

En rapport framtagen på  
uppdrag av  
Energimarknadsinspektionen

# Ledtider för elnätsutbyggnad Internationella erfarenheter



Karin Widegren

Widegren Energy AB

2022-11-23

## Innehåll

Förkortningar och begrepp .....	2
Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	7
2 EU-regler som berör tillståndprocessen för elnätsutbyggnad.....	8
2.1 Gemensamma regler för bedömning av miljöpåverkan .....	8
2.2 Infrastrukturprojekt av gemensamt intresse inom energiområdet (TEN-E) .....	9
2.3 Revidering av TEN-E.....	10
2.4 Resultat från utvärderingar genomförda inom ramen för TEN-E .....	11
3 Nya initiativ inom EU som berör tillståndprocessen .....	19
3.1 Planen REPower EU .....	19
3.2 EU-kommissionens rekommendationer om tillståndsförfarande.....	20
4 Nationella processer för elnätsutbyggnad .....	22
4.1 Struktur och uppläggning av de nationella beskrivningarna.....	22
4.2 Val av länder .....	25
5 De utvalda ländernas tillståndprocesser för elnätsutbyggnad .....	26
5.1 Nederländerna.....	26
5.2 England och Wales .....	29
5.3 Tyskland.....	32
5.4 Norge.....	36
5.5 Danmark .....	39
5.6 Finland .....	41
6 Slutsatser .....	45
Referenser .....	47

## Förkortningar och begrepp

ACER	Den europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (eng. Agency for the Cooperation of Energy Regulators)
BMP	Betydande miljöpåverkan
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity, samarbetsorganisation mellan de europeiska systemoperatörerna för el
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning (eng. Environmental Impact Assessment, EIA)
NCA	Behörig kontaktpunkt för PCI-projekt (National Contact Authority)
PCI	Projekt av gemensamt intresse (Project of Common Interest)
Scoping	Avgränsningsfasen i MKB-processen
SMB	Strategisk miljöbedömning (eng. Strategic Environmental Assessment, SEA)
TEN-E	Transeuropeiska nätverk för energi (Transeuropean Networks – Energy)

### Nederländerna

EIR	Miljökonsekvensrapport (Environmental Impact Report)
EZK	Minister of Economic Affairs and Climate, ministerium ansvarig för tillståndsbeslut
RCR	National Coordination Scheme, beslutsprocess för nationellt prioriterade projekt
Tennet	Systemoperatör i Nederländerna

### England och Wales

BEIS	Ministeriet för Business, Energy and Industrial Strategy, ministerium ansvarigt för tillståndsbeslut
DCO	Development Consent Order, beslutsprocess som används för NSIPs
NPS	National Policy Statements, den policy som ligger till grund för beslutsprocessen vad gäller NSIPs
NSIPs	Nationally Significant Infrastructure Projects, infrastrukturprojekt av nationellt intresse

### Tyskland

BnetzA	Bundesnetzagentur, den tyska tillsynsmyndigheten för bl.a. el- och gasmarknaderna
--------	---

### Norge

KU	Konsekvensutredning, den norska benämningen på MKB
MTA	Miljö-, transport- och byggplan
NVE	Norges Vassdrags- og Energidirektorat,
OED	Olje- och energidepartementet
RME	Reguleringsmyndigheten for energi, den norska tillsynsmyndigheten för energi
Statnett	Den norska systemoperatören

### Danmark

DUR	Energitilsynet, Danish Utility Regulator, den danska tillsynsmyndigheten för energi
Energinet.dk	Den danska systemoperatören
VVM	Den danska benämningen på MKB

### Finland

EV	Energimyndigheten, den finska tillsynsmyndigheten för energi
Fingrid	Den finska systemoperatören
NTM-central	Regional närings- trafik- och miljöcentral
YVA	Den finska benämningen på MKB

## Sammanfattning

### Gällande regelverk inom EU som berör tillståndsprocesser

Hur tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad på nationell nivå utformas är en fråga för medlemsstaterna och omfattas inte av regelverket för de gemensamma energimarknaderna. År 2013 infördes dock gemensamma regler<sup>1</sup> som syftar till att främja utveckling av infrastrukturprojekt av gemensamt intresse (Project of Common Interest, PCI) inom energiområdet. Detta regelverk, benämnt TEN-E (Transeuropean Networks - Energy), innehåller bland annat krav på utformningen av tillståndsprocessen för PCI-projekt. Det utgör en del av det samlade programmet (TEN) för infrastruktursatsningar inom EU. Regelverket för TEN-E reviderades i maj 2022. Syftet med de nya reglerna var att anpassa regelverket så att det stödjer EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 och främjar marknadsintegration, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Det nya regelverket innehåller dock inga större förändringar av de krav som ställs på medlemsländerna när det gäller tillståndsprocessen för PCI-projekt.

Ett annat område med gemensam lagstiftning på EU-nivå gäller hur arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska utformas och vad som ska ingå (det s.k. MKB-direktivet<sup>2</sup>). Detta regelverk har ett betydande inflytande över hur tillståndsprocessen är utformad i medlemsländerna. Därutöver finns också direktivet om strategisk miljöbedömning (SMB-direktivet)<sup>3</sup> som reglerar miljöbedömningar för planer och program. Förenklat uttryckt omfattar SMB-direktivet sektorplaner och program på en mer övergripande nivå där ett flertal olika anläggningar kan ingå, medan MKB-direktivet i stället gäller miljökonsekvenser av specifikt projekt.

### Resultat från utvärderingar genomförda inom ramen för TEN-E

Det underlag som togs fram, både inför det ursprungliga beslutet om TEN-E-programmet och inför dess revidering, innehåller analyser av tillståndsprocessen i olika medlemsländer och förslag till åtgärder som kan bidra till att effektivisera tillståndsprocessen för PCI-projekt. Liknande underlag finns också i den rapportering över direktivets genomförande som gjorts på uppdrag av EU-kommissionen. En sammanställning av de huvudfrågor som lyfts fram som avgörande för en effektiv tillståndsprocess i dessa utvärderingar redovisas i tabell 1.

Identifiering av prioriterade projekt	Efter att prioriterade projekt identifierats i en samlad process minskar behovet av underlag som styrker nyttan av projektet i nästa steg, vilket bidrar till att förenkla tillståndshandlingen.
Betydelse av en samlad kontaktpunkt	Det finns ett starkt stöd för att en effektiv process underlättas om bara en myndighet har det samlade ansvaret för tillståndsprocessen.

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU ändrat genom direktivet 2014/52/EU

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG

Övervakning och ansvar för tidplaner	Instrument som underlättar en effektiv övervakning och rapportering av framdriften i tillståndsgivningen anses vara betydelsefulla hjälpmedel. Dessa gör det möjligt att agera i tid när risk för förseningar uppstår.
Antal delprocesser och integrering mellan delprocesser	Ju fler delprocesser som ingår i tillståndsprocessen ju mer komplex och därmed tidskrävande blir hela processen.
Krav på underlag och avgränsning av MKB	En effektiv avgränsningsfas (scoping) bedöms vara en avgörande faktor för att undvika förseningar i senare skeden av tillståndsprocessen.
Teknikval	Att tillämpa olika tillståndsprocesser för olika teknologier, i synnerhet när det gäller bedömning av miljökonsekvenser, bidrar till kortare ledtider.
Effektivare kommunikation och konsultation	Konsultation med allmänheten bör ske tidigt i processen. Det anses finnas ett tydligt samband mellan tidig involvering av allmänheten i mer övergripande infrastrukturplanering och mindre opposition i den senare projektfasen.
Resurser och kompetens hos berörda myndigheter	Bristen på personal med adekvat kompetens är i många länder ett av de viktigaste hindren för en effektivare tillståndsprocess. Detta är speciellt framträdande på lokal nivå där resurser för att hantera komplexa tekniska och legala frågor ofta saknas.
Hantering av rättsprocesser och överklaganden	Inom ramen för rätten att överklaga beslut finns möjligheter att korta ledtiderna för rättstvister genom fasta tidsramar eller genom att för vissa prioriterade projekt bara ha en instans för överklagande.

**Tabell 1. Frågor som lyfts fram som avgörande för en effektiv tillståndsprocess.**

### Nya initiativ och rekommendationer inom EU som berör tillståndsprocessen

En annan fråga på EU-nivå där utformning av tillståndsprocesser diskuteras är inom ramen för planen REPower Europe, som presenterades den 18 maj 2022 av EU-kommissionen. Paketet omfattar en rad åtgärder som syftar till att påskynda den gröna omställningen. Förutom att målet för andelen förnybar energi höjs i planen så lyfts även behovet av att påskynda tillståndsprocesser för nya anläggningar och deras anslutning till elnätet. Vid sidan av de lagförslag som lämnas i planen REPower Europe har Kommissionen publicerat icke bindande rekommendationer där åtgärder för att effektivisera tillståndsprocesserna på nationell nivå föreslås. Här finns flera rekommendationer som i viss mån också är relevanta vid nätutbyggnad och nätanslutning, även om rekommendationerna i första hand avser utbyggnad av förnybar

elproduktion. EU-kommissionens rekommendationer som berör tillståndsgivning sammanfattas nedan.

- Snabbare och kortare processer med tydligt definierade tidsfrister och ett enda enhetligt ansökningsförfarande, med möjlighet att uppdatera de tekniska specifikationerna för projekten under ansökningsfasen.
- Förbättrad intern samordning genom en gemensam kontaktpunkt och regler som innebär att uteblivet svar från en behörig myndighet inom de fastställda tidsfristerna leder till att begäran godtas (så kallad positiv tystnad).
- Tydlig och digitaliserad hantering där tillståndsförfarandet är helt digitaliserat och sökande förses med tydlig, fullständig och öppen information om alla krav och hanteringen vid tillståndprocessen.
- Tillräcklig personal och kompetens hos myndigheter som beviljar tillstånd och gör miljöbedömningar.
- Enklare nätanslutning genom långsiktig planering av nätutveckling och investeringar och ett förenklat förfarande för uppgradering av befintliga anläggningar för förnybar energi. Systemansvariga bör informera om tillgänglig nätkapacitet, tillämpa ett öppet och digitalt förfarande för ansökningar om nätanslutning och optimerar användningen av nätkapacitet genom att göra den tillgänglig för kraftverk med flera olika kompletterande typer av teknik.

### Tillståndprocesser i ett antal länder

Med utgångspunkt från de generella analyser som gjorts av tillståndprocessen i olika länder inför genomförandet av TEN-E och de vägledningar som tagits fram för PCI-projekt kan projektutvecklings- och tillståndprocessen för strategisk elnätutbyggnad delas in i följande delmoment, som i en eller annan form ingår i samtliga medlemsländers legala ramverk.

- Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad
- Koordinering med fysisk planering och MKB-processen
- Den egentliga tillståndprocessen
- Säkra rätt att nyttja mark

Denna indelning i processteg har använts vid beskrivning av de utvalda ländernas tillståndprocess. Vid urvalet av länder har länder som har en samlad tillståndprocess eller ett fåtal delprocesser och ansvariga myndigheter prioriterats, liksom länder vars marknader liknar den svenska eller som lyfts fram som goda exempel. Utifrån dessa kriterier har Nederländerna, England och Wales, Tyskland, Norge, Danmark och Finland valts ut för en närmare analys. En sammanfattning av skillnader och likheter mellan de studerade ländernas visas i Tabell 2.

Ansvar och strategisk nätutbyggnad	<p>I NL och ENG finns särskilda expertmyndigheter, Bureau of Energy Projects resp. Planning Inspectorate, som bereder beslut om tillstånd. I DE (federal nivå) och FIN ansvar tillsynsmyndigheten för tillståndsprövningsprocessen. Expertmyndigheten för energifrågor har motsvarande ansvar i NO och DK.</p> <p>I NL och ENG ansvarar regering/ministerium för identifiering och godkännande av projekt av nationellt strategiskt intresse. I DE fastställs en nationell plan för prioriterad nätutbyggnad av regering och riksdag. I Norden tas inga politiska beslut om strategisk nätutbyggnad fram.</p>
Koordinering med fysisk planering	<p>i samtliga studerade länder finns processer för att säkerställa att ledningssträckningar överensstämmer med gällande markanvändningsplaner. En process där den fysiska planeringen koordineras för strategiska projekt föregår själva tillståndsprövningsprocessen i NL och DE. I ENG görs undantag i plankrav för strategiska projekt.</p> <p>Överensstämmelse med fysiska planer har en central roll i DK, men i NO är kraftledningar med anläggningskoncession undantagna från plankrav. I FIN har transmissionsnät särskilda rättigheter i markanvändningsplaneringen.</p>
Den egentliga tillståndsprövningsprocessen	<p>För nationellt prioriterade projekt tillämpas en koordinerad process för samtliga tillstånd i NL och ENG med tydliga fastställda tidsramar. I DE krävs planbeslut innan själva tillståndsprövningsprocessen påbörjas. Konsultation med allmänheten sker tidigt i processen i NL, ENG och DE.</p> <p>I NL, ENG, DE och NO är MKB-processen en integrerad del av tillståndsprövningsprocessen. I NL görs MKB både i planskedet och vid tillståndsförfarandet. I FIN genomförs MKB innan prövning av koncession görs. I DK ansvarar miljöstyrelsen för MKB-processen. I ENG, DE och DK är Scoping obligatorisk.</p>
Säkra rätt att nyttja mark	<p>Undersökningstillstånd ges i samband med tillståndsprövning i UK och i FIN kan det beviljas redan under MKB-förfarandet. I NO är frivilligt förhandstillträde vanligt. I NL och DE krävs individuell överenskommelse med markägare för förberedande undersökningar.</p> <p>I ENG kan tillstånd omfatta rätt till tvångsförvärv av mark eller nyttjanderätt. Marktillträde hanteras i första hand genom civilrättsliga avtal i DE, DK och NO. I FIN träffas sällan avtal, utan inlösenförfarande används. Även NL har en särskild process för marktillträde. Möjlighet till expropriation regleras i separat lagstiftning i samtliga studerade länder.</p>

**Tabell 2. Sammanfattning av skillnader och likheter mellan de studerade ländernas tillståndsprövningsprocess.**

# 1 Inledning

I september 2021 fick Ei, Lantmäteriet och länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att utveckla och testa nya arbetssätt för att bättre koordinera hanteringen av de tillstånd och rättigheter som krävs för att bygga ut eller förstärka det svenska elnätet. Syftet med uppdraget är att förkorta tiden för den samlade hanteringen av projekten genom en effektivare koordinering av de olika myndigheternas arbetssätt och processer. Ei leder arbetet och ska redovisa uppdraget till Infrastrukturdepartementet senast den 1 maj 2023. I uppdraget ingår även att skapa en plattform för kunskapsutbyte och vidare lärande, där andra länders arbetssätt och internationella erfarenheter kan bidra med ytterligare kunskap. Syftet med denna rapport är att bidra till detta kunskapsunderlag. Rapporten är framtagen av Widegren Energy AB på uppdrag av Ei.

Rapporten omfattar en kartläggning av regelverk och rekommendationer på EU-nivå som kan vara av intresse eller ha inflytande över arbetet med att effektivisera processen för att bygga ut eller förstärka det svenska region- och transmissionsnätet. I redovisningen ingår även en studie av den övergripande processen för förstärkning och utbyggnad av elnät i ett urval av länder, med fokus på vilka erfarenheter och tillvägagångssätt man har tillämpat för att korta ledtiderna för elnätsutbyggnad.

I [avsnitt 2](#) redovisas gällande regelverk på EU-nivå som berör tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad. Det gäller bl.a. de gemensamma regler som syftar till att främja utveckling av infrastrukturprojekt av gemensamt intresse inom energiområdet (TEN-E) som fastställdes 2013 och reviderades 2022<sup>4</sup>, samt de gemensamma regler som gäller kravet på miljökonsekvensbedömningar. I avsnittet behandlas också relevanta resultat från underlag som tagits fram inför beslut om TEN-E-programmet samt slutsatser och rekommendationer som presenterats vid utvärderingar av programmets genomförande. Fokus i denna del ligger på generella iakttagelser och rekommendationer beträffande utformning och effektivisering av tillståndsprocesser för elnätsutbyggnad, som lämnats i olika skeden av arbetet med det europeiska regelverket.

Utöver gällande regelverk pågår även nya initiativ på EU-nivå som i framtiden kan förväntas beröra tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad. Detta gäller i första hand planen REPower EU som presenterades av EU-kommissionen i maj 2022<sup>5</sup>. De delar av detta program, som kan komma att beröra tillståndsprocessen redovisas i [avsnitt 3](#). Även en sammanfattning av EU-kommissionens rekommendationer om tillståndsförfarande som publicerades tillsammans med planen ingår i detta avsnitt.

I [Avsnitt 4](#) ges en bakgrundsbeskrivning till den jämförande studien av tillståndsprocesserna i de länder som valts ut. Här beskrivs hur arbetet har strukturerats i olika processteg och vilka aspekter som prioriterats vid kartläggningen. Vidare redovisas hur urvalet av länder genomförts. Beskrivningarna av tillståndsprocessen i de sex länder som analyserats återfinns i [avsnitt 5](#). I [avsnitt 6](#) slutligen, redovisas projektets samlade slutsatser.

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 347/2013 och Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2022/869

<sup>5</sup> COM(2022) 230 final, meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska Rådet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, Planen REPowerEU



## 2 EU-regler som berör tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad

Hur tillståndsprocessen för elnätsutbyggnad på nationell nivå utformas är en fråga för medlemsstaterna och omfattas inte av regelverket för de gemensamma energimarknaderna. Vilka myndigheter som ansvarar för tillståndsprocessen är helt beroende av nationell lagstiftning och i en majoritet av länderna är inte de nationella tillsynsmyndigheterna inblandade. Ett vanligt förfarande är att ansvarigt ministerium beslutar om större ledningsutbyggnader utifrån underlag som tas fram av berörda myndigheter.

För infrastrukturprojekt inom energiområdet som är av gemensamt intresse finns dock ett samlat regelverk som omfattar vissa krav på tillståndsprocessens utformning, ett system för kostnadsfördelning mellan medlemsländer som berörs och en fond för gemensam finansiering. Regelverket ingår i det samlade programmet för transeuropeiska nätverk (Transeuropean Networks, TEN) som även omfattar andra gemensamma infrastruktursatsningar. Programmet inom energiområdet (TEN-E) och dess betydelse för utformning av tillståndsprocessen beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

### 2.1 Gemensamma regler för bedömning av miljöpåverkan

Ett annat område med gemensam lagstiftning på EU-nivå gäller hur arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska utformas och vad som ska ingå (det s.k. MKB-direktivet<sup>6</sup>). Detta regelverk har ett betydande inflytande över hur tillståndsprocessen är utformad i medlemsländerna. Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av projektens art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1). MKB-direktivet delar upp projekt för att bygga luftledningarna för starkström i följande två kategorier.

- Anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km
- Andra anläggningar för överföring av elektrisk energi med luftledningar

För den första kategorin är MKB obligatorisk. I det andra fallet ska medlemsstaterna bestämma om projektet ska bli föremål för en MKB enligt direktivet genom granskning från fall till fall eller gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Därutöver finns också direktivet om strategisk miljöbedömning (SMB-direktivet)<sup>7</sup>, som reglerar miljöbedömningar för planer och program. Förenklat uttryckt omfattar detta direktiv bl.a. planer och program som utarbetas för specifika sektorer så som energisektorn och som antagits av en behörig myndighet och där ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt enligt MKB-direktivet. De svenska reglerna i miljöbalken om strategiska miljöbedömningar baseras på detta direktiv. Skillnaden mellan MKB- och SMB-direktiven ligger således i vilken avgränsning som görs.

---

<sup>6</sup> MKB-direktivet är ett EU-direktiv och en förkortning av "Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Direktiv 2011/92/EU ändrades genom direktivet 2014/52/EU av den 16 april 2014, som är den senaste ändringen av direktivet.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, Strategic Environmental Assessment (SEA)

Medan en MKB fokuserar på miljökonsekvenserna av ett specifikt projekt så används en SMB för sektorplaner och program på en mer övergripande nivå där ett flertal olika anläggningar kan ingå. I de länder där strategiska nationella energiplaner utgör en väsentlig del av tillståndprocessen för nätutbyggnad spelar även SMB-direktivet en viktig roll.

## 2.2 Infrastrukturprojekt av gemensamt intresse inom energiområdet (TEN-E)

Behovet av att effektivisera och snabba upp tillståndprocesser för infrastrukturinvesteringar inom energiområdet har i första hand diskuterats inom EU i samband med att EU-lagstiftning planerades för att främja utveckling av infrastrukturprojekt av gemensamt intresse inom energiområdet (Project of Common Interest, PCI). År 2013 resulterade arbetet i beslut om gemensamma regler för utbyggnad av el- och gasledning mellan länderna för att öka leveranssäkerheten och försörjningstryggheten för el och gas inom EU (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013). Förordningen innehåller riktlinjer och ett särskilt regelverk för transeuropeisk energiinfrastruktur (TEN-E). Regelverket syftar till att förenkla och samordna tillståndprocesser mellan länder och ger även projektägarna möjlighet att söka särskilda EU-medel för att underlätta finansieringen. Konkret innehåller förordningen följande huvuddelar.

- Identifiering av geografiska korridorer eller teman inom vilka PCI-projekt kan bli aktuella
- Särskilda regler och krav på medlemsstaterna att effektivisera tillståndprocessen för PCI-projekt och tillhandahålla regulatoriskt stöd
- Regler och riktlinjer för gränsöverskridande kostnadsfördelning mellan transmissionsföretag baserad på nationell nytta
- Riskrelaterade incitament och villkor för att få tillgång till finansiering genom fonden Connecting Europe Facility (CEF)

Det underlag som togs fram inför beslutet om TEN-E-programmet innehåller bl.a. ett antal kartläggningar/analyser av tillståndprocessen i olika medlemsländer samt förslag till hur gemensamma regler för dessa processer skulle kunna underlätta och förkorta tillståndsgivningen för PCI-projekt. En av de mer omfattande studierna genomfördes av Roland Berger Strategy Consultants på uppdrag av EU-kommissionen (i det följande benämnd RBSC 2011)<sup>8</sup>. Trots att rapporten publicerades så tidigt som 2011 ger den en god inblick i likheter och skillnader mellan tillståndprocesserna i olika EU-länder och även indikationer på hur olika val av modeller kan tänkas påverka ledtider och processernas effektivitet.

Annat användbart underlag är den rapportering över direktivets genomförande i medlemsstaterna som genomförts på uppdrag av EU-kommissionen och som även omfattar viss information om de regelverk som olika medlemsländer tillämpar för PCI-projekt. Exempel på sådana utvärderingar är de konsoliderade rapporter som regelbundet görs av den europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) och ett antal mer fördjupade analyser av direktivets måluppfyllelse och resultat. Dessa rapporter innehåller även i viss utsträckning slutsatser och goda exempel i

---

<sup>8</sup> Roland Berger Strategy Consultants, Permitting procedures for energy infrastructure projects in the EU”, 2011

förhållande till tillståndprocessens utformning<sup>9</sup>. I underlagsrapporterna återfinns också information om vilka organisationer som utsetts till kontaktpunkt i de olika medlemsländerna.

Vidare har Europeiska kommissionen, som en uppföljning till beslutet om TEN-E-programmet, publicerat en vägledande rapport med fokus på hur MKB-processen för PCI-projekt kan göras mer strömlinjeformad<sup>10</sup>. Med detta begrepp avses här att förbättra och effektivisera samordningen i miljöbedömningsprocessen och minska administrativa bördor. I rapporten beskrivs europeisk miljölagstiftning som berör PCI-projekt och ges vägledning till hur onödiga miljökador orsakade av sådana projekt kan undvikas. Fokus i rapporten ligger på behovet av tydliga krav och konsekvent tillämpning vid miljöbedömning, fastställande av tidsgränser och effektiv samordning mellan berörda myndigheters arbete. Rapporten inkluderar även goda exempel från genomförande i medlemsstaterna.

### 2.3 Revidering av TEN-E

Beslut om en revidering av regelverket för TEN-E togs i maj 2022<sup>11</sup>. Syftet med de nya reglerna är att anpassa regelverket så att det stödjer EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 och främjar marknadsintegration, konkurrenskraft och försörjningstrygghet, vilket framhålls i nedanstående motivering och illustreras av figur 1.

*...It lays down guidelines for the timely development and interoperability of energy infrastructure priority corridors and areas that contribute to ensuring climate change mitigation, in particular achieving the EU's 2030 energy and climate targets and overall climate neutrality by 2050. It also aims to contribute to ensuring interconnections, energy security, market and system integration and competition that benefits all Member States, as well as affordability of energy prices<sup>12</sup>.*

De viktigaste förändringarna av de krav som ställs när det gäller tillståndprocessen för PCI-projekt sammanfattas av EU-kommissionen i följande punkter<sup>13</sup>:

- *Clarifies permitting regimes allowing for flexibility depending on type of infrastructure*
- *Introduces the possibility for accelerated court proceedings where existing in Member States*
- *Creates offshore unique points of contact per PCI to facilitate exchange of information in the permitting process, issuing of decisions and act as a repository for the project*
- *Increases transparency and monitoring of compliance with EU public participation and environmental acquis*

<sup>9</sup> Till exempel Trinomics, Evaluation of the TEN-E Regulation and Assessing the Impacts of Alternative Policy Scenarios, 2018

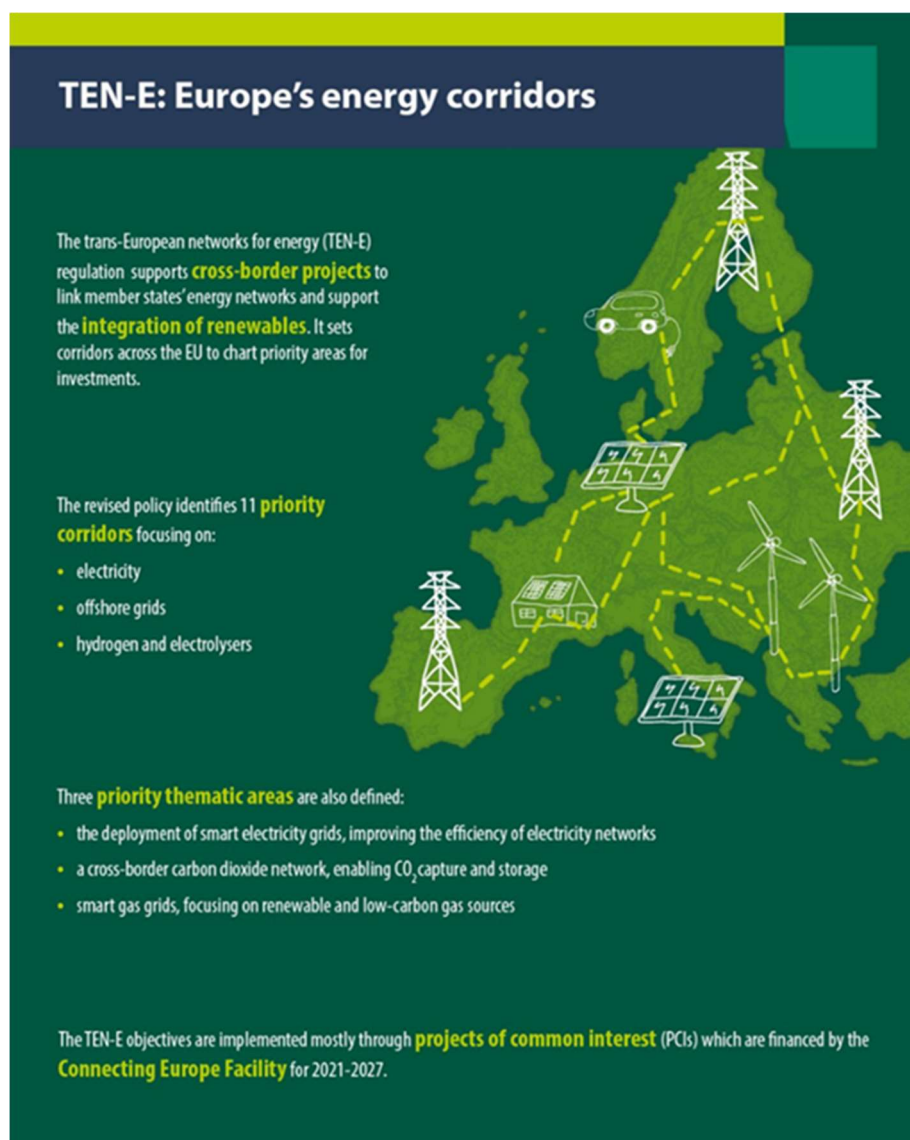
<sup>10</sup> Europeiska Kommissionen, Streamlining environmental assessment procedures for Projects of Common Interest (PCIs), 26 november 2014

<sup>11</sup> Regulation (EU) 2022/869 on guidelines for trans-European energy infrastructure, amending Regulations (EC) No 715/2009, (EU) 2019/942 and (EU) 2019/943 and Directives 2009/73/EC and (EU) 2019/944, and repealing Regulation (EU) No 347/2013)

<sup>12</sup> ESO - European Sources Online, <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-guidelines-for-trans-european-energy-infrastructure-and-repealing-regulation-eu-no-347-2013/>

<sup>13</sup> Presentation vid webinarium anordnat av EU-kommissionen den 10 maj 2022

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy\\_climate\\_change\\_environment/events/presentations/slides\\_-\\_webinar\\_the\\_revised\\_ten-e\\_regulation\\_10\\_may\\_am.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy_climate_change_environment/events/presentations/slides_-_webinar_the_revised_ten-e_regulation_10_may_am.pdf)



**Figur 1. Mål för det reviderade TEN-E-programmet (Källa: Europeiska Rådets Generalsekretariat)**

Även revideringen av TEN-E föregicks av ett antal utvärderingar och inlämnade synpunkter på programmets effektivitet där även erfarenheter av tillståndprocessers utformning behandlades. Här finns således en del generella rekommendationer och hänvisningar till goda exempel som kan vara av intresse<sup>14</sup>.

## 2.4 Resultat från utvärderingar genomförda inom ramen för TEN-E

I det följande beskrivs generella iakttagelser och rekommendationer beträffande utformning och effektivisering av tillståndprocesser för elnätsutbyggnad av gemensamt intresse, som lämnats i olika skeden av arbetet med TEN-E-regelverket. Rekommendationerna kommer i första hand från rapporten från Roland Berger Strategy Consultants (RBSC 2011) och de utredningar som

<sup>14</sup> Ecorys et al. Support to the evaluation of Regulation (EU) No 347/2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure, EU Januari 2021

redogjorts för i avsnitten 2.1 och 2.2. Men också synpunkter från de olika aktörer som varit involverade i arbetet med det omarbetade regelverket för TEN-E har inkluderats.

En övergripande fråga på det internationella planet som lyfts fram av flera aktörer, är de stora skillnaderna mellan de modeller för tillståndsgivning som tillämpas av olika länder. Detta påpekas bl.a. av ENTSO-E som anför att:

*“The main phase (the planning application process) is usually implemented using different procedures in different countries. So, there are different laws in different countries and even different laws in different regions within the same country. In some countries parallel permitting proceedings are used by different authorities”.*

Vid sidan av denna mer generella observation så lyfts ett antal mer specifika aspekter fram i de utvärderingar som gjorts och av de aktörer som medverkat i olika skeden av arbetet med TEN-E. Nedan ges en sammanfattning av de huvudfrågor som utvärderare, EU-kommissionen och olika aktörer pekat på som avgörande faktorer för en effektiv tillståndprocess. Delar av dessa problem har i viss mån hanterats sedan TEN-E regleringen infördes 2013, men trots det är problembeskrivningarna i de flesta fall fortfarande relevanta.

#### 2.4.1 Identifiering av prioriterade projekt

En avgörande fråga för hur tillståndprocessen bedrivs är om ett projekt redan på nationell nivå identifierats som ett projekt av allmänt intresse. En särskild process för sådana projekt finns i flera länder, t.ex. i Tyskland och i UK. Det finns dock inga entydiga resultat som visar att ledtiderna blir kortare i sådana fall. Efter att prioriterade projekt identifierats i en samlad process minskar dock behovet av underlag som styrker nyttan av projektet i nästa steg, vilket bidrar till att förenkla tillståndshanteringen. Att projekt klassificeras som nationellt prioriterade har också en viktig signaleffekt och kan bidra till allmänhetens acceptans och underlätta medverkan och resursallokering från involverade myndigheter.

Flera aktörer betonar betydelsen av att viktiga infrastrukturprojekt kan klassas som riksintresse, också med stöd av lagstiftning på nationell nivå. Lämpligen görs detta i form av en lista över högprioriterade projekt. På detta sätt behöver inte tid och resurser avsättas till att argumentera för projektens allmänintresse i samband med tillståndsgivningen. Ett exempel på en sådan modell är den tyska lagen om expansion av kraftsystemet (*Energieleitungsbaugesetz, EnLAG*) som trädde i kraft 2009.

#### 2.4.2 Betydelse av en samlad kontaktpunkt (one-stop shop)

Det finns ett starkt stöd för att en effektiv process underlättas om bara en myndighet håller i kontakten med projektansvariga och har det samlade ansvaret för tillståndprocessen. En sådan behörig kontaktpunkt för PCI, kallad National Contact Authority (NCA), är ett krav i TEN-E-förordningen. Regelverket ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan tre olika modeller;

- Integrerat schema: NCA utfärdar det övergripande beslutet som ska vara det enda rättsligt bindande beslutet som följer på det formella tillståndsförfarandet.
- Samordnat schema: Det övergripande beslutet omfattar flera enskilda rättsligt bindande beslut från flera berörda myndigheter, vilka ska samordnas av NCA. Vid särskilda

omständigheter kan NCA tillåtas fatta ett enskilt beslut på en annan berörd nationell myndighets vägnar.

- Samarbetsschema: NCA ska övervaka och samordna det övergripande beslutet och i samråd med övriga berörda myndigheter från fall till fall fastställa en rimlig tidsfrist inom vilken beslut skall tas.

En slutsats i den uppföljning som ACER genomförde 2016<sup>15</sup> av TEN-E programmet var att det samordnade schemat resulterade i något kortare ledtider. De flesta medlemsstaterna har dock valt att tillämpa alternativet samarbetsschema och endast ett fåtal länder tillämpar ett integrerat schema<sup>16</sup>.

Vid utvärdering av TEN-E programmet betonas att nyttan av att introducera en one-stop shop är beroende av hur implementeringen genomförts<sup>17</sup>. En intressant uttrycker detta på följande sätt:

*...the relevant national legislation previously in place was crucial for the effectiveness of the one-stop shop approach. In cases where existing national competencies are compatible with a one-stop shop, the TEN-E Regulation provided clarity and was able to speed up processes. In other cases where a different system was in place, adding a one-stop shop created additional complexity and may even have caused longer permitting times.*

Länder med tidiga erfarenheter av att tillämpa en one-stop shop är England och Nederländerna och dessa länders processer lyfts i flera utvärderingar fram som positiva exempel. Även Tyskland har en lång erfarenhet (sedan 2001) av att använda en samlad kontaktpunkt. Enligt det tyska regelverket behövs dock ofta en separat process för den fysiska planeringen, vilket leder till dubbling av diskussioner om lokalisering och vissa legala kontroller.

#### 2.4.3 Övervakning – ansvar för att tidplanen för processen hålls

I ACER:s uppföljningsrapport från 2019 om utvecklingen av PCI-projekt<sup>18</sup> pekar man på ett antal vanliga anledningar till förseningar och långa ledtider. För PCI-projekt inom elområdet listar man de fem vanligaste orsakerna till att förseningar i tillståndsprocessen uppstår.

- Miljörelaterade problem
- Protester och negativ opinion från allmänheten
- Ändring av nationell lagstiftning med effekter på tillståndsgivningen
- Myndighetskrav på ytterligare analyser och underlag
- En mer komplex procedur än förväntat

Instrument som underlättar en effektiv övervakning och rapportering av framdriften i tillståndsgivningen anses vara betydelsefulla hjälpmedel. Dessa gör det möjligt att agera i tid när risk för förseningar uppstår. Erfarenheter från de flesta medlemsländer visar att de myndigheter

---

<sup>15</sup> ACER, Consolidated report on the progress of electricity and gas projects of common interest for the year 2015, ACER 2016

<sup>16</sup> Milieu Law and Policy Consulting, Analysis of the manuals of procedures for the permit granting process applicable to projects of common interest prepared under Art.9 Regulation No 347/2013, 2016

<sup>17</sup> Support to the evaluation of Regulation (EU) No 347/2013 on guidelines for Trans-European energy infrastructure, Final report, Januari 2021

<sup>18</sup> ACER, Consolidated report on the progress of electricity and gas projects of common interest for the year 2019, ACER 2020

som ansvarar för tillståndsgivningen i första hand fokuserar på kvaliteten i resultatet, dvs. utformningen av besluten om tillstånd. Ett skäl till detta är givetvis risken för överklagande och hur denna process är utformad. Enbart i ett fåtal fall är tillståndsmyndigheten också ansvariga för uppföljning av tidsramarna.

#### 2.4.4 Antal delprocesser och integrering mellan delprocesser

Erfarenhetsmässigt har man konstaterat att ju fler delprocesser som förekommer i tillståndprocessen ju mer tidskrävande blir hela tillståndprocessen (RBSC 2011). På ett generellt plan innebär fler processer och processteg större komplexitet och ett större antal gränssnitt mellan processer och de människor som är involverade. Detta resulterar i ett ökat behov av kunskapsöverföring, administrativt arbete och dokumentation vilket kräver både tid och resurser. Komplexiteten ökar ytterligare om ansvar och resurstilldelning inte koordineras mellan de olika processtegen.

Komplexiteten kan minska både för sökanden och involverade myndigheter om flera delprocesser kan läggas samman till en enda process. Effektiviteten i myndigheternas arbete kan då förbättras genom stordriftsfördelar och ett effektivare utnyttjande av olika typer av specialistkompetens, som är svårare att utnyttja om processen är mer fragmenterad.

De delprocesser som ofta anses öka komplexiteten och bidra till längre ledtider är processer för fysisk planering och olika aspekter av markanvändning. En möjlighet som lyfts fram här är att koordinera tillåtelse till markanvändning med utfärdande av tillstånd. I detta sammanhang framför ENTSO-E<sup>19</sup>:

*The number of permits required should be reduced by creating an integrated procedure for infrastructure projects or for projects subject to an environmental impact assessment including the connection to substations with the same requirements in all regions of the country. The result of the procedure for transmission lines and for substations should be a building permit with the right of way that allows construction to start immediately.*

Antal delprocesser och ansvariga är dock inte alltid avgörande. Bland annat beskrivs de svenska problemen med långa ledtider, trots ett begränsat antal processer, enligt följande (RBSC 2011):

*“Despite the small number of processes, the permitting procedure in Sweden (as reported by the TSO) generally takes four to five years, and in some cases as long as ten years. The reasons given are that the public consultation process may be repeated several times (multiplying the process steps within the processes) and that binding maximum durations for authorities are lacking. This means that beyond the sheer number of processes, other factors are also drivers of complexity and duration, especially stakeholder interaction processes”.*

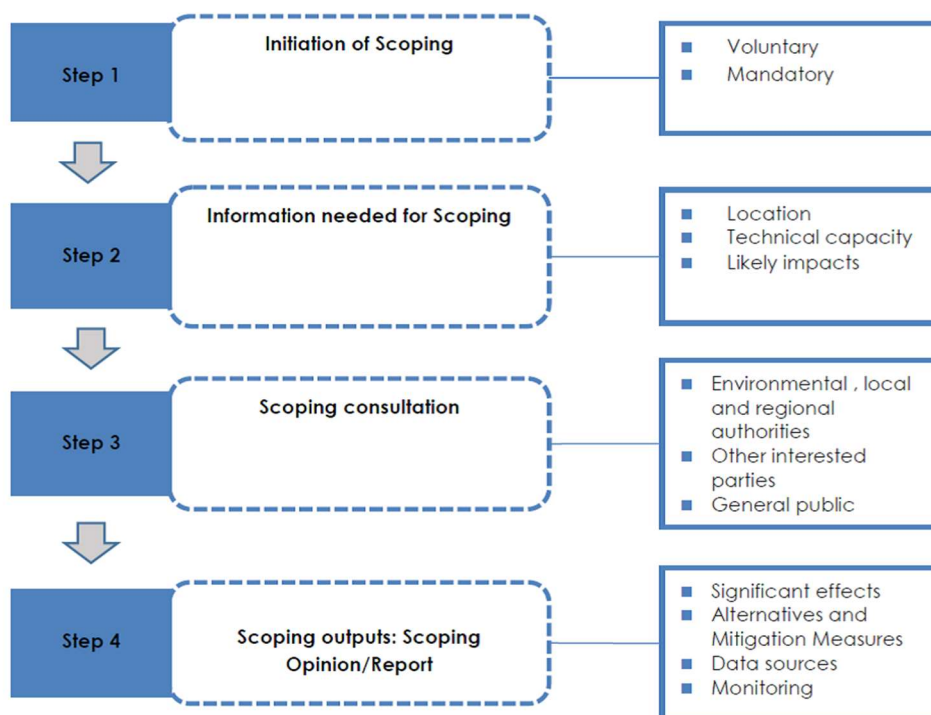
#### 2.4.5 Krav på underlag och avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning

Som tidigare nämnts innebär MKB-direktivet att alla projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (BMP) ska tillståndsprövas och att en bedömning av deras miljöpåverkan ska göras innan tillstånd ges. Miljökonsekvensbedömningen leder alltid till en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och börjar med en s.k. scoping, dvs. en avgränsning.

---

<sup>19</sup> ENTSO-E, position paper on permitting procedures for electricity transmission infrastructure, juni 2010

I de utvärderingar av tillståndprocessens effektivitet som genomförts kopplat till TEN-E framhålls Scoping-fasen som en särskilt betydelsefull del av MKB-processen. De olika stegen i scoping-fasen redovisas schematiskt i figur 2.



**Figur 2. De olika stegen i scoping-processen (Källa: European Commission Scoping Guidance, 2017<sup>20</sup>)**

Scoping är den fas som omfattar arbetet med att avgränsa vad som bör utredas och vad som inte behöver utredas i ett visst ärende. Dess syfte är enligt EU:s regelverk att:

*...determine "the content and extent of the matters which should be covered in the environmental information to be submitted to a competent authority for projects which are subject to EIA"<sup>21</sup>.*

Scoping-fasen avgör i hög grad vad som kommer att avhandlas i det utökade samrådet som är en del av MKB-processen. Om exploitören väljer att bortse från eller hoppa över någon av de frågeställningar som kommit upp i samrådet, ska denne i sin redovisning ändå ange dem och förklara varför man valt att inte ta upp dem.

Om exploitören begär det ska den ansvariga myndigheten yttra sig om de uppgifter som exploitören ska lämna, en s.k. *scoping opinion*, innan tillståndsansökan lämnas in (artikel 5 (2) i MKB-direktivet). Att myndigheten lämnat ett sådant yttrande är dock inget hinder för att i ett senare skede kräva att exploitören lämnar ytterligare uppgifter. Medlemsstaterna kan kräva att

<sup>20</sup> [https://www.era-comm.eu/EU\\_Legislation\\_on\\_Environmental\\_Assessments/part\\_2/part\\_2\\_6.html](https://www.era-comm.eu/EU_Legislation_on_Environmental_Assessments/part_2/part_2_6.html)

<sup>21</sup> Directive 97/11/EC: This Directive does not stipulate scoping as a mandatory measure. Member States are allowed to make scoping a mandatory process step in the EIA procedure, but they may also choose the minimum requirement "that competent authorities [...] provide a Scoping Opinion if requested by a developer.



de ansvariga myndigheterna avger ett sådant yttrande, oberoende av om exploatören begär det, s.k. obligatorisk scoping. Även vad gäller samrådsförfarande innan en "scoping opinion" lämnas har medlemsstaterna olika valmöjligheter, vilket sammantaget ger följande tre alternativ inom ramen för tillämpning av MKB-direktivet

- Scoping är inte obligatoriskt
- Scoping är obligatoriskt men enbart öppen för utvalda intressenter
- Scoping är obligatoriskt och öppet för alla

Sverige, Italien samt England and Wales är exempel på länder där scoping inte är obligatorisk även om den ofta genomförs. Enligt de utvärderingar som gjorts drar projektansvariga i dessa länder inte alltid nytta av att ha en sådan tydlig beskrivning dokumenterad som en scoping opinion innebär. Österrike är exempel på ett land där scoping är obligatorisk men bara öppen för ett urval av intressenter, projektutvecklare och ansvariga myndigheter. Tyskland lyfts fram som ett positivt exempel på utformning av en obligatorisk scoping-process som involverar alla intressenter (RBSC 2011). Enligt utvärderingen resulterar scoping-fasen i Tyskland ofta i en klar beskrivning av kravet på dokumentation i ansökan och fungerar som en pålitlig vägledning för exploatören. Efterfrågan från tillståndsmyndigheten på kompletterande dokumentation som signifikant går utöver vad som fastställts i scoping-fasen är enligt utvärderingen ovanligt.

En effektiv scoping-process bedöms vara en avgörande faktor för att undvika förseningar i tillståndsprocessen. Ett förslag som förordas i Roland Bergers analys (RBSC 2011) är att använda sig av en obligatorisk scoping-fas som även kan omfatta andra aspekter än miljöpåverkan. Obligatorisk scoping gör det även legalt möjligt att "frysa" den legala grund som är tillämpbar under tillståndsprocessen till tidpunkten då scoping-fasen formellt startar. Utan obligatorisk scoping blir det svårt att identifiera den tidpunkt då frysningen ska ske. Denna modell innebär således att hänsyn inte behöver tas till lagändringar som sker efter att scoping-fasen startat med en definierad maximal tidsutdräkt angiven. Som tidigare nämnts är förändringar i lagstiftning under pågående prövning en vanlig orsak till betydande förseningar i tillståndsprocessen.

#### 2.4.6 Teknikval

I vissa länder tillämpas olika tillståndsprocesser för olika teknologier, i synnerhet när det gäller bedömning av miljökonsekvenser. Ett alternativ vid utbyggnad av elnäten är enligt ENTSO-E att uppgradera existerande ledningssystem genom att höja spänningen eller använda ledningar utformade för högre effekt (higher capacity conductors). Förenklade tillståndsprocesser borde kunna användas i dessa fall, dvs då en existerande högspänningsledning ersätts av en ny med högre spänning inom samma korridor.

Belgien (flamländska regionen) är ett exempel på en region där sådana förenklade processer tillämpas vid vissa teknikval. Bland annat gäller undantag från plankrav för markkabel på offentlig mark. Inget särskilt tillstånd krävs heller vid installation av nya ledningar på existerande stolpar eller för uppgradering av existerande ledningar (RBSC 2011).

#### 2.4.7 Effektivare kommunikation och konsultation

Ett sätt att påskynda tillståndsprocessen är att se till att konsultation med allmänheten sker tidigt i processen. Projektägarna bör ges incitament att ha en proaktiv dialog med alla aktörer, som bygger på en konkret kommunikationsstrategi. Ett exempel på negativa erfarenheter av att lägga

konsultationen med allmänheten, inklusive lokalbefolkningen och miljöorganisationer, sent i processen kommer från Österrike (RBSC 2011).

*The Austrian TSO Verbund rates public opposition and difficulties accommodating stakeholder interests as the most important challenge to the permitting procedure. Stakeholders submit a large number of comments during later process steps, and often use public campaigns to express their concerns. This lack of early involvement is one reason why stakeholders resort to written comments and campaigns as a way of voicing their concerns.*

Vidare finns det utredningar<sup>22</sup> som pekar på att konsultationsprocessen för ett visst projekt inte generellt sätt bidrar till att öka allmänhetens medvetenhet om behovet av ny infrastruktur. Däremot ser man ett tydligt samband mellan tidig involvering av allmänheten i mer övergripande infrastrukturplanering och mindre opposition i senare projektfaser. Genom transparent och tillgänglig information om behovet av ny infrastruktur kan allmänhetens förståelse för behovet av ny infrastruktur öka, vilket indirekt kan bidra till att korta tillståndprocessen i enskilda ärenden.

Konsultation med olika former av expertforum är en annan modell som tillämpas i vissa länder. Ett exempel är Italien där Miljöministeriet stöds av "the EIA-SEA Technical Commission". Denna kommitté består av oberoende experter och fungerar som teknisk rådgivare till ministeriet beträffande miljöaspekterna i tillståndprocessen. v

#### 2.4.8 Resurser och kompetens hos berörda myndigheter

Bristen på personal med adekvat kompetens är i många länder ett av de viktigaste hindren för en effektivare tillståndprocess. Det gäller både antalet medarbetare och behovet av expertis. Bristen på expertis är speciellt framträdande på lokal nivå där personalen har mindre möjligheter att specialisera sig och där det finns mindre resurser för att hantera komplexa tekniska och legala frågor. Detta är speciellt uttalat i glest befolkade regioner med begränsad administrativ kapacitet men där stora utbyggnadsprojekt ofta är lokaliserade.

Bristen på personalresurser innebär också att kapaciteten för effektiv koordinering mellan berörda myndigheter blir låg, vilket försvårar en effektiv tidsanvändning i tillståndprocessen. Detta gäller också implementeringen av en one-stop shop, där bristen på personal och relevant expertis i vissa fall kan skapa nya flaskhalsar i de administrativa processerna.

Ett sätt att hantera resursbristen på regional och lokal nivå kan vara att ge incitament till lokala beslutsfattare att öka sitt engagemang i processen. Ett i viss mån drastiskt exempel från RBSC 2011 på hur sådana incitament kan se ut kommer från Italien, där regioner och kommuner har rätt att förhandla och komma överens med projektansvariga om kompensationsåtgärder (legal act 239/2004).

*In one case in Italy, the municipality of Sagunt was offered EUR 600,000 in financial compensation by the TSO Terna for an offshore high-voltage transmission cable. Roughly EUR 500,000 of this was to be used to compensate fishermen for the impact on their income.*

---

<sup>22</sup> Trinomics, Evaluation of the TEN-E Regulation and Assessing the Impacts of Alternative Policy Scenarios, 2018 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/81f6baae-5efc-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>

*However, the offer was rejected by Sagunt and the case was brought to court as the municipality found the sum too low compared to the compensation paid to other municipalities. The municipality San Fiorano received approximately EUR 510,000 from Terman because a new transmission line will cross the municipality. From these funds, about EUR 300,000 will be used to increase road safety (improvements to footpaths and roundabouts) and EUR 200,000 will be dedicated to energy efficiency measures.*

#### 2.4.9 Hantering av rättsprocesser och överklaganden

Givetvis måste rätten att överklaga beslut garanteras av medlemsstaterna, men det finns olika möjligheter att organisera detta så att ledtiderna för rättstvister blir kortare.

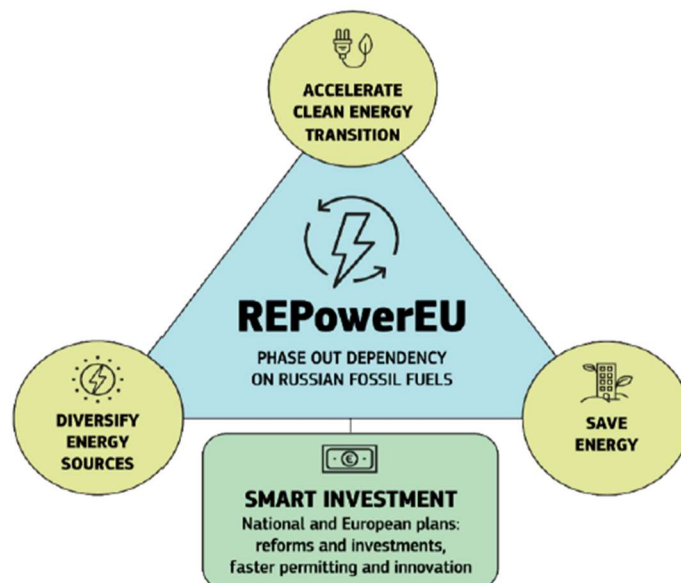
Ett alternativ är att för vissa typer av projekt av nationellt intresse bara ha en instans för överklagande. Från Nederländerna finns ett exempel på sådana åtgärder när det gäller utbyggnad av förnybar elproduktion. Här har man beslutat att tillstånd för vindkraftsprojekt på över 100 MW och solkraftprojekt på över 50 MW enbart kan överklagas till högsta instans.

En annan möjlighet är att tillämpa fasta tidsramar för olika processteg, för att undvika utdragna processer. Slutligen pekar också flera utvärderingar på möjligheten att introducera bestämmelser som syftar till att förhindra missbruk av gällande regler för tvistelösning utan att den generella rätten till prövning åsidosätts.

### 3 Nya initiativ inom EU som berör tillståndsprocessen

#### 3.1 Planen REPower EU

En annan fråga på EU-nivå där utformning av tillståndsprocesser diskuteras är inom ramen för planen REPower Europe, som presenterades den 18 maj 2022 av EU-kommissionen<sup>23</sup>. Paketet omfattar en rad åtgärder som syftar till att påskynda den gröna omställningen och fasa ut EU:s beroende av energiimport från Ryssland så fort som möjligt. En betydelsefull del av planen handlar om att accelerera utbyggnaden av förnybar elproduktion och här föreslås ändringar i direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. Förutom att målet för andelen förnybar energi höjs så lyfts behovet av att påskynda tillståndsprocesser för nya anläggningar och deras anslutning till elnätet.



**Figur 3. Europeiska kommissionens illustration av programmet REPower EU.**

För att påskynda tillståndsgivningen föreslår kommissionen bl.a. ett reviderat tillståndsförfarande för förnybar energi som innebär att medlemsstaterna ska identifiera och göra en miljöbedömning av områden där anläggningar och distributionsnät snabbt kan få nödvändiga tillstånd utan individuell miljöbedömning, så kallade fokusområden (renewables go-to areas). Förenklat uttryckt innebär alltså förslaget att miljöbedömningen av projekt inom ett fokusområde sker inom ramen för strategiska övergripande beslut i stället för i projektskedet.

Tillståndsprocessen för projekt inom ett fokusområde föreslås få en maximal tidsgräns om ett år. Regelverket föreslås gälla för anläggningar för förnybar energi samt vissa elledningar, med undantag för bioenergianläggningar. Tillståndsprocesserna utanför de utpekade fokusområdena föreslås inte få ta längre tid än två år, inkluderat miljökonsekvensbedömningar enligt MKB-direktivet.

<sup>23</sup> COM(2022) 230 final, meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska Rådet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, Planen REPowerEU

Till dess klimatneutralitet uppnåtts föreslår Kommissionen att medlemsstaterna ska säkerställa att anläggningar för produktion av förnybar energi, inklusive bl.a. viss nätanslutning, antas vara av överordnat allmänt intresse och av vikt för människors hälsa och säkerhet. Detta ska gälla vid tillämpning av vissa bestämmelser om undantag i art- och habitatdirektivet<sup>24</sup>, direktiv 2000/60/EG (vattendirektivet) och direktiv 2009//147/EG (fågeldirektivet).

### 3.2 EU-kommissionens rekommendationer om tillståndsförfarande

Vid sidan av de lagförslag som lämnas i planen REPower Europe har Kommissionen publicerat icke bindande rekommendationer (Tabell 3).

<p><b>Snabbare och kortare processer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MS bör fastställa tydligt definierade tidsfrister för alla steg i tillståndprocessen, inklusive villkor för förlängning. Detta bör även gälla alla skeden för MKB.</li> <li>• MS bör skapa ett enda enhetligt ansökningsförfarande för hela tillståndprocessen. Samtidiga ansökningar om olika godkännanden bör prioriteras framför enskilda ansökningar som görs efter varandra.</li> <li>• MS bör göra det möjligt för sökande att uppdatera de tekniska specifikationerna för sina projekt under tiden mellan ansökan och projektgenomförande.</li> </ul>
<p><b>Förbättrad intern samordning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MS bör utforma en sådan gemensam kontaktpunkt för beviljande av tillstånd till projekt för förnybar energi som krävs enligt direktiv (EU) 2018/2001.</li> <li>• MS bör införa regler som innebär att uteblivet svar från behörig myndighet inom de fastställda tidsfristerna leder till att begäran godtas i det relevanta skedet av ett tillståndsförfarande (så kallad positiv tystnad).</li> </ul>
<p><b>Tydlig och digitaliserad hantering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inför ansökan bör MS förse sökande med tydlig, fullständig och öppen information om alla krav och förfarandeskedet, inklusive klagomålsförfaranden.</li> <li>• MS bör införa helt digitala tillståndsförfaranden och e-kommunikation som ersätter användning av papper.</li> </ul>
<p><b>Tillräcklig personal och kompetens</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MS bör säkerställa att myndigheter som beviljar tillstånd och gör miljöbedömningar har tillräcklig och lämplig personal med relevant kompetens.</li> </ul>
<p><b>Enklare nätanslutning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MS bör genomföra långsiktig planering av nätutveckling och investeringar som är förenliga med planerad utbyggnad av produktionskapacitet och framtida efterfrågan.</li> <li>• MS bör fastställa förenklade förfaranden för uppgradering av befintliga anläggningar för förnybar energi, inklusive effektivare förfaranden för miljöbedömningar.</li> <li>• Medlemsstaterna bör säkerställa att systemansvariga i) tillämpar ett öppet och digitalt förfarande för ansökningar om nätanslutning, ii) tillhandahåller information om nätkapacitet, och iii) optimerar användningen av nätkapacitet genom att göra den tillgänglig för kraftverk med flera olika kompletterande typer av teknik.</li> </ul>

**Tabell 3. Ett urval av Kommissionens rekommendationer har sammanfattats i tabellen.**

<sup>24</sup> Direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Kommissionens rekommendationer riktar sig till medlemsstaterna och innehåller förslag till åtgärder för att effektivisera tillståndsprocesserna på nationell nivå<sup>25</sup>. I anslutning till dessa rekommendationer till medlemsstaterna har kommissionen också publicerat en vägledning<sup>26</sup> med specifika exempel från medlemsstaterna. Bland de rekommendationer som Kommissionen lämnar till medlemsstaterna finns flera som i viss mån också är relevanta vid nätutbyggnad och nätanslutning, även om rekommendationerna i första hand avser utbyggnad av förnybar elproduktion.

---

<sup>25</sup> Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy projects and facilitating Power Purchase Agreements, C(2022) 3219 final, 18 maj 2022

<sup>26</sup> Commissions staff working paper: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy projects and on facilitating Power Purchase Agreements, SWD (2022) 149 final, 18 maj 2022

## 4 Nationella processer för elnätsutbyggnad

### 4.1 Struktur och uppläggning av de nationella beskrivningarna

Den information som finns allmänt tillgänglig om olika EU-länders tillståndsprocesser avser i de allra flesta fall de regler som gäller för större projekt, dvs utbyggnad av transmissionsnätet och projekt som har en potential att bli godkända som PCI-projekt inom ramen för TEN-E förordningen<sup>27</sup>. Genom TEN-E-förordningen är medlemsländerna också skyldiga att publicera en handbok där bl.a. kontaktuppgifter till behöriga myndigheter, relevant lagstiftning, former för allmänhetens medverkan och beskrivning av de olika processtegen i tillståndsprocessen ska ingå<sup>28</sup>.

Med utgångspunkt från de generella analyser som gjorts av tillståndsprocessen i olika länder inför genomförandet av TEN-E och de vägledningar som tagits fram för PCI-projekt kan projektutvecklings- och tillståndsprocessen för strategisk elnätsutbyggnad delas in i ett antal delmoment som i en eller annan form ingår i samtliga medlemsländers legala ramverk (se figur 4). Beroende på nationella förhållanden så förekommer olika former av samråd i samtliga skeden av projektutvecklings- och tillståndsprocessen.



**Figur 4. Schematisk indelning av projektutvecklings- och tillståndsprocessen för strategisk elnätsutbyggnad<sup>29</sup>.**

Indelningen avviker i viss mån från den modell som Sonders tagit fram för att beskriva den svenska tillståndsprocessen. Förklaringen till detta är i första hand att processbeskrivningen i Sonders modell inte inkluderar behovet av strategisk nätutbyggnad och koordinering med fysisk planering. Detta är dock moment som spelar en nyckelroll i många andra länder. Kopplingen mellan Sonders modell och de processteg som beskrivs här tydliggörs närmare i figur 5.

Som underlag till beskrivningarna av de utvalda ländernas tillståndsprocess ges här en översiktlig redovisning av hur dessa fyra delmoment ser ut på europeisk nivå och hur de förhåller sig till den svenska tillståndsprocessen.

<sup>27</sup> I första hand luftledning för högspänning på 220 kV eller mer, underjordiska och submarina överföringskablar, om de är utformade för en spänning på 150 kV eller mer, samt energiinfrastruktur för havsbaserad förnybar el.

<sup>28</sup> Bilaga VI i förordningen 347/2013 EU

<sup>29</sup> Fritt efter RBSC 2011 och Europeiska Kommissionen Guidance Document: Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs), s 17

#### 4.1.1 Behov av strategisk nätutbyggnad

Detta delmoment gäller i första hand PCI-projekt men används också i många länder för att identifiera nationellt strategisk utbyggnad av elnätet. I många medlemsländer där man använder sig av denna typ av nationella planer är det oftast riksdag och/eller regering som ansvarar för att, utifrån analyser och prognoser över energiproduktion och användning, identifiera behovet av ny energiinfrastruktur på nationell nivå. Översiktlig lokalisering (korridorer) och omfattningen av utbyggnadsbehovet inkorporeras sedan i någon form av officiellt plandokument.

I Sverige är Regeringen nationell behörig myndighet för PCI-projekt, men en stor del av uppgifterna har delegerats till Ei. Ei fattar beslut i alla ärenden om nätkoncession, förutom i de fall då ärendet avser en utlandsförbindelse eller om det i ärendet finns en fråga om expropriationstillstånd som ska prövas av regeringen. I sådana fall handläggs ärendet av Ei som sedan lämnar över ärendet till regeringen tillsammans med förslag till beslut.

Sverige har inte heller någon specifik process för planering och styrning av nationellt strategisk energiinfrastruktur. I den tillståndsprövningen som gäller för all ledningsutbyggnad ingår dock att prövningen ska säkerställa att ledningen har ett godtagbart syfte, vilket inkluderar en samhällsekonomisk bedömning av projektet.

#### 4.1.2 Koordinering med fysisk planering och MKB

I de flesta länder spelar existerande regelverk inom ramen för den fysiska planeringen en viktig roll. På ett generellt plan omfattar denna del av tillståndsprocessen dels beslut om den planerade ledningens fysiska lokalisering, dels en bedömning av om och hur en anpassning behöver göras till existerande markanvändningsplaner. Vid val av ledningens lokalisering spelar också resultatet av miljökonsekvensbeskrivningar som genomförts inom ramen för planarbetet en betydande roll.

I flera länder är det krav på att en lednings lokalisering överensstämmer med gällande markanvändningsplaner. Detta innebär i många fall att gällande fysiska planer först måste justeras för att avspegla energiinfrastrukturens lokalisering eller åtminstone en approximativ sträckning av denna. Beslut om denna anpassning kan ingå som en integrerad del av tillståndsprocessen. Men det förekommer också att beslut om markanvändning är en separat process där beslut tas på regional eller lokal nivå.

I Sverige finns ingen koppling mellan tillstånd för utbyggnad av kraftledningar och den fysiska planeringen och ledningsrätt är inte med i de lokaliseringsfrågor som täcks in av plan- och bygglagen. Det förekommer dock att lokaliseringsutredningar görs på frivillig bas för större ledningsutbyggnader, men något samråd sker normalt inte i detta skede. Länsstyrelsernas och kommunernas roll vid tillståndsprövning begränsas således främst till att bedöma tillåtlighet i förhållande till lagstiftning inriktad mot olika bevarandefrågor (strandskydd, fornminnen, kulturresevat, rennäring etc.) och miljöbalkens bestämmelser. I Sverige handlar således detta moment i huvudsak om de krav på olika former av tillstånd, rättigheter och dispenser som kommuner och länsstyrelser ansvarar för.

I de fall då ledningsdragningen eller en korridor för den planerade kraftledningen fastställs inom ramen för den fysiska planeringen utgör resultatet från MKB-processen ett viktigt underlag. I flera länder tas en separat miljökonsekvensbeskrivning eller strategisk miljöbedömning fram inom ramen för den fysiska planeringen. Vanligtvis utgör dock MKB-processen, inklusive

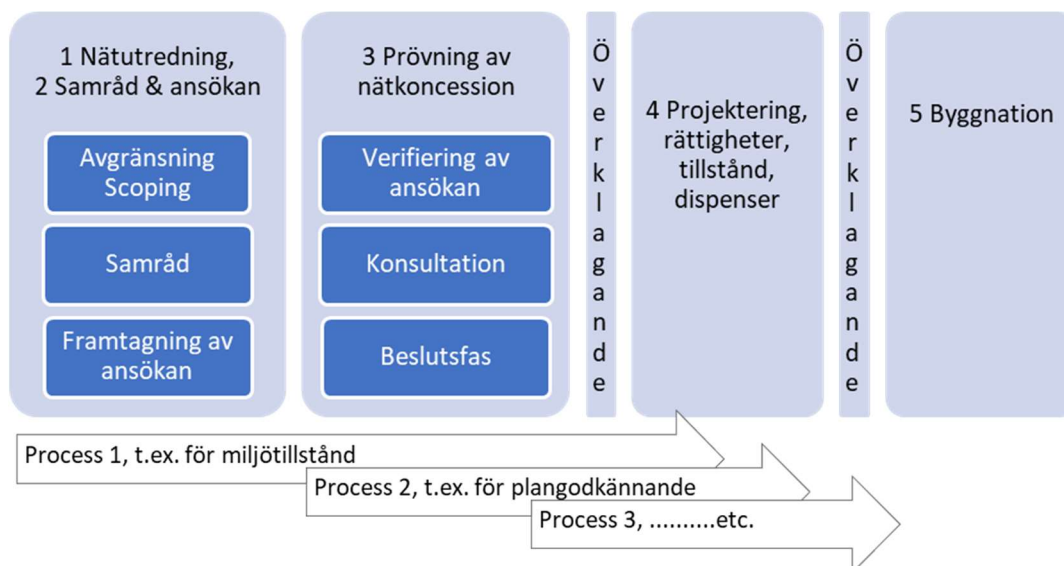


avgränsning och konsultation, en integrerad del av den egentliga tillståndprocessen. MKB-direktivet ställer krav på att allmänheten involveras då en MKB tas fram i de fall då en sådan krävs. Här finns dock betydande skillnader mellan medlemsländerna i hur allmänhetens deltagande utformas.

#### 4.1.3 Den egentliga tillståndprocessen

Denna fas omfattar alla moment som krävs för att den som ansvarar för att bygga och driva den planerade anläggningen också ges de tillstånd som krävs enligt det nationella regelverket. Under denna process analyseras alla aspekter av projektet inkl. teknikval, säkerhet samt sociala- och miljömässiga effekter. I samtliga länder bygger analysen av dessa aspekter på detaljerad dokumentation från sökande och insamlade synpunkter från sakägare, berörda myndigheter och andra intressenter. Utifrån denna information gör den eller de myndigheter/institutioner som ansvarar för processen sin bedömning och beslutar om huruvida tillstånd ska ges. En viktig fråga i detta sammanhang är vilken eller vilka myndigheter på olika nivåer som är involverade i beslutsprocessen och hur det samlade ansvaret är organiserat.

I rapporten från RBCS betonas att det är själva tillståndprocessen som ofta är den mest tidskrävande. Denna kan schematiskt delas in i 6 processteg. Därutöver kan den nationella lagstiftningen innebära att tillståndprocessen består av flera olika delprocesser som behöver löpa parallellt eller sekventiellt, och som var och en resulterar i beslut om specifika tillstånd. Dessa förhållanden illustreras i figur 5. I figuren har de sex processteg som på ett generellt plan beskriver tillståndprocessen kopplats till Sonders modell över den svenska tillståndprocessen. Av figuren framgår att det i detta sammanhang är delmomenten nätutredning, samråd och prövning av nätkoncession som ingår i det som här identifierats som den egentliga tillståndprocessen.



**Figur 5. Den egentliga tillståndprocessens indelning i processteg kopplat till Sonders modell över den svenska tillståndprocessen.**

Både i MKB-förordningen och i TEN-E-förordningen betonas betydelsen av allmänhetens deltagande i ett tidigt skede av processen. Bland annat krävs i artikel 9 i TEN-E-förordningen att

en plan för allmänhetens deltagande ska tas fram som ska godkännas av den tillståndsgivande myndigheten och att minst en konsultation ska ske innan ansökan formellt lämnas in för beslut.

#### 4.1.4 Säkra rätt att nyttja mark

Det finns stora skillnader mellan medlemsländerna när det gäller denna delprocess.

Grundläggande är dock att den ansvariga för projektet (nätägaren) ges den legala rätten att nyttja den mark som behövs för att bygga och driva anläggningen och att berörda markägare ges någon form av kompensation för detta. I den svenska tillståndsprocessen motsvaras detta moment i huvudsak av processen för markåtkomst och ledningsrätt där Lantmäteriet är ansvarig.

Därutöver behöver också projektansvarig få marktillträde för att genomföra nödvändiga terrängundersökningar inom de områden där ledningen ska anläggas. I vissa länder förekommer att sådana undersökningstillstånd ges i samband med att övriga tillstånd beviljas, men det finns också exempel på länder där projektägaren behöver avtala med markägaren om marktillträde.

## 4.2 Val av länder

Med utgångspunkt från de slutsatser som redovisas ovan kan det finnas skäl att vid urval av lämpliga länder titta närmare på de länder som har en samlad process och/eller enbart en part som har det samlade ansvaret för processen. Dessa förhållanden gäller bl.a. för Nederländerna, Irland, England och Wales samt Italien. Därutöver kan också länder som har ett fåtal delprocesser och få ansvariga myndigheter vara av intresse att titta närmare på. Exempel på sådana länder är våra nordiska grannländer och Tyskland. Slutligen har de länder prioriterats vars marknader liknar den svenska och som lyfts fram som goda exempel i de studier som redovisats ovan.

Sammantaget innebär denna avvägning att Nederländerna, England och Wales, Tyskland, Danmark, Finland och Norge valts ut<sup>30</sup>. För dessa länder görs en översiktlig beskrivning av tillståndsprocessens utformning. Fokus i redovisningarna ligger på utformningen av processen för större projekt, ofta definierade som projekt av nationellt intresse. Där sådan information funnits tillgänglig har dock även tillståndsprocessen för mer lokal ledningsutbyggnad tagits med i redovisningen.

För respektive land görs inledningsvis en sammanfattande redovisning med fokus på de väsentligaste skillnaderna i förhållande till den svenska tillståndsprocessen. Därefter behandlas de nationella regelverken mer i detalj. Först redogörs för hur det övergripande ansvaret för tillståndsprocessen är organiserat, varefter processerna i de fyra planeringsfaser som redovisats ovan beskrivs.

---

<sup>30</sup> Där inget annat anges bygger beskrivningarna av de nordiska ländernas tillståndsprocess på underlag från SOU 2019:30 Moderna tillståndsprocesser för elnät

## 5 De utvalda ländernas tillståndsprocesser för elnätsutbyggnad

### 5.1 Nederländerna

#### SAMMANFATTNING

En särskild beslutsprocess tillämpas för energiprojekt av europeiskt- eller nationellt intresse och här ingår automatiskt all elnätsutbyggnad med en spänningsnivå på 220 kV eller högre. Inom denna process hanteras alla beslut och tillstånd simultant inom fastställda tidsramar. Ansvarig för koordinering och beslut är Minister of Economic Affairs and Climate (EZK) som fungerar som en one-stop shop. Bureau of Energy Projects ger stöd till Ministeriet i detta arbete.

I Nederländerna måste beslut för större nätutbyggnadsprojekt även tas inom ramen för den fysiska planeringen. För prioriterade projekt har ledtiden för denna fas kortats genom att s.k. ”integrerade områdesplaner” kan tas fram och fastställas av regeringen i stället för av kommunerna. Förberedelser för alla övriga beslut som krävs bereds samlat och koordineras av EZK där samtliga beslut fattas parallellt och koordinerat med den integrerade områdesplanen.

Tillgång till mark för genomförande av förberedande undersökningar kräver individuella överenskommelser med markägaren. Vidare måste tillgång till mark för ledningsdragningen erhållas genom en separat legal process som inte hanteras av EZK, utan av Ministeriet för Infrastruktur och Miljö.

#### 5.1.1 Övergripande ansvar

I Nederländerna är det regeringen som koordinerar tillståndsgivningen för större energiprojekt av nationell betydelse enligt ett lagstadgat koordineringsschema (Rijkscoördinatieregeling, RCR). Ansvarigt ministerium är Minister of Economic Affairs and Climate (EZK). Den lagliga grunden för denna nationella koordinering återfinns i den lagstiftning som reglerar fysisk planering, (The Spatial Planning Act, § 3.6.3).

EZK fungerar som one-stop shop med ansvar för alla delar av tillståndsprocessen. Ansvaret omfattar såväl koordinering av kontakter mellan projektägare, behöriga myndigheter och intressenter som utfärdande av tillstånd. För varje enskilt projekt kommer EZK överens med projektansvarig om tidsramarna för tillståndsprocessen och ansvarar också för att se till att processen genomförs inom dessa tidsramar<sup>31</sup>.

En viktig förutsättning för att EZK ska kunna fungera som en one-stop shop är det stöd som ges av The Bureau of Energy Projects<sup>32</sup>. Detta är ett intressant exempel på hur den interna organisationen kan ge flexibel tillgång till resurser. Stödet från byrån omfattar bl.a. åtgärder för effektivisering av tillståndsprocessen genom att justera de krav som ställs på dokumentation vid ansökan. Arbetet genomförs i nära samarbete med lokala myndigheter och tekniska avdelningar. Därutöver övervakar byrån också framdriften i tillståndsprocessen och ger regelbundet EZK översiktlig information om projektens status och potentiella förseningar.

<sup>31</sup> Guide to the permit granting process for projects of common interest to the trans-European energy infrastructure as defined in Article 9(1) of Regulation 347/2013, Juli 2016

<sup>32</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/over-het-bureau#projecten-van-europees-belang>

### 5.1.2 Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

För att en anläggning ska definieras som ett energiprojekt av europeiskt- eller nationellt intresse behöver det inte bara vara av en viss storlek utan kan också kvalificera sig genom sin betydelse för energisystemet. För dessa projekt tillämpas en lagstadgade koordineringsprocessen kallad the National Coordination Scheme (RCR). Detta regelverk har till syfte att påskynda tillståndsprocessen för betydelsefulla europeiska och nationella energiprojekt utan att göra avkall på processens noggrannhet och möjligheterna för allmänheten att lämna synpunkter på de föreslagna projekten. Följande projekttypers behandlas automatiskt inom RCR:

- Elproduktion med en kapacitet på minst 500 MW
- Vindkraftsanläggningar med en kapacitet på minst 100 MW
- Andra anläggningar för förnybar energi med en kapacitet på minst 50 MW
- Utbyggnad av det nationella elnätet med en spänningsnivå på 220 kV eller högre
- Lagringsanläggningar av betydande storlek och tillhörande ledningar
- Utbyggnad av det nationella gasnätet med ett tryck på minst 40 bar och en diameter på minst 45,7 cm
- Uppförande och utbyggnad av LNG installationer med en kapacitet på minst 4 miljarder m<sup>3</sup>

Inom RCR tas de olika beslut som krävs (tillstånd och dispenser) simultant och genom ömsesidig konsultation med berörda regionala myndigheter.

### 5.1.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

Utöver tillstånd inom miljöområdet måste beslut för större nätutbyggnadsprojekt även tas inom ramen för den fysiska planeringen. För de flesta projekt är ett planbeslut det första steget i den nationella koordineringsprocessen (RCR). Projektet måste bli möjligt ur ett planperspektiv, vilket medför att gällande områdesplaner behöver ändras. När processen för RCR tillämpas används inte en ändring av gällande områdesplan utan i stället gäller en s.k. integrerad områdesplan (government-imposed zoning integration plan, inpassingsplan). Detta är en områdesplan som fastställs av regeringen i stället för av det kommunala styret. En integrerad områdesplan för energi antas av EZK och blir omedelbart en del av gällande områdesplan. I den integrerade områdesplanen läggs syftet med markanvändningen fast tillsammans med de regler som ska gälla för denna användning.

Den process som krävs för framtagning av miljökonsekvensbeskrivning (Environmental Impact Report, EIR) regleras i Environmental Management Act (Wm), kapitel 7. I Nederländerna skiljer man mellan den rapport som görs som underlag för anpassning av den fysiska planeringen (Plan EIR) enligt ovan och den som görs som en del av tillståndsförfarandet (Decision EIR).

Liksom i Sverige görs en bedömning av betydande miljöpåverkan (BMP) för att bestämma vilken process som krävs för att ta fram en MKB. De kriterier som gäller för denna process regleras i the Environmental Impact Reporting Decree (Besluit milieueffectrapportage). Processen innebär i korthet att projektansvarig meddelar ansvarig myndighet (EZK) om att man önskar en bedömning av om en EIR krävs och en sådan bedömning ska då göras inom sex veckor, varefter beslutet publiceras. Om ingen EIR genomförts vid framtagningen av den integrerade områdesplanen ska en beskrivning av projektets miljöpåverkan alltid göras.

#### 5.1.4 Tillståndsprocessen

Det andra steget i den nationella koordineringsprocessen kallas ”implementeringsmodulen”. I korthet innebär detta steg att förberedelser för alla övriga beslut som krävs bereds och koordineras av EZK. Denna koordineringsprocess säkerställer att alla beslut fattas parallellt och koordinerat med den integrerade områdesplanen enligt ovan. De beslut som omfattas av denna koordinering inkluderar miljötillstånd för byggfasen, miljökonsekvensbeskrivning, dispenser under flora och fauna direktivet etc. Dessa beslut tas på olika nivåer (statlig, regional och kommunal) och av olika myndigheter. Implementeringsmodulen innebär att alla berörda myndigheter är ansvariga för innehållet i sina egna beslut, men EZK bestämmer den tid inom vilken beslut måste tas och garanterar att besluten koordineras på ett tillfredställande sätt. Ministeriet säkerställer också att alla förslag till beslut görs tillgängliga för allmänhetens granskning.

EZK fungerar som kontaktpunkt för inlämnande av synpunkter från intressenter och allmänheten. Dessa synpunkter sammanställs av EZK tillsammans med de beslut som tagits fram av ansvariga myndigheter och ingår som underlag till det samlade beslut om tillstånd som ges av EZK. Om en myndighet inte levererar sitt beslut inom givna tidsramar så har EZK rätt att ta över beslutsrätten från lokala myndigheter. Genom sin koordineringsroll anses EZK ha tillräcklig information för att kunna ta väl underbyggda beslut i dessa fall. EZK har också möjlighet att anlita experter för att få ytterligare underlag inför beslut om lokala tillstånd. Erfarenheten har dock visat att man många gånger tvekar inför möjligheten att ta över beslutsrätten från kommuner som inte håller de fastställda tidplanerna, sannolikt pga. risken för en negativ lokal opinion.

Konsultation med allmänheten ska genomföras innan den formella ansökan om tillstånd lämnas in. Konsultationen anordnas av EZK tillsammans med projektansvarig och övriga ansvariga myndigheter. Inför konsultationen tas också en broschyr fram med information om projektet. I denna fas har projektansvarig direktkontakt med berörda kommuner och städer och informerar om det planerade projektets utformning och diskuterar dess potentiella lokala påverkan. Denna tidiga direkta dialog mellan projektansvariga och olika intressenter anses vara mycket värdefull och denna samrådsmodell ses allmänt som en betydelsefull framgångsfaktor för en smidig tillståndsprocess.

Tennet, systemansvarig i Nederländerna, anser sig ha tillräckliga resurser inom de avdelningar som är involverade i tillståndsprocessen<sup>33</sup>. De experter som krävs för olika nyckelaspekter av tillståndsprocessen finns tillgängliga inom organisationen och vid behov anlitas också extern expertis. Man anser sig härigenom väl rustad för att hantera ett brett deltagande från allmänheten vid sidan av den mer formella konsultationsprocess som krävs.

#### 5.1.5 Säkra rätt att nyttja mark

Tillgång till mark för genomförande av förberedande undersökningar kräver individuella överenskommelser med markägarna. Detta anses vara ett problem som bidrar till att den dokumentation som krävs för ansökan tar lång tid att få fram och att de beslutade tidsramarna för projekten överskrids. Vidare måste tillgång till mark för ledningsdragningen erhållas genom en separat legal process som inte hanteras av EZK, utan av Ministeriet för Infrastruktur och Miljö.

---

<sup>33</sup> Roland Berger Consultancy Group 2011

I de fall då expropriation av mark krävs för utbyggnad ska ansökan om detta lämnas in till regeringen (the Crown). Vid expropriation spelar aktuella markanvändningsplaner en betydelsefull roll och utgör grunden för bedömning av styrkan i allmänhetens intresse. Den tid som krävs vid expropriation ingår inte i de tidsramar som används för PCI-projekt.

## 5.2 England och Wales

### SAMMANFATTNING

”The Department for Business, Energy and Industrial Strategy” (BEIS) ansvarar för att hantera tillståndprocessen för energiinfrastrukturprojekt av nationellt intresse (Nationally Significant Infrastructure Projects, NSIPs) i England och Wales och har rollen som en one-stop shop. NSIP utvärderas av the Planning Inspectorate och beslut om tillstånd tas av ansvarig minister. Syftet med det regelverk som gäller för NSIPs är att minska behovet av tidsödande planeringsundersökningar genom att tillämpa ett top-down perspektiv.

För NSIPs tillämpas en särskild beslutsordning kallad Development Consent Order (DCO). DCO undanröjer krav på särskilda beslut inom en rad områden. I vissa fall behövs dock särskilda tillstånd från lokala myndigheter, men då finns möjligheter att inkorporera dessa tillstånd i DCO-processen. I anslutning till förberedelsearbetet kan den som söker en DCO begära att the Planning Inspectorate tar fram ett skriftligt yttrande, där man specificerar avgränsningarna för den MKB som ska göras (scoping opinion). När den färdiga ansökan om tillstånd accepterats av myndigheten tillsätts en särskild ”Examining Authority” med ansvar för att organisera samråd och sammanställa resultat från dessa.

I samband med att tillstånd söks kan tillträde till mark för undersökningar beviljas. En DCO kan även inkludera bestämmelser som tillåter tvångsförvärv eller nyttjanderätt till mark.

### 5.2.1 Övergripande ansvar

BEIS ansvarar för att hantera tillståndprocessen för energiinfrastrukturprojekt av nationellt intresse i England och Wales i enlighet med bestämmelserna i ”the Planning Act 2008” och ”the Electricity Act 1989”. Utbyggnadstillstånd för luftledningar och tillhörande anläggningar ges formellt av ansvarigt statsråd. Liknande funktioner finns också för Scotland och Nordirland. Ministeriet hanterar också tillståndsprövning för energianläggningar inom UK:s territorialvatten.

Fram till 2012 hanterades hela tillståndprocessen av ”the Infrastructure Planning Commission (IPC)”, som utfärdade tillstånd att bygga och driva specifika energiinfrastrukturprojekt. Sedan 2012 tas beslut om tillstånd för alla infrastrukturprojekt av nationellt intresse (NSIPs) av ansvarigt statsråd. Samtidigt tog myndigheten ”the Planning Inspectorate” över IPC’s roll och ansvar för själva tillståndprocessen<sup>34</sup>.

### 5.2.2 Definera behovet av strategisk nätutbyggnad

Syftet med det regelverk som gäller för NSIPs är att minska behovet av tidsödande planeringsundersökningar genom att tillämpa ett top-down perspektiv. I The Planning Act 2008 introduceras vad som kallas ”National Policy Statements” (NPS) som lägger fast en policy för NSIPs, vilket anses bidra till att förenkla planeringsprocessen för dessa projekt. NPS omfattar även alla speciella faktorer som bör tas med i beslutsprocessen. Även frågor som behovet av den

<sup>34</sup> <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/>

aktuella infrastruktursatsningen och valet mellan alternativ hanteras inom NPS. De sektorer som omfattas av detta regelverk är energi, transporter, vatten och avfall. Exempel på NSIPs inom energiområdet är elproduktionsanläggningar så som vindkraftsanläggningar, högspänningsledningar för elöverföring och större gasledningar, t.ex. mellan en kraftstation och det nationella transmissionsnätet.

Den särskilda beslutsprocess som används för NSIPs kallas ”Development Consent Order (DCO)” och är den process som gäller för alla som söker tillstånd för ett infrastrukturprojekt av nationellt intresse. Ansökningar om DCOs inom energiområdet skickas till och hanteras av the Planning Inspectorate och beslutas av statsrådet i Ministeriet för Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS).

### 5.2.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

Processen för DCO undanröjer automatiskt kravet på flera olika planeringstillstånd och andra tillstånd från lokala myndigheter. Detta förfarande bidrar till en effektivare process eftersom ansökningar till ett flertal olika lokala myndigheter inte behöver göras för större lokalt eller regionalt gränsöverskridande projekt<sup>35</sup>.

I vissa fall behövs dock särskilda tillstånd från lokala myndigheter. Ett sådant exempel är större utbyggnader av markbaserade anläggningar som kan kräva tillfälliga tillstånd för tillgång till klassificerade vägar. Där sådana arbeten behöver göras i anslutning till ett NSIP finns det dock möjlighet att inkorporera de tillstånd som krävs i DCO processen som associerade åtgärder. Vidare kan lokala bestämmelser medföra krav på tillstånd t.ex. för hantering av dagvatten, arbeten inom ekologiskt värdefulla områden eller i närheten av skyddade arter. Genom överenskommelser med de tillståndsgivande myndigheterna kan även begäran om sådana tillstånd inkluderas i ansökan till the Planning Inspectorate som tilläggsfrågor (ancillary matters).

EU:s regelverk vad gäller bedömning av miljökonsekvenser för vissa allmänna och privata anläggningar (MKB-förordningen) har sin nationella motsvarighet i ”Infrastructure Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 (SI 2017/572)”, kallad the EIA Regulation. Processen för miljökonsekvensbeskrivning är således till största delen i linje med det regelverk som gäller inom EU.

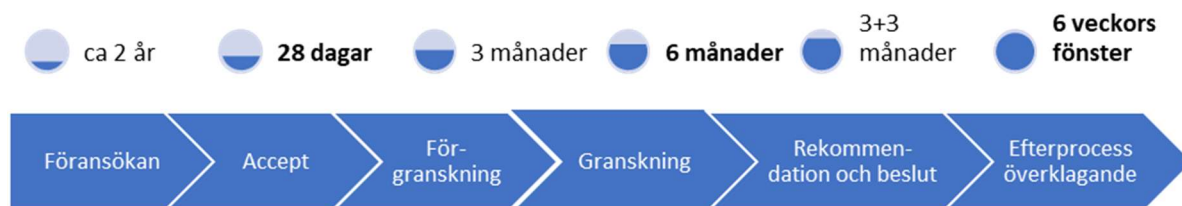
Lagstiftningen reglerar de procedurer som ska följas vid utarbetande av MKB för infrastrukturprojekt av nationellt intresse. Den gör det möjligt för den som söker en DCO att begära att the Planning Inspectorate tar fram ett skriftligt yttrande (scoping opinion) som anger avgränsningar och detaljeringsnivå för den MKB som ska lämnas av sökanden. Enligt gällande regelverk ska ett sådant yttrande tas fram inom 42 dagar från det att förfrågan inlämnats. Denna tidsram är fast och kan inte förlängas. Under denna period ska även de intressenter som identifieras i IEA-förordningen konsulteras.

### 5.2.4 Tillståndprocessen

Tillståndprocessen (DCO) för NSIP delas in i 6 steg som alla har fastställda tidsramar (figur 6). Respektive projektsteg beskrivs kortfattat nedan<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> <https://www.townplanning.info/town-planning-in-england/nationally-significant-infrastructure-projects/>

<sup>36</sup> <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/the-process/>



**Figur 6. De sex stegen i tillståndsprocessen för energiinfrastrukturprojekt av nationellt intresse (NSIPs). Tidsramarna som angetts med fetstil är bindande.**

Föransökan: Innan en ansökan formellt skickas in har den sökande skyldighet att genom konsultation om projektet bidra till allmänhetens medverkan. Hur lång tid konsultationsprocessen tar beror givetvis på projektets storlek och komplexitet. I detta skede av processen tar också the Planning Inspectorate in synpunkter från berörda myndigheter på den avgränsningsrapport som ska göras (EIA Scoping Report).

Accepterande av ansökan: Denna fas i arbetet inleds med att sökanden lämnar in sin ansökan tillsammans med den dokumentation som krävs för anläggningstillstånd till the Planning Inspectorate. Beslut om att all nödvändig dokumentation har lämnats in och att ansökan accepterats ska sedan tas inom 28 dagar. Som en del av denna fas begärs yttranden in från lokala myndigheter beträffande deras syn på konsultationsprocessen och om den blivit genomförd på ett korrekt sätt. På Statsrådets vägnar beslutar The Planning Inspectorate om de krav som ställs för att ansökan ska bli godkänd för fortsatt hantering är uppfyllda eller ej.

Förgranskning: I denna fas tillsätts en särskild granskningsansvarig (Examining Authority), som bjuder in alla berörda intressenter till ett preliminärt möte som organiseras och leds av den granskningsansvarige. Denna process tar normalt ca 3 månader.

Granskning: Efter att ansökan godtagits har the Planning Inspectorate sex månader på sig att analysera ansökan. Under denna fas inbjuds intressenter att lämna in mer detaljerade skriftliga synpunkter på projektet. Lokala myndigheter inbjuds också att lämna in en s.k. lokal påverkans rapport (Local Impact Report). Den granskningsansvarige överväger innehållet i samtliga inkomna yttranden. Här inkluderas också eventuella svar på frågor som skriftligen ställts till berörda aktörer eller som kommit fram vid de offentliga möten som genomförts.

Rekommendation och beslut: Efter att granskningsfasen avslutats tar the Planning Inspectorate fram en rapport till ansvarigt statsråd som även inkluderar rekommendationer till beslut. Tidsfristen för arbetet med denna rapport är 3 månader. Därefter har statsrådet ytterligare tre månader på sig att fatta beslut om att ge tillstånd eller avslå ansökan.

Överklagande: Efter att beslut fattats av ansvarigt statsråd ska eventuella överklaganden inlämnas till högre instans inom en period på sex veckor. (Judicial Review).



### 5.2.5 Säkra rätt att nyttja mark

I samband med att tillstånd söks inom ramen för DCO-processen kan the Planning Inspectorate (enligt sektion 53 (s53) i the Planning Act 2008) bevilja sökanden tillträde till mark som ägs av en tredje part. Tillträdet beviljas för att möjliggöra undersökningar och provtagning som krävs för att en fullständig MKB ska kunna genomföras. Ett utfärdat tillstånd (DCO) kan även inkludera bestämmelser som tillåter tvångsförvärv av mark eller nyttjanderätt över den.

## 5.3 Tyskland

### SAMMANFATTNING

För utlandsförbindelser och kraftledningar som berör flera delstater är Bundesnetzagentur (BnetzA) ansvarig one-stop shop. På delstatsnivå tas beslut i stället av lokala myndigheter. I Tyskland identifieras prioriterade projekt i en lagreglerad process där en plan för prioriterad nätutbyggnad läggs fast av regering och riksdag. Nyttan av de projekt som ingår i planen behöver inte motiveras i den fortsatta tillståndprocessen.

Prövning av tillstånd för elnätsutbyggnad sker i två separata processer. Den första är den fysiska planeringen, som syftar till att identifiera den optimala korridoren för den planerade åtgärden. Den korridor som fastställs under den fysiska planeringsprocessen, eller i den federala sektorplanen (som gäller för projekt som berör flera delstater), utgör grunden för den tillståndsprövning som sker i nästa steg. Detta tillståndsförfarande inleds med att en ansökan tas fram av den projektansvarige varefter det planerade projektet granskas ingående på grundval av detaljerade tekniska och miljömässiga studier. Det tyska regelverket för MKB innebär att scoping är obligatorisk och involverar alla intressenter.

I det tillstånd som ges för uppförande och drift av den planerade ledningen definieras alla viktiga detaljer. Detta inkluderar den exakta ledningsdragningen och vilken överföringsteknik som ska användas. I Tyskland omfattar inte beslutet om tillstånd tillgång till den mark som krävs för ledningsdragningen. Projektansvarig måste därför sluta privaträttsliga avtal med de markägare som berörs. Tysk lag ger dock systemoperatörerna expropriationsrätt efter att de erhållit nödvändiga tillstånd för ledningsutbyggnad.

### 5.3.1 Övergripande ansvar

För elnätsutbyggnad som berör flera delstater och utlandsförbindelser är den tyska tillsynsmyndigheten Bundesnetzagentur (BnetzA) ansvarig för tillståndsgivningen och har också rollen som en one-stop shop när det gäller PCI-projekt. Arbetet med tillståndsgivning för federala projekt bedrivs av en särskild avdelning inom BnetzA, som beskriver målet för sin uppgift enligt följande:

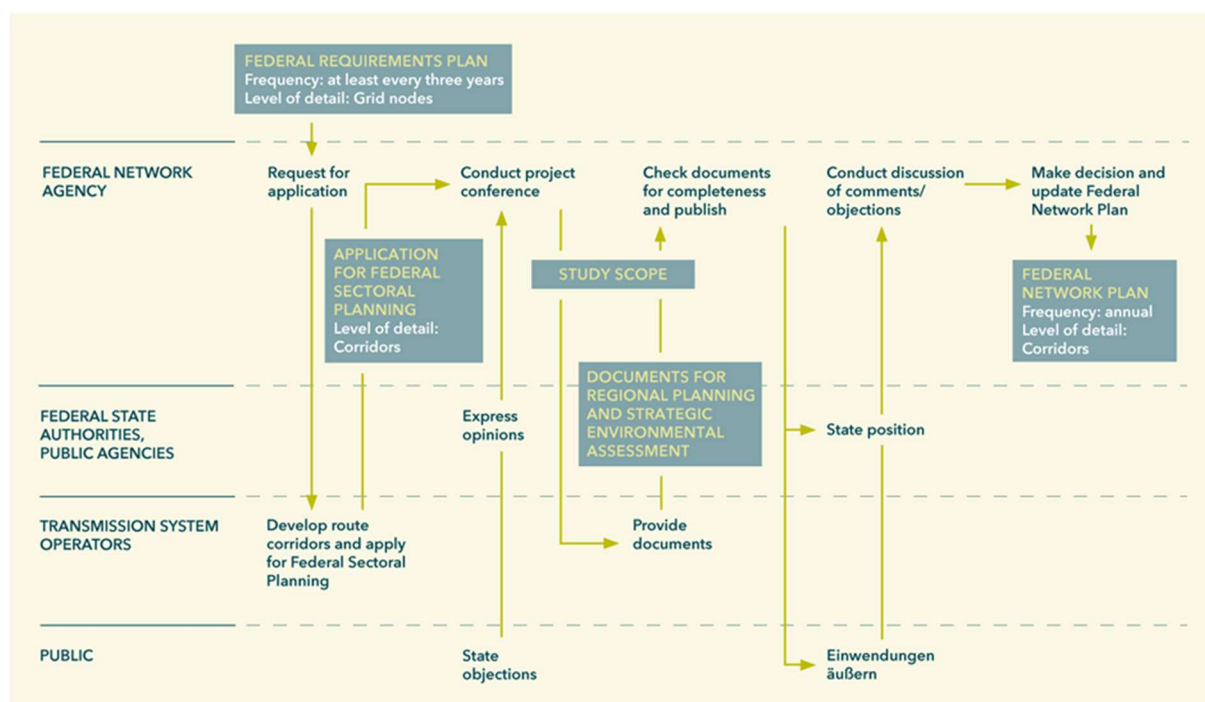
*“.....an efficient approval proceedings to adapt the German extra-high voltage network to the growing use of renewable energy sources” .*

Vid sidan av tillsyn över el- och gasmarknaderna har BnetzA också ansvar för tillsyn över telekombranschen, post och järnvägar. Tillstånd för kraftledningar som bara berör en delstat administreras av myndigheter på delstatsnivå.

### 5.3.2 Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

Transmissionsledningar som behöver byggas snarast och som anses nödvändiga för elsystemet identifieras inom ramen för den federala lagstiftningen för expansion av kraftsystemet (Energieleitungsbaugesetz – EnLAG). För projekt som täcks in av denna lag behöver utbyggnad av kraftledningar inte längre motiveras vid den påföljande tillståndsprocessen<sup>37</sup>. The Federal Requirement Plan Act, som infördes 2013 inkluderar ytterligare ledningsprojekt och har en funktion liknande EnLAG<sup>38</sup>.

Om den tilltänkta ledningsdragningen korsar delstats- eller nationsgränser så kan systemansvarig begära att en s.k. federal sektorplanering görs (figur 7).



**Figur 7. Processbeskrivning för den federala sektorplaneringen (källa: TransnetBW)<sup>39</sup>**

Vid den federala sektorplaneringen görs bl.a. en bedömning av överensstämmelse med regionala planeringsmål och en strategisk miljöbedömning (SMB). Om ledningsdragningen inte korsar någon delstatsgräns ansvarar respektive förbundsrepubliks myndighet för tillståndsprocessen. Dessa genomför då ett regionalt planeringsförfarande i stället för en federal sektorplanering.

Även om projektansvariga inte ser någon omedelbar inverkan på tillståndsprocessens längd av dessa lagar, uppfattar de ändå att dessa regelverk innebär en avsevärd förenkling för de projekt som omfattas. Till exempel behöver frågor om nödvändighet av projekt som ingår i planen inte inkluderas i det offentliga samrådet. Lagen förenklar alltså förfarandet för både ansvarig myndighet och projektansvariga.

<sup>37</sup> <https://www.netzausbau.de/EN/Englisch-node.html;jsessionid=3270743551B21448BEBFC6CDBA8FBF7E>

<sup>38</sup> <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity/germany>

<sup>39</sup> <https://www.transnetbw.de/en/grid-development/planning/approval-procedures>

### 5.3.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

Prövning av tillstånd för elnätsutbyggnad sker i två separata processer. Den första är den fysiska planeringen, som syftar till att identifiera den optimala korridoren för den planerade åtgärden, till exempel en ny kraftledning. Den andra processen är själva tillståndsförfarandet (plangodkännandet), vilket resulterar i utfärdande av tillstånd för uppförande och drift av anläggningen.

Den fysiska planeringsprocessen föregår plangodkännandet. I planerna listas de kraftledningar som kommer att behövas i framtiden, med sina start och slutpunkter. Inom ramen för planeringsprocessen måste projektansvariga överväga flera alternativa ledningsdragningar. Hur linjesträckningen ska se ut mer exakt bestäms i nästa processteg. I detta processteg avgörs exakt var linjen går i den definierade korridoren. Den korridor som fastställs under den regionala fysiska planeringsprocessen eller i den federala sektorplanen utgör dock grunden för tillståndsgivningen.

Vid den fysiska planeringen kontrollerar ansvarig myndighet om projektet är förenligt med regionala och statliga principer för planering av markanvändning. Fokus läggs på en övergripande bedömning av vilken hänsyn som måste tas kopplat till den mark som tas i anspråk. Någon detaljerad teknisk planering ingår inte i detta skede. Detta blir viktigt först när den definitiva ledningsdragningen fastställs. I den fysiska planeringen ingår en markanvändningsbedömning där den mest miljövänliga ledningskorridoren identifieras. Förfarandet för fysisk planering har formen av en rekommendation och är inte juridiskt bindande.

Den fysiska planeringsprocessen inleds med en officiell scoping, varefter alla ansökningshandlingar tas fram och presenteras vid ett offentligt samråd. Samrådet är öppet för alla. Möjligheten till deltagande brukar meddelas via en notis i regionala tidningar. Det faktiska deltagandet av intressenter i de inledande stadierna är dock oftast lågt. Anledningen till detta är att intressenterna ofta inte är helt medvetna om att de potentiellt kan påverkas av det projekt som omfattas av den fysiska planeringen. Först senare, när miljöorganisationer i vissa fall mobiliserar allmänheten, blir intressenterna mer involverade. Erfarenheter visar att det begränsade engagemanget från allmänheten i detta inledande skede i stället leder till en stor mängd synpunkter i senare skeden, då möjligheterna till påverkan är små. Dessa förhållanden anses bidra till ett stort antal överklaganden.

Kraven på genomförande av MKB regleras i the Act on the Assessment of Environmental Impacts (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG). Lagen syftar till att garantera att likvärdiga principer tillämpas för att säkerställa att effektiva förebyggande åtgärder för skydd av miljön genomförs för vissa typer av projekt. Vid sitt beslut om godkännande av ett projekt ska ansvarig myndighet ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utvärdera information och synpunkter som framförts av olika intressenter.

Det tyska regelverket för MKB innebär att scoping är obligatorisk och involverar alla intressenter. Detta resulterar vanligtvis i en tydlig översikt över det nödvändiga innehållet i ansökningsdokumenten och fungerar som en pålitlig riktlinje för den projektansvarige. Förfrågningar från myndigheten om ytterligare information som avsevärt går utöver omfattningen av den disposition som tagits fram under scoping-fasen är sällsynta.

#### 5.3.4 Tillståndsprocessen

Tillståndsgivningen baseras på det föregående regionala planeringsförfarandet eller den federala sektorplaneringen. Liksom för den federala sektorplaneringen inleds också tillståndsförfarandet med att en ansökan tas fram av den projektansvarige. Ansökan innehåller planer och beskrivningar av projektet samt utförliga beskrivningar av miljöpåverkan. Under tillståndsprövningen granskas det planerade projektet i detalj på grundval av detaljerade tekniska och miljömässiga studier. I det tillstånd som ges för uppförande och drift av den planerade högspänningsledningen definieras alla viktiga detaljer för ledningen. Detta inkluderar den exakta ledningsdragningen och vilken överföringsteknik som ska användas.

Som resultat av den prövning som görs i detta steg kan beslut om tillstånd utfärdas (plangodkännande), det vill säga det juridiskt bindande godkännandet av projektet. På grundval av detta beslut kan den slutliga byggnadsfasen genomföras. Beslutet och tillhörande planer görs tillgängliga för berörda kommuner och lokala myndigheter. Det är möjligt att överklaga beslutet<sup>40</sup>.

Utvärderingar som genomförts pekar på att myndigheter på delstatsnivå ofta saknar resurser för att täcka alla aspekter av sitt ansvarsområde. Specialiserad expertis saknas ofta i egen regi och man tvingas använda andra myndigheters stöd eller utnyttja extern expertis. Denna diskrepans mellan ansvar och resurser leder ofta till förseningar, särskilt under processteg som involverar en stor mängd arbete, t.ex. genomförande av offentligt samråd, eller som kräver specialistkompetens. Dessutom fokuserar dessa myndigheter snarare på att få fram beslut av tillräckligt hög kvalitet, som inte kan utmanas genom överklaganden, än på att hålla tidplaner. Detta eftersom överklaganden vanligtvis inriktar sig på själva tillståndsförfarandet. Maximal tidsanvändning för de olika processerna och processtegen finns fastställda, men dessa är inte tvingande. Som en följd av detta fokuserar myndigheterna vanligtvis sin verksamhet på ett detaljerat utarbetande av tillstånd och noggrann dokumentation av skälen för sina beslut. Förseningar uppstår ofta under dessa processteg.

I Tyskland sker konsultation med alla intressenter samlad. Vid scoping och offentligt samråd för både den fysiska planeringen och tillståndsprocessen inbjuds intressenter att delta i en gemensam scoping-konferens, lämna skriftliga synpunkter och delta i offentliga möten. Detta bidrar till att öka intressenternas medvetenhet om andra berörda aktörers intressen och resulterar i förbättrad samordning mellan intressenter.

#### 5.3.5 Säkra rätt att nyttja mark

I denna fas behöver exploatören få tillgång till mark eller säkerställa nyttjanderätt för att kunna påbörja utbyggnadsfasen. Att erhålla tillträde till mark innebär i de flesta fall individuella förhandlingar med markägare om att dessa ska avstå marken och/eller erhålla ersättning för denna. I Tyskland omfattas inte beslutet om tillstånd tillgång till den mark som krävs för ledningsdragningen. Projektansvarig måste därför sluta privaträttsliga avtal med de markägare som berörs och påbörjar ofta sina ansträngningar att få marktillträde redan medan tillståndsförfarandet pågår. I praktiken innebär detta att projektägaren anlitar ett flertal specialiserade förhandlare (t.ex. ingenjörskontor) för att förhandla med markägare.

---

<sup>40</sup> <https://www.transnetbw.com/en/grid-development/planning/approval-procedures>

En annan möjlighet att få marktillträde är genom expropriation. Den tyska lagen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) §45 från augusti 2009 ger systemoperatörerna expropriationsrätt efter att de erhållit nödvändiga tillstånd för ledningsutbyggnad. Eventuellt överklagande av rätten att expropriera kan endast göras med hänvisning till otillräcklig ersättning.

## 5.4 Norge

### SAMMANFATTNING

Ansvarig myndighet för tillståndsgivning är NVE (Norges Vassdrags- og Energidirektorat). För ledningar med en spänning på 300 kV eller högre och en längd på över 20 km tas dock beslut av regeringen. Anläggningskoncession kan ges till anläggningar som anses vara samhällsekonomiskt motiverade. Några samlade beslut om strategisk nätutbyggnad har inte tagits på politisk nivå. Detta är i stället ett ansvar för den norska systemoperatören Statnett, som tar fram långsiktiga nätutvecklingsplaner.

Kraftledningar kan beviljas koncession och byggas oavsett planstatus, vilket innebär att några områdesplaner inte behöver upprättas eller dispenser beviljas. Plan- och bygglagens regler om konsekvensutredningar (KU) gäller dock, vilket är den norska benämningen på miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Om en koncessionsansökan omfattas av kravet på MKB ska en sådan utredning bifogas koncessionsansökan. MKBn bedöms av NVE. I övrigt görs ingen separat miljöprövning.

För större kraftledningar är det normalt ett villkor att en miljö-, transport- och byggplan (MTA) ska utarbetas efter att koncessionen erhållits. MTA ska lämnas av koncessionshavaren till NVE för godkännande. Genom överenskommelser med markägare kan ledningshavaren erhålla rätt att anlägga ledningar på markägarens mark. Detta sker genom civilrättsliga avtal parterna emellan. I samband med ansökan om koncession kan även ansökan om expropriation behandlas.

### 5.4.1 Övergripande ansvar

För kortare ledningar med lägre spänning och transformatorstationer tas beslut om tillstånd av NVE (typfall A och B enligt nedan). Det är dock inte tillsynsmyndigheten (RME) som beslutar, även om denna funktion utgör en självständig del av NVE. För större ledningar (typ C enligt nedan) tar NVE fram en rekommendation till Olje- och energidepartementet (OED) som i sin tur bereder beslutet som tas av regeringen (kungen i konselj). I de fall då NVE fattar beslut om koncession sker överklagande till Olje- och Energidepartementet. För de ansökningar där regeringen fattar beslut kan besluten inte överklagas.

Det finns tre olika processer för hantering av tillståndsärenden (A-C)

- Transformatorstationer, ställverk och liknande. (A)
- Kraftledningar med spänning lägre än 132 kV, oavsett längd (A)
- Kraftledningar som är kortare än 15 km, oavsett spänningsnivå (A)
- Kraftledningar med spänning 132 kV eller högre, som är längre än 15 km (B)
- Kraftledningar med en längd över 20 km och spänning på 300 kV eller högre (C)

Innan nätbolagen formellt lämnar in ansökan för nätutbyggnad av kategori C ska extern kvalitetssäkring av nätbolagets behovsanalys och konceptvalsutredning genomföras. När

kvalitetssäkringen är genomförd skickas den samlade dokumentationen till Olje- och energidepartementet. Efter att materialet gått igenom beslutar departementet om ansökan kan accepteras för fortsatt behandling och tillståndsprövning.

#### 5.4.2 Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

Någon på politisk nivå fastställd övergripande nationell plan för strategisk elnätsutbyggnad, så som i England och Tyskland, finns inte i Norge. Detta är i stället ett ansvar för Statnett, den norska systemoperatören, som varje år ska publicera en nätutvecklingsplan, som beskriver drivkrafterna för utveckling av elsystemet, pågående utbyggnadsprojekt och planerade åtgärder framöver. Det året nätutvecklingsplanen inte publiceras ska Statnett uppdatera sin investeringsplan med förväntad idrifttagning av anläggningar, utbyggnadsåtgärder och skäl för dessa samt investeringskostnader. Nätutvecklingsplanen och investeringsplanen ska inges till NVE<sup>41</sup>.

#### 5.4.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

Kraftledningarna med anläggningskoncession är undantagna från plan- och bygglagens bestämmelser relaterade till olika planinstitut. Detta betyder att koncession kan beviljas och anläggningar kan byggas oavsett planstatus och någon områdesplan behöver inte upprättas och dispenser behöver inte ges.

Undantaget enligt ovan gäller dock inte plan- och bygglagens regler om konsekvensutredningar (KU) som är den norska benämningen på miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Om en koncessionsansökan omfattas av kravet på konsekvensutredning ska en sådan utredning bifogas koncessionsansökan. Gränserna för vilka åtgärder som ska konsekvensbedömmas anges i KU:s regelverk. Bilaga I till KU-bestämmelserna omfattar kraftledningar och jord- och sjökablar med en spänning på 132 kV eller högre och en längd över 15 km. Bilaga II omfattar övriga tillståndspliktiga kraftledningar.

Om åtgärden inte ska bedömas enligt bilaga I i KU-regelverket inleds ärendet direkt med en tillståndsansökan till NVE enligt energilagen. I sådant fall ska konsekvenserna av åtgärden bedömas i samband med ansökan, där NVE:s handläggning av ansökan görs i enlighet med energilagen och KU:s föreskrifter. Om åtgärden enligt KU-regelverket kan få betydande effekter ska kraven i KU-regelverket för konsekvensutredning uppfyllas och eventuella kompletterande utredningar enligt KU-regelverket ska göras och utvärderas.

Faktorer som skall ingå i konsekvensutredningen är: Naturdiversitet (mångfald), ekosystemtjänster, nationella och internationella miljömål, kulturminnesmärken och kulturmiljö, friluftsliv, landskap, föroreningar, vattenmiljö, mark- och mineralresurser, samisk natur- och kulturbas, transportbehov, energiförbrukning, energilösningar, beredskap och olycksrisk, effekter till följd av klimatförändringar (t.ex. stigande havsnivå), befolkningens hälsa, tillgänglighet till utomhusområden, tillgänglighet till gång- och cykelnät, barns uppväxtvillkor, brottsförebyggning, arkitektonisk och estetisk design, uttryck och kvalitet.

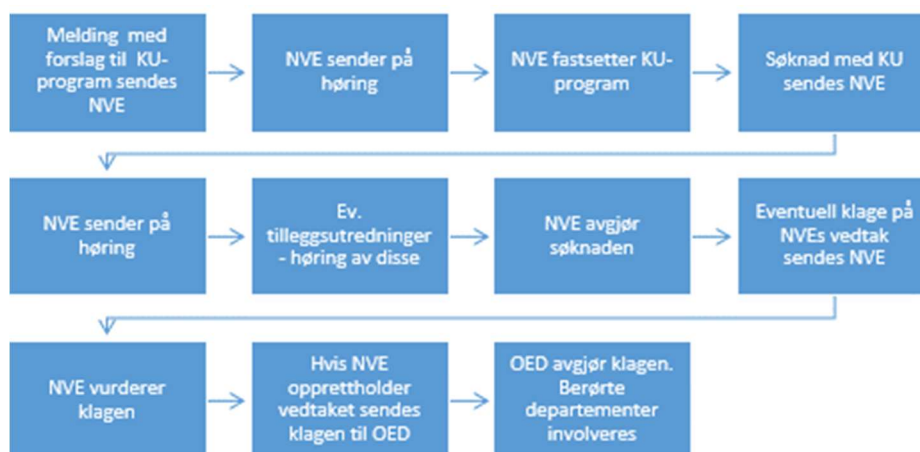
---

<sup>41</sup> <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/planer-og-analyser/nettutviklings-og-investeringsplan/>

#### 5.4.4 Tillståndsprocessen

Kraftledningar och andra elektriska anläggningar får endast byggas, ägas och drivas enligt de tillstånd som utfärdas med stöd av energilagen. Anläggningskoncession kan enligt energilagen ges till anläggningar som anses vara samhällsekonomiskt motiverade. Ansökningar om byggande och drift av kraftledningar, transformatorstationer och andra elanläggningar som inte omfattas av områdeskoncessionsordningen handläggs av NVE. Anläggningar på mer än 22 kV måste ha linjekoncession enligt energilagen §3-1. Anläggningar för produktion, transformation, överföring och distribution av el får inte byggas, ägas eller drivas utan koncession.

NVE ansvarar för tillståndsprocessen och ser till att dokumentationen i ärendet är adekvat. Behandlingen är omfattande, med offentliga sammankomster och möten med berörda intressenter. Reglerna för ärendehantering ska säkerställa hänsyn till medverkan. Förutom energilagens bestämmelser så ska även plan- och bygglagens regler om konsekvensutredningar (KU) beaktas. Dessa regler innehåller detaljerade krav på vilka utredningar som ska genomföras och hur beredningsprocessen ska utformas<sup>42</sup>. Arbetsgången illustreras i figur 8.



**Figur 8. Arbetsgång för tillståndsprocessen i Norge<sup>43</sup>.**

Miljöfrågorna är integrerade i konsekvensutredningen och bedöms av NVE. I koncessionsansökan är projektägaren skyldig att bifoga information som gör det möjligt för NVE att bedöma om åtgärden ligger i linje med gällande miljölagstiftning. I övrigt görs ingen separat miljöprövning.

För större kraftledningar är det normalt ett villkor att en miljö-, transport- och byggplan (MTA) ska utarbetas efter att koncessionen erhållits. En MTA beskriver hur anläggningen ska byggas inom den beviljade koncessionen och hur krav på miljöhänsyn som identifierats vid tillståndsprocessen ska uppfyllas. Planen ska omfatta anläggningen och alla kringanläggningar såsom anläggningsvägar, uttag av massor, deponier, riggplatser och utformning av tekniska åtgärder. I planen ska utbyggnadsplanerna konkretiseras inom de ramar som ges i koncessionen. Planen ska innehålla en teknisk beskrivning av alla komponenter och installationer samt en karta som visar exakt plats. Om det har skett förändringar i förhållande till den exploateringsplan som

<sup>42</sup> <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/>

<sup>43</sup> <https://energifaktanorge.no/regulering-av-energisektoren/konsesjonsbehandling/#konsesjonsmyndigheten>

legat till grund i konsekvensutredningarna ska eventuella förändrade effekter på miljö och samhälle förklaras. MTA ska lämnas av koncessionshavaren till NVE för godkännande

#### 5.4.5 Säkra rätt att nyttja mark

Rätten att nyttja mark säkras med s.k. bruksrätt. Mark för transformatorstationer etc. förvärvas däremot normalt med äganderätt. I samband med ansökan om koncession behandlas även ansökan om expropriation och/eller rättighet till mark enligt lag om inlösen av fast egendom (Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast egedom, oreigningslova). Beslut om expropriation får fattas av regeringen eller en myndighet med fullmakt enligt §5 och §12 i denna lag. Det är dock mycket vanligt att man ingår civilrättsliga avtal med berörda markägare om både markåtkomst och ersättning. När parterna inte kommer överens om ersättningsnivån avgörs ersättningsfrågorna i stället genom ett domstolsförfarande, som sedan kan överklagas till högre instanser, dvs. lagmansrätt och efter prövningstillstånd Högsta domstolen.

Vad gäller marktillträde kommer man i de allra flesta fall överens med markägarna om att få ta i anspråk marken genom frivilligt förhandstillträde och att även ersättningsfrågan ska regleras genom avtal. I de övriga fallen kan man komma överens om enbart tillträde och att ersättningsfrågan ska avgöras senare via domstolsförfarande enligt ovan. Förhandstillträde kan också beviljas av koncessionsmyndigheten mot markägarens vilja, detta är dock ovanligt och tillämpas uppskattningsvis i enbart någon procent av fallen<sup>44</sup>.

### 5.5 Danmark

#### SAMMANFATTNING

Energistyrelsen är ansvarig myndighet när det gäller tillstånd för ledningsutbyggnad. Mindre utbyggnader och ändringar i transmissionsnätet godkänns av Energistyrelsen, medan större projekt godkänns av avansvarigt ministerium. Några samlade beslut om strategisk nätutbyggnad tas inte på politisk nivå. Det är i stället den systemansvarige i Danmark, Energinet.dk, som ansvarar för arbetet med den långsiktiga planeringen av elnätets utbyggnad.

För att kunna genomföra stora projekt som påverkar flera kommunplaner görs en ansökan om ett s.k. landsplandirektiv, genom vilket ministern på regeringens och Folketingets vägnar kan fastställa bindande regler för de kommunala planernas innehåll.

Tillståndsprocessen är uppdelad i två steg. Det första steget är den s.k. föransökan, dvs arbetet som genomförs innan ansökan formellt har accepterats. I detta skede ska alla miljöbedömningar göras, inkl. MKB. För alla ledningar över 100 kV krävs ett avgörande om projektet innebär betydande miljöpåverkan eller ej. När det gäller kravet på MKB är det Miljöstyrelsen som prövar och beslutar om godkännande. Det andra steget kallas den lagstadgade tillståndsprocessen. I denna etapp ges de slutgiltiga tillstånden för projektet.

Utifrån elnätsplanen kan mark tas i anspråk för kraftledningar genom expropriation. Men i de flesta fall träffar ledningsägaren överenskommelser med markägarna om upplåtelse genom s.k. bruksrätt.

<sup>44</sup> Norell, Leif, Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden, Lantmäteriverket, LMV-rapport 2007:13



### 5.5.1 Övergripande ansvar

Energistyrelsen är ansvarig myndighet när det gäller tillstånd för ledningsutbyggnad. I Energistyrelsens roll ingår också att ta fram det ramverk som ska gälla för de avgifter nätföretagen och Energinet.dk tar ut av konsumenterna för överföring av el och bestämmelser om vilka övriga krav som ska uppfyllas av nätföretagen. Energitilsynet (DUR), den danska tillsynsmyndigheten, ansvarar för den finansiella regleringen av Energinet.dk och elnätsföretagen<sup>45</sup>.

Den danska systemoperatören Energinet.dk ansvarar för arbetet med den långsiktiga planeringen av elnätets utbyggnad och anslutningar till grannländerna. Mindre utbyggnader och ändringar i transmissionsnätet måste godkännas av Energistyrelsen. Större förändringar måste godkännas av ansvarigt ministerium. Det är Energistyrelsen som handlägger ansökningar om överföringsförbindelser via sjökablar. När det gäller kravet på MKB är det Miljöstyrelsen som prövar och beslutar om godkännande.

### 5.5.2 Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

Energinet.dk äger alla ledningar i transmissionsnät med spänningsnivå över 100 kV. Transmissionsnätet på 400 kV har de ägt sedan 2005 och de regionala transmissionsnäten (132/150 kV) sedan 2012. Energinet.dk tar årligen fram en nätutvecklingsplan för reinvesteringar och utbyggnader i ett 10-årsperspektiv. I denna plan definieras åtgärder i hela det danska elnätet. Tillägg och utbyggnader av transmissionsnätet med en investeringskostnad under 100 miljoner DKK godkänns av Energistyrelsen. Investeringar större än 100 miljoner DKK måste godkännas av Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

### 5.5.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

För att kunna genomföra stora projekt som påverkar flera kommunplaner görs en ansökan om ett landsplandirektiv, där näringsministern upprättar en plan som möjliggör anläggningen. Ett landsplandirektiv är det dokument med vilket ministern på regeringens och Folketingets vägnar kan fastställa bindande regler för de kommunala planernas innehåll. Ett landsplandirektiv kan skapa möjligheter, innehålla krav eller förbud beroende på vilket perspektiv som anläggs. Bland de frågor som har behandlats genom landsplandirektiv kan nämnas ledningsdragningar för gas och el samt placering av nationella provstationer för vindkraft. Ett landsplandirektiv åsidosätter kommunala planer och möjliggör expropriation av mark.

För alla transmissionsledning över 100 kV krävs utredning och ett yttrande där det avgörs om projektet innebär betydande miljöpåverkan eller ej. Beslut om godkännande tas av Miljöstyrelsen. För projekt med betydande miljöpåverkan krävs att en MKB genomförs. För ledningar längre än 15 km och med en spänning över 220 kV krävs alltid MKB.

För MKB-pliktiga projekt som kräver upprättande av MKB, kommunplanetillägg och/eller lokalplan förtydligas detta i samband med scoping-fasen. Besked om omfattningen, strukturen och detaljnivån för den information som projektansvarig ska lämna som en del av dokumentationen i ansökan meddelas därför projektansvarig när scoping-fasen är avslutad.

---

<sup>45</sup> <https://ens.dk/ansvarsomraader/el>

#### 5.5.4 Tillståndsprocessen

När ett nytt anläggningsprojekt inleds definieras först ett projektområde utifrån avväganden om bebyggelse, fastigheter, natur- och kulturvärden och gällande kommunala planer. Ett "business case" presenteras som ligger till grund för företagets investeringsbeslut. I detta ingår analys av nollalternativ och olika anläggningsalternativ, samhällsekonomisk analys, riskanalys och finansiering. Även tekniska redogörelser tas fram där tekniska utredningar presenteras och lämplighetsbedömning av olika lösningar görs<sup>46</sup>.

Tillståndsprocessen är uppdelad i två faser. Det första steget är den process som gäller för föransökan, dvs arbetet som genomförs innan ansökan formellt har accepterats. I detta skede ska alla miljöbedömningar göras, t ex VVM-redogörelse (den danska benämningen på MKB), vilket är en viktig del av ansökningsunderlaget. Som regel bör detta första steg inte pågå mer än 2 år. Det andra steget kallas den lagstadgade tillståndsprocessen. I den andra etappen ges de slutgiltiga tillstånden för projektet, t ex MKB-tillstånd mm. Den andra etappen får normalt inte pågå mer än 1½ år. Tillståndsprocessen, inklusive processen för föransökan, startar formellt så snart Energistyrelsen skriftligen har bekräftat projektanmälan från projektansvarig. Processen går till andra steget (den lagstadgade tillståndsprocessen) när Energistyrelsen har godkänt den formella ansökan.

Efter mottagandet av anmälan bestämmer Energistyrelsen i samarbete med andra berörda myndigheter och projektansvarig omfattningen, strukturen och detaljnivån för den information som ska ingå i ansökningshandlingarna för det relevanta tillståndet<sup>47</sup>.

#### 5.5.5 Säkra rätt att nyttja mark

Utifrån elnätsplanen kan mark tas i anspråk för kraftledningar genom expropriation, men i de flesta fall träffar ledningsägaren överenskommelse med markägarna om upplåtelse genom s.k. bruksrätt<sup>48</sup>. Bruksrätt är en tidsmässigt obegränsad nyttjanderätt där beslut om ersättning för upplåtelsen ingår. I de fåtal fall då man inte kommer överens, träder den statliga expropriationskommissionen in i förhandlingar med parterna och beslutar om bruksrätt för ledningen inkl. ersättning. Vid beslut om expropriation överklagar ofta markägarna ersättningsbesluten till en särskilt nämnd (Taksationskommissionen).

Tillträde till marken ges efter överenskommelse eller när expropriationsbeslutet har meddelats till markägarna. Detta kan ofta vara vid en tidpunkt innan ersättningen har betalats ut.

## 5.6 Finland

### SAMMANFATTNING

Energimyndigheten (EV), den finska tillsynsmyndigheten, är ansvarig myndighet när det gäller tillstånd för ledningsutbyggnad (projekttillstånd). För utlandsförbindelser på minst 110 kV tas dock beslut av Arbets- och näringsministeriet. Någon fastställd övergripande nationell plan för strategisk elnätsutbyggnad finns inte i Finland. På transmissionsnivå är den nationella

<sup>46</sup> <https://energinet.dk/Anlaeg-og-projekter/Dialog-og-planlaegning/Linjefoering>

<sup>47</sup> [Håndbog om tilladelsesprocesserne for projekter af fælles interesse for den transeuropæiske energiinfrastruktur](#)

<sup>48</sup> Norell, Leif, Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden, Lantmäteriverket, LMV-rapport 2007:13

systemoperatörens (Fingrid) långsiktiga nätplanering dock en viktig utgångspunkt. I Finland har transmissionsnät särskilda rättigheter i den finska bebyggelse- och markanvändningsplaneringen, där plats för nya kraftledningar reserveras i markanvändningsplanerna.

Första steget i tillståndsprocessen för större kraftledningsprojekt är MKB-processen. För 220- och 400 kV-ledningar som är längre än 15 km krävs alltid MKB. I dessa fall är EV kontaktmyndighet och granskar preliminära sträckningar och kartläggningar av miljökonsekvenser. För mindre projekt är den regionala närings- trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) kontaktmyndighet. Efter att en MKB tagits fram skickas ansökan om projekttillstånd till EV. I projekttillståndet prövas anläggningens lämplighet. I detta skede tas inte ställning till vilka utredningar om miljökonsekvenser och markanvändning som krävs, eftersom beslut i dessa frågor redan har fattats av behörig myndighet i föregående skede. Slutligen skickas ansökan till det lokala lantmäteriet för att få ett undersökningstillstånd längs den tänkta ledningssträckningen så att den slutliga ledningssträckningen kan väljas.

Markåtkomst för ledningen säkras vanligtvis genom nyttjanderätt. Upplåtelsen sker som regel genom inlösen vid en inlösningsförrättning. Ersättningsens storlek beslutas av inlösningskommissionen i samband med förrättningen.

#### 5.6.1 Övergripande ansvar

I Finland är det den finska tillsynsmyndigheten (EV) som ansvarar för tillståndsgivningen för nätutbyggnad, benämnt projekttillstånd. För elledningar med en nominell spänning på minst 110 kV som sträcker sig över riksgränsen ska projekttillstånd begäras hos arbets- och näringsministeriet<sup>49</sup>.

Inledningsvis görs en MKB för de projekt där detta krävs. I allmänhet tar MKB-processen ett till ett och ett halvt år. Därefter följer EV upp med beslut om projekttillstånd.

#### 5.6.2 Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

Någon fastställd övergripande nationell plan för strategisk elnätsutbyggnad, så som i England och Tyskland finns inte i Finland. På transmissionsnivå är den finska systemoperatören Fingrids långsiktiga nätplanering dock en viktig utgångspunkt. Därutöver ställs också krav på nätföretagen att ta fram nätutvecklingsplaner inom sina koncessionsområden.

#### 5.6.3 Koordinering med fysisk planering och MKB

I Finland har transmissionsnätet särskilda rättigheter i den finska bebyggelse- och markanvändningsplaneringen. Fingrids långsiktiga nätplanering är också input till det finska markanvändningssystemet, där Fingrid har en aktiv roll. Bolaget är även intressent i markanvändningsplaner på olika nivåer (regionala/kommunala planer). Fingrids målsättningen är att reservera plats för nya kraftledningar i gällande markanvändningsplaner där markägare och andra intressenter kan se hur framtidsplanerna ser ut.

Enligt uppgift lägger Fingrid ner mycket arbete på att i förväg, flera år innan byggnation, reservera områden där det en dag kommer att behöva byggas transmissionsnät<sup>50</sup>. Det innebär att

<sup>49</sup> <https://energiavirasto.fi/sv/anlaggning-av-elnat>

<sup>50</sup> Tidningen Energi, Därför bygger Finland elnät dubbelt så snabbt, december 2021,

markägare, kommuner, myndigheter och andra involverade är medvetna om vad som kommer att ske. Diskussionen är redan genomförd och det går snabbare när en ny ledning väl behöver byggas.

Finlands tillståndsprocess för större kraftledningsprojekt startar alltid med en MKB (YVA på finska). För 220- och 400 kV-ledningar som är längre än 15 km krävs MKB enligt lag. I dessa fall är EV kontaktskyndighet och granskar då preliminära sträckningar och identifiering av miljökonsekvenser. Vanligtvis har man flera alternativa sträckningar med under MKB-processen och det slutliga valet görs först då MKB-processen avslutats. För mindre projekt är den regionala närings- trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) kontaktskyndighet och fattar beslut om huruvida MKB behövs eller inte.

Under MKB-processen har medborgarna rätt att lämna synpunkter och möjlighet att påverka projektet. Under den första fasen av MKB-förfarandet utarbetas ett bedömningsprogram, som är en redovisning av projektområdets aktuella tillstånd samt en plan över vilka kraftledningssträckningar som granskas och hur miljökonsekvenserna utreds. Kontaktskyndigheten kungör att bedömningsprogrammet finns för visning och synpunkter på programmet kan lämnas till kontaktskyndigheten. För markägare och andra som är intresserade av projektet anordnas också offentliga möten. Resultatet av detta arbete sammanställs i en utvärderingsrapport, som bl.a. innehåller en jämförelse av alternativen. Även utvärderingsrapporten är föremål för samråd. Kontaktskyndigheten sammanställer inkomna synpunkter och avger en motiverad slutsats<sup>51</sup>.

MKB:n och kontaktskyndighetens utlåtande bifogas ansökan om projekttillstånd för kraftledningen och ska beaktas när sträckningen väljs. Förfarandet är dock inte ett tillståndsförfarande, utan syftet är att ge information inför beslutsfattandet. Den tid som MKB-förfarandet tar är i allmänhet från ett till ett och ett halvt år.

#### 5.6.4 Tillståndsprocessen

Efter att en MKB tagits fram kan ansökan om projekttillstånd skickas in till EV i enlighet med elmarknadslagen. Ett projekttillstånd behövs för ledningar, sammanlänknings- och anslutningsledningar med nominell spänning på minst 110 kV som tillhör stamnätet eller ett högspänt distributionsnät. Förutsättningen för att tillstånd ska beviljas är att elledningen krävs för att trygga elförsörjningen. I projekttillståndet prövas anläggningens lämplighet. Lämplighetsprövningen omfattar dels en prövning av behovet av ledningen, dels en prövning av sökandens lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten.

Detaljerade dokument om miljö- och markanvändning, såsom ledningens miljö- och naturpåverkan, MKB-underlag, utlåtanden eller beslut av kommuner, NTM-centraler, landskapsförbund eller andra motsvarande instanser behöver inte bifogas till ansökan om projekttillstånd. I denna process tas inte ställning till vilka utredningar om miljökonsekvenser och markanvändningen som krävs, utan beslut i dessa frågor har redan fattats av behörig myndighet.

---

<sup>51</sup> Fingrid, Så här framskrider ett kraftledningsprojekt  
<https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/sv/publikationer/fingrid-nain-etenee-voimajohtohanke-ruotsi2sve-2020-id-278252.pdf>

Med projekttillståndet anses det fastställt att projektet är nödvändigt för att trygga energiförsörjningen och man har fått koncession, men det ger inte rätt att bygga kraftledningen och tar inte ställning till sträckningen. Tillståndet är i kraft i fem år efter det att det vunnit laga kraft. Den ledning som anges i tillståndet ska färdigställas inom denna tid. Om tillståndet löper ut medan anläggningsarbetet av ledningen pågår ska man ansöka om nytt projekttillstånd.

När projekttillstånd beviljats vidtar planering av den slutliga ledningssträckningen, varefter den detaljerade projekteringen påbörjas. Parallellt med det arbetet genomförs informationskampanjer riktade till människor som berörs av kraftledningsprojektet, och anordnar möten med allmänheten.

#### 5.6.5 Säkra rätt att nyttja mark

För en noggrannare planering av ledningen ansöker kraftbolaget hos regionförvaltningsverket om undersökningstillstånd för terrängundersökningar, som ger rätt att undersöka den mark som ligger inom den valda ledningssträckningen. Vid behov kan undersökningar inledas redan under MKB-förfarandet. Eventuella skador under undersökningstiden ersätts. Baserat på terrängundersökningarna planeras den slutliga ledningssträckningen och placering av stolpar<sup>52</sup>.

Det vanligaste sättet att säkra markåtkomst är genom nyttjanderätt. Mark för transformatorstationer anskaffas däremot vanligtvis genom köp eller i förrättning genom inlösen med äganderätt. För stam- och regionnäten tillämpas som regel inlösen vid inlösningsförrättning, som utförs av de statliga lantmäteribyråerna. Vid förrättningen bestäms också ersättningen till markägarna. För distributionsnäten tillämpas som regel civilrättsliga avtal.

Inlösenförfarandet för högspänningsledningar regleras i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977). Inlösenförfarandet sköts av arbets- och näringsministeriet i följande steg:

- Ministeriet tar beslut om inlösningsstillstånd. Ett sådant krävs för att få göra en inlösningsförrättning.
- Tillstånd till inlösen och rätt att ta marken i anspråk (så kallad förhandsbesittningstagande) beviljas av statsrådet.
- Statsrådets beslut skickas till det lokala lantmäteriet som genomför inlösningsförrättningen.

Det är vanligt att man träffar så kallade föravtal mellan kraftbolag och markägare, vilket ger möjlighet att komma åt marken redan innan statsrådet har beviljat tillstånd till inlösen.

Ersättningsens storlek beslutas av inlösningskommissionen i samband med förrättningen. Markägare kan överklaga ersättningsbeslut till jorddomstolen. Nyttjanderätterna redovisas i fastighetsregistret och med stöd av dem kan sedan ledningen byggas, användas och underhållas.

---

<sup>52</sup> LMV Lantmäteriverket, Inlösningsförrättning av kraftledningsområde [https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1062\\_inlosningsforrattning\\_av\\_kraftledningsomrade.pdf](https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1062_inlosningsforrattning_av_kraftledningsomrade.pdf)

## 6 Slutsatser

### Övergripande ansvar

En gemensam kontaktpunkt för beviljande av tillstånd, en s.k. one-stop shop anses allmänt underlätta tillståndsprocessen om organisation har tillgång till de resurser som krävs och tillräcklig kompetens. En framgångsrik modell förefaller att vara den som används i Nederländerna och i England och Wales. Med ansvarigt ministerium som den formella kontaktpunkten underlättas koordinering av övriga berörda myndigheter (tydligare hierarkiska roller). Samtidigt säkerställs kompetens och tillräckliga resurser genom den stödfunktion som innehas av Bureau of Energy Projects i Nederländerna och the Planning Inspectorate i England.

Vidare är effektiv övervakning och tydligt ansvar för att tidplanen för processen inte överskridas en viktig framgångsfaktor. Exempel på länder där en tydlig tidplan läggs fast för nationellt prioriterade projekt är England och Nederländerna. Effektiv tidsplanering kräver dock tydligt definierade tidsfrister för samtliga steg i tillståndsprocessen. Exempel på processteg som kan vara mycket tidskrävande och som inte alltid ingår i de uppställda tidplanerna är nätutredningsfasen (pre-application) och säkrande av rätten att nyttja mark.

### Definiera behovet av strategisk nätutbyggnad

I många EU-länder är det riksdag och/eller regering som ansvarar för att, utifrån analyser och prognoser över energiproduktion och användning, identifiera strategiskt behov av ny energiinfrastruktur, som med en översiktlig lokalisering (korridorer) inkorporeras i någon form av officiellt plandokument. På detta sätt ges nationellt prioriterade infrastrukturprojekt viss prioritet i förhållande till andra samhällsintressen också på nationell nivå.

En sådan process på politisk nivå innebär att konsultationen med allmänheten kring projektets nytta kan ske på ett tidigt stadium vilket bidrar till att korta ledtiderna i nästa fas när anläggningstillstånd ska beviljas för projekt som ingår i den övergripande planen.

### Koordinering med fysisk planering och MKB

Koordinering mellan planer för markanvändning och nätutbyggnad bidrar till att korta ledtiderna i flera länder. I Nederländerna och Tyskland föregås själva tillståndsprocessen av en process där det för strategiska projekt sker en koordinering med den fysiska planeringen. I England görs undantag i plankrav för strategiska projekt och ett liknande förfarande tillämpas i Danmark. En annan modell är att ge transmissionsnät särskilda rättigheter i markanvändningsplaneringen, vilket görs i Finland.

Dessa erfarenheter är dock svåra att överföra till svenska förhållanden eftersom ledningsrätt inte är med i de lokaliseringsfrågor som täcks in av plan- och bygglagen. Den svenska modellen innehåller således inte någon koppling mellan tillstånd för utbyggnad av kraftledningar och den fysiska planeringen. Sannolikt skulle dock de krav på olika former av tillstånd, rättigheter och dispenser som kommuner och länsstyrelser ansvarar för i Sverige kunna koordineras med tillståndsprocessen på ett liknande sätt.

I MKB-förordningen betonas betydelsen av allmänhetens deltagande i ett tidigt skede av tillståndsprocessen. Flera länder, däribland Tyskland, har också positiva erfarenheter av konsultation tidigt i processen, då flera alternativa lösningar fortfarande är under diskussion.

En annan erfarenhet som kopplar till MKB-processen är de fördelar som man ser med obligatorisk scoping. I England, Tyskland och Danmark är scoping obligatorisk och inkluderar omfattande konsultation. I Tyskland anses den modell man använder för scoping ge en klar beskrivning av kravet på dokumentation i ansökan och fungerar som en pålitlig vägledning för exploatören.

#### Den egentliga tillståndsprocessen

Ett flertal utvärderingar visar att tillståndsprocessen underlättas av att man använder ett enda enhetligt ansökningsförfarande och ett begränsat antal delprocesser. Om flera delprocesser används är det en fördel om dessa kan integreras med varandra på ett tydligt sätt. Effektiviteten i myndigheternas arbete kan då förbättras genom stordriftsfördelar och ett effektivare utnyttjande av olika typer av specialistkompetens, som är svårare att utnyttja om processen är mer fragmenterad.

En tydlig indelning i olika processteg kan också vara en framgångsfaktor. I Finland genomförs MKB innan prövning av koncession påbörjas. Denna modell anses bidra till en förenklad tillståndsprocess och kortare ledtider.

Bristen på personal med adekvat kompetens är i många länder ett av de viktigaste hindren för en effektiv tillståndsprocess. Det gäller både antalet medarbetare och behovet av expertis. Bristen på expertis är speciellt framträdande på lokal nivå där personalen har mindre möjligheter att specialisera sig och där det finns mindre resurser för att hantera komplexa tekniska och legala frågor. Bristen på personalresurser innebär också att kapaciteten för effektiv koordinering mellan berörda myndigheter blir låg, vilket försvårar en effektiv tidsanvändning i tillståndsprocessen.

Ett sätt att förhålla sig till denna typ av resursbrist är tillämpningen av s.k. "positiv tystnad", där ett exempel finns från Nederländerna. Med positiv tystnad avses att om en lokal myndighet inte levererar sitt beslut inom givna tidsramar så har den koordinerande myndigheten rätt att ta över beslutsrätten från denna myndighet.

En annan fråga som inte behandlats i någon större omfattning i de olika landsbeskrivningarna, men som ändå är av intresse, är möjligheten att tillämpa olika tillståndsprocesser vid olika teknikval. Ett förenklat tillståndsförfarande borde t.ex. kunna användas då en existerande högspänningsledning ersätts av en ny med högre spänning inom samma korridor. Också möjligheterna att uppdatera de tekniska lösningarna/specifikationerna under tiden mellan ansökan och projektgenomförande borde kunna övervägas.

#### Säkra rätt att nyttja mark

Positiva erfarenheter av att ge undersökningstillstånd i samband med tillståndsprövning finns bl.a. från Nederländerna och England.

I de flesta av de studerade länderna, bl.a. Nederländerna, Tyskland och Norge, hanteras marktillträde genom avtal där förhandlingar sker parallellt med tillståndsprocessen. En alternativ möjlighet som lyfts fram av olika intressenter, och som skulle kunna korta ledtiderna för tillståndsprocessen, är att även koordinera tillåtelse till markanvändning med utfärdande av tillstånd.

## Referenser

ACER, Consolidated report on the progress of electricity and gas projects of common interest for the year 2015. ACER 2016

ACER, Consolidated report on the progress of electricity and gas projects of common interest for the year 2019, ACER 2020

Ecorys, Ramboll m.fl., Support to the evaluation of Regulation (EU) No 347/2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure, Final report, EU publication, januari 2021

ENTSO-E, Position paper on permitting procedures for electricity transmission infrastructure, 29 juni 2010

ENTSO-E, TEN-E Regulation review, ENTSO-E Policy Recommendations, September 2020

Energimarknadsinspektionen, Miljöprövning av luftledningar för el som byggs med stöd av nätkoncession för område - förslag till nya regler, Ei R2022:03

ESO - European Sources Online, <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-guidelines-for-trans-european-energy-infrastructure-and-repealing-regulation-eu-no-347-2013/>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2022/869 on guidelines for trans-European energy infrastructure, amending Regulations (EC) No 715/2009, (EU) 2019/942 and (EU) 2019/943 and Directives 2009/73/EC and (EU) 2019/944, and repealing Regulation (EU) No 347/2013)

Europeiska Kommissionen Guidance Document: Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs), 26 november 2014

Europeiska Kommissionen, kommissionens rekommendation av den 18.5.2022 om påskyndande av tillståndsförfaranden för projekt för förnybar energi och underlättande av energiköpsavtal, C/2022/3219, final, 18 maj 2022



Europeiska Kommissionen, Commissions staff working paper: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy projects and on facilitating Power Purchase Agreements, SWD (2022) 149 final, 18 maj 2022

Europeiska Kommissionen, meddelande till Europaparlamentet, Europeiska Rådet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, Planen REPowerEU, COM(2022) 230 final

Europeiska kommissionen, presentation vid webinarium den 10 maj 2022

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy\\_climate\\_change\\_environment/events/presentations/slides\\_-\\_webinar\\_the\\_revised\\_ten-e\\_regulation\\_10\\_may\\_am.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy_climate_change_environment/events/presentations/slides_-_webinar_the_revised_ten-e_regulation_10_may_am.pdf)

Fingrid, Så här framskrider ett kraftledningsprojekt

<https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/sv/publikationer/fingrid-nain-etenee-voimajohtohanke-ruotsi2sve-2020-id-278252.pdf>

LMV Lantmäteriverket, Finland, Inlösningsförrättning av kraftledningsområde

[https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1062\\_inlosningsforrattning\\_av\\_kraftledningsomrade.pdf](https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1062_inlosningsforrattning_av_kraftledningsomrade.pdf)

Milieu Law and Policy Consulting, Analysis of the manuals of procedures for the permit granting process applicable to projects of common interest prepared under Art.9 Regulation No 347/2013 Overview report, Publications Office of the European Union, 2016

Norell, Leif, Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden, Lantmäteriverket, LMV-rapport 2007:13

Roland Berger Strategy Consultants, Permitting procedures for energy infrastructure projects in the EU: evaluation and legal recommendations, Tender No. ENER/B1/452-2010, final report, European Commission Directorate-General for Energy, Bryssel 31 juli 2011

Rijksoverheid, Guide to the permit granting process for projects of common interest to the trans-European energy infrastructure as defined in Article 9(1) of Regulation 347/2013, Nederländerna juli 2016

Sonder, Nätutvecklingsprocessen för utbyggnad av region- och transmissionsnät, Kartläggning och nulägesanalys av nätutvecklingsprocessen för linje, 2022

SOU 2019:30, Moderna tillståndprocesser för elnät, Betänkande av Nätkoncessionsutredningen, Stockholm 2019

Tidningen Energi, Därför bygger Finland elnät dubbelt så snabbt, december 2021

Trinomics, Evaluation of the TEN-E Regulation and Assessing the Impacts of Alternative Policy Scenarios, 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/81f6baae-5efc-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>

Websidor med information om gällande nationella tillståndsprocesser

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/over-het-bureau#projecten-van-europees-belang>

<https://www.tennet.eu/grid/grid-reconstruction>

<https://www.tennet.eu/nl/ons-hoogspanningsnet/bij-een-nieuwe-hoogspanningsverbinding>

<https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/>

<https://www.townplanning.info/town-planning-in-england/nationally-significant-infrastructure-projects/>

<https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/the-process/>

<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/NetzentwicklungSmartGrid/Strom/start.html>

<https://www.netzausbau.de/EN/Englisch-node.html;jsessionid=3270743551B21448BEB6CF6CDBA8FBF7E>

[https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/EN/ParticipationFlyer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/EN/ParticipationFlyer.pdf?__blob=publicationFile)

<https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity/germany>

<https://www.transnetbw.com/en/grid-development/planning/approval-procedures>

<https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/planer-og-analyser/nettutviklings-og-investeringsplan/>

<https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/>

<https://energifaktanorge.no/regulering-av-energisektoren/konsesjonsbehandling/#konsesjonsmyndigheten>

<https://ens.dk/ansvarsomraader/el>

<https://energinet.dk/Anlaeg-og-projekter/Dialog-og-planlaegning/Linjefoering>

[https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forsyning/pci\\_haandbog\\_for\\_danmark.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forsyning/pci_haandbog_for_danmark.pdf)

<https://energiavirasto.fi/sv/anlaggning-av-elnet>