

Moderna tillståndsprocesser för elnät - SOU 2019:30

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar utredningens bedömning att den generella koncessionsplikten för starkströmsledningar bör behållas och att undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas.
- SKL avstyrker utredningens förslag att koncessionspliktiga ledningar som inte har någon extern kund inte ska ha anslutningsskyldighet, och förordar istället en annan lösning.
- SKL tillstyrker förslaget att utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område, att vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska redovisas som regionnät och att länsstyrelsen bör få besluta om tillträdesrätt för den markundersökning som krävs för att precisera ledningssträckningen, men föreslår för det sistnämnda en justering.
- SKL avstyrker förslaget om vattenrättslig legal rådighet för starkströmsledning, i sin nuvarande utformning.
- SKL avstyrker krav på att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska bifogas ansökan för transmissionsledningar.
- SKL avstyrker att koncessionsbeslutets rättsliga status förstärks på förslaget sätt, och föreslår en annan lösning.

Förbundets ställningstagande

SKL anser allmänt att det är angeläget att effektiva åtgärder vidtas för att komma till rätta med de kapacitetsproblem som finns i det svenska energisystemet och att en reformering av vissa regler kan bidra till detta.

Koncessionsplikten och regleringen av elnät

SKL delar utredningens bedömning att den generella koncessionsplikten för starkströmsledningar bör behållas och att undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas.

SKL avstyrker utredningens förslag att nätmyndigheten ska få ett generellt bemyndigande att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession. Sådana undantag regleras i dag i förordning. Det är bara genom beredning och beslut hos regeringen som en allsidig belysning av föreskrifterna med utrymme för politiskt inflytande kan säkerställas. Även om reglering genom föreskrifter kan övervägas i vissa fall, på detaljnivå eller om det handlar om mera tekniska frågor, anser SKL att det inte finns tillräckliga skäl för att, utan begränsning, överföra hela bemyndigandet

att föreskriva om undantag från koncessionsplikten från regeringen till nätmyndigheten (se om dessa frågor bl.a. prop. 1973:90 s. 320 och prop. 1975:8 s. 45). Det är en annan sak om det går att utforma bestämmelsen så att den tydligare kommer att avse bara föreskrifter om undantag för vissa områden eller i vissa avseenden.

SKL avstyrker utredningens förslag att koncessionspliktiga ledningar som inte har någon extern kund inte ska ha anslutningsskyldighet. Förslaget är ett avsteg från den grundläggande anslutningsskyldigheten i ellagen och riskerar att drabba t.ex. vindkraftsbolag som vill ansluta sig till en ledning, som en konkurrensnackdel. SKL förordar i stället den lösning som föreslås i det särskilda yttrandet av experterna Bengt Johansson och Roland Liljegren som går ut på att Energimarknadsinspektionen får bestämma hur stor del av ellagens reglering som ska tillämpas.

Prövningsordningen av elledningar

SKL anser att utredningen inte helt besvarar frågan om prövning enligt miljöbalken skulle underlätta och snabba upp tillståndprocessen för elnät. Ett miljöbalkstillstånd för miljöfarlig verksamhet kan inte utan vidare läggas till stånd för ledningsrätt, som nätbolagen behöver i de fall det inte gått att komma överens med fastighetsägare. Frågan om det problemet kunnat åtgärdas inom ramen för miljölagstiftningen besvaras inte helt av utredningen. SKL anser att de överväganden som ligger till grund för att behålla nuvarande ordning inte är helt övertygande.

Både behovet av utredningen och vissa av utredningens förslag har Lantmäterimyndighetens långa handläggningstider som bakgrund. De långa handläggningstiderna skapar för övrigt problem inom fler områden än för byggandet av elledningar (fastighetsförsäljning, bostadsbyggande, vatten och avlopp m.m.). Enligt SKL är det angeläget att regeringen tar dessa problem på allvar och ser över vad som redan inom dagens lagstiftning och resursfördelning kan göras för att underlätta för lantmäterimyndigheten att hantera sitt uppdrag. I sammanhanget bör också uppmärksammas att mark- och miljödomstolarna aviserat längre handläggningstider för de kommande åren, vilket riskerar att ytterligare fördröja angelägna projekt.

SKL tillstyrker förslaget att utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område. Syftet är att underlätta utbyggnaden av elnätet på spänningsnivåer över 20 kV för att minska behovet av tidsåtgång för koncessionsprocesser. Förslaget innebär att ledningar skulle kunna byggas utan den allmänna lämplighetsprövning som en koncessionsprövning innebär. Ledningarna skulle fortfarande prövas miljörettsligt, beroende på vilken miljöpåverkan ledningen har i den enskilda sträckningen och för berörda fastighetsägare som inte godtar ledningsrätten prövas lämpligheten i beslut enligt ledningsrättslagen. Även om SKL anser att det även för de lägre spänningsnivåerna är viktigt med en samlad lämplighetsprövning, som kan hantera avvägningar mellan konkurrerande

markanvändningsanspråk, behöver åtgärder vidtas för att underlätta kapacitetsutbyggnaden. Utredningens förslag utgör ett viktigt bidrag för att underlätta utbyggnaden.

SKL tillstyrker förslaget om att vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätområde ska redovisas som regionnät. Genom att fler ledningar kommer att omfattas av nätkoncession för område blir det en förenklad tillståndsprocess.

SKL tillstyrker utredningens förslag om att länsstyrelsen bör få besluta om tillträdesrätt för den markundersökning som krävs för att precisera ledningssträckningen, eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön. Detaljprojektering bör anses innefattas i det ändamål för vilket markundersökning som beslutas. SKL föreslår därför att begreppet ”detaljprojektering” utmönstras ut paragrafen.

SKL avstyrker förslaget om vattenrättslig legal rådighet för starkströmsledning i sin nuvarande utformning. Förslaget innebär en avvikelse från de situationer som i dag ger legal rådighet där det finns ett tydligt allmänt ändamål jämfört med vad som prövas genom koncessionen. SKL anser att en eventuell legal rådighet bör snävas in för att bättre passa systematiken.

Översyn av koncessionspliktens omfattning och rättsliga status

Utredningen föreslår ändringar i syfte att prövningen av den allmänna lämpligheten för att få koncession ska förtydligas, vilket innebär krav på att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska bifogas ansökan för transmissionsledningar. Även om prövningen av den samhällsekonomiska nyttan är viktig, inte minst från ett perspektiv när konkurrens om markanvändning råder, så måste kraven på underlag vara rimliga och inte påverka processtiden i stort. SKL avstyrker därför förslaget.

SKL tillstyrker att den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige.

SKL avstyrker att koncessionsbeslutets rättsliga status förstärks på föreslaget sätt. Förslaget innebär att ledningar som med stöd av nätkoncession används med en spänning om minst 130 kV, inte med stöd av miljöbalken ska få förbjudas avseende den funktion, den sträckning eller i det huvudsakliga utfarande som anges i koncessionsbeslutet. Beslutet kommer enligt sin utformning att tillämpas på ledningar över angiven spänningsnivå, oavsett när de byggdes och avses ersätta den rättskraft enligt miljöbalken som verksamheter som prövas enligt balken får genom sitt tillstånd. Miljöbalkens rättskraft gäller bara för de frågor som prövats i tillståndet och har lagreglerade inskränkningar genom möjlighet till återkallelse och ändring i vissa fall (24 kap. miljöbalken). Förslaget kan jämföras med den begränsning för ingripande mot buller som infördes i miljöbalken 26 kap. 9 a § miljöbalken genom en lagändring 2014. Den begränsningen gäller bara för planer där bullerberäkningar har gjorts och medger ingripande från miljömyndigheten om det finns synnerliga skäl.

Även om hälsopåverkan från magnetfält är annorlunda än den från buller är den föreslagna regeln påtagligt inskränkande genom att den omfattar ledningar oavsett när de fått koncession och vilken prövning som då gjordes och oavsett vilka problem som uppstår för de närboende.

Även om antalet avgöranden som inneburit flytt- eller ändringskrav har varit begränsat, förstår SKL nätbolagens oro för att sådana krav kan medföra omfattande kostnader och konsekvensen att en borttagen ledning av nödvändighet måste återuppföras på en annan plats i närheten. SKL föreslår därför att ingripandemöjligheten enligt 26 kap. miljöbalken bör kompletteras med en begränsning som anger att i fråga om påverkan från en ledning som med stöd av nätkoncession används med en spänning om minst 130 kV får förelägganden eller förbud endast meddelas om det föreligger synnerliga skäl. Vid en sådan bedömning bör särskilt beaktas behoven av elförsörjning och driftsäkerhet och, vid krav på flytt, även inverkan till följd av den nya lokaliseringen av ledningarna. Frågor om avvägning mot kostnader m.m. sker redan med stöd av 2 kap. 7 § miljöbalken, men en ytterligare kvalifikationsgräns framstår som motiverad mot bakgrund av elsystemets särprägel och viktiga samhällsfunktion.

Vad gäller miljöorganisationernas klagorätt har Mark- och miljööverdomstolen i en dom den 26 mars 2019 (M 2080-18) kommit fram till att dagens bestämmelse i ellagen inte uppfyller Århuskonventionen och bestämt att en förening som inte omfattades av lagtexten skulle ges klagorätt. Mot den bakgrunden kan utredningens förslag, som SKL ser det, närmast uppfattas som en formalitet. SKL har därför inget att erinra mot utredningens förslag.

Ändrade regler för samredovisning

SKL har inget att erinra mot förslaget att kravet på geografisk närhet för samlad redovisning tas bort, om inte områdena sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet (3 kap. 3 §). Genom att kravet ligger på nätkoncessionshavare ställs krav på samredovisning, på bolagsnivå vilket normalt fungerar för de kommunala bolagen.

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knape
Ordförande