



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Katja Saranka
Planhandläggare
010-2233289
katja.saranka@lansstyrelsen.se

Yttrande

1(8)

2019-10-29

407-4946-2019

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
c/o Regeringskansliet

e-post:
i.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: I2019/01809/E

Redogörelse av ärendet

Länsstyrelsen i Uppsala län har fått Infrastrukturdepartementets betänkande Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30) på remiss och lämnar genom detta yttrande synpunkter på framlagt förslag.

Yrkanden m.m.

Länsstyrelsen i Uppsala län, hädanefter Länsstyrelsen,

- tillstyrker förslaget om att införa ett nytt undantag för att kunna underlätta delning av energi och förslaget om ett utökat undantag för produktionsnät och överföring av förnybar elproduktion.
- tillstyrker förslaget om att nätmyndigheten verkar för en bättre samordning av projektprocessen för att åstadkomma ökad likformighet över landet och mellan nätföretag.
- tillstyrker förslaget om ett skapa en bättre samordning mellan länsstyrelserna och andra aktörer samt Energimarknadsinspektionen.
- tillstyrker förslaget om att Länsstyrelsen ska få besluta om rätt till tillträde till en fastighet för genomförande av detaljprojektering och markundersökning.
- yrkar att hälsa och miljöaspekterna ska belysas mer eftersom dessa frågor har blivit försvagade i förslaget.
- yrkar att utredningen bör redogöra för om förslaget med att ta bort redovisningskravet för särskilda skäl vid första förlängningstillfället för att få en förlängd tid för att färdigställa en ledning, löser ett problem i någon större utsträckning eller om det blir mer osäkert för fastighetsägare hur lång tid ett färdigställande kommer att ta.
- yrkar att möjligheten med samordning mellan nätägare utreds vidare, exempelvis vid omprövning av nätkoncession som berör flera nätkoncessioner i samma sträcka och att dessa kan samordnas av de olika nätföretagen.



2019-10-29

407-4946-2019

- yrkar att en nationell databas, med tillhörande GIS-lager, inrättas där all information om ledningsärenden lagras, både äldre och pågående ärenden, som samrådsparter kan ta del av för att underlätta handläggning över tid, samt att shapefiler finns att tillgå för de alternativa stråken under samrådsfasen.
- yrkar att förslaget kompletteras med en processöversyn över vilka processteg som kan effektiviseras i syfte att snabba på hanteringen av koncessionsärendena utan att kvaliteten i granskning dras ned.
- avstyrker förslaget om att den allmänna lämplighetsprövningen ska göras av en lantmätare, då den dels riskerar att leda till en snäv bedömning i förhållande till en fullständig miljöbedömning, och dels kan leda till olika bedömningar i landet.
- avstyrker förslaget om att ge koncessionsbeslut stärkt skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken.
- avstyrker förslaget om att ta bort den möjlighet som finns idag att med stöd av miljöbalken kräva att befintliga kraftledningar flyttas eller dras om innan den 40-åriga skyddstiden löpt ut i de fall där ledningen bedöms ge upphov till ett förhöjt magnetfält.

Länsstyrelsen, för det fall det nyssnämnda förslaget genomförs

- hemställer att förslaget behöver kompletteras med en möjlighet för Länsstyrelsen att för ledningar över en viss spänningsnivå bedöma om ett projekt utgör betydande miljöpåverkan.
- Däremot har Länsstyrelsen inget att erinra mot att även koncessionshavaren kan ansöka om ändring eller justering av befintlig nätkoncession för linje innan 40 år har gått.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen lämnar nedan synpunkter på några av de förslag som betänkanudet tar upp. Synpunkterna berör främst förslag som lämnas i avsnittet som behandlar författningsförslag som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätregelverket samt en samlad kommentar av konsekvensbedömningen.

Förslag om utökad undantag för produktionsnät och överföring av förnybar elproduktion

I avsnitt 4.3 ger utredningen förslag på ett utökad undantag för produktionsnät och ett nytt undantag för överföring av förnybar elproduktion. Länsstyrelsen anser det är positivt att intresset för förnybar energi som solcellsinstallationer och energisamarbeten ökar.

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens bedömning att om inga förändringar genomförs i tillståndsprocessen, skulle viktiga satsningar såsom elektrifiering av transportsektorn och etablering av datahallar försvåras. Det skulle även hindra kommande utbyggnad av solkraft och vindkraft. Det i sin tur försvårar omställningen



2019-10-29

407-4946-2019

till ett mer hållbart samhälle. Handläggningstider för denna typ av tillståndsprocesser behöver kortas ner och att dels förtydliga och dels modernisera regelverket är ett viktigt första steg. Ett moderniserat och förenklat regelverk för elnät skulle i sin tur leda till positiva effekter på den regionala tillväxten. Kortare handläggningstider och möjligheten till lokala nätlösningar och produktion kan underlätta för företag att etablera sig och växa i Uppsala län.

Länsstyrelsen ser positiva effekter av att den europeiska lagstiftningen syftar till att uppnå en gemensam europeisk elmarknad då detta kan bidra till en ökad energitillgång. Den svenska kapaciteten stärks om landet är bättre sammankopplat med övriga Europa. Den europeiska lagstiftningen ställer krav på den svenska lagstiftningen att öppna upp för exempelvis verksamheter och bostäder att ha ett eget elnät. Detta skulle medföra att ägaren eller företaget själv kan styra såväl elproduktion som användning. Detta kan öka effektiviteten i elanvändningen och bäddar för en mer hållbar energianvändning hos både företag och privatpersoner. Utöver lokala nätlösningar och produktion ser Länsstyrelsen även positivt på att öka användningen av energilager.

Förslag om nytt undantag för delning av energi

Vidare anges det i avsnitt 4.3 ett nytt undantag som bör införas för att kunna underlätta delning av energi. Förslaget innebär att ett internt lågspänningsnät för delning av energi får byggas eller användas utan tillstånd inom en egen fastighet, och mellan byggnader och anläggningar, som även kan anslutas till en ledning eller ett ledningsnät som används med stöd av nätkoncession.

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget och anser att det är positivt att utredningen föreslår lättnader för delning av energi mellan olika fastigheter, t.ex. underlätta för att producerad solenergi från en fastighet kan användas även i andra fastigheter.

Ledningar för överföring av el mellan flerbostadshus är i dag inte undantagna från kravet på nätkoncession även om byggnaderna har samma ägare och är belägna på samma fastighet. Detta gäller sedan IKN-förordningen trädde i kraft 2007, men överensstämmer med den tillämpning som flera nätföretag hade sedan tidigare.

Intresset för att bygga egna nät kan säkert till stor del förklaras av det faktum att småskalig elproduktion som inte matas in på koncessionsnätet i många fall är undantagen från skatteplikt för energiskatt på el, 11 kap. 2 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Intresset påverkas säkert också av ellagens regler om nättariffer och anslutningsavgifter, eftersom de gör överföring på det koncessionerade nätet till ett dyrare alternativ. Samtidigt ger dessa regler ett incitament att inom det interna nätet jämna ut effektuttaget.

Förslag om att utöka möjligheten att bygga ledningar med stöd av nätkoncession för område

I avsnitt 5.4 beskriver utredningen ett förslag om att utöka möjligheten att bygga ut elnätet med stöd av nätkoncession för område. Utredningen bedömer att prövning av nätkoncession är en mer effektiv process för lägre spänningsnivåer där miljöpåverkan är begränsad. Vid en prövning av en nätkoncession för ett område



2019-10-29

407-4946-2019

krävs ingen miljökonsekvensbeskrivning utan endast en bedömning enligt miljöbalkens allmänna bestämmelser.

Utredningen redogör för nätkoncessionsområden som idag finns i områden med känslig natur och där det påstås att de provningar och bedömningar som tagits fram är fullt tillräckliga i det sammanhanget. Utredningen redovisar däremot inget underlag som förtydligar denna bedömning närmare.

Även om spänningsnivåerna är lägre i nätkoncession för område ser Länsstyrelsen vissa problem med förslaget eftersom det öppnar upp för anläggande av ledningar utan en noggrannare bedömning av konsekvenserna för natur-, miljö- och hälsoeffekter. Till anläggande av en ledning räknas inte heller enbart själva uppförandet av ledningen utan även schaktning, skogsavverkning och liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen som vanligtvis innebär en påverkan på naturmiljön. Länsstyrelsen anser att förslaget om att lägga bedömning av den allmänna lämpligheten på en lantmätare, såsom det föreslås i utredningen, dels riskerar att leda till en snäv bedömning i förhållande till en miljöbedömning, och dels kan det leda till olika bedömningar i landet.

Länsstyrelsen ser också en risk för att förslaget om att nätmyndigheten ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om ändrade gränser för nätkoncession för område enligt 2 kap. 12 § ellagen (1997:857), öppnar upp för anläggande av ledningar med högre spänningsnivåer. Inför etablering av vindkraftsparker görs en noggrann tillståndsprövning enligt miljöbalken. Anslutning till elnätet av vindkraftsparken utgör samtidigt en betydande del av den miljöpåverkan som uppstår vid byggande av vindkraft. Länsstyrelsen befarar att förslaget kan medföra att lägre krav ställs på skyddet för naturmiljön vid utbyggnad av vindkraft även om inte större vindkraftsparker berörs.

Länsstyrelsen anser att om förslaget att underlätta för utbyggnad av koncessioner för område genomförs bör det utöver lantmätarens lämplighetsbedömning, även kombineras med en möjlighet för Länsstyrelsen att över en viss spänningsnivå bedöma om ett projekt utgör betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen anser även att nätmyndigheten inte bör ges bemyndigandet enligt ovan och att avgränsning av områdeskoncessioner även fortsättningsvis bör regleras genom förordning.

Förslag om att Länsstyrelsen ska få besluta om markåtkomst

I avsnitt 5.5 anger utredningen förslag på att Länsstyrelsen ska få besluta om rätt att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och markundersökning (undersökningstillstånd) som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön. Syftet till förslaget är att frågor om marktillträde och ledningsrätt har stor betydelse för den totala projekttiden enligt utredningen.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget. Däremot kan Länsstyrelsen inte läsa sig till i vilken omfattning detta är ett problem idag. Länsstyrelsen lyfter därför vikten av att resurser behöver tillsättas i förhållande till uppdragets omfattning. Annars riskerar den väntade tidsvinsten med förslaget försvinna på grund av bristande resurser inom länsstyrelsen.



Förslag om bättre samordning mellan myndigheter

I avsnitt 5.7 lyfter utredningen fram att nätmyndigheten bör ges i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen för att åstadkomma ökad likformighet över landet och mellan nätföretag. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om ett verka för gemensamt arbete med andra aktörer och Energimarknadsinspektionen (EI).

Utredningen lyfter i det sammanhanget nyttan av att berörda samrådsparter däribland Länsstyrelsen ska vara mer samordnade, till exempel att beslut utformas på likartade sätt för att minimera risken för att olika länsstyrelser bedömer liknande ärenden olika.

Länsstyrelsen anser att det i detta sammanhang vore det värdefullt om EI återkopplar till länsstyrelserna inom vilka områden det görs olika bedömningar samt hur länsstyrelserna kan ensas. Länsstyrelsen önskar även att EI ska bidra med bredare och nya insatser i kompetensutveckling för länsstyrelsernas handläggare som hanterar nätkoncessionsärenden. Utbildningsinsatser gjordes senast när det kom en ny ISO standard för naturvärdesbedömningar. Vidare anser Länsstyrelsen att det behöver bli en ökad transparens i planprocessen för koncessionsärenden i likhet med Trafikverkets vägärenden.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att nätägare ska ges i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen för att åstadkomma ökad likformighet dels över landet och dels mellan olika nätföretag. Länsstyrelsen vill här lyfta fram att det vore värdefullt med samordning mellan nätägare exempelvis vid omprövningar av nätkoncessionsärenden där flera nätkoncessioner är anlagda i samma sträcka, eftersom dessa kan påverka varandra.

Eftersom samråd för nätkoncessioner oftast tar flera år och vissa fall mer än 10 år innan de går till EI för beslut ser Länsstyrelsen att det skulle finnas fördelar med att ha en nationell databas, kopplade till GIS-skikt, där all information om äldre och pågående ärenden finns samlad, för att underlätta handläggning över tid, samt att shapefiler finns att tillgå för de alternativa stråken under hela processen.

Länsstyrelsen ser att ovannämnda förslag kan leda till förbättrad handläggning av koncessionsärenden hos Länsstyrelsen. Flertal av föreslagna förändringar i detta kapitel och andra kapitel i denna utredning riskerar dock att den kvalitativa granskningen dras ned. Länsstyrelsen saknar en övergripande processöversyn i utredningen. En sådan processöversyn bör kunna klargöra vilka led i processtegen går att effektivisera och vilka andra ändringar kan leda till en förkortad process i det långa loppet utan att göra avkall på kvaliteten i handläggning av koncessionsärenden.

Förslag om översyn av prövningsordningen för elledningar

I avsnitt 5.7 anger utredningen förslag på att kravet på särskilda skäl för att få förlängd tid för att färdigställa en ledning tas bort vid första förlängningstillfället. Syftet med förslaget är att ge en ökad möjlighet till planering och framförhållning från koncessionshavarens sida.



2019-10-29

407-4946-2019

Enligt 2 kap. 16 a § första och andra stycket ellagen (1997:857) anges bl.a. följande. En innehavare av en nätkoncession för linje ska senast fem år efter det att beslutet om nätkoncession vunnit laga kraft ha färdigställt den ledning som nätkoncessionen avser. Om det finns särskilda skäl, får tiden för färdigställande förlängas efter ansökan av nätkoncessionshavaren. Ett beslut om förlängning ska meddelas för viss tid. Vidare anges det i 2 kap. 18 § ellagen bl.a. att en nätkoncession helt eller delvis får återkallas om nätkoncessionshavaren inte färdigställt i rätt tid enligt 2 kap. 16 a § ellagen.

Skäl för införande av bestämmelsen om särskilda skäl vid förlängning tas upp i prop. 2012/13:70 s. 69 och 93. I den framgår det att skäl för införandet bl.a. var att fastighetsägare delvis begränsas att använda del av marken på fastigheten och att nätkoncession för ledning innebär att ingen annan får anlägga ledning med samma sträcka oavsett om den anläggs eller inte.

Länsstyrelsens är tveksam till förslaget och menar istället att förslaget förefaller leda till att koncessionshavaren kan begära förlängning utan vidare motivering till förseningen. Länsstyrelsens synpunkt över förslaget berör proportionalitetsprincipen och rättssäkerhet och anser inte att utredningen klargör närmare om den nuvarande färdigställandetiden anses vara för kort. Länsstyrelsen ställer sig därför frågande om förslaget med att undanta kravet på särskilda skäl löser problemet i någon större utsträckning eller att det blir mer osäkert för den enskilde fastighetsägaren hur lång tid ett färdigställande kommer att ta.

Förslag om att ge koncessionsbeslut stärkt skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken

I avsnitt 6.3 föreslår utredningen, med syftet att stärka det rättsliga skyddet för den koncession som meddelats för en ledning, att hindra den möjlighet som finns idag enligt praxis, att med stöd av miljöbalken kunna meddela föreläggande eller förbud avseende en lednings sträckning innan den 40-åriga s.k. skyddstiden gått ut. Enligt utredningen leder ingripanden med stöd av miljöbalken till en minskad investeringsvilja hos nätägare, att nyttan av den omfattande prövning som gjorts skulle bli liten och inte leda till en effektivare resursanvändning för samhället.

Såsom Länsstyrelsen uppfattar det skulle förslaget utgöra en anpassning till den rättskraft som ett tillstånd enligt miljöbalken har och främst aktualiseras av de ingripanden av tillsynsmyndigheten som gjorts för att minska de elektromagnetiska fälten för boende nära en kraftledning. I utredningen förs ett resonemang om att det saknas gränsvärden och vägledande rekommendationer från myndigheterna men att försiktighet rekommenderas. Utredningen bedömer Svenska Kraftnäts policy på ett högsta magnetfält av 0,4 μ T vara en alltför strängt tilltagen policy dock utan att detta utvecklas närmare. Dessutom anges att en flytt av en ledning kan vara förenad med kostnader som kan överstiga värdet av de fastigheter som påverkas.

Utredningens förslag skulle helt ta bort den möjlighet som finns idag att med stöd av miljöbalken kräva att befintliga kraftledningar flyttas eller dras om innan den 40-åriga skyddstiden löpt ut i fall där ledningen bedöms ge upphov till ett förhöjt magnetfält. I avgöranden från Mark- och miljödomstolen framgår det att en koncession för en aktuell ledning inte hindrar att en tillsynsmyndighet kan meddela föreläggande i



2019-10-29

407-4946-2019

enlighet med annan lag, 26 kap. 9 § miljöbalken MB (1998:808), (jämför även prop. 1997/98:90 s. 147-152) om det bedöms nödvändigt. Det innebär att miljöbalken kan tillämpas parallellt. Utredningens förslag skulle således även innebära krav på ändringar av annan lagstiftning. Utredningens förslag innebär att lägre krav på skyddet för miljö och hälsa skulle ställas under ett koncessionsbesluts giltighetstid än vid prövning av nya ledningar.

Länsstyrelsen motsätter sig detta förslag. Länsstyrelsen har förståelse för att en omprövning samt en ändrad lokalisering av en nätkoncession är kostnadskrävande men anser att vad som kan betraktas vara en ekonomiskt rimlig och miljömässigt motiverad åtgärd i ett enskilt fall kan bedömas enligt miljöbalken. Detta även om ledningen tidigare prövats inom ramen av ett koncessionsärende. Vid en prövning enligt miljöbalken beaktas även teknikutveckling som sker samt den ökade kunskap om effekter på hälsa och miljö som tillkommit sedan ledningen beviljades koncession. Länsstyrelsen vill lyfta att en skyddstid på 40 år är en mycket lång tid i perspektivet av hur ett samhälle utvecklas och förändras samt när det gäller hur krav, kunskap och bedömningar förändras för skyddet av natur, miljö och hälsa. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet ger ett skydd mot ingripanden av tillsynsmyndigheten mot verksamheten. Skyddet är dock inte absolut utan kan enligt 24 kap 5 § MB omprövas under vissa omständigheter. Bl.a. om förhållandena i miljön har ändrats väsentligt eller att 10 år förflutit sedan tillståndet meddelades. Det senare för att tillvarata den teknikutveckling som skett.

Utredningens förslag om förbud för ingripanden med stöd av miljöbalken under skyddstiden kan dock inte omprövas under några som helst omständigheter. I tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken finns en rimlig balans mellan intresset för verksamhetsutövaren att vara försäkrad mot ingripanden från tillsynsmyndigheten och skyddet för miljö och hälsa med avseende på de förändringar i miljön samt den ökade kunskap om hälsorisker och utveckling av ny teknik som tillkommer. Denna balans saknas helt i utredningens förslag. Länsstyrelsen motsätter sig därför detta förslag. Förslag om ett ökat skydd för senare ingripanden i ett koncessionsbeslut förutsätter att andra förslag från utredningen tas fram för att kompensera förslagens brist på ett långsiktigt skydd för miljö och hälsa. Detta kan exempelvis vara en kortare skyddstid och/eller framtagande av förslag om under vilka omständigheter en koncession kan omprövas.

Konsekvensanalys

I avsnitt 10 finns en redogörelse för samhällsekonomiska konsekvenser av de förslag som läggs fram, inklusive vilken påverkan förslagen förväntas få på kostnaden för elenergi och nät samt hur förslagen bidrar till att miljömålen kan nås till en lägre kostnad för samhället. Kapitlet innehåller också en analys av hur nyttor och kostnader fördelas på olika aktörer, inklusive små företag.

Länsstyrelsen anser generellt att bedömningarna av konsekvenserna av utredningens förslag i alltför stor utsträckning är inriktade på de effektivitetsvinster och de ekonomiska besparingar som förslagen innebär och att bedömningen av konsekvenserna för skyddet av naturmiljö och hälsa är ytliga och övergripande. Detta samtidigt som vissa av de



2019-10-29

407-4946-2019

förslag som lämnas torde få omfattande konsekvenser, exempelvis förslaget om ett skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken under skyddstiden för ledningar med en spänning över 130 kV. Bristerna i konsekvensutredningen leder i sin tur till att konsekvenserna för natur, miljö och hälsa egentligen inte kan bedömas.

Allmänna synpunkter

Enligt utredningen ska alternativa stråk och utföranden tas fram. Länsstyrelsen anser att när det gäller befintliga ledningar som ska omprövas kan kravet på alternativa stråk och utformningar behöva förtydligas. Länsstyrelsen vill här passa på att lyfta att nätägarna i större omfattning behöver utreda möjligheter för markförlagd kabel och inte enbart hänvisa till att det inte är ekonomiskt försvarbart och att tillgång till el och elsäkerhet äventyras då bl.a. felsökning av elbrott försvåras. Exemplet markförlagd kabel är ett sådant alternativ som i vissa fall är motiverad att kräva vid risk för ledningsbrott och att Sverige behöver ha större beredskap på grund av ett förändrat klimat.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Göran Enander med planhandläggare Katja Saranka som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johan von Knorring, avdelningschef för samhällsavdelningen Christel Benfalk, utvecklingsstrateg Peter Huotila chef för plan- och bostadsenheten Annika Israelsson, planhandläggare Åsa Blomster, planhandläggare Ida Karlsson, miljöskyddshandläggare Ulf Lindblom, jurist Anna Runius, handläggare regional tillväxt Ted Bergman och energi- och klimatsamordnare Anna Karlsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Filip Vestling, Regeringskansliet, e-post: filip.vestling@regeringskansliet.se

Så här hanterar vi dina personuppgifter

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