

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

filip.vestling@regeringskansliet.se

Regeringskansliets dnr I2019/01809/E

2019-10-29

LM2019/010337

Yttrande över betänkandet Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)

Bakgrund

Ett ökat behov av att ansluta el som är producerad av förnybara källor samt anslutningar för nya elintensiva verksamheter medför att det ställs andra krav på elnätets flexibilitet och effektivitet. Det nuvarande regelverket för tillståndsgivning och användning av elnät behöver justeras med utgångspunkt från de ändrade förutsättningarna som gäller för dagens energisystem.

Nätkoncessionsutredningens förslag syftar till att korta ledtiderna för de tillståndsprocesser som är förknippade med koncessionspliktiga starkströmsledningar. Utredningen levererade sitt betänkande i juni 2019 (SOU 2019:30) över vilket Lantmäteriet nu yttrar sig.

Sammanfattning

I de avgränsade delar där Lantmäteriet har tillfrågats under utredningsprocessen, vilka avser frågor om förundersökningstillstånd och medgivande om att i förtid påbörja handläggningen av ett ledningsrättsärende, gör vi bedömningen att våra synpunkter har tillvaratagits. Vi instämmer därför i utredningens förslag i dessa delar.¹ Lantmäteriet tillstyrker dessutom den del av förslaget som avser legal råddighet för den som vill bedriva vattenverksamhet. Förslagen bör utvecklas till att omfatta även andra typer av ledningar.

Vad gäller förslagen i övrigt, som alltså inte har utformats efter samråd med Lantmäteriet, kan vi konstatera att vissa av reformförslagen kan få stor påverkan på Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Främst gäller detta den del av förslaget som går ut på att förflytta gränsdragningen mellan nätkoncession för linje och nätkoncession för område samt införa vissa möjligheter till undantag och dispens från tillståndsplikt. I några avseenden saknas det ett tillräckligt utförligt underlag för att förslagets konsekvenser ska kunna överblickas. För dessa situationer krävs det en fördjupad utredning för att möjliggöra ett ställningstagande. Lantmäteriet kan därför varken tillstyrka eller avstyrka förslaget i dessa delar utan lyfter i stället fram behovet av ytterligare utredning. I övrigt lämnas upplysningsvis vissa förtydliganden, bland annat vad en ökad flexibilitet avseende koncessionsprövningen kan få för konsekvenser för sådana befintliga ledningar som är upplåtna med ledningsrätt.

¹ Se Lantmäteriets samrådssvar 2019-02-27, dnr LM2019/000589.

Lantmäteriet anser att det samråd som utredaren enligt kommittédirektiven ska genomföra med Lantmäteriet inte har skett i behövlig omfattning (jfr utredningen, bilaga 1, s. 390). Utredningen har inte heller på ett övertygande sätt visat att den föreslagna tillståndsprocessen är mer effektiv än den nuvarande.

Lantmäteriets överväganden

Nedan beskrivs förslagens konsekvenser för markåtkomstfrågan, egendomsskyddet samt behovet av intresseavvägning utifrån Lantmäteriets roll som fastighetsbildningsmyndighet med fokus på användningen av ledningsrättsinstitutet. Då konsekvenserna av förslaget varierar beroende på om situationen avser en ny eller befintlig elledning utgår nedanstående redogörelse från dessa två situationer.

KONSEKVENSER FÖR BYGGNATION AV NYA ELLEDNINGAR

Förslag till ändringar i ledningsrättslagen

Så som utredningens förslag är utformat vad gäller medgivande om att i förtid få påbörja handläggningen av en ledningsförrättning innan koncession har erhållits (ny 17 § 2 st ledningsrättslagen), kommer samtliga koncessionspliktiga ledningar att omfattas av förslaget. Lantmäteriet ställer sig positiv till den generella utformningen av bestämmelsen. Sett till innehållet i författningskommentaren är det tveksamt om den vidare tillämpningen av bestämmelsen har varit utredningens avsikt. Konsekvenserna av förslaget kan behöva utredas eller i vart fall kommenteras (se författningskommentaren på s. 337).

Undantag och dispensmöjligheter m.m.

Följden av utredningens förslag till undantags- och dispensmöjligheter från koncessionsplikten blir att ledningsrättslagen inte kan tillämpas i sin nuvarande utformning (se 2 § 1 st 2 pkt ledningsrättslagen som anger att elledningar ska vara koncessionspliktiga som förutsättning för att det ska vara möjligt att pröva ledningsrättsfrågan). Detta gör att markåtkomsten för nya elledningar utan krav på koncession måste lösas på annat sätt; genom frivilliga överenskommelser alternativt expropriation, såvida ingen ändring i ledningsrättslagen sker.

Även i de fall koncessionsbeslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft (s. 219 i betänkandet) saknas det möjlighet att bilda ledningsrätt för att trygga markåtkomsten, eftersom ledningsrätt bara får omfatta en ledning för vilken koncession har meddelats. Inte heller den föreslagna förändringen av 17 § ledningsrättslagen hanterar denna situation. Utredningens förslag förutsätter dock att det inte finns några motstående intressen för att koncessionsbeslutet ska få verkställas innan det har vunnit laga kraft, varför markåtkomstfrågan inte bör bli något problem i praktiken.

Från nätkoncession för linje till nätkoncession för område

Av utredningen framgår att i stort sett hela Sveriges yta omfattas av nätkoncession för område (s. 203). Utredningen vill utöka möjligheten att använda nätkoncession för område i stället för nätkoncession för linje. Nätkoncession för område ska kunna omfatta regionnätsledningar under 130 kV (s. 158). I dessa situationer kommer tillståndsprövningen för enskilda elledningar, inklusive intresseavvägningen som tar hänsyn till både miljörettsliga och tekniska aspekter, inte att hållas samman av koncessionsmyndigheten så som är fallet vid nätkoncession för linje. I stället är det handläggaren av ledningsrättsärendet som får det övergripande

ansvaret för dessa ställningstaganden, inklusive frågan om ledningens faktiska lokalisering (se 6-10 samt 12 §§ ledningsrättslagen). Motsvarande prövning behöver inte göras när ledningens sträckning redan är avgjord på förhand genom beslut om nätkoncession för linje (se 11 § ledningsrättslagen).

Vid beslut om nätkoncession för område ställs det inget krav på att nätföretaget ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Det kan jämföras med motsvarande beslut om nätkoncession för linje då en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas för hela den aktuella ledningssträckan (s. 312 f.). Därmed får det samrådsförfarande som sker inom ramen för en lantmäteriförrättning stor betydelse för genomförandet av intresseavvägningen. Särskilt länsstyrelser och kommuner blir viktiga samrådsparter, men dialog kan behöva föras även med andra myndigheter och intressenter som på olika sätt berörs av ledningsföretaget. Motsvarande samrådsförfarande sker i och för sig redan idag för ledningar inom sådana områden som omfattas av nätkoncession för område. Det är dock, som framgår av utredningen, inte så vanligt förekommande att nya större ledningar med högre spänningsnivåer byggs utan nätkoncession för linje, även om det har förekommit på vissa ställen i landet (jfr Gotland och Jämtland, s. 80).

Med en förskjutning av tillståndsprövningen från nätkoncession för linje mot nätkoncession för område följer att det ställs krav på lantmäterimyndigheterna att utföra en mer omfattande intresseavvägning i fler fall än tidigare, dessutom i sådana förrättningssituationer som är att beteckna som komplexa. Detta i sin tur ställer krav på tillgång till sådan specialistkompetens som i sig är en bristvara. Även utredningen konstaterar att markåtkomstfrågan riskerar att bli mer komplicerad för ledningar som byggs utan stöd av nätkoncession för linje (s. 294) och att denna osäkerhet tillsammans med långa handläggningstider hos Lantmäteriet riskerar att minska den beräknade tidsvinsten som för närvarande uppskattas till mellan ett och tre år (se s. 314 och 318).

Enligt den statistik som utredningen presenterar har det under den senaste tioårsperioden (åren 2008–2018) inkommit i genomsnitt 133 ansökningar om nätkoncession för linje till koncessionsmyndigheten varje år, varav 9 ärenden avsåg transmissionsnätet (ledningarna om minst 220 kV) (s. 281). Utredningen uppskattar att förslaget kommer att träffa ca 20 stycken ärenden per år (s. 315).

I ett försök att uppskatta utredningsförslagets effekter på förrättningsverksamheten gör vi det förenklade antagandet att samtliga ärenden som avser nätkoncession för linje även kommer att omfattas av ledningsrätt. Enligt Lantmäteriets statistik för åren 2015–2018 har nätföretagen årligen ansökt om 127 stycken förrättningar inom ärendekategorin *energitransport, el*. I relation till antalet ledningsförrättningar som kan förväntas bli berörda av förslaget, dvs. 20 stycken, innebär det att omkring 16 % av ledningsrättsärendena kommer att påverkas. Även om denna påverkan kan tyckas vara begränsad procentuellt sett kan effekten på handläggningstiden bli betydande för de ärenden som faktiskt berörs.

För förrättningskategorin *energitransport, el* är den genomsnittliga handläggningstiden för närvarande 76 veckor.² Av Lantmäteriets underlag framgår det inte om de berörda ledningarna omfattas av nätkoncession för linje eller område. Det går inte heller att utläsa hur många fastigheter som är berörda i respektive ärende eller om

² Handläggningstiden är beräknad som ett genomsnitt av de ärenden vars ansökan inkom under åren 2015–2018 och som har avslutats. Fördelat på elnätkategorierna nationell, regional och lokal nivå framgår att de genomsnittliga handläggningstiderna är 71, 82 respektive 74 veckor.

upplåtelsen sker med stöd av överenskommelser vilket avsevärt påverkar ett ärendes handläggningstid.

En farhåga är, liksom utredningen konstaterar, att den totala ledtiden för tillståndsprocessen inte minskar lika mycket som förväntat och att lantmäteriförrättningarna blir en flaskhals. På grund av de många osäkerhetsfaktorerna i det tillgängliga underlaget är det inte möjligt att, utan en fördjupad analys, dra några slutsatser om huruvida utredningens förslag – att förskjuta tillståndsprövningen från nätkoncession för linje mot nätkoncession för område – kommer att resultera i de förväntade tidsvinsterna. Resultatet kommer naturligtvis även att påverkas av i vilken grad nätföretagen väljer att nyttja ledningsrättsinstitutet. Inom förrättningskategorin *energi-transport, el* har Lantmäteriet noterat en vikande ansökningstrend för åren 2015–2018 (även statistiken för 2019 visar på en fortsatt sådan utveckling).

Koncessionsbeslutens innehåll

Som utredningen konstaterar är koncessionsbesluten oftast inte så detaljerade att lantmäterimyndigheten helt kan undvara en prövning enligt 6–10 §§ ledningsrättslagen, även när det finns en nätkoncession för linje för den aktuella ledningen. Lantmäteriet välkomnar utredningens förslag till utökad dialog i syfte att precisera koncessionsbeslutet för att därigenom effektivisera den efterföljande prövningen inom ramen för ledningsförrättningen. Vår förhoppning är att nätmyndigheten kommer att öppna upp för samtal mellan berörda myndigheter och nätföretag för att åstadkomma detta. Det är värt att notera att effekten av förslaget i denna del är beroende av nätföretagens vilja att frivilligt utnyttja möjligheten att precisera underlaget (s. 172). Som exempel på underlag som underlättar för lantmäterimyndighetens prövning kan nämnas: ett preciserat kartunderlag som tydliggör ledningens exakta sträckning, placeringen av eventuella stolpar samt uppgift om ledningsgatans bredd.

Genom ett preciserat underlag minskar tidsåtgången i berörda förrättningar, dvs. enligt förslaget sådana förrättningar som bygger på beslut om nätkoncession för linje. Samtidigt uppskattar utredningen att ca 20 stycken ärenden per år inte längre kommer att omfattas av nätkoncession för linje utan övergår till nätkoncession för område. För dessa ärenden riskerar tillståndsprocessen tvärt om att förlängas eftersom fler prövningsmoment tillkommer, vilket även kan leda till ökade kostnader.

Som Lantmäteriet tidigare har påtalat saknas det en fördjupad konsekvensanalys vilket medför att vi svårt kan uppskatta de sammantagna effekterna av utredningens förslag.

Lämplighetsprövning

Vi instämmer med slutsatsen som följer av utredningens analys, att prövningen av elledningarnas allmänna lämplighet (2 kap. 6 § ellagen) bör förtydligas (s. 186). Särskilt mot bakgrund av att beslut enligt ellagen kan få prejudicerande verkan på beslut enligt ledningsrättslagen (se 11 § och 12 § 2 st ledningsrättslagen). Den efterfrågade tydligheten och transparensen bör även innefatta bedömningen av egendomsskyddet (2 kap. 15 § regeringsformen). År 2018 kom ett avgörande från Högsta domstolen (NJA 2018 s. 753) som tydliggjorde att egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen ska prövas, utöver den bedömning som görs enligt fastighetsbildningslagen, som en garanti för att den enskilde inte ska tvingas avstå mark mot sin vilja utom för angelägna allmänna intressen. Samma tolkning bör analogivis gälla även vid intresseavvägningar enligt ledningsrättslagen. I den mån

bestämmelserna i ledningsrättslagen inte tillfullo svarar upp mot behovet av egendomsskydd kan ytterligare proportionalitetsbedömningar komma att krävas.

Frågor om förundersökningstillstånd, rådighet och utförandetid

Lantmäteriet instämmer i utredningens beskrivning av nu rådande ordning gällande förundersökningstillstånd samt ställer sig bakom förslaget om inhämtande av sådant tillstånd av länsstyrelsen (s. 175). Lantmäteriet konstaterar att motsvarande behov finns även för andra typer av ledningar än de koncessionspliktiga elledningarna som omfattas av utredningen, exempelvis för vatten- och avloppsledningar.

Behovet av legal rådighet för den som vill bedriva vattenverksamhet är ett känt problem och behovet finns, liksom i fråga om förundersökningstillstånd, även för andra ledningar som omfattas av ledningsrättslagen. Lantmäteriet noterar att lösningen på rådighetsproblematiken enbart är inriktad på ett begränsat antal situationer, då lagförslaget förutsätter att det är fråga om nätkoncession för linje. En mer generell lösning av rådighetsproblematiken hade varit önskvärd, innefattande både nätkoncession för område och andra typer av ledningar enligt 2 § ledningsrättslagen.

Vid beslut om nätkoncession för linje ställs det krav på att ledningen ska vara färdigställd inom fem år. För att färdigställandetiden ska förlängas krävs det att särskilda skäl föreligger (2 kap. 16 a § 2 st ellagen). Utredningen föreslår att kravet på särskilda skäl tas bort vid en första förlängning av färdigställandetiden för att ge nätföretagen större flexibilitet vid ledningsbyggnationer (s. 181). Ska färdigställandetiden förlängas mer än en gång föreslår utredningen däremot att kravet på särskilda skäl ska kvarstå. För ledningsbeslut finns det en motsvarande reglering av ledningens så kallade utförandetid (22 § 1 st 6 pkt ledningsrättslagen). En förlängning av utförandetiden förutsätter att särskilda skäl föreligger (31 § 3 st ledningsrättslagen). Här bör kopplingen förtydligas så att det av förarbetena framgår om en första förlängning av utförandetiden enligt koncessionsbeslutet ska betraktas som ett sådant särskilt skäl som möjliggör en förlängning av utförandetiden enligt ledningsrättslagen. En sådan formulering kräver att skyddet för den enskilda äganderätten beaktas och att nätföretagens flexibilitet bedöms vara viktigare än fastighetsägarnas rättigheter och behov av förutsägbarhet. Det av utredningen presenterade förslaget om förlängd färdigställandetid synes inte göra någon bedömning huruvida nätföretagens flexibilitet kan innebära en nackdel för den enskilde fastighetsägaren.

KONSEKVENSER FÖR BEFINTLIGA ELLEDNINGAR

Om koncessionsbeslutet återkallas

Om behovet av koncession inte längre finns för en befintlig ledning som är upplåten med ledningsrätt och koncessionsbeslutet återkallas (se s. 124) kommer ledningsrätten att omfatta en ledning där ett motsvarande beslut inte går att vare sig nybilda eller ompröva. Ledningsrätten ska då upphävas. Detta förhållande bör uppmärksammas i förarbetena.

Om villkoren för nätkoncession för linje förändras

Om ett beslut om nätkoncession för linje ändras, justeras eller omprövas till följd av till exempel en ändrad ledningssträckning, en annan teknisk lösning eller ändrad spänningsnivå kan ledningsrätten behöva omprövas vid en ny förrättning (se villkoren i 33 § ledningsrättslagen). Även om inte själva markintränet blir större kan en

omprövning aktualiseras.³ Hur många omprövningsärenden som kan förväntas följa av utredningens förslag kan behöva utredas närmare liksom former för att åstadkomma en smidig och effektiv förrättningsprocess.

Möjligheten att delvis överlåta, sammanlägga eller dela nätkoncessioner kan påverkas av formuleringen i 35 § ledningsrättslagen som slår fast att en överlåtelse av en ledning som är upplåten med ledningsrätt endast blir giltig om överlåtelsen även inkluderar ledningsrätten. Om en nätkoncession delas upp för att ledningen ska överlåtas måste även ledningsrätten omprövas, eftersom innehavaren av ledningen måste vara densamma som innehavaren av rättigheten. Det bör övervägas om det i stället ska bli möjligt att dela upp ledningsrätten genom en enklare process hos lantmäterimyndigheten, till exempel genom ett registreringsbeslut. Denna möjlighet bör i så fall omfatta samtliga ledningstyper som ledningsrättslagen gäller för. Konsekvenserna avseende detta skulle behöva utredas ytterligare eftersom det kan tänkas att en uppdelning av en befintlig ledningsrätt genom ett registreringsbeslut, även kommer att kunna användas i andra situationer.

En övergång från nätkoncession för linje till nätkoncession för område (absorption) avseende befintliga ledningar som är upplåtna med ledningsrätt får ingen direkt inverkan på ledningsrätten. Vid en eventuell omprövning av ledningsrättsfrågan enligt 33 § ledningsrättslagen blir däremot prövningen densamma som vid en nyupplåtelse varvid 6-12 §§ ledningsrättslagen prövas. I dessa fall kan en ledningsrättsupplåtelse som ursprungligen har beslutats med stöd av nätkoncession för linje i enlighet med 11 § ledningsrättslagen senare befinnas stå i strid med bestämmelser i 6-10 samt 12 §§ ledningsrättslagen. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att en befintlig ledning står i strid mot bestämmelser i detaljplan.

Bedömning: Lantmäteriet tillstyrker utredningens förslag avseende frågan om förundersökningstillstånd samt den föreslagna möjligheten till medgivande av koncessionsmyndigheten om att i förtid få påbörja handläggningen av ett ledningsrättsärende. Lantmäteriet tillstyrker även utredningens förslag avseende legal rådgivning för den som vill bedriva vattenverksamhet. Lantmäteriet förespråkar en generell lösning på frågorna om förundersökningstillstånd, legal rådgivning och möjligheten att påbörja handläggningen av ett ledningsrättsärende innan koncession har erhållits.

Lantmäteriet kan varken tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag om en förskjutning av tillståndsprocessen från nätkoncession för linje mot nätkoncession för område. Vi gör bedömningen att konsekvenserna av förslaget inte till fullo kan överblickas med nuvarande utredning som grund. Ytterligare utredning krävs för att Lantmäteriet ska kunna utvärdera effekterna av förslaget. Vi ifrågasätter dessutom om lantmäterimyndigheterna är de som är bäst lämpade att hålla ihop frågor av miljörettslig och teknisk karaktär.

Lantmäteriet kan varken tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag om utökade möjligheter till ändring och dispens från nätkoncession för befintliga elledningar. Vi gör bedömningen att ytterligare utredning krävs för att möjliggöra ett ställningsstagande. Det bör även övervägas om förenklingsförslagen som avser koncessionsbeslut ska följas upp med en enklare process hos lantmäterimyndigheten; exempelvis möjliggöra användningen av registreringsbeslut i stället för att ompröva frågan om ledningsrätt.

³ Genom en omprövning är det inte möjligt att ändra beslutet så att nytillkomna fastigheter belastas. I dessa fall krävs det att en ny ledningsrätt bildas för de tillkommande fastigheterna.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Susanne Ås Sivborg. I den slutliga handläggningen av ärendet har också deltagit divisionschef Tove Elvelid, stabschef Catharina Hökby, lantmätare Linda Aldén och teknologie doktor Linda Sabel, den sistnämnde föredragande.

Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg



Linda Sabel