

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Infrastrukturdepartementet

Att. Filip Vestling
i.remissvar@regeringskansliet.se
filip.vestling@regeringskansliet.se

Datum:
2019-10-30

Kontakt: Peter Takács
E-mail: Peter.Takacs@vattenfall.com

Telefon: 0706-185745

Diarienummer: I2019/01809/E

Remissvar avseende Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)

Vattenfall AB (Vattenfall) har valt att nyttja möjligheten att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Vattenfall välkomnar och är mycket positiv till att en översyn har gjorts av regelverket om nätkoncessioner.

Allmänt

Utmaningarna är stora för den framtida svenska elmarknaden. Förutom att elsystemet i allt högre grad kommer att baseras på förnybara och intermittenta energikällor, så förväntas förbrukningen öka betydligt snabbare än vad Svenska kraftnät och elnätsföretagen har möjlighet att genomföra nödvändiga förstärkningar. Idag byggs stora elintensiva industrier på väsentligt kortare tid än vad det tar att anlägga en ny regionnäts- eller stamnätsledning. Kapacitetsbehovet i storstadsområden växer likaså i snabb takt, drivet av kraftigt ökande bostadsbyggande och den pågående urbaniseringen samt av utvecklingen av laddinfrastruktur för fordon. Samtidigt ser vår eldistributionsverksamhet ökade kapacitetsproblem i dessa regionala tillväxtområden, vilket leder till utmanande driftsituationer.

Det råder en bred enighet inom branschen att en betydande utbyggnad av elnäten är en förutsättning för att möjliggöra energiomställningen och i förlängningen uppfyllandet av Sveriges klimatmål. Att korta ned ledtiderna för elnätsinvesteringar är därmed bli avgörande för att klimat- och samhällsutvecklingen ska kunna fortgå mot fossilfritt.

Kort om författningsförslagen

Ett antal av förslagen i remitterad utredning kommer kunna bidra till en något snabbare utbyggnadsprocess för elnät, men dock inte på en generell nivå utan endast för vissa utföranden under rätt omständigheter. Vattenfall anser att betydligt mycket mer måste göras för att inte elnäten ska hindra utvecklingen mot att nå Sveriges klimatmål. Därmed hoppas vi att denna utredning bara är ett första steg av åtgärder för att möjliggöra en snabbare elnätsutbyggnad.

Vidare vill Vattenfall påtala problemet med att koncessionsbeslut i Sverige inte vinner laga kraft i dess rätta bemärkelse, utan det finns ofta en möjlighet att överklaga lång tid efter det att beslutet meddelades. Detta är ett stort bekymmer och i förlängningen inte gångbart. Regelverket måste ändras så att koncessionsbeslut, liksom bygglovsbeslut enligt plan- och bygglagen, delges och kungörs samt att överklagandetiden sätts utifrån kungörelsedatumet.

Förslaget om att fler elledningar ska få byggas med stöd av nätkoncession för område är sannolikt enskilt det förslag i utredningen som har störst potential att åstadkomma kortare processer för att bygga ledningar. Dock finns en uppenbar risk att förslaget leder till en ökad belastning för Lantmäteriet – vilket i sin tur indikerar behovet av ökade resurser till Lantmäteriet. Vidare skulle Lantmäteriet behöva prioritera elnätsutbyggnad på samma sätt som Lantmäteriet prioriterar bredband och nya bostäder.

I utredningen föreslås även att Boverket i sin handbok om plan- och bygglagen förtydligar hur nuvarande regelverket ska tillämpas för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och ny bebyggelse. Vattenfall anser att detta är en så pass viktig fråga att ett sådant förtydligande bör införas i lagstiftningen genom en ändring av plan- och bygglagen.

Vattenfall är positiv till förslaget om att förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession (IKN) bör fastställas i föreskrifter, samt att föreskrifterna kompletteras med en handbok. Dock anser vi att det är av yttersta vikt att bemyndigandet från regeringen till Energimarknadsinspektionen avgränsas på så sätt att föreskrifternas tillämpningsområde i stort motsvarar dagens förordning.

I detta sammanhang vill Vattenfall särskilt framhålla att vi avråder från att införa ett nytt undantag för delning av energi inom ett IKN så som föreslås i avsnitt 4.3.1, detta då vi ser stora risker med förslaget. Framst ur ett konsumenträtts- och konkurrensperspektiv, men även ur ett EU-rättsligt perspektiv samt ur ett elsäkerhetsmässigt och nättekniskt perspektiv. Om departementet väljer att gå vidare med förslaget krävs en fördjupad konsekvensanalys av medförda effekter.

Nedan lämnar Vattenfall synpunkter och fördjupande kommentarer på delar av de föreslagna åtgärderna.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Cecilia Hellner
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden

Vattenfalls fördjupade kommentarer på *Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)*

4.3.1 Översyn av de generella undantagen från koncessionsplikt

Nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession (s.81)

Vattenfall är positiv till att förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession (IKN) istället föreslås fastställas i föreskrifter, samt att föreskrifterna kompletteras med en handbok. Vattenfall anser att bemyndigandet från regeringen till nätmyndigheten bör avgränsas så att föreskrifternas tillämpningsområde i stort motsvarar dagens förordning.

Vattenfall noterar att det idag är vanligt att två vindkraftparker med stöd av olika tillstånd enligt miljöbalken byggs alldeles intill varandra med ett IKN. Vattenfall förutsätter att föreskrifterna utformas så att vindkraftverken i sådana fall kan anslutas till varandra och till en gemensam anslutning till elnätet utan koncession

Utökat undantag för produktionsnät (s.85)

Vattenfall stödjer föreslagen gällande ett utökat undantag för produktionsnät. Detta kommer att underlätta vid anslutningar mellan vindkraftparker som då inte behöver linjekoncession. Samtidigt är det viktigt att utbredningen av dessa IKN är kontrollerbara eftersom det kan medföra omständigheter där andra närliggande fastigheter/kunder också behöver anslutning i området. Det blir då dyrt och orimligt att bygga parallella elnät för samma ändamål.

Nytt undantag för delning av energi (s.87)

Utredaren föreslår att det bör övervägas ett undantag som möjliggör överföring av förnybar elproduktion mellan anläggningar och byggnader, inklusive flerbostadshus. Vattenfall avstyrker förslaget då det finns en rad ofullkomligheter, främst ur ett konsumenträtts- och konkurrensperspektiv, men även ur ett EU-rättsligt perspektiv samt ur ett nättekniskt perspektiv.

Kunder som får sin el via ett sådant internt elnät är i praktiken avstängda från att köpa sin el på den fria marknaden eftersom de interna nätägarna inte har någon skyldighet att öppna sina nät för utomstående elhandlare. Vidare har dessa IKN-ägaren inte någon leveransskyldighet gentemot kunden annat än vad som följer av avtal mellan ägaren och kunden. Kunden kan inte heller klaga på ett oskäligt el- eller nätpris, eller andra villkor för överföring av el. Det konsumenträttsliga skyddet försvagas därmed avsevärt.

Utredaren påtalar att förslaget bör samordnas med genomförandet av reglerna om energigemenskaper i EU-lagstiftningen "Ren energi till alla"-paketet. Vattenfall är tveksam till om förslaget alls är förenligt med det nya Elmarknadsdirektivet i nyss nämnda EU-lagstiftning. Där fastslås att nätägaren av ett internt nät för energigemenskaper, vilka dessa nät kan anses utgöra, ska följa samma regelverk som en koncessionspliktig nätägare/DSO. Vidare framgår att en energigemenskap ska följa marknadsprinciper och att de inte får störa konkurrensen på marknaden. En kund ska alltid ha rätt att lämna energigemenskapen och få en anslutning till det koncessionspliktiga elnätet. Då uppstår

en situation där en anslutningskostnad till det koncessionspliktiga elnätet kan bli dyrt vilket gör att kunder i praktiken tvingas kvar i energigemenskapen.

Förslaget innebär även en rad nättekniska och elsäkerhetsmässiga problem då det riskerar medföra maskade lågspänningsnät, detta eftersom var och en av de sammankopplade anläggningarna har anslutningar till det koncessionspliktiga elnätet. I värsta fall matas de olika anläggningarna även av olika transformatorstationer vilket skulle innebära ökade kortslutningseffekter i lågspänningsnäten. Ett annat problem med det maskade lågspänningsnätet är att det kan ske transitering till andra kunder genom det koncessionsfria elnätet. Detta medför att om en anläggning även är producent så kan det se ut som att anläggningen producerar förnybar el ut på det koncessionspliktiga elnätet trots att det egentligen bara handlar om genomtransitering. Förslaget innebär även att det koncessionspliktiga elnätet kommer att behöva hantera komplicerade felbortkopplingar för att klara selektiviteten och troligen behöver elnätet byggas om för att klara de krafter som uppstår vid eventuella fel.

Utökat och förenklat undantag för fordons eller en trafikleds elbehov (s.89)

Vattenfall är positiv till förslaget som innebär en avsevärd förenkling av arbetet med elektrifiering av de tunga vägtransporterna och transportsektorn som helhet.

4.3.3. Möjligheten att söka bindande besked bör tas bort

Vattenfall anser det olyckligt om det bindande beskedet tas bort och anser att motivet att det skapar onödigt arbete för nätmyndigheten inte är tillräckligt starkt. De bindande beskeden skapar trygghet för mottagaren och om nätmyndigheten inte fattar några formella beslut så finns det inget naturligt forum för tolkning och tillämpning av bestämmelserna, det vill säga för vägledande praxisbildning.

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

Förslag: Koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen (s.103)

Förslaget avser att förenkla för mindre nätbolag, vilket Vattenfall i grunden inte motsätter sig, men föreslår istället att en lämpligare ordning vore att nätmyndigheten medger undantag från delar i regleringen. Det är främst anslutningsplikten som riskerar att innebära dels byggnation av onödiga ledningar, dels uteblivna investeringar i ny industri eller elproduktion. En anslutningsledning som är längre än "i omedelbar närhet" till det koncessionerade ledningsnätet kommer innebära att andra aktörer kan etablera sig utefter linjen. Om exempelvis en större industri uppför anslutningsledningen kan det utefter dess sträckning etableras elproduktion som lämpligast ansluter till ledningen, men där elproduktionen då riskerar anslutas till det koncessionerade nätet med en eller flera parallella kraftledningar.

Ett alternativ är att de kortare anslutningsledningarna till industri eller elproduktion innefattas av IKN-reglerna, medans anslutningsledningar som sträcker sig över längre distanser, och därmed över tid kan brukas av andra aktörer har kvar sin koncessionsplikt. Om externa kunder ansluts till ledningen kommer delar av eller alla skyldigheter enligt ellagen då läggas på aktören.

4.4.3 Kraven på leveranssäkerhet bör ändras i vissa fall

Vattenfall ser positivt på att det inte ska gå att ställa strängare krav i föreskrift än ellagens funktionskrav. Planeringstrappan togs fram i branschen för över 30 år sedan som ett verktyg i nätutformningen, vilken sedermera infördes i nätmyndighetens föreskrift år 2011 och då blev minimumkrav för hur nätet ska dimensioneras. En kund som inte behöver leveranssäkerhet motsvarande föreskriftskraven, eller kan ordna med reserv på annat sätt, får antingen en för hög anslutningsavgift eller så har kunden inte råd att etablera sin verksamhet. Till det har ett antal ledningar och anläggningar byggts för att uppfylla kraven som med en rimligare ansats kunnat utebli till samhällets och kundernas bästa.

I detta sammanhang vill vi dock uppmärksamma att ledningar i region- och stamnät ofta ingår i ett maskat system, där funktionen hos en ledning påverkar stora delar av det sammanhängande systemet. En avgörande fråga blir hur nätmyndigheten ska bedöma en lednings behov kopplat till detta.

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

Det är ett bra förslag med en anpassad prövning som möjliggör mindre justeringar av en lednings sträckning och utförande inom ramen för en befintlig nätkoncession för linje. För att ytterligare förenkla förfarandet och korta ledtider vid sådana justeringar menar Vattenfall att dessa borde kunna hanteras genom anmälan till nätmyndigheten, istället för ansökan, på motsvarande sätt som för anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöbalken.

Vattenfall ser även positivt på förslaget att införa en möjlighet för nätföretag att ansöka om ändring av en nätkoncession för linje även om det inte har gått 40 år sedan nätkoncessionen meddelades. Det nuvarande förfarandet innebär att när det t.ex. behöver göras en mindre justering av en lednings sträckning, beträffande en ledning som omfattas av nätkoncession för linje, så måste nätföretaget samtidigt återkalla den befintliga koncessionen delvis och söka ny koncession, vilket är både opraktiskt och resurskrävande. Förslaget innebär därför större flexibilitet och en något förenklad förvaltning av befintliga ledningar.

4.5.2 Möjlighet att överlåta delvis, sammanlägga och dela nätkoncessioner

Det är utmärkt att det tydliggörs att det är tillåtet med delöverlåtelse av linjekoncessioner och att det införs en bestämmelse om delöverlåtelse av områdeskoncessioner. Det också bra att möjlighet ges till att sammanlägga och dela nätkoncessioner. Sammantaget innebär bestämmelserna en ökad flexibilitet och en något förenklad administration för nätbolagen. Vattenfall tillstyrker därför förslaget.

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

Vattenfall delar utredarens bedömning att det i nuläget är att föredra att prövningen av både miljöpåverkan och allmän lämplighet kvarstår hos nätmyndigheten. En separat miljöprövning skulle innebära stor risk för längre handläggningstider (åtminstone under en övergångsperiod), vilket vore olyckligt med tanke på rådande kapacitetsutmaning i elnätet.

5.4.1 Regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område

Förslaget om att fler elledningar ska få byggas med stöd av nätkoncession för område är sannolikt enskilt det förslag i utredningen som har störst potential att åstadkomma kortare processer för att bygga ledningar. I likhet med vad som anges i utredningen är det

Vattenfalls erfarenhet att det generellt sett går betydligt snabbare att få nödvändiga tillstånd för att bygga en ledning med stöd av nätkoncession för område än nätkoncession för linje. Förslaget innebär även att nätmyndighetens resurser kan koncentreras på ledningarna med högst spänning, vilket vanligtvis är de ledningar som innebär störst påverkan på omgivningen. Det finns en uppenbar risk att förslaget leder till en ökad belastning för Lantmäteriet. Detta då andelen ledningsrättsärenden som ska avgöras utan stöd av föregående lämplighets- och lokaliseringsprövning hos nätmyndigheten kommer att öka. Vattenfall ser dock sammantaget positivt på att det införs en bestämmelse om s.k. regionnätsområden.

5.4.3 Ett nätföretag bör få låta andra nätföretag bygga ledningar inom lokalnätsområde

Vattenfall anser att förslaget är ett bra och rationellt sätt att hantera andra nätföretags ledningar som kan komma att korsa ett lokalnätsområde.

5.5 Reglerna om markåtkomst och ledningsrätt bör ändras för att förkorta processen

Utredningen lyfter två saker som problemområden idag; marktillträde för projektering och koncessionsbeslut som inte är tillräckligt precisa för att kunna ligga till grund för beslut om ledningsrätt. Vattenfall delar inte uppfattningen om koncessionsbeslut. Det är inte bristande detaljeringsgrad i koncessionsbesluten som är avgörande för att ledningsrättsprocessen tar lång tid; en lämplighetsprövning sker inte inom ramen för ledningsrättsförrättningen på samma vis som i koncessionsprövningen. Det är Lantmäteriet som sedan en längre tid har problem med resurser och Lantmäteriet prioriterar andra ärenden.

5.5.1 Länsstyrelsen bör få besluta om markåtkomst

Möjligheten för länsstyrelsen att besluta om tillträde finns redan idag, enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen. Det är svårt att se på vilket sätt utredningens förslag skulle underlätta eller förkorta tiden för den ofta utdragna process som tillträde för projekteringsarbete innebär i de fall en frivillig överenskommelse inte kan nås med berörda fastighetsägare.

5.5.2 Vissa arbeten och undersökningar är inte byggande av ledning

Vattenfall ser positivt på föreslaget förtydligande av att förundersökningsarbeten i syfte att definiera var en ledning ska byggas och vilken påverkan den får på miljön inte ingår i byggande av ledningen. Detta kan minska risken för att sådana undersökningar som behöver utföras före meddelad koncession förhindras med hänvisning till koncessionskravet.

5.5.3 Ledningsförrättningen bör delvis kunna inledas tidigare

Vattenfall håller med om utredarens bedömning att en ökad möjlighet till parallella processer hos nätmyndighet och lantmäterimyndighet skulle kunna leda till en förkortad projekttid fram till markåtkomst. En mindre restriktiv tillämpning av 17 § ledningsrättslagen vore därför positivt. Enligt utredningens förslag skulle ett medgivande från nätmyndigheten även fortsättningsvis krävas för att få inleda en ledningsrättsförrättning. En ytterligare tids- och effektivitetsvinst skulle kunna uppnås om vissa givna moment i ledningsrättsförrättningen fick inledas utan att föregås av ett sådant medgivande.

5.6 Den som vill bedriva vattenverksamhet bör ha rådighet

Det är med hänsyn till de allmänna intressen som koncessionspliktiga ledningar regelmässigt tillgodoser rimligt att nätföretag ges legal rådighet om vattenverksamheten behövs för en ledning som omfattas av nätkoncession för linje. Förslaget kan komma att korta tiden för att få nödvändiga tillstånd eftersom nätföretagen inte riskerar att behöva förvärva rådighet tvångsvis (vid tillfällen då en överenskommelse med berörd fastighetsägare inte kan träffas). Vattenfall tillstyrker således förslaget.

5.7.1 Nätmyndigheten bör arbeta för en bättre samordning av projektprocessen

Utredaren lyfter i förslaget fram nätmyndighetens vägledande roll vilket är positivt. I detta sammanhang är det angeläget att peka på vikten av en transparent och förutsägbar koncessionsprövning. Kraven på ansökans innehåll och omfattning har genom åren varierat avsevärt.

5.7.2 Det bör vara lättare att få förlängd färdigställandetid

Vattenfall välkomnar och tillstyrker förslaget. Att projektera och bygga elnät är en komplicerad process med en rad olika tillstånd med olika tidpunkter som måste uppfyllas. Förslaget ökar flexibiliteten för projekt vilket är bra.

6.3.1 Koncessionsbesluts ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken bör stärkas

Vattenfall ser positivt på att koncessionsbesluts rättsliga status stärks genom att det införs en bestämmelse i ellagen om exklusivitet mot miljöbalken och delar utredarens bedömning att bestämmelsens utformning är en rimlig avvägning för att trygga driftsäkerheten i elnätet. Att det införs en bestämmelse om exklusivitet är av stor vikt för Vattenfall, då det innebär ett ökat skydd för Vattenfalls nätinvesteringar och att nätverksamheten kan drivas med mer förutsägbara villkor (gällande 130 kV-nätet).

Det finns dock, enligt Vattenfalls mening, inte några tungt vägande skäl att begränsa exklusiviteten till ledningar som används med en spänning om minst 130 kV. En ansökan om nätkoncession för linje prövas enligt reglerna i miljöbalken på ett sätt som i stora delar motsvarar prövningen av miljöfarlig verksamhet (där tillstånden tillerkänns rättskraft). När man ansöker om nätkoncession för linje sker prövningen enligt samma bestämmelser oavsett vilken spänning ledningen ska ha. Vidare är det, oavsett spänningsnivå, alltid komplicerat och kostsamt att flytta ledningar som omfattas av nätkoncession för linje (jfr vad som anges på s. 214 första stycket). Det är t.ex. i praktiken ingen större skillnad att flytta en 70 kV-ledning och en 130 kV-ledning, varför förslaget om en begränsning till minst 130 kV framstår som en närmast slumpmässigt vald spänningsnivå. Bestämmelsen om exklusivitet mot miljöbalken bör därför gälla beträffande alla ledningar som har prövats enligt reglerna om nätkoncession för linje. Exklusivitet mot miljöbalken skulle då spegla den miljöprövning som görs av nätmyndigheten.

6.3.2 Miljöorganisationernas rätt att överklaga koncessionsbeslut enligt ellagen bör utökas

Vattenfall noterar att utredningens förslag om talerätt för miljöorganisationer i många fall kommer att leda till förlängda handläggningstider. Eftersom det finns föreningar vars främsta syfte är att motverka vindkraft gäller det inte minst vid prövning av ledningar som syftar till att ansluta vindkraftparker.

6.3.3 Någon ändring behövs inte i övrig lagstiftning

Plan- och bygglagen

I utredningen föreslås att Boverket i sin handbok om plan- och bygglagen förtydligar hur nuvarande regelverket ska tillämpas för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och ny bebyggelse. Vattenfall anser att detta är en så viktig fråga att ett sådant förtydligande bör införas i lagstiftningen genom en ändring av plan- och bygglagen.

Områdesskydd enligt miljöbalken

I utredningen bedöms det som problematiskt att föreskriva ett undantag för ledningsunderhåll i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samtidigt som utredaren ser det som märkligt att inte hänsyn tas till behovet av ledningsunderhåll när beslut fattas om nya biotopskyddsområden. Vattenfall ser inte att införandet av ett undantag skulle vara problematiskt, utan tvärtom nödvändigt för att säkerställa rätten att underhålla befintliga ledningar som sträcker sig genom eller gränsar till ett biotopskyddsområde.

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

Det är bra att det införs en möjlighet för nätmyndigheten att besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession (verkställighetsförordnande). Det aktuella förslaget har dock fått ett alltför snävt tillämpningsområde och det är inte troligt att bestämmelsen kommer att kunna tillämpas särskilt ofta. Den samlade tidsvinsten som förslaget kan komma att innebära är därför minimal. I utredningen anges att det kommer att handla om 0-10 ärenden per år (se s. 331), vilket dessvärre låter som en rimlig uppskattning. För att utvidga tillämpningsområdet något vore det t.ex. önskvärt om ordet "och" ersätts av ett "eller", i enlighet med Svenska kraftnäts förslag, för att på så sätt möjliggöra för nätmyndigheten att fatta beslut om verkställighetsförordnande även i större projekt där det inte finns några starka motstående intressen.

7.2 Kravet på geografisk närhet bör tas bort

Vattenfall välkomnar förslaget om att geografisk närhet för samlad redovisning av lokalnätsområden tas bort. Vidare instämmer Vattenfall i utredarens bedömning kring effekterna vid en samredovisning – begränsad påverkan på marknadseffektiviteten men en stor nyttoeffekt av enhetliga priser mellan stad och land. För Vattenfalls del kommer samredovisning bidra till att stärka incitamenten för elnätinvesteringar, och därmed ökad leverans kvalitet, i glesbebyggda områden.

Allmän kommentar angående laga kraft

I utredningen och ellagen hänvisas på flera ställen till "när koncessionsbeslutet vunnit laga kraft". Vad som inte tas upp i utredningen är det faktum att det ofta, enligt nuvarande regelverk, är oklart när ett koncessionsbeslut har vunnit laga kraft. Eftersom meddelade koncessionsbeslut inte delges eller kungörs innebär det att ett beslut ofta kan överklagas lång tid efter att det har meddelats. Regelverket behöver ändras så att koncessionsbeslut, i likhet med t.ex. bygglov enligt plan- och bygglagen, ska delges och kungöras och att överklagandetiden begränsas utifrån datumet för kungörelsen.