

Remiss om betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)

Er beteckning: I2019/01809/E

Bakgrund och beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen i Gotlands län har beretts möjlighet att yttra sig om betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30).

Regeringen beslutade den 15 februari 2018 att utse en särskild utredare med uppdrag att se över regelverket om nätkoncessioner (dir. 2018:6). Uppdraget har varit att lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt. I uppdraget har ingått att bedöma behovet av att reglerna om koncessionsplikt för starkströmsledning ändras, bedöma vilken rättslig status en nätkoncession ska ha, se över den nuvarande prövningsordningen för nätkoncession när det gäller både prövande myndighet och prövningens omfattning, överväga om möjligheten till samredovisning av elnät bör ändras och göra en första analys av nätnivåerna. Uppdraget redovisas i betänkandet som lämnades till regeringen i juni 2019.

Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker i huvudsak författningsförslaget och delar utredningens uppfattning att koncessionsbeslutens status behöver stärkas. Länsstyrelsen ser vikten av en samordnad tillståndsprocess som är anpassad till vår tids krav på miljöhänsyn, den pågående energiomställningen och de klimat- och energipolitiska målen.

Länsstyrelsen i Gotlands län välkomnar betänkandets erkännande av vikten av samordning och samverkan. Detta genom förslaget att ge nätmyndigheten i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av aktörerna inom tillståndsprocessen.

Länsstyrelsen konstaterar dock att det är svårt att överblicka om de föreslagna förändringarna i sin helhet är tillräckliga och relevanta. Det är angeläget att föreslagna förändringar inte ger upphov till ökande intressekonflikter eller mer komplicerade tillståndsprövningar som försvårar tillkomsten av nödvändig infrastruktur utan att tillföra mervärden.

Länsstyrelsen konstaterar också att det är viktigt att resurser tillsätts för de myndigheter som får utökade uppgifter i enlighet med förslaget.

Länsstyrelsens sammantagna bedömning

Elnätet i Sverige

Elnätet är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle och ett robust elnät är också en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Utifrån detta är det avgörande att reglerna som styr elnätet genomsyras av en samordnad tillståndsprocess anpassad till vår tids krav på miljöhänsyn, den pågående energiomställningen och de klimat- och energipolitiska målen. Med hänsyn till samhällsutvecklingen är det av stor vikt att regelverket tillåter och möjliggör en effektiv anpassning till nya förutsättningar.

Det gotländska samhället är beroende av en fungerande energiförsörjning och störningar i elförsörjningen kan snabbt få allvarliga konsekvenser för många samhällsviktiga sektorer. Då det enbart är ett fåtal verksamheter inom både offentlig verksamhet och andra samhällsviktiga sektorer som idag har tillgång till reservkraft på Gotland påverkas snabbt livsmedel, vattenförsörjning, kommunikationer, betalningsförmåga och tillgång till drivmedel för att bara ta några exempel. Utöver det är den tunga industri som är verksam på Gotland helt beroende av säkra elleveranser och det innebär stora ekonomiska kostnader vid elavbrott.

Översyn av koncessionsplikten och regleringen av elnät

Länsstyrelsen ser positivt på betänkandets förslag att behålla den generella koncessionsplikten för starkströmsledningar, likaså indelningen i nätkoncessioner för område och linje.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget om undantagen från koncessionsplikt potentiellt kan bidra till en samhällsekonomiskt effektivare utbyggnad av soletproduktion och en viss avlastning av de koncessionspliktiga näten. Förslaget möjliggör ett enklare införande av undantag från koncessionsplikten för bostadsfastigheter vilket möjliggör kostnadseffektivare solcellsinstallationer med högre produktion. Regelförändringen skapar också större möjligheter till effektbalansering inom den enskilda fastigheten, vilket kan minska belastningen på de koncessionspliktiga näten.

Reglerna avseende överföringsskyldighet, leverans kvalitet och avbrottsersättning bedöms vara väl motiverade, men här skulle en fördjupning avseende eventuell koppling till rådigheten över en anläggning i stället för innehavet av en

nätkoncession varit av intresse att utveckla ytterligare. Detta eftersom överföringsskyldigheten är av stor betydelse för den konkurrensutsatta elmarknadens funktion.

Översyn av provningsordningen för elledningar

Länsstyrelsen konstaterar att det även framledes är av stor vikt att bedöma miljökonsekvenserna av nyanläggning av elnät, såväl luftledningar som mark- och vattenförlagda kablar. Viktiga aspekter att bedöma är naturvärden och artskydd, kulturmiljövärden och påverkan på landskapsbilden, påverkan på vattenområden, risker för markförorening, elektromagnetisk strålning och risken för påtaglig skada på riksintresset för totalförsvaret.

Länsstyrelsen stödjer betänkandets bedömning att nuvarande ordning med provning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten bör kvarstå. Inom nuvarande ordning ser dock länsstyrelsen behov av tydligare vägledning till de sökande avseende lämpligt underlag inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen betonar också vikten av att Ei har nödvändig kompetens inom myndigheten för att bedöma sökande aktörers miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelsen konstaterar att det är av stor vikt att det hos tillståndsprövningsprocessens övriga aktörer finns en god kunskap om de regler som gäller för provning inom olika områden. Det handlar bland annat om grundläggande förståelse för vikten av att leverera underlag vid rätt tidpunkt i processen. Detsamma gäller för kunskapen om naturvärdesinventeringar, landskapsbildanalyser och andra typer av underlag som krävs vid olika provningsprocesser. Länsstyrelsen bedömning är att den sökande har stor möjlighet att förkorta provningsprocessen av miljöbalksärenden hos länsstyrelsen genom att exempelvis leverera aktuella naturvärdesinventeringar av värdefull flora, insektliv eller fågelliv i lämpligt skede av processen. Om det inte finns aktuella inventeringar som är gjorda under rätt årstid kan det behöva gå upp till ett år innan nästa möjlighet att naturvärdesinventera. Genom en tidig och god dialog med provningsmyndigheten ökar förutsättningarna för en effektiv handläggning.

Länsstyrelsen konstaterar också att åtgärder inom områden med skyddad natur fortsatt kräver provning med tillstånd, dispens eller samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Länsstyrelsen har begränsade resurser för handläggning varför en effektivisering av provningen också ställer krav på ökad tilldelning av resurser till länsstyrelserna.

För att förenkla och förkorta provningsprocesser ser länsstyrelsen en möjlighet att reglera för maxgränser för hur länge en provningsprocess kan pågå. Detta skulle även fungera som en signal om behovet att samtliga aktörer tar ansvar för processen. En sådan reglering skulle även minska problematiken med äldre

tillståndsprocesser som hanteras utifrån en föråldrad lagstiftning, något som inte är önskvärt utifrån vikten av en samordnad tillståndsprocess som är anpassad till vår tids krav på miljöhänsyn, den pågående energiomställningen och de klimat- och energipolitiska målen. Som nämnt ovan är det dock viktigt att resurser tillsätts för de myndigheter som får utökade uppgifter i enlighet med förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på betänkandets förslag att länsstyrelsen bör få besluta om markåtkomst. Länsstyrelsen instämmer i betänkandets bedömning att förslaget kan gynna andelen decentraliserad produktion och förnyelseärenden. Länsstyrelsen betonar dock vikten av att resurser tillsätts i förhållande till uppdragets omfattning. Annars riskerar den väntade tidsvinsten med förslaget försvinna på grund av bristande resurser inom länsstyrelsen.

Översyn av koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status

De övergripande målen för utredningens direktiv är att lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt.

I detta sammanhang borde elnätets resiliens fått en större tyngdpunkt i utredningens förslag, eftersom elnätet dels är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle samt att det är en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvaret.

Detta ska också ses i ljuset av att det svenska elnätet är sårbart och förmågan att hantera hot mot landets säkerhet måste öka. Sverige befinner sig i ett nytt säkerhetspolitiskt läge som bland annat manifesteras av att regeringen har beslutat att den svenska totalförsvarsplaneringen ska återupptas.

Vidare kunde det vara lämpligt att tydligare inkludera och bedöma vilka effekter förslagen får i en utvecklad omvärldsanalys eftersom det svenska elsystemet är tätt sammankopplat med angränsande länder, särskilt Norge, Danmark och Finland, men även med Tyskland, Polen och Litauen.

Länsstyrelsen anser också att det pågående arbetet med riksintresse för totalförsvarets civila delar bör beskrivas inom ramen för betänkandet. Arbetet med kriterier för vilka verksamheter som kan anses vara av betydelse för totalförsvaret pågår och är relevanta för betänkandets frågeställningar. Det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som har ett bemyndigande att identifiera mark- och vattenområden som behövs för anläggningar som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila del. MSB ska också, bland annat genom länsstyrelserna, stötta och bevaka hur övriga mark- och vattenområden av

intresse för totalförsvaret, det vill säga de allmänna intressena, tillgodoses i beslut om mark- och vattenanspråk.

Länsstyrelsen tillstyrker ett krav på att den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige i enlighet med betänkandets förslag. Det behöver dock tydliggöras hur långt ett sådant krav sträcker sig avseende kontrakterade entreprenörer. Det finns i sig inga garantier för att drift av ledningar kommer att utföras av svensk, eller säkerhetsklassad, personal enbart utifrån att en driftcentral är placerad inom landets gränser. För att det föreslagna kravet ska vara genomförbart krävs den typ av krav som handlar om bedömning av koncessionsinnehavarens, inklusive anställdas och inhyrd personals, lämplighet utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv. Exempelvis kan behovet av säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA) behöva beaktas.

Länsstyrelsen delar betänkandets uppfattning att koncessionsbeslutens status behöver stärkas. Länsstyrelsen anser dock att det behöver förtydligas i vilket avseende som förbud inte får meddelas med stöd av miljöbalken mot en koncessionerad ledning. I betänkandet framgår att den nya paragrafen 5b § i ellagen (1997:857) syftar till att säkra att ledningar om minst 130 kilovolt med stöd av nätkoncession inte ska kunna förbjudas med stöd av miljöbalken. Resonemanget grundar sig i att koncessionerade ledningar i dagsläget inte har något skydd mot ett ingripande med stöd av miljöbalken avseende störningar som kan uppstå. En tillsynsmyndighet kan således meddela föreläggande om flytt eller ändring av ledning med hänsyn till den olägenhet eller fara för människors hälsa som kan uppstå av elektromagnetiska fält. Det behöver därför förtydligas i lagtexten vilka paragrafer i miljöbalken som inte kan förbjuda ledningar som anläggs med stöd av nätkoncession i enlighet med lagändringens syfte.

Om den nya paragrafen 5 b § ska gälla krävs även att störning och skyddsavstånd från elektromagnetiska fält är utrett och klarlagt i koncessionsärenden så att olägenhet eller fara för människors hälsa inte uppstår. Då det i dagsläget saknas tillräckligt underlag för bedömning av vilka rikt- eller gränsvärden för elektromagnetiska fält som ska gälla vid en sådan bedömning bör vägledning eller förordnande tas fram av Energimarknadsinspektionen (eller annan myndighet). Samtliga aktörer på marknaden bör utgå från samma rikt- eller gränsvärden för elektromagnetiska fält vid bedömningen av fara för människors hälsa och/eller bedömning av olägenhet i koncessionsärenden.

I plan- och bygglagens (PBL) 2 kap. 5 § framgår att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet. I betänkandet föreslås att Boverket bör förtydliga hur denna paragraf ska tillämpas för att intressekonflikt inte ska uppstå mellan nybyggnation och ledningar med nätkoncession. Därmed bedömer betänkandet att lagändring i annan lagstiftning inte nödvändig.

Länsstyrelsen instämmer att tillämpningen av plan- och bygglagen avseende nybyggnation nära kraftledning kan förtydligas av Boverket. Länsstyrelsen anser dock att frågan är mer komplex då det saknas rikt- eller gränsvärden för vad som är en olägenhet eller fara för människors hälsa. Vilka skyddsavstånd och riktvärden som ska tillämpas i frågan behöver därför tas fram och framgå i föreskrifter eller vägledningar för prövning av plan- och bygglovsärenden. En sådan föreskrift eller vägledning bör även ligga till grund vid bedömning av lämpliga bostadsfastigheter i fastighetsbildningsärende som regleras av fastighetsbildningslagen (FBL). Riktlinjer för säkerhetsavstånd och riktvärden för elektromagnetiska fält i bedömningen av människors hälsa och olägenhet är därför nödvändigt för att olika lagar i samhällsbyggnadsprocessen ska kunna tillämpas i enlighet med de lagändringar som föreslås i betänkandet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Peter Molin med samhällsplanerare Unni Karlsson som föredragande. Ärendet har föredragits för länsstyrelsens ledningsgrupp. I den slutliga handläggningen har också kris- och beredskapsstrateg Simon Härenstam och miljöhandläggare Lena Kulander medverkat.

Peter Molin
Länsråd

Unni Karlsson
Samhällsplanerare

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.