

YTTRANDE

2019-10-24

Ärendenr:

NV-05141-19

Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30) (I2019/01809/E)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar i stort Nätkoncessionsutredningens genomförda översyn av regelverket för nätkoncessioner och dess intention att undanröja onödiga hinder för en ökad elektrifiering. För den omställning som Sveriges energi- och klimatpolitiska mål kräver, är det angeläget att åstadkomma en modernisering och förenkling av elnätregelverket i linje med vad som föreslås i betänkandet. För att minska riskerna att miljöskyddet påverkas negativt till följd av förenklade tillståndsprocesser, bedömer dock Naturvårdsverket att ett antal av utredningens förslag bör justeras eller kompletteras. Naturvårdsverket anser också att ett antal förslag, om de genomförs, bör åtföljas av en framtida utvärdering av reformens effekter.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Förslaget om att nätmyndigheten ska kunna ge dispens från koncessionsplikten, bör enligt Naturvårdsverket kompletteras så att det framgår att undantag från koncessionsplikt bara kan medges om påverkan på miljön förväntas bli obetydlig.

Förslaget om att koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen, bör enligt Naturvårdsverket åtföljas av en framtida utvärdering av bestämmelsens eventuella effekter i form av konkurrensnackdelar för nya aktörer som önskar ansluta sig till en sådan ledning eller av etableringar av parallella elnät.

Förslaget om att utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område eller en prövning som motsvarar den för ledningar inom nätkoncession för område, bör enligt Naturvårdsverket

åtföljas av en framtida utvärdering av bestämmelsens effekt på tillsynsmyndigheters och andra berördas möjligheter att framföra invändningar innan koncessionsbeslutet meddelats.

Förslaget om att innehavaren av en nätkoncession för lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom området, föranleder enligt Naturvårdsverket en översyn av 2 kap. 19 § ellagen, så att även andra nätföretag än nätkoncessionsinnehavaren ska kunna omfattas av skyldighet att ta bort ledning med tillhörande anläggningar och att vidta andra åtgärder för återställning.

Förslaget om 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, bör enligt Naturvårdsverket justeras så att tillsynsmyndighet även fortsättningsvis ska ha möjlighet att ingripa om en elledning på en specifik plats riskerar att orsaka olägenhet för människors hälsa.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga beslut om nätkoncession oavsett längd och spänningsnivå.

Naturvårdsverket har inga synpunkter utredningens övriga förslag.

Skäl

Inledning – modernare tillståndsprocesser för en ökad elektrifiering

I den omställning som Sveriges energi- och klimatpolitiska mål kräver, ser Naturvårdsverket det som centralt att förbättra förutsättningarna för en ökad elektrifiering.

En ökad elektrifiering av samhället, bland annat inom transportsektor och industri, kommer att ställa nya krav på elnätet. Kraven på flexibilitet och effektivitet ökar för anslutning av elproduktion från förnybara källor, liksom för anslutning av nya elintensiva verksamheter. Det är angeläget att åstadkomma en sådan modernisering och förenkling av elnätsregelverket som utredningen syftar till, utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt.

Som utredningen konstaterar, kan det ifrågasättas om rådande regelverk gällande tillstånd för att få bygga och använda elnät – nätkoncessioner – ger aktörerna rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs på framtidens energisystem. Naturvårdsverket välkomnar i stort den genomförda översynen av regelverket för nätkoncessioner och intentionen att undanröja onödiga hinder för en ökad elektrifiering. Samtidigt måste regelverket säkerställa att andra samhällsintressen skyddas.

Koncessionsplikten och regleringen av elnät

Utredningens förslag:

- Nätmyndigheten ska, om särskilda skäl finns, kunna ge dispens från koncessionsplikten.

Gällande den föreslagna förändringen av 4 a § i ellagen, anser Naturvårdsverket att författningen bör kompletteras så att det framgår att undantag från koncessionsplikt bara kan medges om påverkan på miljön förväntas bli obetydlig. Syftet med en utökad dispensmöjlighet är att göra det lättare att bygga ledningar och nät som medför obetydlig påverkan på miljö. Därför är det viktigt att denna förutsättning framgår tydligt av författningen.

Utredningens förslag:

- Koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen.

Naturvårdsverket ser att förslaget medför eftersträlvade förenklingar. Dock utgör förslaget avsteg från grundläggande tankar i ellagen om anslutningsskyldighet. Även om utredningen bedömer att frågan kan hanteras, anser Naturvårdsverket att utvecklingen på området behöver följas upp och utvärderas vad gäller riskerna att en förändring i enlighet med förslaget kan leda till konkurrensnackdelar för nya aktörer som önskar ansluta sig till en sådan ledning eller till etableringar av parallella elnät.

Som påtalas i särskilt yttrande av utredningens experter Bengt Johansson och Ronald Liljegren, skulle syftet med förslaget kunna uppnås genom en alternativ utformning, t.ex. genom att anslutningsskyldigheten finns kvar men att Energimarknadsinspektionen bestämmer hur stor del av regleringen i ellagen som innehavaren av anslutningsledningen behöver tillämpa.

Prövningsordningen för elledningar

Utredningens förslag:

- Utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område eller en prövning som motsvarar den för ledningar inom nätkoncession för område.

Utredningen bedömer att förslaget väsentligt kan minska ledtiderna för nätutbyggnad för lägre spänningsnivåer. Naturvårdsverket är generellt positivt till förslag som underlättar elektrifieringen av energiintensiv industri och anslutning av förnybar elproduktion, men det är viktigt att miljövärden och människors hälsa inte åsidosätts av dessa skäl.

Det är rimligt att liknande ledningar med jämförbara spänningsnivåer omfattas av samma krav på miljöprövning oavsett nätkoncession. Vid högre spänningsnivåer kan miljöpåverkan generellt förväntas bli större. Förslaget kan

alltså innebära att det kommer kunna byggas fler ledningar med större miljöpåverkan men med mindre omfattande miljöprövning än tidigare.

Det är svårare att bedöma inverkan på miljön och människors hälsa vid en framtida utbyggnad av nätet om det saknas information om var ledningarna kommer att gå. Detta kan medföra att såväl tillsynsmyndigheter som de som kommer att beröras av beslut om koncession för regionnätsområde får svårare att framföra invändningar innan koncessionsbeslutet meddelats. En möjlighet är att detta medför att sådana frågor i större utsträckning måste hanteras i eller efter byggnadsfasen. Om förslaget genomförs, bör bestämmelsens effekt på tillsynsmyndigheters och andra berördas möjligheter att framföra invändningar innan koncessionsbeslutet meddelats omfattas av en framtida utvärdering.

Utredningens förslag:

- Innehavaren av en nätkoncession för lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom området.

Av Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 27 maj 2019 (M 7935-17) framgår att verksamhetsutövarens ansvar att efterbehandla förorenad mark vid ledningar får anses säkerställd genom miljöbalkens regler. I miljöbalken (1998:808) 10 kap. 6 § finns bestämmelser om ansvarsfördelning om flera är ansvariga.

Naturvårdsverket noterar dock att skyldighet att ta bort själva ledningen med tillhörande anläggningar och att vidta andra åtgärder för återställning om en nätkoncession upphör att gälla regleras i ellagen (1997:857) 2 kap. 19 §. Enligt den bestämmelsen är det endast den som senast haft nätkoncessionen som omfattas av ansvaret.

Naturvårdsverket anser att bestämmelserna bör ses över, så att även andra nätföretag än nätkoncessionsinnehavaren som tillåtits bygga ledningar inom området kan omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 19 § ellagen.

Koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status

Utredningens förslag:

- 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.

I praxis (bl.a. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2011-08-26, mål nr M 4127-10, Döshultsfallet, har tillsynsmyndighet fått stöd för föreläggande som med stöd av miljöbalken krävt flytt av stolpar eller andra ändringar av ledningar. Med andra ord har domstol bedömt att dessa förelägganden var befogade och att det funnits goda skäl att ingripa mot de olägenheter som ledningarna orsakade.

Möjligheten för tillsynsmyndigheter att ingripa med stöd av miljöbalken innebär vanligtvis varken bygget av en elledning stoppas eller att en helt ny sträckning tvingas fram. Snarare kan det innebära att vissa justeringar måste accepteras. Detta torde ge upphov till mer välavvägda lösningar än ett rättsläge där kommuner och länsstyrelser endast kan ingripa genom att begära omprövning av nätkoncession när den fyrtioåriga skyddstiden har löpt ut.

Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndighet även fortsättningsvis ska ha möjlighet att ingripa om det visar sig att ledningar på vissa platser exempelvis riskerar att orsaka olägenhet för människors hälsa. I vissa fall kan det vara rimligt att tillsynsmyndigheten kan kräva sådant som att trästolpar ersätts med stolpar i stål eller att ledningsstolpar flyttas (jämför Mark- och miljööverdomstolen i dom den 16 februari 2016, mål M 2192-16 avseende högspänningsledning i Delsjöns koloniområde i Göteborg).

Förslaget talar om att ledningar inte ska få förbjudas avseende ”den funktion, i den sträckning eller i *det huvudsakliga utförande* som anges i koncessionsbeslutet”. Det framgår visserligen av författningskommentaren att bestämmelsen inte ska hindra åtgärder av mindre ingripande karaktär, till exempel omplacering av faslinor. Naturvårdsverket bedömer ändå att begreppet ”det huvudsakliga utförande” kan medföra tolkningssvårigheter. Det är därmed inte helt tydligt i vilken utsträckning förslaget lämnar kvar en möjlighet att med stöd av miljöbalken ställa krav på mindre ändringar av utförandet.

Vissa nu gällande koncessioner har sannolikt meddelats vid tidpunkter då kunskaperna om risker med elektromagnetiska fält var mindre än i dag. Nya vetenskapliga rön på området är inte heller uteslutet, vilket i sin tur kan innebära att de bedömningar som görs i dag eller gjorts tidigare ställs i ett annat ljus. Med utgångspunkt i försiktighetsprincipen kan det i vissa fall vara befogat att beakta den oro som frågan om elektromagnetiska fält kring kraftledningar orsakar.

Utredningens förslag:

- Miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga beslut om nätkoncession oavsett längd och spänningsnivå.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut. Ellagens nu gällande reglering (13 kap. 9 §) strider mot Århuskonventionen vad gäller miljöorganisationers rätt att överklaga (jämför Mark- och miljööverdomstolens beslut den 26 mars 2019 i mål M 2080-18).

Förutsättningar för en fullgod miljöbedömning vid en snabbare process

Betänkandet föranleder också synpunkter från Naturvårdsverket vad gäller frågor om miljöbedömning som relaterar till men inte direkt avser utredningens förslag.

I avsnitt 5.3.2 redovisas hur en projektprocess genomförs liksom dess ledtider. Det framgår att samråd med förberedelser och att ta fram ansökan tar tre år. Detta är anmärkningsvärt långt jämfört med andra tillståndsansökningar. Det

framgår att undersökningssamråd tar 26 veckor och ”omtag teknik och samråd” tar 52 veckor. Dessa 1,5 år verkar vara branschspecifika. Här ser Naturvårdsverket att det kan finnas anledning att utveckla processen hur alternativgenerering, miljöbedömningen och framtagande av tillståndsansökan sker för att förenkla och förkorta denna del i nätkoncessionsprocessen.

Naturvårdsverket har i sin granskning av samråd och miljökonsekvensbeskrivningar för elledningar vid flera tillfällen noterat att nätföretagen delar upp projekten i mindre delar. Det gäller såväl vid ny ledningsdragning som vid ny koncession för befintlig ledning. Kortare ledningar som går mellan befintliga nätstationer blir inte sällan ett eget projekt, även om de ingår i en längre sammanhållen utbyggnad. Detta kan medföra att respektive del inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan, samtidigt som en sammantagen analys av alternativ och helhetsgrepp omöjliggörs. Detta medför bland annat att allmänhet och myndigheter inte får möjlighet att lämna synpunkter på helheten. När väl ett delprojekt är beslutat är ett helt nät låst i sina ledningspunkter och möjligheten till mer genomgripande alternativ är borta.

En lösning som inte tas upp i utredningen, men som Naturvårdsverket bedömer skulle kunna bidra till kortare projekteringstider, är att upprätta planer för regioner eller nationellt som också miljöbedöms. Detta skulle öka transparensen och ge nytta i efterföljande projektskede. Svenska Kraftnät gör olika investeringsplaner och nätutvecklingsplaner, den senaste 2017, vilken dock inte miljöbedömts.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Anders Hallberg, Katarina Jacobson, Emil Ekström och Egon Enocksson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
m.registrator@regeringskansliet.se
filip.vestling@regeringskansliet.se