon miljöprövning enligt ellagen. Utredningen förtydligar inte vad det är som framkommit i utredningen som tyder på att de prövningar och bedömningar som följer direkt av miljöbalken är tillräckliga.

Utredningen hänvisar till befintliga beslut om nätkoncession för lokalnåtsområde för spänningsnivåer mellan 40 och 70 kV och att utbyggnaden av dessa nät tycks fungera väl ur miljösynpunkt. Dessa lokalnåtsområden utgörs dock endast av 13 av totalt 312 nätkoncessioner för område som finns i Sverige. Det är oklart vilken miljöprövning som genomförts i de besluten och då de utgör en så liten andel av den totala andelen nätkoncessioner anser Ei att utredningen drar för långtgående slutsatser av dessa beslut.

Konsekvenser för markägare

Ei tycker även att förslaget är otydligt vad gäller konsekvenser för markägare. Utredningen konstaterar endast att markägarskyddet kommer att vara fullgott samt att det kommer att minska den osäkerhet som en lång samråds- och tillståndsprocess kan ge upphov till. Ei saknar en bedömning av det faktum att markägare får mindre att tycka till om då inget samråd kommer att ske inför planeringen av ledningen och tycker inte att utredningen har visat hur förslaget säkerställer att nätföretagen inte kommer att ta mindre hänsyn till markägares intressen och synpunkter än om nätkoncession för linje behövt sökas.

¹ Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-09-11 i mål nr M 4874-18.

Utredningen hänvisar till ledningsrättsförättningen och att den processen kommer att medföra ett tillräckligt skydd för markägarna. Ei:s bedömning är att den processen kommer in på ett alldeles för sent stadium av processen för att kunna vara en fullgod ersättning till det samråds- och remissförfarande som genomförs för ansökningar om nätkoncession för linje.

Teknikval, teknikutveckling och allmän lämplighet

Med förslaget försvinner möjligheten att pröva hur valet av teknik (exempelvis luftledning eller markabel) i det enskilda fallet uppfyller syftet med ledningen. Ei saknar därför en analys av vad förslaget kommer innebära för teknikutvecklingen vad gäller regionnätsledningar på de spänningsnivåer förslaget avser. Utredningen tycks exempelvis inte ha undersökt hur intensiv/omfattande nätutbyggnaden har varit i de lokalnätsområden som har högre spänningsnivåer och vilka teknikval som då har gjorts.

Ei saknar även en utförlig analys av vad det innebär att prövningen av ledningens allmänna lämplighet, enligt ellagen, kommer att utebli. Utredningen konstaterar endast att för de ledningar som inte kan motiveras av legala krav skulle en utebliven prövning av allmän lämplighet innebära en ökad risk för att onödiga ledningar byggs. Utredningen bedömer dock att den ökade risken inte står i proportion till behovet av en effektiv process för nätutbyggnad. Förslaget om regionnätsområden kommer att innebära att prövningen av den allmänna lämpligheten blir än mindre och helt överläts till den prövning som lantmäteriet gör i ledningsrättsförättningen. Hur den prövningen ersätter den allmänna lämplighetsprövningen enligt ellagen beskriver utredningen inte närmare. Ei:s anser därför att utredningen inte visat att prövningen i ledningsrättsförättningen på ett tillräckligt sätt kommer att säkerställa att onödiga ledningar inte byggs.

Ei:s bedömning är således att utredningen inte visat att förslaget inte kommer att medföra en ökad risk att det byggs ledningar i onödan eller att teknik väljs mer utifrån vad som är bäst för enskilda aktörer snarare än vad som är bäst för samhället.

Flera nätföretag har utbyggda nät i ett område

Ei anser även att utredningen saknar en bedömning av vad som ska krävas för att situationen ska anses vara sådan att flera nätföretag i ett område har så pass utbyggda nät att det inte är lämpligt att meddela ett av nätföretagen nätkoncession för regionnätsområde. Utredningen förtydligar exempelvis inte vad ett utbyggt nät ska bestå av, exempelvis hur många ledningar och hur omfattande nätet ska vara.

Att flera nätägare har utbyggda nät på spänningsnivåer som regionnätsområdet avser är alltså ett hinder för att meddela ett av dessa företag nätkoncession för ett regionnätsområde. Utredningen konstaterar att det runt flera större stadsområden finns flera nätägare som har utbyggda nät. Detta kommer alltså innebära att det blir svårt att bevilja nätkoncession för regionnätsområde i de delar av Sverige som är i störst behov av snabb utbyggnad, t.ex. storstadsregionerna, Mälardalen mm.

Det saknas även förslag på regler för hur Ei ska pröva regionnätsområdet i förhållande till en eventuell spänningshöjning av områdeskoncessionen i samma område.

Andra nätföretag ansöker om att få bygga ledningar inom regionnätsområdet

Enligt förslaget ska ett regionnätsområde inte hindra att andra nätägare kan ansöka om nätkoncession för linje på samma eller lägre spänning än den för området högsta tillåtna spänningen. Det saknas dock en närmare analys av hur risken för parallella nät och en ineffektiv nätutbyggnad ska undvikas.

Halveringen av projekttiden och resurser

Utredningen uppger att den totala projekttiden för att bygga regionnätsledningar uppgår till ca 10 år varav Ei:s tillståndsprocess utgör ca 1–2 år. Utredningen bedömer att förslaget kommer leda till att projekttiden för att bygga vissa ledningar kan halveras. För att projekttiden ska kunna halveras måste alltså förslaget medföra stora tidsbesparingar även utanför Ei:s tillståndsprocess. Ei bedömer dock att det kommer att ta tid innan en sådan tidsbesparing som förslaget enligt utredningen innebär fullt ut slår igenom. Bland annat eftersom Ei först ska fatta beslut om regionnätsområden vilka sedan kan komma att överklagas. Att förkorta projektprocessen för vissa typer av ledningar genom att införa regionnätsområden är därför inget som kommer att ske snabbt. Det är eventuellt en lösning på lång sikt.

Vad gäller minskningen i antalet ärenden om nätkoncession för linje som förslaget kan innebära bedömer Ei att det kommer att medföra en relativt liten minskning (18–22 ärenden om nätkoncession för linje per år). Minskningen förutsätter dessutom att regionnätsområdena är beslutade. Då ansökningarna om nätkoncession för linje kommer att minska först när regionnätsområdena är beslutade kommer ärendemängden för Ei inledningsvis öka vilket kommer medföra att handläggningstiderna för övriga ärenden om nätkoncession ökar.

Avsnitt 5.4.3 Ett nätföretag bör få låta andra nätföretag bygga ledningar inom lokalnätsområdet

Ei tillstyrker förslaget som sådant men bedömer att det behöver utredas vidare i vissa avseenden.

Ei saknar en analys av förslagets förenlighet med att Ei prövar att nätföretaget är lämpligt från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet. Förslaget innebär att innehavaren av lokalnätsområdet får medge att ett nätföretag, som Ei inte prövat lämpligheten av, får bygga ledningar inom området och således utöva nätverksamhet. En lösning på detta är att i författningstexten begränsa förslaget till att endast omfatta angränsande innehavare av lokalnätsområde.

Om innehavaren av lokalnätsområdet inte ger det andra nätföretaget tillåtelse att bygga ledningen får nätföretaget ansöka om nätkoncession för linje. Utredningen bedömer då att ansökan *bör* (Ei:s kursivering) avse en funktionell teknisk anläggning, det vill säga vanligtvis inte en ledning som slutar exakt i gränsen mellan koncessionsområdena. Ei tycker inte att utredningens bedömning är ett tillräckligt tydligt ställningstagande om vilken sträckning en ansökan om nätkoncession för linje ska omfatta.

Avsnitt 5.5.1 Länsstyrelsen bör få besluta om markåtkomst

Ei avstyrker utredningens förslag om att länsstyrelsen ska kunna besluta om markåtkomst.

Ei bedömer att utredningen inte gjort en tillräcklig konsekvensanalys och utredning av förslaget. Valbarheten riskerar leda till ojämlikhet, försämrade rättssäkerhet och förutsebarhet för nätföretag, tillsynsmyndigheter och enskilda. Ei ser därför heller inte att det skulle leda till några nämnvärda tidsvinster så länge ordningen är så pass oklar. Förslaget skulle som nämnts kunna leda till effektvinster om ordningen förtydligades, men det krävs vidare utredning innan det kan aktualiseras.

Det saknas resonemang kring hur föreslagna ordningen påverkar koncessionshandläggningen. Ei ser flera svårigheter med den nuvarande utformningen av förslaget. Det som riskerar välla störst problem är att förfarandet föreslås vara valbart. Detta skulle leda till att Ei behöver hantera ansökningar av olika detaljeringsgrad vilket kan medföra problem i likabehandlingen av nätföretagen. I de fall detaljprojektering genomförs i ett tidigt skede kommer nätföretaget kunna konkretisera sin ansökan och specificera mer exakt vilken påverkan ledningen kommer få på berörda intressen och därigenom direkt identifiera nödvändiga skyddsåtgärder. I de fall detaljprojektering inte genomförs inom ramen för koncessionsprövningen kommer Ei precis som i dagsläget att behöva pröva och analysera påverkan på omgivande intressen i betydligt bredare spektrum. Ei anser att det är olämpligt att nätkoncessionsansökningar prövas olika beroende på vilken typ av utredning verksamhetsutövaren vill göra inför framtagandet av ansökan. Den kunskap som kan krävas i ett detaljprojekterat ärende riskerar att sätta normen för hur ansökningar bör se ut. Det riskerar i sin tur medföra att större krav ställs på utredningen även i mer öppna ansökningar. Detta kan därför leda till olika behandling av koncessionsansökningar med svårigheter för nätföretagen att ta fram ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar till följd av den minskade förutsebarheten av koncessionsprövningen.

Det finns också en risk för att de enskilda som berörs hamnar i olika sitsar beroende på vilket förfarande nätföretaget väljer. Ei saknar information i utredningen om hur samrådsprocessen påverkas av att nätföretagen i ett tidigt stadium börjar detaljprojektera för den planerade ledningen. Ei tycker att det behöver tydliggöras hur långt samrådet ska ha fortlöpt för att nätföretagen ska få detaljprojektera enligt förslaget. Detta för att säkerställa att inte syftet med samrådet motverkas. Vilken möjlighet får t.ex. enskilda att påverka ledningens sträckning och utförande om detaljprojekteringen redan har inletts innan samrådet?

Koncessionsansökan handlar i huvudsak om att avgöra ledningens påverkan på allmänna intressen medan de enskilda får komma till tals huvudsakligen genom ledningsrättsförfarandet, vilket styrks i domstolens avgöranden, se t.ex. mark- och miljödomstolens domar i mål M 1741-19 och de förenade målen M 722-18 och M 730-18. I nuläget tas hänsyn till den mer exakta och den lämpligaste sträckan hos Lantmäteriet. Detta skall även bli fallet i de fall koncessionsansökningarna inte detaljprojekterades tidigt. Denna hänsyn skulle därför behöva tas av Ei, en annan myndighet med annan

expertkunskap, om detaljprojekteringen gjordes tidigare och blev en del av nätkoncessionsbeslutet. Förfarandet skulle riskera bli ojämnt för markägare och därtill inte rättssäkert när samma frågor prövas av olika myndigheter beroende på hur verksamhetsutövaren väljer att lägga upp sin ansökan.

Olika prövningar skulle också kunna påverka den exklusivitet som ett koncessionsbeslut genom andra delar av utredningens förslag kommer medföra, eftersom Ei skulle kunna ta olika omständigheter med i bedömningen beroende på vilken detaljeringsgrad ansökan haft. Detaljprojekterade ansökningar skulle som nämnts ovan kunna prövas mer exakt varför även exklusiviteten skulle bli mer avvägd. Även detta skapar ojämlighet mellan olika ärenden och olika nätföretag och gör koncessionsprövningen mindre förutsebar.

Avsnitt 5.7.1 Nätmyndigheten bör arbeta för en bättre samordning av projektprocessen

Ei avstyrker utredningens förslag att Ei ska få i uppdrag att verka för en bättre samordning av projektprocessen.

Ei anser att utredningen saknar en analys av behovet av samordning. Det är myndigheter och professionella aktörer som är involverade i de olika beslut som kan krävas i samband med en nätkoncession. Utifrån hur ansökningar om nätkoncession är utformade ser inte Ei att det skulle finnas något behov av en sådan kartläggning eller ett sådant stöd som utredningen föreslår. Det är t.ex. sällsynt att Ei avvisar en ansökan om nätkoncession på grund av formella brister.

Ei är inte lämpad att samordna alla de fyra delar som projektprocessen enligt utredningen består av. Det är inte rimligt att myndigheten ska genomföra en kartläggning av en process som kan ta ca 10 år och där Ei:s egen del endast utgör ca 1–2 år. Det finns också svårigheter med att ha en samordnande roll utan några befogenheter att styra över projektprocessen och de beslut andra myndigheter ska fatta under processens gång. Risken finns att en sådan samordnande funktion endast leder till sammanställande av information utan några möjligheter att kunna genomföra förbättringar av själva projektprocessen. På grund av detta finns det inte heller någon annan myndighet som är lämplig som samordnare.

Förslaget om en processkartläggning kräver dessutom en omfattande dialog med en stor mängd aktörer vilket Ei bedömer som resurskrävande. Även utredningens förslag om att Ei ska sammanställa information om projektprocessen som sedan hålls tillgänglig och uppdaterad genom en webbplats, alternativt hålla informationsmöten, är ett resurskrävande förslag. Resurser som Ei bedömer istället är bättre lämpade att lägga på handläggning av koncessionsansökningar.

Avsnitt 5.5.3 Ledningsrättsförrättningen bör delvis kunna inledas tidigare

Ei tillstyrker förslaget men tycker att det behöver förtydligas att det ska vara nätföretaget som ska ange vilka delar av förrättningen som medgivandet ska omfatta. Ei ska inte behöva utreda detta. Syftet med förslaget är att Ei i betydligt fler fall ska lämna ett medgivande till att inleda ledningsrättsförrättning innan beslut om nätkoncession är

taget. Det är därför rimligt att anta att ansökningar om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen kommer att öka avsevärt. En förutsättning för att ansökningarna ska kunna hanteras enkelt och inte kräva onödiga resurser är då att de är tydliga.

Avsnitt 6.2.1 Prövningen av en lednings allmänna lämplighet bör förtydligas

Sedan Ei lämnade rapporten *Ei R2018:06 Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet* har Ei handlagt ett antal större ärenden om nätkoncession för linje för transmissionsnätsledning. Ei anser att dessa ärenden ytterligare har visat på behovet av att det utförs samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar när transmissionsnätsledning planeras. Svenska kraftnät har dessutom aviserat en kraftigt ökad investeringstakt för de kommande åren. Förslagen i rapporten är därför ytterst aktuella och angelägna. Ei instämmer därför i utredningens bedömning att prövningen av en lednings allmänna lämplighet bör förtydligas.

Avsnitt 6.2.4 Förhållandet mellan koncessionsområden och elområden

Ei avstyrker utredningens förslag att Ei i möjligaste mån bör ta hänsyn till den rådande indelningen i elområden när Ei prövar lämpligheten i nya eller ändringar i befintliga nätkoncessioner för område. Elområden är till för att hantera flaskhalsar i elnäten på transmissionsnättnivå. Ei ser inte hur förslaget skulle kunna bidra till effektivare processer för att få nätkoncession. Ei bedömer också att förslaget skulle vara svårt att tillämpa då elområden inte är statiska och kan komma att ändras över tid.

6.3.4 Vissa koncessionsbeslut bör få verkställas innan de har vunnit laga kraft

Ei tillstyrker utredningens förslag om att beslut om nätkoncession för linje eller ett medgivande enligt 2 kap. 5 § får verkställas även om beslutet inte vunnit laga kraft. Ei anser dock att det bör övervägas om fler beslutstyper, nämligen ändringar och justeringar också ska omfattas av bestämmelsen. Detta då en ändring och framförallt en justering av en nätkoncession för linje ofta är både av mindre omfattning och har en begränsad påverkan på omkringliggande intressen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjuristen Göran Morén, chefsekonomen Therése Hindman Persson, avdelningschefen Daniel Norstedt, juristen Linnéa Carlén, samt juristen Charlotta Jigvall, föredragande.

Anne Vadasz Nilsson

Charlotta Jigvall