

Kommittédirektiv



Dir. 2008:54
Tilläggsdirektiv till utredningen om reglering
av elnätstariffer m.m. (M 2006:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2008

Förlängd utredningstid och komplettering av uppdraget

Förlängd utredningstid

Tiden för att slutredovisa uppdraget förlängs till senast den 22 december 2008.

Komplettering av uppdraget

Utredaren ska vid sin översyn av regler för tillstånd till elnätsverksamhet m.m. analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen och, om utredaren bedömer det vara lämpligt, lämna förslag till ändrad instansordning. Den prövning som regeringen gör som första instans omfattas härmed inte av tilläggsdirektiven.

Utredaren ska även analysera om tillstånden kan förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade och, om utredaren bedömer det vara lämpligt, lämna förslag till förändringar av lagstiftning och regelverk i övrigt. Utredaren ska beakta vad som framkommit i Ellagstiftningsutredningens tidigare förslag (SOU 1995:108) som behandlades i regeringens proposition Ny ellag (prop. 1996/97:136, bet. 1997/98:NU3, rskr. 1997/98:27).

Utredaren ska ta till vara erfarenheterna från projektet Stockholms Ström och analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje, dvs. såväl region- som stamledningar, är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet. Om utredaren bedömer att så inte är fallet, ska han föreslå lämpliga åtgärder.

Utredaren ska klargöra samt redovisa för- och nackdelar med det förslag till förändring av tillstånd enligt ellagen (1997:857) som avser s.k. enskild linje, vilket i en särskild skrivelse och i betänkandet Bättre kontakt via nätet (SOU 2008:13), överlämnats till regeringen. Utredaren ska lämna förslag till den närmare utformningen av ett sådant tillstånd.

Bakgrund

Inledning

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att bemyndiga chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (M2006/1496/E) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till reglering av elnättariffer m.m. (dir. 2006:39). Utredningen har antagit namnet Energinätsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bl.a. den 14 juni 2007 (dir. 2007:86) fick utredaren förlängd tid till senast den 1 december 2007 att delredovisa förslag till regler för förhandsprövning av nätföretagens tariffer, förslag som avser prövning av nätföretagens anslutningsavgifter och förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 30 april 2008 och avser i övrigt följande frågeställningar.

– Utredaren ska analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess

koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta.

– Utredaren ska beakta de slutsatser i fråga om naturgasmarknaden som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelse mellan marknaderna, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del.

Utredaren delredovisade sitt uppdrag den 5 december 2007 och har därefter påbörjat arbetet med att analysera den nuvarande ordningen för tillstånd till elnätsverksamhet samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning.

Ändrad instansordning

Under förberedelsearbetet har det identifierats vissa rationaliseringsmöjligheter när det gäller regeringens roll som överprövande myndighet i tillståndsärenden.

En elektrisk starkströmsledning får enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen inte byggas utan tillstånd av regeringen. Regeringen får emellertid enligt paragrafens andra stycke bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om tillstånd som inte avser en utlandsförbindelse. Nätmyndigheten har också i betydande omfattning fått sådana bemyndiganden. Regeringen är i dag överprövande myndighet av överklagade beslut om tillstånd för elledningar på region- och lokalnät nivå enligt 2 och 16 §§ elförordningen (1994:1250). Därutöver prövar regeringen tillstånd som första instans enligt 3 § elförordningen för utlandsförbindelser och elledningar med en spänning över

145 kilovolt om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig att tillstånd meddelas. Detta innebär att stamledningar vanligen blir föremål för regeringens prövning. I dagsläget prövar alltid regeringen tillstånd för naturgasledningar som första och sista instans. Det tidigare nämnda förslaget om ett utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden innebär dock att regeringen också kan komma att inta rollen som överprövande instans.

Regeringen bedömer att en översyn motiveras dels av att motsvarande rationaliseringsarbete bedrivs inom Regeringskansliet när det gäller regeringens roll som överprövande myndighet, dels av ett allmänt behov av att fortlöpande se över hur tillståndsprocesser kan rationaliseras.

Omprövning av tillstånd som gäller tills vidare

Bestämmelser om tidsbegränsade tillstånd har funnits i ellagen sedan lagens tillkomst. Genom de ändringar som genomfördes år 1996 (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358) begränsades giltighetstiden för ett tillstånd till högst 40 år.

En anledning till utredningens ursprungliga uppdrag att analysera den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är att samma prövningsförfarande tillämpas för linjekoncessioner med en spänning från 0,4 kilovolt upp till 400 kilovolt. Detta gäller även vid omprövningar av tillstånd. Av naturliga skäl är inte ett prövningsförfarande lika komplext för ledningar på lägre spänningsnivåer som vid högre spänningsnivåer. Antalet nätkoncessioner för linje uppgår till ca 2 000–3 000. Det innebär en omfattande administration att ompröva dessa. På lägre spänningsnivåer, upp till och med 130 kilovolt, meddelas samtidigt vanligen förnyat tillstånd utan att prövningen har gett upphov till några svårare överväganden i sak.

I Ellagstiftningsutredningens tidigare förslag (SOU 1995:108) som behandlades i regeringens proposition Ny ellag (prop. 1996/97:136, bet. 1997/98:NU3, rskr. 1997/98:27) diskuterades för- och nackdelar med tidsbegränsade tillstånd eller tillstånd tills vidare. Utredningen ansåg att införandet av tillstånd tills vidare skulle leda till att nätägarens ställning i förhållande till allmänna intressen skulle kraftigt förstärkas. Därför valde man att inte lägga fram ett sådant förslag. Sedan ellagens tillkomst 1997 har dock en rad åtgärder vidtagits som innebär förbättrad insyn i hur nätföretagen bedriver sin verksamhet. Bland annat har informationskrav i fråga om leveranssäkerhet införts och en lag om särskild förvaltning har tillkommit. Möjligheterna för tillsynsmyndigheten att under ett tillstånds giltighetstid kunna ingripa mot nätföretagen är således bättre än tidigare. Det finns därför anledning att på nytt se över systemet med tidsbegränsade tillstånd i syfte att minska den administrativa bördan och rationalisera tillståndsprocessen. I en sådan översyn bör det även ingå att undersöka hur t.ex. länsstyrelser, kommuner eller andra intressenter kan ges möjlighet att begära omprövning av ett tillstånd.

Tillstånd vid strukturförändringar

En förutsättning för att en nätkoncession ska beviljas är enligt 2 kap. 6 § ellagen att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Denna lämplighetsbedömning aktualiseras vanligen när det gäller nätkoncession för linje, där den främst syftar till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att ledningar byggs där det redan finns tillräcklig överföringskapacitet. Enligt 5 § elförordningen ska en ansökan om linjekoncession bl.a. innehålla uppgifter om det överföringsbehov som ledningen är avsedd att tillgodose. Enligt 9 § kan tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet infordra de ytterligare uppgifter som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Vid ansökningstillfället förutsätts sökanden ha utrett och förberett ärendet till en så detaljerad nivå att ledningens tekniska konstruktion och huvudalternativ för sträckningen har fastställts.

Prövningen har alltså hittills skett främst utifrån förutsättningarna för varje enskild ledning. Det kan ifrågasättas om denna tillämpning är ändamålsenlig vid större omstruktureringar där t.ex. vissa ledningsprojekt är beroende av varandra för sitt genomförande. Som en jämförelse kan det nämnas att Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), enligt sin instruktion, har att bygga ut stamnätet för el baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Regeringen gav i januari 2004 Svenska kraftnät uppdraget att utreda utformningen av det framtida kraftledningsnätet 70–400 kilovolt i Stockholmsregionen (dnr N2004/585/ESB). Uppdraget (Stockholms Ström) slutrapporterades den 31 januari 2008 och beräknas i sin tur generera ett 50-tal individuella anläggningsprojekt. Sammanfattningsvis konstateras det i utredningen Stockholms Ström att ellagen borde bli föremål för en översyn med syfte att anpassa och modernisera tillståndsprovningen för att åstadkomma en samlad provning där behovet, den tekniska utformningen, lokaliseringen och miljökonsekvenserna av anläggningar i stamnätet blir föremål för en övergripande tillåtighetsprovning.

Regeringen konstaterar att den nuvarande ellagstiftningen tar sin utgångspunkt i att enstaka ledningar byggs för att komplettera den befintliga infrastrukturen, men att det finns behov av att anpassa tillståndsprovningen till de nödvändiga strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet som kommer att bli aktuella både på regionnäts- och stamnätsnivå.

Utredaren ska ta till vara erfarenheterna från projektet Stockholms Ström och analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprovning av en nätkoncession för linje, dvs. såväl region- som stamledningar, är ändamålsenlig vid strukturförändringar av elnätet. Om utredaren bedömer att så inte är fallet, ska han föreslå lämpliga åtgärder.

Enskild linje

Regeringen beslutade den 1 februari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera om det nuvarande regelverket för förnybar elproduktion skapar hinder för en storskalig utveckling av den förnybara elproduktionen (dir. 2007:10). Bedömdes förändringar av regelverket krävas skulle utredaren lämna sådana förslag. Utredningen överlämnade sina förslag den 20 februari 2008 i betänkandet Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion (SOU 2008:13). Som ett andra steg i det paket med åtgärdsförslag som betänkandet innehåller föreslår utredaren att Energinätsutredningen, som enligt utredningsdirektiven ska göra en översyn av koncessioner, analyserar lämpligheten i att genomföra en förändring i ellagen som ger möjlighet att beviljas nätkoncession för s.k. enskild linje. I betänkandet anförs att det inte går att inom ramen för den aktuella utredningen genomföra nödvändiga större förändringar i fråga om kravet på tillstånd för anslutningsledning mellan en elproduktionsanläggning och angränsande nät eller mellan elproduktionsanläggningar. Utredaren har såväl i betänkandet som i en särskild skrivelse föreslagit att regeringen överlämnar till Energinätsutredningen att analysera om det är lämpligt att genomföra det föreslagna tillståndet för enskild linje.

Regeringen bedömer att denna fråga bör behandlas inom ramen för den aktuella utredningen. Utredaren ska klargöra samt redovisa för- och nackdelar med det föreslagna tillståndet för enskild linje och lämna förslag till den närmare utformningen av ett sådant tillstånd.

Genomförande m.m.

I tilläggsuppdraget ingår att ta fram en konsekvensbeskrivning och förslag till finansiering om föreslagna åtgärder kräver tillkommande sådan. Redovisningen ska innehålla en

bedömning av vilken miljöpåverkan förslagen får om de genomförs. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att utredningstiden bör förlängas. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 22 december 2008.

(Näringsdepartementet)