



Regeringskansliet

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

Er beteckning: I2019/01809/E

### Sammanfattning

Länstyrelsen Östergötland tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Dock önskar Länstyrelsen en tydligare ansats för långsiktig planering av hur elnäten ska utvecklas för att tillgodose samhällets framtida behov, vilket skulle underlätta även den efterföljande prövningen av koncessioner. Länstyrelsen ser det som särskilt viktigt att totalförsvarets behov vägs in i ett sådant sammanhang. Länstyrelsen delar utredningens slutsatser att nuvarande system med koncessioner för linje och område bör behållas med vissa modifieringar som kan bidra till en effektivare myndighetshantering. Vidare anser Länstyrelsen att kompetenshöjande insatser behöver göras för att förbättra kvaliteten och effektiviteten, inte minst gällande miljöfrågornas behandling i aktuella prövningsprocesser. Länstyrelsen efterlyser vidare ett uppdrag till berörda myndigheter om att klarlägga de elektriska magnetfältens hälsopåverkan med sikte på att ta fram generellt användbara riktlinjer. Det skulle förbättra effektiviteten i processerna eftersom dagens hantering inrymmer för stora osäkerheter kring dessa frågor.

### Övergripande synpunkter

Länstyrelsen ser det som mycket angeläget att se över aktuella regelverk för att på ett effektivt, rättssäkert och miljömässigt hållbart sätt stärka möjligheten till goda elleveranser. Detta inte minst på grund av de målsättningar som ställs upp inom den statliga klimatpolitiken och elproduktionens nya geografi. De frågor kring tillståndsprocesser m.m. som utredningen har behandlat är viktiga men vi hade gärna sett att utredningen tydligare lyfte behovet av en långsiktig planering för vidmakthållande och utveckling av elnäten. Länstyrelsen anser att detta saknas i utredningens resonemang. Ett sådant perspektiv är inte minst viktigt med tanke på elnätens betydelse som grundläggande infrastruktur, både i allmänhet och från ett totalförsvarsperspektiv.

I de frågor som behandlas bedöms utredningen vara väl genomarbetad och belyser frågeställningarna på ett mångsidigt sätt i syfte att möta framtida utmaningar utifrån energiöverenskommelsen. Utredarens uppdrag har i huvudsak varit att föreslå åtgärder för att förenkla för energisektorns aktörer. Fungerande elleveranser är så som tydligt framhålls i utredningen en grundläggande infrastruktur.



## Synpunkter på utredningens förslag

### Kapitel 4 Koncessionsplikten och regleringen av elnät

*Länsstyrelsen tillstyrker att nuvarande regler med koncessionsplikt och koncessionsformer behålls i princip som idag. De ökande ambitionerna för elektrifiering och att säkerställa robusta elnät ställer nya krav på att snabbt kunna förnya, förstärka och vidareutveckla de befintliga elnäten. Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser att det nuvarande systemet är för långsamt och stelbent, varför en ökad flexibilitet behöver eftersträvas. Att enbart snabba upp och förenkla hanteringen leder dock, enligt Länsstyrelsen, inte till en önskad utveckling. Utredningen borde i dessa frågor ha tagit fasta på behovet av att aktörerna - både myndigheter och nätägare/koncessionshavare - får ett tydligare ansvar för att förnya elnäten på ett sätt som möter framtidens behov. Länsstyrelsen anser att dessa perspektiv saknas i utredningens resonemang. Frågan har betydelse bland annat för vilka ledningar som bör få byggas inom ramen för områdeskoncession. Frågan kommenteras närmare under avsnitt 5.4.1 nedan.*

#### 4.3.1 Undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas

*Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Nätmyndigheten ges möjlighet att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession. Åtgärden bör kunna medverka till förenklingar. Av stor betydelse är här att åstadkomma förenklingar som stödjer anpassning av elnäten för elektrifierade transporter och utveckling av lokalnät. Så som framgår i utredningen är det viktigt att undantag ska göras med beaktande av effekterna på elmarknadens funktion. Länsstyrelsen anser vidare att förslaget, om det införs, behöver följas upp.*

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att Nätmyndigheten bör komplettera de föreskrifterna med en handbok om undantag från kravet på nätkoncession.

#### 4.3.2 Utökad dispensmöjlighet

*Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Nätmyndigheten, om särskilda skäl finns, ska kunna ge dispens från koncessionsplikten. Med tanke på komplexiteten i förestående förändringar i regelverken så är det bra om dagens dispensmöjligheter breddas. Även den delen bör följas upp.*

#### 4.4.1 Beroendet mellan koncessionsinnehav och övrig reglering i ellagen bör tas bort

*Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag. Åtgärderna som gäller överföringsskyldighet, leverans kvalitet och avbrottsersättning är särskilt angelägna. Länsstyrelsen instämmer också i att terminologin behöver göras mer enhetlig.*

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

*Länsstyrelsen tillstyrker att koncessionshavaren i vissa fall ska kunna aktualisera en ändring eller justering av en befintlig koncession även om det inte har gått 40 år sedan nätkoncession meddelades. Åtgärden bör kunna bidra till att mer ändamålsenliga elnät kan utvecklas. Länsstyrelsen framhåller att även miljöskäl kan påkalla ändringar eller justeringar av tidigare meddelade koncessioner.*

#### 4.5.3 En nätkoncession bör kunna återkallas om den inte behövs

*Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Med tanke på framtidens behov och de förändringar av regelverken som planeras framstår det som självklart att en sådan möjlighet behöver finnas.*



## Kapitel 5 Prövningsordningen för elledningar

*Länsstyrelsen delar utredningens övergripande slutsatser att nuvarande prövningsordning i grunden bör behållas men att den behöver vidareutvecklas för att åstadkomma ökad rättssäkerhet och effektivitet. Särskilt vill Länsstyrelsen framhålla att elnätsutbyggnad är en del av en samhällsbyggnadsprocess som kräver god framförhållning hos nätföretag, myndigheter, kommuner, regioner med flera. Länsstyrelsen hade gärna sett att dessa frågor hade behandlats ytterligare av utredningen, särskilt frågan om hur den kommunala översiktsplaneringen behöver fånga upp långsiktiga behov för elnätens utveckling.*

### 5.3 Prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten är bättre än separata miljötillstånd

*Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser att nuvarande ordning med prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten bör kvarstå. Dock ser vi att det finns behov att fortsatt utreda hur en prövningsmässig integrering av miljöfrågorna i samband med koncessionsprövning av elnät bör ske. Utredningen belyser olika aspekter på prövningen av nätkoncessioner för linje ur miljösynpunkt. Utredningen konstaterar att det ur ett strikt miljörettsligt perspektiv bör prövningen ske hos miljöprövningsdelegationen. Att idag fullt ut gå över till att pröva elnäten som tillståndspliktiga miljöfarliga anläggningar bedöms dock inte ge en ändamålsenlig hantering då prövning av elnätens ändamålsenlighet i så fall skulle behöva ske i en parallell process.*

Länsstyrelsen bedömer att de frågeställningar om tillståndsprövning och koncession som belyses i denna utredning tyder på att om man ska åstadkomma en förenkling för infrastrukturprojekten kan det behöva utredas ytterligare hur olika former av prövningar ska genomföras för att få likartade processer och för att andra intressen också får tillräckligt utrymme. Det behöver finnas en harmoni i systemet från prövning, koncession och genomförande. Därför kan frågan fortsatt behöva utredas vidare.

Länsstyrelsen saknar också en grundligare beskrivning rörande kulturmiljölagen och hur skyddade lämningar, bebyggelse och områden berörs eller hanteras. Där kulturmiljölagen (KML) uppmärksammas tycks resonemangen främst beröra fornlämningar. Länsstyrelsen vill framhålla att KML berör också byggnadsminnen (3 kap) och kyrkliga byggnadsminnen (4 kap), inga av dessa omnämns i texten. Grundtanken verkar vara att detta hanteras av länsstyrelserna inom ramen för MKB, miljöprövning eller samråd enligt miljöbalken. Vill man uppnå effekter vore det dock bra att också lyfta fram såväl problem som hur man kan arbeta med kulturmiljöfrågorna i processen så att också dessa hanteras på ett sätt som är bra för såväl de som arbetar med projekten som för kulturmiljöerna. Avsaknaden av dessa perspektiv gör att dessa frågor riskerar att missas i processarbetet och därmed bli bromsklossar senare i arbetet. Ett exempel är om Nätmyndigheten har kompetens att analysera kulturmiljöer och påverkan på dessa i samband med miljöprövningar.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser att det finns potential att vidareutveckla koncessionsprövningarna för både större effektivitet och för att bättre ta hand om de krav som följer av miljöbalken. De nya reglerna om miljöbedömningar kan bli ett viktigt stöd för detta. Länsstyrelsen vill också trycka på vikten av att myndigheter och kommuner samordnar sina insatser vid hantering av elnätsanläggningar som omfattas av koncession.



#### **5.4.1 Regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område**

*Länsstyrelsen tillstyrker med tvekan förslaget att ledningar i regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område.* Förslaget innebär i realiteten att fler och större ledningar än idag kommer att byggas utan föregående prövning av allmän lämplighet, miljöhänsyn och samhällsekonomisk nytta. Länsstyrelsen stödjer intentionerna att planeringen görs administrativt enklare men vill samtidigt framhålla vikten av att elnäten byggs ut med sikte på god resurshushållning och samordning mellan olika berörda intressen, där nytta kan vägas mot kostnader och olägenheter. Detta är viktigt för samhällsbyggandet såväl som för jord- och skogsbruket eller annat nyttjande av areella resurser. Länsstyrelsen anser därför att en reform där färre enskilda ledningar ställs under grundlig lämplighetsprövning i så fall behöver förenas med en ordning där prövningen av områdeskoncessioner enligt ellagen 2 kap 2§ görs på ett mer ingående och transparent sätt som säkerställer både långsiktig ändamålsenlighet och anpassning till förekommande miljövärden. Länsstyrelsen, kommunen och andra allmänbevakande instanser bör göras mer delaktiga i dessa processer. Det skulle leda till vissa ökade kostnader men sannolikt också bättre förankring och förutsägbarhet till nytta för både nätägaren och samhället. Länsstyrelsen anser att dessa frågor behöver studeras och övervägas ytterligare innan förslaget förs vidare.

#### **5.5.1 Länsstyrelsen bör få besluta om markåtkomst**

*Länsstyrelsen instämmer i förslaget att länsstyrelsen bör få rätt att besluta om rätt till tillträde till en fastighet för detaljprojektering och markundersökning om det behövs för att precisera ledningssträckningen eller vilken påverkan verksamheten får på miljön. Åtgärden bedöms vara nödvändig för att säkerställa en så ändamålsenlig och miljömässigt väl anpassad ledning som möjligt i samband med prövning av elkoncession för linje.*

Länsstyrelsen delar också slutsatserna i avsnitt 5.5.2 om att byggandet av en ledning inte ska få påbörjas innan prövning har skett.

#### **5.6 Den som vill bedriva vattenverksamhet bör ha rådighet**

*Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras.*

## **Kapitel 6 Koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status**

#### **6.2.1 Prövningen av en lednings allmänna lämplighet bör förtydligas**

*Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om prövning av en lednings allmänna lämplighet.* När förändringar i elnäten sker föregås det av bland annat en samhällsekonomisk analys. Vid den samhällsekonomiska analysen är det viktigt att även totalförsvarskritiska aspekter vägs in. Exempelvis hur elförsörjning till samhällsviktiga funktioner säkras, både ur effektbehov och tillgänglighet. Länsstyrelsen ser detta som angeläget.

#### **6.2.2 Bedömningen av miljöpåverkan fyller sitt syfte**

*Länsstyrelsen tillstyrker att nuvarande ordning med miljöprövning kvarstår.* I sammanhanget ska framhållas vikten av att koncessionsprövningarna behöver vidareutvecklas för att bättre ta hand om de frågor som följer av miljöbalken. För detta krävs ökad kunskap hos berörda aktörer och bättre kvalitet i processerna. Vidareutveckling av MKB-instrumentet kan vara en viktig del av detta.



### **6.2.3 Bedömning av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad**

*Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.* Det är positivt med ett funktionskrav ur ett totalförsvarsperspektiv på att drift av ledning eller ledningsnät ska ske från Sverige. Genom ett sådant krav ökar möjligheterna att säkra elförsörjningen och skapa ett gemensamt synsätt på hur försörjningen till samhällsviktiga funktioner säkerställs. Här finns det ett fortsatt utredningsbehov, bland annat om prövning av nätföretagets lämplighet.

Analyserna bör kunna ske för enskilda linjer/områden men också som ett led i olika större utvecklingsarbeten.

Ett led i genomförandet av miljölagstiftningen är tillsynen. Det finns ett behov av myndigheternas tillsyn av hur villkor och hänsynsregler efterlevs i genomförande och drift även när det gäller olika former av infrastruktur.

### **6.3.1 Koncessionsbeslutets ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken bör stärkas**

*Länsstyrelsen avstyrker förslaget att ledningar, som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kV, ska inte med stöd av miljöbalken få förbjudas avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet.* En förutsättning för att en sådan regel ska fungera är att grundläggande krav i miljöbalken har vägt tungt vid koncessionsprövningen. Ytterligare ett krav är att nödvändiga beslut om områdesskydd i 7 kap och artskydd i 8 kap miljöbalken i så fall har hanterats parallellt med koncessionsprövningen. Frågan behöver utredas ytterligare. En möjlighet som bör övervägas är att på liknande sätt som i Väglagen (1971:948) och Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg inkludera prövningen av strandskydd och generell biotopskydd i koncessionsprövningen. Frågan behöver således utredas ytterligare.

I utredningen ifrågasätts ingripande med miljöbalkens tillsynsregler och det visas bl.a. exempel på att kraftledningsstolpar i efterhand fått flyttas något tiotal meter till en ansenlig kostnad för nätägaren. Dessa ingripanden förefaller inte stå i strid med syftet med linjedragningen eller utnyttjandet av ledningen. Länsstyrelsen anser att med en grundligare prövning och samordning i tidigare skeden hade sådana krav och merkostnader kunnat undvikas. Erfarenhet från miljöbedömningar i miljöbalksprövningar och från tillsynen visar att det kan behövas mindre korrigeringar i samband med genomförandet av verksamheter och åtgärder. De nämnda exemplen bör därför inte tas till intäkt för att helt begränsa tillämpningen av miljöbalkens tillsynsregler för ingripande i situationer där det är befogat och rimligt.

Mycket av den osäkerhet som råder kring myndigheternas hantering av elledningar beror på oklarheter kring de elektriska magnetfältens hälsopåverkan. För en effektiv myndighetshantering är det betydelsefullt att samhället får ökad kunskap i dessa frågor. Länsstyrelsen anser därför att regeringen behöver ta fortsatta initiativ för att berörda myndigheter genomför samordnade insatser för att öka kunskapen om de elektriska magnetfältens hälsosfarlighet med sikte på att utfärda generellt tillämpbara riktlinjer.

### **6.3.2 Miljöorganisationernas rätt att överklaga koncessionsbeslut enligt ellagen bör utökas.**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att miljöorganisationer ska få överklaga ett beslut om nätkoncession oavsett längd och spänningsnivå.



### 6.3.3 Behovet av ändringar i övrig lagstiftning

Länsstyrelsen instämmer med tvekan i slutsatsen att ändringar inte behövs i plan- och bygglagen för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningarna och nybyggnation. Länsstyrelsen vill här påpeka att reglerna för hur bebyggelse kan eller bör planeras i anslutning till kraftledningarna idag är tämligen otydliga. Det är förknippat med bland annat ovan nämnda osäkerheter kring påverkan från magnetfält. Däremot tillstyrker Länsstyrelsen förslaget att Boverket ges i uppdrag att förtydliga hur regelverken ska tillämpas korrekt. Åtgärden bör följas upp. Om inte Boverkets vägledande insatser ger tillräcklig klarhet utesluter inte Länsstyrelsen att lagändringar senare kan komma att behövas. Länsstyrelsen vill här också lyfta behovet av att kommunerna ges möjlighet att lyfta frågor om elnätens utveckling i sin översiktsplanering, vilket kräver engagemang från fler statliga myndigheter än Boverket. Dessa frågor är idag mycket svagt utvecklade men behöver förbättras i framtiden.

### Kapitel 10 Konsekvenser

Länsstyrelsen delar i huvudsak utredningens slutsatser. I delar som innebär utökade arbetsuppgifter för länsstyrelserna förutsätts att tillräckliga resurser tillförs.

### Övriga synpunkter

Med anledning av elnätens betydelse i ett säkerhets- och totalförsvarsperspektiv bör det ske ett arbete kring vilka handlingar i aktuella ärenden som kan vara öppna offentliga handlingar samt vilka som har ett behov av sekretesskydd.

Länsstyrelsen anser att det behövs en samlad kompetensutvecklingsinsats för planering och prövning av elnätutbyggnad. Insatsen bör rikta sig till såväl elnätsägare som myndigheter och kommuner.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tf länsråd Sten Olsson med samhällsbyggnadsdirektör Jan Persson som föredragande. I beslutet har också miljöskyddshandläggare Thomas Lindvall, naturvårdshandläggare Kerstin Kempe, lantbrukskonsulent Anders Eliasson, bitr. länsantikvarie Magnus Reuterdahl samt krisberedskapshandläggare Håkan Dahm deltagit.

Sten Olsson  
Tf. länsråd

Jan Persson  
Samhällsbyggnadsdirektör

### Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).