



Rolf Erlandsson

046-359 64 92

rolf.erlandsson@lund.se

Miljönämnden

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

Sammanfattning

Regeringskansliet har översänt en remiss till Lunds kommun gällande betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30). Kommunstyrelsen har översänt ärendet till miljönämnden för yttrande till kommunstyrelsen.

Av remisshandlingarna framgår bland annat följande:

Direktivet (dir. 2018:6) är att se över regelverket för nätkoncessioner så att det inte skapar osäkerhet eller sätter upp onödiga hinder för energiaktörer, samtidigt som övriga samhällsintressen ska skyddas. Ambitionen är att skapa ett modernt, tydligt och ändamålsenligt regelverk. Genom att:

- lämna författningsförslag som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket,
- beakta elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur, och
- se till att förslag samverkar med andra förslag som lagts och läggs.

Därigenom bidrar utredningen till att möjliggöra omställningen till förnybar elproduktion.

Uppdraget är fokuserat kring fyra teman: koncessionsplikt och undantag från koncessionsplikt, en mer miljöbalkslik prövning och rättskraft, samredovisning av elnät och en studie av om nätnivåerna bör ändras. En konsekvensanalys har tagits fram för de författningsförslag som utredningen presenterar.

Sammanfattningsvis anser miljöförvaltningen följande:

1. Prövningen av koncessioner bör höjas kvalitetsmässigt så att besluten och handlingarna har samma kvalitet som mark- och miljödomstolens prövning av miljöfarligaverksamheter i enlighet med 9 kap miljöbalken.
2. Möjligheten för tillsynsmyndigheter att ingripa mot koncessionsprovade anläggningar ska inte inskränkas.

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

3. Förvaltningen ser positivt på utredningens syfte; att underlätta för en omställning till ett nät med större andel småskalig och förnybar elproduktion samt till ökad elektrifiering i samhället, och att det underlättar övergången till ett klimatneutralt energisystem. Vidare har förvaltningen inte heller något att anmärka på de förslag som minskar byråkratin som inte har någon påverkan miljömässigt.

Miljöförvaltningen föreslår miljönämnden att yttra sig i enlighet med förvaltningens ställningstagande.

Beslutsunderlag

Miljöförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-09-05, dnr MN 2019/0041.4 och MR 2019.2496.2.

Regeringskansliets remiss av betänkandet Moderna tillståndprocesser för elnät (SOU 2019:30), dnr MN 2019/0041.1 och MR 2019.2496.1.

Barnets bästa

Ärendet är en remiss om förändringar i gällande prövning av elnät och i nämnden yttrande har bland annat barnets bästa beaktats.

Ärendet

Regeringskansliet har översänt en remiss till Lunds kommun gällande betänkandet Moderna tillståndprocesser för elnät (SOU 2019:30). Kommunstyrelsen har översänt ärendet till miljönämnden för yttrande till kommunstyrelsen.

Av remisshandlingarna framgår bland annat följande:

Direktivet (dir. 2018:6) är att se över regelverket för nätkoncessioner så att det inte skapar osäkerhet eller sätter upp onödiga hinder för energiaktörer, samtidigt som övriga samhällsintressen ska skyddas. Ambitionen är att skapa ett modernt, tydligt och ändamålsenligt regelverk. Genom att:

- lämna författningsförslag som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket,
- beakta elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur, och
- se till att förslag samverkar med andra förslag som lagts och läggs.

Därigenom bidrar utredningen till att möjliggöra omställningen till förnybar elproduktion.

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

Uppdraget är fokuserat kring fyra teman: koncessionsplikt och undantag från koncessionsplikt, en mer miljöbalkslig prövning och rättskraft, samredovisning av elnät och en studie av om nätnivåerna bör ändras. En konsekvensanalys har tagits fram för de författningsförslag som utredningen presenterar.

Utredningens förslag och bedömningar

Koncessionsplikten och regleringen av elnät (kapitel 4)

Det legala monopol som följer av nätkoncessioner möjliggör att nät-företagen kan realisera de skalfördelar som finns i verksamheten. Koncessionsplikten innebär även en möjlighet att pröva nätföretagets lämplighet att bedriva nätverksamhet. Den generella koncessionsplikten för starkströmsledningar bör därför behållas, likaså indelningen i nätkoncessioner för område och linje.

Alla elledningar behöver inte tillstånd, men regelverket om undantag från koncessionsplikt måste kunna utvecklas och förtydligas allteftersom förutsättningarna ändras. Nätmyndigheten bör därför få ett bemyndigande att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession. Utredningen bedömer att dagens undantag behöver förändras bland annat genom ett utökat undantag för produktionsnät, ett nytt undantag för överföring av förnybar elproduktion m.m., ett utökat och förenklat undantag för fordons eller en trafikleds elbehov samt ett nytt undantag för överföring av lokalkraft mellan närliggande produktions- och överföringsanläggningar.

De generella undantagen från koncessionsplikt bör kompletteras med en möjlighet för nät-myndigheten att, om särskilda skäl finns, kunna ge dispens från koncessionsplikten. Samtidigt bör möjligheten att få ett bindande besked om koncessionsplikt tas bort. Skyldigheter för nätföretag och övrig reglering enligt ellagen (1997:857) bör följa av att företaget bedriver nätverksamhet, det vill säga överför el för annans räkning med stöd av nätkoncession. Det finns fall där miljöprövning och ett skydd mot samhällsnyttiga infrastrukturer motiverar en koncessionsprövning även om ingen överföring sker för annans räkning. Detta gäller ledningar till en större industrianläggning eller från en produktionsanläggning som ägs av industrin respektive producenten. Enligt gällande regelverk omfattas även sådana ledningar av all reglering enligt ellagen. Denna ordning är både besvärlig och kostsam för de berörda företagen utan att någon nytta tillförs. Reglerna innebär även en ökad

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

administration för nät-myndigheten. Koncessionerade ledningar som saknar externa kunder bör därför undantas från regleringen.

Samtidigt bör nätmyndigheten få bemyndigande att i föreskrift reglera om och i vilken utsträckning ledningar som används utan stöd av nätkoncession ska omfattas av regleringen. För att minska administrationen och ledtiderna föreslår utredningen ett antal administrativa förändringar, så att det blir enklare att ändra, justera och ompröva hela eller delar av en befintlig nätkoncession för linje. Koncessionshavaren ska kunna ansöka om ändring eller justering av en befintlig nätkoncession för linje. Detta ska kunna göras även om det inte har gått 40 år sedan nätkoncessionen meddelades. En kort ledningssträcka med egen koncession, men som inte utgör en egen funktionell teknisk anläggning, ska kunna omprövas tillsammans med den övriga anläggningen även om det inte har gått 40 år sedan nätkoncessionen för den kortare sträckan meddelades.

Prövningsordningen för elledningar (kapitel 5)

Nuvarande ordning med prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten bör kvarstå. En eventuell framtida övergång till miljötillstånd bör vara samordnad med en översyn av andra liknande tillstånd, till exempel koncessioner enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar och naturgaslagen (2005:403), och ta särskilt fokus på frågorna om hur besluten om miljötillstånd och allmän lämplighet förhåller sig till varandra och hur dubbel överklagbarhet kan undvikas. Utredningen föreslår att fler ledningar ska kunna byggas med stöd av nätkoncession för område eller en prövning som motsvarar den för ledningar inom nätkoncession för område. Syftet är att på ett effektivt sätt minska behovet av tidskrävande processer för ledningar som behövs för kapacitetsförstärkning, nyanslutningar av nya elanvändare och elproducenter och åtgärder för att minska risken för elavbrott med en nivå på miljöhänsyn som redan är accepterad på flera håll i landet. Utredningen föreslår därför att utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område. Nätkoncessioner för regionnäts-områden ska dock inte omfattas av ett lika starkt legalt monopol som nätkoncessioner för område som avser lokalnät.

Frågorna om marktillträde och ledningsrätt har stor betydelse för den totala projekttiden. Om någon avser att bygga en ledning med stöd av nätkoncession ska länsstyrelsen få besluta om rätt för att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning (undersökningstillstånd) som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

får på miljön. Förslaget är oberoende av om ledningen ska byggas med stöd av nätkoncession för linje eller område. Ellagen bör samtidigt förtydligas så att arbeten och undersökningar, som enbart sker syfte att definiera var och hur en ledning ska byggas och vilken påverkan det får på miljön, inte ska anses ingå i byggandet av ledningen.

Koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status (kapitel 6)

Investeringar i större elledningar är kostsamma och innebär också ett ingrepp i mark och miljö. Det är därför viktigt att de ledningar som byggs fyller ett tydligt behov. Vår bedömning är att prövningen av en lednings allmänna lämplighet ska ske på ett tydligt underlag och i enlighet med tydliga och transparenta principer. Även om hela miljöprövningen inte sker inom ramen för koncessionsprövningen, uppfyller nätkoncessioner för linje syftet att prövas utifrån miljöhänsyn. Några ändringar behövs inte heller avseende prövningen av koncessionsområdets lämplighet. För att bibehålla den faktiska kontrollen över elnätet inom landets gränser bör det införas ett funktionskrav på att driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige.

Utredningen ska enligt direktivet beakta elnätets betydelse som grund-läggande infrastruktur. Detta i kombination med den praxis som utvecklats motiverar en översyn av regelverket avseende koncessions-besluts rättskraft gentemot miljöbalken. Utredningen föreslår att ledningar, som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kV, inte med stöd av miljöbalken ska få förbjudas avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet. För att anpassa regelverket i ellagen till det som gäller enligt miljöbalken föreslår utredningen att rätten för miljöorganisationer att överklaga koncessionsbeslut ska utökas.

Konsekvenser

Utredningen har som övergripande princip vid utvärderingen av befintligt regelverk utgått från att lika situationer ska hanteras lika. Utredningen redovisar att utbyggnad av regionnät på lägre spänningsnivåer i ökad utsträckning skulle kunna ske med stöd av nätkoncession för område, vilket leder till betydligt kortare processtid. Det kan också frigöra resurser för de projekt som har störst påverkan och störst betydelse. Ledtiderna för att få bygga elledningar ska kortas genom en bättre samordnad tillståndsprocess

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

med ökad koordinering mellan tillståndsgivande myndigheter, tidigare marktillträde för detaljprojektering och undan-röjande av processuella hinder. Det åtgärds paket som utredningen föreslår kommer sammantaget att effektivisera och modernisera tillståndsprocessen för elnät.

Förslagen kommer även att leda till en mer kostnadseffektiv energiomställning genom att underlätta anslutning och delning av elproduktionsanläggningar, underlätta elektrifieringen av transportsektorn och ta bort administrativa hinder för att uppgradera och modifiera delar av en befintlig starkströmsledning.

Miljöförvaltningens övervägande

Miljöförvaltningen har tagit del av remissen och ser positivt på utredningens syfte; att underlätta för en omställning till ett nät med större andel småskalig och förnybar elproduktion samt till ökad elektrifiering i samhället, och att det underlättar övergången till ett klimatneutralt energisystem. Vidare har förvaltningen inte heller något att anmärka på de förslag som minskar byråkratin som inte har någon på verkan miljömässigt.

Vad gäller förslaget om att beslutade koncessioners rättskraft i förhållande till miljöbalken skall regleras så tillsynsmyndigheten inte kan agera mot miljöstörningar förorsakade av kraftledningen vad gäller läge och drift anser förvaltningen är förkastligt. Bara det att mark och miljööverdomstolen har fastställt förelägganden om tillsynsåtgärder på befintliga koncessionsprövade kraftledningar indikerar att den nuvarande prövningen av koncessioner inte är tillräcklig.

Förvaltningen har vid hanteringen av ärenden gällande ledningskoncessioner under 2000-talet i Lunds kommun noterat följande gällande handlingarna och beslut:

- Ansökningshandlingarna har oftast grava brister vad gäller utredningar av störningar på fastigheter längs ledningen te x har inte olika verksamheter som berörs av ledningen inventerats som skolor idrottsanläggningar mm. Vid en jämförelse av handlingarna med en prövning i mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen i ett tillståndsärende enligt 9 kap miljöbalken får ledningskoncessionshandlingarna anses vara triviala och behäftade med allvarliga brister. Det är särskilt tydligt i omprövningen av gamla koncessioner
- MKB saknar oftast alternativa ledningsdragningar eller är så översiktligt beskrivna att det inte går att bedöma hur ställningstagandet om bästa plats har valts.

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

- Utredningar om strålningsnivåer redovisas oftast översiktligt oftast genom ett diagram som berör en längre ledningssträcka. Enskilda fastigheter och verksamheter kommenteras inte.
- Magnetfältberäkningarna brukar inte ta hänsyn till kommande belastningar i ledningarna inte heller anges hur strömbelastningen kommer att variera över tiden.
- El beslut visar ofta brister i motiveringen av beslutet och vilka överväganden som gjorts ärendet.

Samtidigt så gäller nätkoncession tills vidare, men utredningen säger att det kan prövas men inte under vilka förutsättningar. Då nätet har en historisk sträckning kan förhållandena runt denna ha förändrats i en sådan riktning att det av samhällsekonomiska skäl är mer lönsamt att flytta en ledning än att hindra andra intressen. Detta kan exempelvis hindra större utbyggnadsområden, där ledningen historiskt har gått i stadens utkant men där staden nu har växt ut i ytterkanten. Det kan då bli en konflikt mellan att bygga bostäder för en växande befolkning i en tät och hållbar stadsstruktur och ledningens dragning. Det bör finnas möjlighet att pröva en nätkoncessions sträckning även i framtiden, både av miljömässiga skäl och av samhällsekonomiska skäl.

En nätkoncession ska ta hänsyn till detaljplanebestämmelser och områdesbestämmelser, men däremot inte specifikt till översiktlig planering. Då den översiktliga planeringen har gjort avvägningar mellan intressen för var det är lämpligt att placera ny bebyggelse ur ett hållbart markanvändningsperspektiv bör således även den översiktliga planeringen ingå i hänsynstagande för ny nätkoncession.

Utredningen ser vidare att det är positivt att man inte valt att gå vidare med förslaget att exkludera elektromagnetisk strålning ur miljöbalken, med hänsyn till skydd för människors hälsa. Förvaltningen delar också utredningens slutsats att det behövs vägledningsmaterial för att pröva bygglov intill kraftledningar.

Miljöförvaltningens ställningstagande

Sammanfattningsvis anser miljöförvaltningen följande:

1. Prövningen av koncessioner bör höjas kvalitetsmässigt så att besluten och handlingarna har samma kvalitet som mark- och miljödomstolens prövning av miljöfarliga verksamheter i enlighet med 9 kap miljöbalken.
2. Möjligheten för tillsynsmyndigheter att ingripa mot koncessionsprövade anläggningar ska inte inskränkas.

2019-09-05

Diarienummer

MN 2019/0041.4

3. Förvaltningen ser positivt på utredningens syfte; att underlätta för en omställning till ett nät med större andel småskalig och förnybar elproduktion samt till ökad elektrifiering i samhället, och att det underlättar övergången till ett klimatneutralt energisystem. Vidare har förvaltningen inte heller något att anmärka på de förslag som minskar byråkratin som inte har någon på verkan miljömässigt.

Miljöförvaltningens förslag till beslut

Miljönämnden föreslås besluta

att anta förvaltningens yttrande som sitt eget.

Björn Berséus
Miljödirektör

Rolf Erlandsson
Biträdande miljödirektör

Beslut expedieras till:
Kommunstyrelsen