

Moderna tillståndsprocesser för elnät

Betänkande av Nätkoncessionsutredningen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:30

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24940-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 15 februari 2018 att utse en särskild utredare med uppdrag att se över regelverket om nätkoncessioner (dir. 2018:6). Samma dag förordnades generaldirektör Elisabet Falemo, som särskild utredare. Utredningen har tagit namnet Nätkoncessionsutredningen.

Uppdraget har varit att lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt. Elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur ska ha beaktats. I uppdraget har ingått att bedöma behovet av att reglerna om koncessionsplikt för starkströmsledningar ändras, bedöma vilken rättslig status en nätkoncession ska ha, se över den nuvarande prövningsordningen för nätkoncession när det gäller både prövande myndighet och prövningens omfattning, överväga om möjligheten till samredovisning av elnät bör ändras och göra en första analys av nätnivåerna.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 14 juni 2018 experten Björn Galant, elnätsansvarige Bengt Johansson, chefsjuristen Ronald Liljegren, ämnesrådet Jan-Olof Lundgren, jurisdoktor Melina Malafry, förbundsjuristen Anna Marcusson, delprojektledaren Helén Mårtensson, planhandläggaren Lisa Palmér, enhetschefen Rebecka Thuresson och departementssekreteraren Filip Vestling.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 7 maj 2018 departementssekreteraren Therése Karlsson (t.o.m. den 25 januari 2019) och experten Roger Husblad, samt fr.o.m. den 1 januari 2019 filosofie doktor Elon Strömbäck.

Betänkandet har tillkommit i samarbete mellan utredare, experter och sekreterare. Detta innebär inte att samtliga i utredningen ställer sig bakom alla delar av betänkandet. Jag är således ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Björn Galant, Helén Mårtensson samt Bengt Johansson och Ronald Liljegren.

Utredningen överlämnar här betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät* (SOU 2019:30). Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i juni 2019

Elisabet Falemo

/Roger Husblad
Elon Strömbäck

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	44
1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)	45
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el	46
1.6 Förslag till förordning om ändring i elförordningen (2013:208).....	48
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Utredningens uppdrag.....	51
2.2 Bakgrund till utredningens uppdrag	51

2.3	Utredningens arbete.....	53
2.3.1	Koncessioner och koncessionsplikt.....	54
2.3.2	En mer miljöbalkslik prövning och rättskraft.....	55
2.3.3	Samredovisning av elnät.....	55
2.3.4	En första analys av nätnivåerna.....	55
2.3.5	Konsekvensbeskrivningar.....	55
2.4	Betänkandets disposition.....	56
3	Elnätet i Sverige.....	57
3.1	Elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur.....	57
3.2	Elnätets struktur och uppbyggnad.....	59
3.2.1	Tillstånd och nätnivåer.....	59
3.2.2	Kort historik.....	61
3.3	Nätföretagens och nätkoncessionernas ägarstruktur.....	62
3.4	Reglering kopplad till nätkoncessioner.....	63
3.4.1	Intätsreglering.....	65
3.4.2	Nättariffens utformning på olika nätnivåer.....	66
3.5	Bygga nya ledningar och stationer.....	67
3.5.1	Gällande rätt.....	68
3.5.2	Anläggningens lämplighet.....	68
3.5.3	Relevant miljöhänsyn.....	69
3.5.4	Koncessionsområdets lämplighet.....	69
3.5.5	Koncessionshavarens lämplighet.....	70
3.5.6	Nätutvecklingsprocessen för linje.....	70
3.5.7	Nätutvecklingsprocessen för ledning inom område.....	72
3.5.8	Nätutvecklingsprocessen för transformatorstation.....	72
3.5.9	Prövning av koncessionsansökan.....	72
3.6	Framtidens utmaningar för elnätet.....	73
4	Översyn av koncessionsplikten och regleringen av elnät.....	77
4.1	Inledning.....	77

4.2	Koncessionsplikten och koncessionsformerna behålls	78
4.2.1	Nätkoncession för område	79
4.2.2	Nätkoncession för linje.....	80
4.3	Undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas.....	81
4.3.1	Översyn av de generella undantagen från koncessionsplikt	81
4.3.2	Utökad dispensmöjlighet.....	94
4.3.3	Möjligheten att söka bindande besked bör tas bort	96
4.4	Reglering av elnät bör göras oberoende av koncessionsinnehav	97
4.4.1	Beroendet mellan koncessionsinnehav och övrig reglering i ellagen bör tas bort.....	97
4.4.2	Mätning inom icke koncessionspliktiga nät	109
4.4.3	Kraven på leveranssäkerhet bör ändras i vissa fall	117
4.5	Vissa ändringar i koncessionsinstitutet bör göras för att underlätta hanteringen.....	118
4.5.1	Möjligheter till ändring, justering och omprövning av nätkoncession för linje.....	119
4.5.2	Möjlighet att överlåta delvis, sammanlägga och dela nätkoncessioner	123
4.5.3	En nätkoncession bör kunna återkallas om den inte behövs	124
5	Översyn av provningsordningen för elledningar.....	129
5.1	Inledning.....	129
5.2	Processerna för att bygga elledningar behöver bli kortare.....	130

5.3	Prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten är bättre än separata miljötillstånd	132
5.3.1	Jämförelse mellan prövningen av en nätkoncession och ett miljötillstånd	134
5.3.2	Hur påverkas projektprocessen av separata miljötillstånd?	140
5.3.3	Hur ska prövning av allmän lämplighet göras med separata miljötillstånd?	147
5.3.4	Vilken myndighet är mest lämpad att pröva olika frågor?	149
5.3.5	Processuella frågor	151
5.3.6	Ledningens skydd genom rättskraft och skyddstid.....	153
5.3.7	Miljökrav avseende löpande underhåll.....	155
5.3.8	Hur en separat miljöprövning skulle påverka berörda myndigheter.....	156
5.4	Möjligheten att bygga ledningar med stöd av nätkoncession för område bör utökas	157
5.4.1	Regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område.....	158
5.4.2	Vissa ledningar inom lokalnätsområden bör redovisas som regionnät	167
5.4.3	Ett nätföretag bör få låta andra nätföretag bygga ledningar inom lokalnätsområde	169
5.5	Reglerna om markåtkomst och ledningsrätt bör ändras för att förkorta processen	170
5.5.1	Länsstyrelsen bör få besluta om markåtkomst....	171
5.5.2	Vissa arbeten och undersökningar är inte byggande av ledning.....	174
5.5.3	Ledningsrättsförrättningen bör delvis kunna inledas tidigare.....	175
5.6	Den som vill bedriva vattenverksamhet bör ha rådighet....	177
5.7	Bättre samordning och förlängd färdigställandetid.....	179
5.7.1	Nätmyndigheten bör arbeta för en bättre samordning av projektprocessen.....	180
5.7.2	Det bör vara lättare att få förlängd färdigställandetid.....	181

6	Översyn av koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status	183
6.1	Inledning.....	183
6.2	Koncessionsprövningens omfattning bör ses över i vissa delar.....	184
6.2.1	Prövningen av en lednings allmänna lämplighet bör förtydligas.....	186
6.2.2	Bedömningen av miljöpåverkan uppfyller sitt syfte	194
6.2.3	Bedömningen av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad.....	199
6.2.4	Bedömningen av koncessionsområdets lämplighet behöver inte ändras	203
6.3	Koncessionsbeslutets rättsliga status bör stärkas	205
6.3.1	Koncessionsbeslutets ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken bör stärkas	205
6.3.2	Miljöorganisationernas rätt att överklaga koncessionsbeslut enligt ellagen bör utökas.....	216
6.3.3	Någon ändring behövs inte i övrig lagstiftning ...	217
6.3.4	Vissa koncessionsbeslut bör få verkställas innan de har vunnit laga kraft	219
7	Ändrade regler för samredovisning	221
7.1	Inledning.....	221
7.2	Kravet på geografisk närhet bör tas bort	222
7.3	Bakgrund	223
7.3.1	Nuvarande regelverk för samredovisning och dess betydelse för nättariffernas utformning.....	224
7.3.2	Utveckling av lagstiftning och praxis	227
7.3.3	Reformer för effektivt utformad prissättning	228
7.4	En nulägesbeskrivning av redovisningsområden och antal kunder.....	231

7.5	Omfördelning mellan stad och land.....	233
7.5.1	Ellevio AB.....	234
7.5.2	Eon Energidistribution AB	235
7.5.3	Vattenfall Eldistribution AB	236
7.6	Konsekvenser av utredningens förslag.....	236
7.6.1	Konsekvenser för kundernas nättariffer av en ökad samredovisning.....	237
7.6.2	Samhällsekonomiska effekter av en ökad samredovisning	239
7.6.3	Effekter på transaktionskostnader.....	244
8	Studie av om nätnivåerna bör ändras.....	247
8.1	Inledning.....	247
8.2	Nuvarande nätnivåer behålls tills vidare.....	248
8.3	Bakgrund.....	249
8.3.1	Nätstruktur och ansvarsfördelning i Sverige.....	249
8.3.2	Nätnivåer i andra länder.....	251
8.4	Utredningens analys.....	251
8.4.1	Rättsläget	251
8.4.2	Energiomställningen och digitaliseringen ger nya förutsättningar.....	268
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	275
9.1	Ikraftträdande	275
9.2	Övergångsbestämmelser	276
9.2.1	Samlad redovisning	276
9.2.2	Undantag från koncessionsplikt	277
10	Konsekvensanalys	279
10.1	Inledning	279
10.2	Allmänt om elnätet i Sverige.....	280
10.3	Vilka mål styr vi mot?	282
10.3.1	Metod och genomförande	283
10.3.2	Referensscenario för elnätsutvecklingen	285

10.4	Utredningens förslag	285
10.4.1	Generell koncessionsplikt för överföring av el....	287
10.4.2	Undantag från koncessionsplikt för överföring av el	289
10.4.3	Regleringen av elnät.....	298
10.4.4	Prövningsordning	309
10.4.5	Koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status	325
10.4.6	Ändrade regler för samredovisning	332
11	Författningskommentar	337
11.1	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	337
11.2	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	338
11.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	356
	Särskilda yttranden	359
	Referenser	373
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:6	379
Bilaga 2	Elnätens struktur och provning	391

Förkortningar

DSO	systemansvarig för distributionssystem (eng. <i>distribution system operator</i>)
Ei	Energimarknadsinspektionen
EU	Europeiska unionen
FBL	fastighetsbildningslag (1970:988)
GWh	gigawattimme
Hz	Hertz
IKN	icke koncessionspliktiga/-t nät
IKN-förordningen	förordning (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)
ISO	oberoende systemansvarig (eng. <i>independent system operator</i>)
jfr	jämför
kV	kilovolt
kW	kilowatt
kWh	kilowattimme
LSE	lag (1994:1776) om skatt på energi
MB	miljöbalk (1998:808)
MKB	miljökonsekvensbeskrivning
MMD	mark- och miljödomstol
MPD	miljöprövningsdelegation
MW	megawatt
MWh	megawattimme
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBL	plan- och bygglag (2010:900)
TSO	systemansvarig för överföringssystem (eng. <i>transmission system operator</i>)
TWh	terrawattimme
μT	mikrotesla

Sammanfattning

Bakgrund

Elnätet är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle. Ett robust elnät är även en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Det är därför avgörande att reglerna som styr elnätet är väl i takt med samhällsutvecklingen. Med en ökad produktion av väderberoende el och en ökad småskalig elproduktion är det viktigt med ett regelverk som tillåter och möjliggör en effektiv anpassning till nya förutsättningar. En ökad elektrifiering av samhället, bland annat inom transportsektor och industri, kommer att påverka elnätet och ställa nya krav på det. En möjlig utveckling är också att vissa verksamheter, bostäder eller mindre områden vill ha ett eget elnät för att fördela och styra användning och produktion av el internt. Den europeiska lagstiftning som kontinuerligt arbetas fram inom EU, bland annat i syfte att uppnå en gemensam elmarknad, ställer även den nya krav på den svenska lagstiftningen.

Privatpersoner och företag har rätt att förutsätta att villkor skapas för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat, vilket också varit målet för svensk energipolitik under lång tid. Ett framtida elnät måste klara de utmaningar som förutses, med stora variationer i såväl effektbehov som effekttillförsel, på ett kostnads-effektivt sätt.

Det kan ifrågasättas om rådande regelverk gällande tillstånd för att få bygga och använda elnät – nätkoncessioner – ger elnätets aktörer rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs på dagens och framtidens energisystem. Kraven på flexibilitet och effektivitet ökar för anslutning av elproduktion från förnybara källor, men också för anslutning av nya elintensiva verksamheter.

Energiöverenskommelsen, som slöts mellan fem riksdagspartier (S, M, MP, C och KD) i juni 2016, innefattar ett mål om att Sverige år 2040 ska ha en helt och hållet förnybar elproduktion. Enerkipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett hållbart samhälle.

Energiöverenskommelsen följdes av regeringens proposition om energipolitikens inriktning (prop. 2017/18:228). Av propositionen framgår bland annat att överföringskapaciteten i elnätet ska öka, att Sverige ska arbeta för att sammanlänkningen inom EU ska öka och att regelverken kring elnätet kontinuerligt ska utvecklas.

Utredningens uppdrag

Vårt uppdrag har enligt direktivet (dir. 2018:6) varit 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. Vi ska:

- 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.

Däriigenom 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.

Utredningens förslag och bedömningar

Vi lämnar utifrån vårt uppdrag följande förslag och gör följande bedömningar.

Koncessionsplikten och regleringen av elnät (kapitel 4)

Det legala monopol som följer av nätkoncessioner möjliggör att nätföretagen 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. Vi 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 nätmyndigheten 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 administration för nätmyndigheten. 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.

Ett syfte med regleringen är att externa kunder på vissa icke koncessionerade nät ska ha möjlighet att byta elhandlare. Denna möjlighet förutsätter att mätning sker. Det bör därför tydliggöras att en inmatningspunkt, lika väl som en uttagpunkt, kan vara belägen på ett icke koncessionerat nät. Om mätning av flödet i en nätabonnemangspunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en intern uttagpunkt eller inmatningspunkt ska det flöde som mäts i den interna uttagpunkten eller inmatningspunkten kunna avräknas från flödet i nätabonnemangspunkten.

Ett strängare krav på avbrottsstid på uttagpunktsnivå än vad som följer av ellagen kan leda till att nya ledningar måste byggas, med kostnader och tidsåtgång till följd, utan att ledningen är efterfrågad av vare sig nätföretaget eller dess kunder. Vår bedömning är att sådana krav inte bör finnas i föreskrifter.

För att minska administrationen och ledtiderna föreslår vi 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. De bör också bli enklare att dela, sammanlägga och delvis överlåta nätkoncessioner. En nätkoncession ska kunna återkallas helt eller delvis om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

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. Detta för att få en enhetlig och ändamålsenlig lösning.

Vi anser 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. Med denna ordning ska ledningar på samma spänningsnivå i ökad utsträckning prövas på ett likartat sätt. Vi föreslår därför att utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område. Nätkoncessioner för regionnätsområden ska dock inte omfattas av ett lika starkt legalt monopol som nätkoncessioner för område som avser lokalnät. Kopplingen mellan koncessionsform och hur en ledning ska redovisas bör ändras på så sätt att ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska redovisas som regionnät om ledningarna har regionnätetsfunktion. En innehavare av nätkoncession för ett lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom det område och den spänningsnivå som gäller för området.

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 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

i 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.

En ökad möjlighet till delvis parallella processer hos nätmyndigheten och lantmäterimyndigheten skulle kunna förkorta den totala tiden för att få nödvändig markåtkomst för att få bygga en ledning. Det finns redan i dag en möjlighet för nätmyndigheten att medge att ledningsrättsförrättningen får inledas även om nätkoncessionen ännu inte har meddelats. För att öka tillämpningen av den bestämmelsen bör nätmyndighetens medgivande kunna begränsas till att endast avse vissa delar av förrättningen.

Den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för elektrisk starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras. Genom kopplingen till nätkoncession bidrar förslaget till att i en ökad utsträckning samla miljöprövningen.

Vi lämnar även förslag för, att inom gällande regelverk, förkorta och samordna projektprocessen. Nätmyndigheten bör ges i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen. Vi vill i sammanhanget även lyfta nyttan av att berörda aktörer – elnätsbranschen, nätmyndigheten, länsstyrelsen och Lantmäteriet – upprätthåller och utvecklar den ömsesidiga dialogen om projektprocessen. Detta för att åstadkomma ökad likformighet över landet och mellan nätföretag samt för att myndigheternas hantering ska vara samordnade, till exempel hur beslut utformas.

För att den resurskrävande projektprocessen inte ska vara förgäves bör kravet på särskilda skäl för att få en förlängd tid för att färdigställa en ledning tas bort vid första förlängningstillfället.

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.

Vi ska enligt direktivet beakta elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur. Detta i kombination med den praxis som utvecklats motiverar en översyn av regelverket avseende koncessionsbesluts rättskraft gentemot miljöbalken. Vi 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 vi att rätten för miljöorganisationer att överklaga koncessionsbeslut ska utökas.

Vi har tittat på förhållande mellan ellagen och plan- och bygglagen (2010:900). Vår bedömning är att någon ändring inte behöver göras i plan- och bygglagen för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och nybyggnation. I stället bör Boverket på lämpligt sätt förtydliga hur regelverket ska tillämpas korrekt.

Nätmyndigheten ska kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession om det är fråga om en ledning av mindre omfattning med begränsad påverkan på motstående intressen.

Reglerna för samredovisning (kapitel 7)

Kravet på geografisk närhet för samredovisning av lokalnätsområden bör tas bort. Vår bedömning är att förslaget kan genomföras utan att marknadens effektivitet försämras väsentligt. Däremot bör kravet på icke olämplig enhet kvarstå och samlad redovisning ska bara kunna genomföras inom nätföretagets lokalnät och inte mellan områden för lokalnät respektive regionnät. Detta eftersom den utjämning i tariffens nivå som blir följden innebär ett alltför stort avsteg från effektivt utformade nättariffer för överföring av el.

Studie av om nätnivåerna bör ändras (kapitel 8)

Den nuvarande spänningssgränsen för transmissionsnätet bör behållas tills vidare. Vi ser inte att en sänkt spänningssgräns för transmissionsledningarna skulle innebära några uppenbara praktiska, regulatoriska och resursmässiga fördelar i förhållande till dagens ordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Flera av utredningens förslag kan även komma att beröra de förslag som Ei kommer att lämna inom ramen för sitt uppdrag att ta fram författningsförslag för genomförande av reviderad EU-lagstiftning inom elområdet, bland annat ett nytt elmarknadsdirektiv. Författningsförslagen är därför skrivna med den 1 januari 2021 för ikraftträdandet. Vi föreslår övergångsbestämmelser för de nya reglerna om samlad redovisning och undantag från koncessionsplikt.

Konsekvenser

Vi har som övergripande princip vid utvärderingen av befintligt regelverk utgått från att lika situationer ska hanteras lika. Vi bedömer 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 med ökad koordinering mellan tillståndsgivande myndigheter, tidigare marktillträde för detaljprojektering och undanröjande av processuella hinder. Det åtgärds paket som vi 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om ledningsrättslagen (1973:1144) att 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Avser förrättning ledning för vilken koncession fordras men ännu *ej* erhållits, får förrättningen inledas, om den som har att meddela koncession medger det.

Avser förrättning ledning för vilken koncession fordras men ännu *inte* erhållits, får förrättningen inledas, om den som har att meddela koncession medger det.

Ett medgivande enligt första stycket får begränsas till att avse vissa delar av förrättningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)

dels att 2 kap. 12 § och 5 kap. 36 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 1–2, 4–4 a, 7, 9, 15 b, 16–16 a och 18–19 §§, 3 kap. 1, 3–3 a, 6–7, 8 och 9 §§, 4 kap. 3 och 5 §§, 5 kap. 33 § och 13 kap. 5 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tretton nya paragrafer, 1 kap. 4 b, 2 kap. 5 a–b, 7 a, 15 l–p, 18 a, 27 och 28 §§ och 3 kap. 3 b §, och närmast före 2 kap. 15 l, 15 o och 27 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Med nätverksamhet avses att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

Med nätverksamhet avses att *med stöd av nätkoncession* ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det *koncessionerade* elektriska nätet.

En koncessionshavare som endast överför el för egen räkning till uttagspunkter eller från inmatningspunkter som är belägna på koncessionshavarens ledning anses inte bedriva nätverksamhet.

Med anslutning av elektriska anläggningar avses också återinkoppling av en befintlig anläggning och höjning av avtalad effekt i inmatnings- eller uttagspunkt.

4 b §

Med nätföretag avses den som bedriver nätverksamhet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

En elektrisk starkströmsledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen.

En elektrisk starkströmsledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen. *Till byggandet av en ledning räknas inte undersökningar och arbeten som enbart sker för att definiera var och hur ledningen ska byggas eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön.*

2 §

En nätkoncession ska avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område).

I ett beslut om nätkoncession för område ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges. När en sådan spänning bestäms ska följande särskilt beaktas:

1. den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet,

2. inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av nätet,

3. säkerställandet av en samhälls-ekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet, och

En nätkoncession för område ska för ledningsnätet ha en högsta tillåtna spänning (lokalnätsområde) eller en högsta och en lägsta tillåtna spänning (regionnätsområde).

4. konsekvenser för berörda kunder.

När en högsta eller en högsta och lägsta spänning bestäms för ledningsnätet ska följande särskilt beaktas:

1. den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet,
2. inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av nätet,
3. säkerställandet av en samhälls-ekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet,
4. konsekvenser för berörda kunder, och
5. konsekvenser för berörda nätföretag.

4 §

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession enligt 1 § och förbudet att börja bygga enligt 3 § i fråga om vissa slag av ledningar eller stationer eller i fråga om ledningar eller stationer inom vissa områden. En sådan föreskrift får dock inte avse utlandsförbindelser.

Nätmyndigheten ska i det enskilda fallet, efter ansökan av den som avser att bygga eller som använder en elektrisk starkströmsledning, lämna ett bindande besked om huruvida ledningen omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession enligt 1 § och förbudet att börja bygga enligt 3 § i fråga om vissa slag av ledningar eller stationer eller i fråga om ledningar eller stationer inom vissa områden. En sådan föreskrift får dock inte avse utlandsförbindelser.

I en föreskrift som meddelats med stöd av första stycket får även föreskrivas att vissa bestämmelser i denna lag, samt de föreskrifter som är meddelade med stöd av denna lag, ska vara tillämpliga.

Ansökan om ett bindande besked får även göras av innehavaren av nätkoncessionen för det område, där ledningen eller ledningarna är belägna.

4 a §

Nätmyndigheten får i ett enskilt fall medge undantag från kravet på nätkoncession enligt 1 § för ledningar som var i bruk den 1 januari 1998. Ett sådant beslut om undantag ska avse en bestämd tid, som får förlängas.

Nätmyndigheten får, om särskilda skäl finns, i ett enskilt fall medge undantag från kravet på nätkoncession enligt 1 §. Undantagets inverkan på elmarknadens funktion ska särskilt beaktas.

Undantag kan medges för en bestämd tid, som kan förlängas.

Regeringen prövar frågor om medgivande av undantag, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

5 a §

Nätmyndigheten får besluta att ett beslut om nätkoncession för linje eller ett medgivande enligt 5 § får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Nätmyndigheten får endast fatta ett beslut om verkställighet om de åtgärder som koncessionsbeslutet eller medgivandet medför är av mindre omfattning och har begränsad påverkan på motstående intressen.

Regeringen prövar frågor om verkställighet, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

5 b §

Om regeringen eller nätmyndigheten har meddelat nätkoncession

för linje för en ledning som används med en spänning om minst 130 kilovolt, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet.

Bestämmelsen i första stycket är tillämplig på nätkoncessioner för linje för en ledning där spänningen understiger 130 kilovolt, om regeringen har meddelat nätkoncessionen efter att Försvarsmakten enligt 1 a § tredje stycket har begärt det.

7 §

En nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för en ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de *områden* med nätkoncession som berörs av ledningen.

En nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för en ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de *lokalnätsområden* med nätkoncession som berörs av ledningen.

7 a §

Den som innehar en nätkoncession för lokalnätsområde får tillåta ett annat nätföretag att bygga och använda elektriska starkströmsledningar inom området och områdets högsta tillåtna spänning.

Det nätföretag som använder ledningar med stöd av ett medgivande enligt första stycket ska anses använda dessa ledningar med stöd av nätkoncession för område.

9 §

Nätkoncession för område får meddelas endast om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

Nätkoncession för område får meddelas endast om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som *på samma spänningsnivå* helt eller delvis sammanfaller *geografiskt* med ett annat koncessionsområde.

15 b §

En nätkoncession för linje som gäller tills vidare får omprövas i fråga om ledningens sträckning, tillåten spänning och villkor.

En omprövning får göras först fyrtio år efter det att nätkoncessionen meddelades. Om nätkoncessionen gäller tills vidare efter ett beslut enligt 14 § första stycket andra meningen, ska tiden dock räknas från dagen för det beslutet.

En omprövning får göras tidigare än vad som föreskrivs i andra stycket om nätkoncessionen avser en del av en ledning som tekniskt och funktionellt utgör en enhet och nätkoncessionen som avser huvuddelen av ledningen ska omprövas.

Regeringen omprövar en nätkoncession som avser en utlandsförbindelse.

Ändring och justering av nätkoncession

15 l §

En nätkoncession för linje får ändras helt eller delvis i fråga om ledningens sträckning, utförande eller tillåten spänning efter ansökan av nätkoncessionshavaren.

Regeringen prövar frågor om ändring av nätkoncession, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

15 m §

Vid en ändring av en nätkoncession enligt 15 l § ska följande krav prövas:

- 1. att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt, och*
- 2. att ändringen uppfyller föreskrifterna i 8 §.*

Vid en ändring av en nätkoncession enligt 15 l § tillämpas 8 a §.

Nätkoncessionen får vid ändring förenas med sådana villkor som anges i 11 §.

15 n §

En nätkoncession får justeras i fråga om ledningens sträckning eller utförande efter ansökan från nätkoncessionshavaren om det inte påverkar ledningens huvudsakliga sträckning eller funktion.

En nätkoncession får endast justeras om samtliga berörda markägare har lämnat sitt medgivande och nödvändig miljöhänsyn har tagits.

Regeringen prövar frågor om justering av nätkoncession, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

Sammanläggning och delning av nätkoncessioner

15 o §

Flera nätkoncessioner för linje eller område med samma innehavare får, efter ansökan av nätkoncessionshavaren, sammanläggas till en nätkoncession för linje eller område om nätkoncessionerna har samma högsta och lägsta tillåtna spänning, redovisas samlat samt tekniskt och funktionellt ingår i samma ledning eller ledningsnät.

Om flera nätkoncessioner för linje sammanläggs får den nya nätkoncessionen omprövas i sin helhet enligt 15 b § när en av de ingående nätkoncessionerna hade kunnat omprövas.

Regeringen prövar frågor om sammanläggning av nätkoncessioner, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

15 p §

En nätkoncession för linje får, efter ansökan av nätkoncessionshavaren, delas upp i flera nätkoncessioner för linje om var och en av de nya enheterna tekniskt och funktionellt utgör en lämplig enhet.

Regeringen prövar frågor om delning av nätkoncession, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

16 §

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd.

Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av nätkoncession ska 10 § tillämpas. Detsamma gäller vid prövning av en ansökan om nätkoncession i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3.

Om en intäktsram vid överlåtelsen ska fördelas enligt 5 kap. 33 § andra stycket, får tillstånd till överlåtelse inte lämnas om inte fördelningen har godkänts enligt 34 § första stycket samma kapitel.

Regeringen prövar ärenden om tillstånd enligt första stycket, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

En nätkoncession får inte överlåtas *helt eller delvis* utan tillstånd.

Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av nätkoncession *eller en del av en nätkoncession* ska 10 § tillämpas. Detsamma gäller vid prövning av en ansökan om nätkoncession i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3.

16 a §

En innehavare av en nätkoncession för linje ska senast fem år efter det att beslutet att meddela 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.

Tiden för färdigställande *får förlängas* efter ansökan av nätkoncessionshavaren. Ett beslut om förlängning ska meddelas för viss tid. *Om förlängning ska medges fler än en gång ska det finnas särskilda skäl.*

Regeringen prövar ärenden om förlängning enligt andra stycket, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

18 §

En nätkoncession ska återkallas helt eller delvis,

1. om en ledning eller ett ledningsnät inte längre behövs för en säker elförsörjning,

2. om staten, med stöd av 1 kap. 5 § lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, löser in den

2. om staten, med stöd av 1 kap. 5 § lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, löser in den

eller de ledningar som avses med nätkoncessionen, *eller*

3. om nätkoncessionshavaren inte längre uppfyller villkoren enligt 10 § andra stycket första meningen för att inneha nätkoncessionen.

En nätkoncession får också återkallas helt eller delvis, om nätkoncessionshavaren inte har färdigställt en ledning i rätt tid enligt 16 a §.

En fråga om återkallelse av en nätkoncession som avser en utlandsförbindelse prövas av regeringen.

eller de ledningar som avses med nätkoncessionen,

3. om nätkoncessionshavaren inte längre uppfyller villkoren enligt 10 § andra stycket första meningen för att inneha nätkoncessionen, *eller*

4. om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

18 a §

Ett medgivande om undantag från kravet på nätkoncession enligt 4 a § får återkallas helt eller delvis om förutsättningar som ligger till grund för medgivandet väsentligen har förändrats. Detta gäller inte ett medgivande som har meddelats för en särskild tid.

Regeringen prövar frågor om återkallelse av medgivande om undantag från kravet på nätkoncession, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

19 §

Om en nätkoncession upphör att gälla, är den som senast haft nätkoncessionen skyldig att ta bort ledningen med tillhörande anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

I samband med att nätkoncessionen upphör *skall* nätmyndig-

I samband med att nätkoncessionen upphör *ska* nätmyndig-

digheten fastställa *koncessionshavarens* skyldigheter enligt första stycket.

Om den som senast har haft nätkoncessionen inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får nätmyndigheten förelägga *honom* vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna *skall* vidtas på *koncessionshavarens* bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna *skall* vidtas på *koncessionshavarens* bekostnad får verkställas.

heten fastställa *nätkoncessionshavarens* skyldigheter enligt första stycket.

Om den som senast har haft nätkoncessionen inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får nätmyndigheten förelägga *nätkoncessionshavaren* vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna *ska* vidtas på *nätkoncessionshavarens* bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna *ska* vidtas på *nätkoncessionshavarens* bekostnad får verkställas.

Bestämmelserna i första till tredje styckena ska även tillämpas om en ledning upphör att användas helt eller delvis till följd av ett beslut om ändring enligt 15 l § eller justering enligt 15 n §.

Tillträde till mark för undersökning

27 §

Den som avser att bygga en elektrisk starkströmsledning med stöd av nätkoncession har, efter tillstånd av länsstyrelsen, rätt att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön (undersökningstillstånd). Rätten kan ges till den som vill bygga ledningen och av denne anlåtade om-

bud. Den som avser att bygga ledningen ska underrätta fastighetsägaren om beräknad tidpunkt för tillträde.

I en trädgård, park eller liknande plantering får träd eller buskar inte skadas eller fällas utan fastighetsägarens samtycke. Även i övrigt ska skada så långt möjligt undvikas.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att åtgärderna enligt första stycket ska kunna genomföras.

28 §

I mål om ersättning enligt 27 § ska expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

Länsstyrelsen får kräva att den som ska utföra undersökningen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan arbetet påbörjas. Om säkerhet ställs får länsstyrelsen förordna att arbetena får påbörjas även om beslutet om tillträde överklagas.

Staten, kommun, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Ett företag som bedriver nätverksamhet ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av sitt ledningsnät och,

Ett nätföretag ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av sitt ledningsnät och, i tillämpliga fall, dess

i tillämpliga fall, dess anslutning till andra ledningsnät. *Företaget* svarar också för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.

anslutning till andra ledningsnät. *Nätföretaget* svarar också för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.

Ett nätföretag ska säkerställa att driften av dess ledningsnät sker från Sverige.

3 §

Redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för *område* ska avse varje område för sig. Nätmyndigheten ska dock besluta att en nätkoncessionshavares *samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra* ska redovisas samlat, om inte områdena sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet.

Beslut i frågan om områden som avses i första stycket ska omfattas av samlad redovisning ska fattas när det finns ett laga-kraftvunnet beslut om meddelande av en nätkoncession enligt 2 kap. 1 §, om *ändring av gränserna för en nätkoncession för område enligt 2 kap. 12 §*, om tillstånd till överlåtelse av en nätkoncession enligt 2 kap. 16 § eller om återkallelse av en nätkoncession enligt 2 kap. 18 §. Ett sådant beslut får också fattas när i övrigt ändrade förhållanden föranleder det.

Redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för *lokalnätsområde* ska avse varje område för sig. Nätmyndigheten ska dock besluta att en nätkoncessionshavares *lokalnätsområden* ska redovisas samlat, om inte områdena sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet.

Beslut i frågan om områden som avses i första stycket ska omfattas av samlad redovisning ska fattas när det finns ett laga-kraftvunnet beslut om meddelande av en nätkoncession enligt 2 kap. 1 §, om tillstånd till överlåtelse *helt eller delvis* av en nätkoncession enligt 2 kap. 16 § eller om återkallelse av en nätkoncession enligt 2 kap. 18 §. Ett sådant beslut får också fattas när i övrigt ändrade förhållanden föranleder det.

I ett beslut om samlad redovisning eller ändring av sådana beslut ska det anges när den samlade redovisningen ska påbörjas eller upphöra.

3 a §

Nätkoncession för *område* ska redovisas skilt från nätkoncession för linje.

Redovisningen av nätkoncession för *område* ska dock även innefatta nätkoncession för linje, om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för *område* och helt eller delvis är belägen inom koncessionsområdet.

Nätkoncession för *lokalnätsområde* ska redovisas skilt från nätkoncession för linje.

Redovisningen av nätkoncession för *lokalnätsområde* ska dock även innefatta nätkoncession för linje, om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för *lokalnätsområde* och helt eller delvis är belägen inom koncessionsområdet.

Redovisningen av nätkoncessioner för linje i regionnätets verksamheten ska även innefatta ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde om ledningarna sammantaget utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet med en gemensam funktion.

3 b §

En nätkoncession för regionnätsområde ska redovisas tillsammans med nätkoncessionshavarens nätkoncessioner för linje.

En ledning som en nätkoncessionshavare använder med stöd av ett medgivande enligt 2 kap. 7 a § ska utifrån sin funktion redovisas tillsammans med nätkoncessionshavarens nätkoncessioner för lokalnätsområde eller nätkoncessioner

för linje i regionnätverksamheten. Nätföretaget ska inom sex månader från medgivandet meddela nätmyndigheten hur ledningen ska redovisas.

6 §

Den som har nätkoncession för linje är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen.

Twister om koncessionshavarens skyldigheter enligt första stycket prövas av nätmyndigheten. Beslut i ett sådant ärende skall fattas inom två månader från det att ansökan kommit in till nätmyndigheten. Om myndigheten behöver ytterligare tid för att avgöra ärendet får nätmyndigheten förlänga tiden med två månader eller, om sökanden medger det, med den ytterligare tid som kan behövas för att ärendet skall kunna avgöras.

Nätmyndighetens beslut enligt andra stycket gäller omedelbart.

En tvist om villkoren för anslutning prövas inte, om det visas att ansökan om prövning kommit in till nätmyndigheten senare än två år efter det att nätkoncessionshavaren sänt ett skriftligt ställningsuttalande till berörd part under dennes senaste kända adress.

7 §

Den som har nätkoncession för område är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning inom området till ledningsnätet.

Ett nätföretag som har nätkoncession för område är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning inom området till ledningsnätet.

Tvister om koncessionshava-
rens skyldigheter enligt första
stycket prövas av nätmyndig-
heten. Beslut i ett sådant ärende
skall fattas inom två månader
från det att ansökan kommit in
till nätmyndigheten. Om myn-
digheten behöver ytterligare tid
för att avgöra ärendet får nät-
myndigheten förlänga tiden med
två månader eller, om sökanden
medger det, med den ytterligare
tid som kan behövas för att ären-
det *skall* kunna avgöras.

Nätmyndighetens beslut enligt andra stycket gäller omedelbart.

En tvist om villkoren för anslutning prövas inte, om det visas att
ansökan om prövning kommit in till nätmyndigheten senare än två år
efter det att nätkoncessionshavaren sänt ett skriftligt ställningstagande
till berörd part under dennes senaste kända adress.

8 §

Vill någon ansluta en elekt-
risk anläggning till en ledning
som omfattas av en nätkonces-
sion för linje i stället för till ett
ledningsnät som omfattas av en
nätkoncession för *område*, får
den som har nätkoncessionen för
linje göra anslutningen endast
efter medgivande av den som har
nätkoncession för området.

Vill någon ansluta en elektrisk
anläggning till en ledning som
omfattas av en nätkoncession för
linje *eller regionnätsområde* i stället
för till ett ledningsnät som om-
fattas av en nätkoncession för
lokalnätsområde, får den som har
nätkoncessionen för linje *eller
regionnätsområde* göra anslut-
ningen endast efter medgivande
av den som har nätkoncession för
lokalnätsområdet.

Om sådant medgivande inte lämnas, får nätmyndigheten, om det
finns särskilda skäl, meddela tillstånd till anslutningen.

9 §

Den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning.

Överföringen av el *skall* vara av god kvalitet.

En nätkoncessionshavare är skyldig att avhjälpa brister hos överföringen i den utsträckning kostnaderna för att avhjälpa bristerna är rimliga i förhållande till de olägenheter för elanvändarna som är förknippade med bristerna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka krav som *skall* vara uppfyllda för att överföringen av el *skall* vara av god kvalitet.

Nuvarande lydelse

Ett *nätföretag* är *skyldigt* att på skäliga villkor överföra el för annans räkning.

Överföringen av el *ska* vara av god kvalitet.

Ett nätföretag är skyldigt att avhjälpa brister hos överföringen i den utsträckning kostnaderna för att avhjälpa bristerna är rimliga i förhållande till de olägenheter för elanvändarna som är förknippade med bristerna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka krav som *ska* vara uppfyllda för att överföringen av el *ska* vara av god kvalitet.

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Nätтарiffer för överföring av el för *område* får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.

Nätтарiffer för överföring av el för *lokalnätsområde* får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.

Nätтарiffer för överföring av el för regionnätsområde får inte på varje spänningsnivå utformas med hänsyn till var en uttagspunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till en annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje eller regionnätsområde.

Om ett eller flera områden slås samman helt eller delvis ska en enhetlig nättariff för det nya området börja tillämpas senast tre år efter sammanslagningen.

5 §

På en regionledning får inte nättariffen för överföring av el på varje spänningsnivå utformas med hänsyn till var en uttagspunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till en annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje.

På en regionledning får inte nättariffen för överföring av el på varje spänningsnivå utformas med hänsyn till var en uttagspunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till en annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje *eller regionnätsområde*.

Tillstånd till avvikelser från vad som anges i första stycket får meddelas i enlighet med 6 §.

Nättariffen för en elektrisk anläggning som tar ut el direkt från en transformator på en regionledning ska utformas med utgångspunkt i nättariffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

33 §

Om en nätkoncessionshavare överlåter en nätkoncession, ska vid tillämpningen av detta kapitel den intäktsram som gäller för koncessionen fortsätta att gälla efter överlåtelsen och den nya nätkoncessionshavaren träda in i överlåtarens ställe.

Om en nätkoncessionshavare överlåter en nätkoncession *helt eller delvis*, ska vid tillämpningen av detta kapitel den intäktsram som gäller för koncessionen fortsätta att gälla efter överlåtelsen och den nya nätkoncessionshavaren träda in i överlåtarens ställe.

Om intäktsramen är en gemensam ram för den överlåtna koncessionen och en annan nätkoncession, ska överlåtaren och den nya nätkoncessionshavaren fördela ramen proportionerligt i förhållande till hur stor del av kapitalbasen som överlåtits och på samma sätt fördela

intäkter som överstiger eller understiger intäktsramen och överdebiteringstillägg. Fördelningen får dock göras på ett annat sätt, om det finns särskilda skäl.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

5 §

Nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 4–5, 14, 15, 15 b, 15 j, 16, 16 a och 17 §§ får överklagas till regeringen, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät.

Nätmyndighetens beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 15 c § får överklagas till regeringen, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät eller avser en utlandsförbindelse.

Nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 4 a–5, 14, 15, 15 b, 15 j, 15 l, 15 n–16 a och 17 §§ får överklagas till regeringen, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät.

Länsstyrelsens beslut om tillstånd enligt 2 kap. 27 § får överklagas till regeringen

9 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 4–5, 14, 15, 15 b, 15 j–16 a och 17 §§ samt beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 15 c §, *om beslutet avser anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer.*

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 4 a–5, 14, 15, 15 b, 15 j–16 a och 17 §§ samt beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 15 c §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Nätföretag som lämnar flera redovisningar som avser nätkoncessioner för lokalnätsområde ska före utgången av februari 2021 till nätmyndigheten meddela hur nätföretaget anser att redovisning av områdena enligt 3 kap. 3 § första stycket i dess nya lydelse ska ske.

Nätmyndigheten ska därefter fatta beslut om detta. Om nätmyndigheten inte inom sex månader från det anmälan kom in fattat beslut i redovisningsfrågan ska redovisning ske i enlighet med nätföretagets anmälan.

Nätmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3. Beslut som meddelats enligt 3 kap. 3 § första stycket i dess äldre lydelse gäller till dess nätmyndigheten meddelat ett nytt beslut enligt punkten 2 eller tidsfristen i punkten 2 löpt ut samt ny redovisning ska påbörjas enligt 3 kap. 3 § tredje stycket.

4. De nätkoncessioner som är meddelade för obegränsad tid med stöd av Kunglig stadga (1902 nr 137) om elektriska anläggningar för belysning eller arbetsutövning, upphör att gälla. De berörda ledningarna omfattas av undantag från kravet på nätkoncession i den utsträckning ledningarna inte används med stöd av nätkoncession för område. Överföring av el för annans räkning får äga rum på dessa ledningar.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet att 2 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Den som vill bedriva vattenverksamhet har för detta ändamål rådighet som anges i 1 §, om vattenverksamheten innebär

1. vattenreglering,
2. vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning,
3. markavvattning,
4. vattenverksamhet som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn,
5. vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten, *eller*
6. vattenverksamhet som behövs för järnväg.

5. vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten,

6. vattenverksamhet som behövs för järnväg, *eller*

*7. vattenverksamhet som behövs för elektrisk starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje ford-
ras.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857)

Regeringen föreskriver att förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) ska upphöra att gälla.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Innehavaren av ett elnät som den 1 juni 2007 användes utan stöd av nätkoncession får, i den utsträckning andra gällande föreskrifter inte medger det, använda nätet utan stöd av nätkoncession.

Detta gäller dock bara

a. elnät inom kolonistugeområden,

b. elnät som överför el inom hotell-, konferens- och skidanläggningar, och

c. elnät som överför el till flerfamiljshus.

På dessa elnät får överföring av el för annans räkning äga rum.

3. Om överföring av el på ett sådant elnät som avses i 27 § i den upphävda förordningen, den 1 juni 2007 skedde för annans räkning utanför den berörda jordbruksfastigheten får denna överföring även därefter äga rum.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el att 1 a och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Med inmatningspunkt avses i denna förordning den punkt där en elproduktionsanläggning för in el i

1. ett schablonberäkningsområde, *eller*
2. en ledning som omfattas av nätkoncession för linje.

1. ett schablonberäkningsområde,
2. en ledning som omfattas av nätkoncession för linje, *eller*
3. *i en ledning som används utan stöd av nätkoncession om det i den punkten finns ett avtal om inmatning med en innehavare av nätkoncession.*

4 §

Mätning av överförd el *skall* ske i

1. inmatningspunkt,
2. uttagspunkt,
3. gränspunkt.

Mätningen *skall* avse flödet i

1. inmatningspunkt,
2. uttagspunkt,
3. gränspunkt.

Mätning av överförd el *ska* ske i

Mätningen *ska* avse flödet i

Om mätning av flödet i en inmatningspunkt eller uttagspunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en annan inmatningspunkt eller uttagspunkt ska det flöde som mäts i den senare belägna punkten avräknas från flödet i den först belägna punkten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.6 Förslag till förordning om ändring i elförordningen (2013:208)

Häriigenom föreskrivs i fråga om elförordningen (2013:208)

dels att 4 och 15 §§ och rubriken närmast före 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 a §, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I 2 kap. 1 b §, 4 a § andra stycket, 5 § andra stycket, 15 a §, 15 j § andra stycket, 16 § fjärde stycket, 16 a § tredje stycket och 17 § tredje stycket ellagen (1997:857) finns det bestämmelser om att regeringen prövar frågor om nätkoncession i vissa fall. En ansökan i ett sådant ärende ska ges in till nätmyndigheten. Nätmyndigheten ska utreda frågan och därefter med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens prövning

I 2 kap. 1 b §, 4 a § andra stycket, 5 § andra stycket, 5 a § tredje stycket, 15 a §, 15 j § andra stycket, 15 l § andra stycket, 15 n § tredje stycket, 15 o § tredje stycket, 15 p § andra stycket, 16 § fjärde stycket, 16 a § tredje stycket, 17 § tredje stycket och 18 a § andra stycket ellagen (1997:857) finns det bestämmelser om att regeringen prövar frågor om nätkoncession i vissa fall. En ansökan i ett sådant ärende ska ges in till nätmyndigheten. Nätmyndigheten ska utreda frågan och därefter med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens prövning.

Enligt 2 kap. 15 b § tredje stycket ellagen omprövar regeringen en nätkoncession som avser en utlandsförbindelse. Av 2 kap. 15 c § ellagen följer att en ansökan om omprövning även i ett sådant fall ska ges in till nätmyndigheten.

Undantag från kravet på nät- koncession

11 a §

Nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

*1. undantag från kravet på nät-
koncession enligt 2 kap. 1 § ellagen
(1997:857) och förbudet att börja
bygga enligt 2 kap. 3 § ellagen i
fråga om vissa slag av ledningar
eller stationer eller i fråga om led-
ningar eller stationer inom vissa
områden, samt*

*2. vilka bestämmelser i ellagen,
samt de föreskrifter som är med-
delade med stöd av ellagen, som ska
vara tillämpliga på ledningar som
avses under 1.*

*Undantag enligt första stycket 1
får endast avse anläggningar inom
vissa bestämda områden eller med
en specifik funktion. Undantagets
inverkan på elmarknadens funk-
tion ska särskilt beaktas.*

Gränserna för en nätkoncession för område

Ändring och justering av nät- koncession

15 §

*Nätmyndigheten får meddela
närmare föreskrifter om förutsätt-
ningarna för att ändra gränserna
för en nätkoncession för område
enligt 2 kap. 12 § ellagen.*

*En ansökan om ändring av
nätkoncession enligt 2 kap. 15 l §
ellagen (1997:857) eller justering av
nätkoncession enligt 2 kap. 15 n §
ellagen ska vara skriftlig och ges in
till nätmyndigheten.*

Den ska innehålla

- 1. sökandens namn och adress,*
- 2. uppgift om den nätkoncession som ansökan avser, och*
- 3. skälen för ansökan.*

Till ansökningshandlingen ska det fogas en karta över den sträckning som ansökan avser samt, om ansökan avser ändring av nätkoncession, den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 2 kap. 8 a § andra stycket 2 eller 3 ellagen (1997:857).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

I februari 2018 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att se över regelverket för nätkoncessioner enligt ellagen (1997:857). Utredningen tog namnet Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03).

Utredarens uppdrag är enligt direktivet (dir. 2018:6) 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. Utredningen ska

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

Däriigenom bidrar utredningen till att möjliggöra omställningen till förnybar elproduktion.

Uppdraget är fokuserat kring fyra teman. Dessa är koncessionsplikt och undantag från koncessionsplikt, en mer miljöbalkslig prövning och rättskraft, samredovisning av elnät och en första analys av nätnivåerna. En konsekvensanalys ska tas fram för de författningsförslag som utredningen presenterar.

Utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 10 juni 2019.

2.2 Bakgrund till utredningens uppdrag

Elnätet är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle. Ett robust elnät är vidare en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Det är därför viktigt att reglerna som styr

elnätet är väl i takt med samhällsutvecklingen. Med en ökad produktion av väderberoende el och en ökad småskalig elproduktion är det viktigt med ett regelverk som tillåter och möjliggör en effektiv anpassning till nya förutsättningar. Också den förväntade ökade elektrifieringen av såväl industrin som transportsektorn kommer att påverka elnätet och ställa nya krav på det. En möjlig utveckling är också att vissa verksamheter, bostäder eller mindre områden inte är kopplade till det allmänna elnätet utan har ett eget elnät, vilket inte förutsetts i nuvarande lagstiftning. Den europeiska lagstiftning som kontinuerligt arbetas fram inom EU, bland annat om en gemensam elmarknad, ställer nya krav på den svenska lagstiftningen.

Privatpersoner och företag har rätt att förutsätta att villkor skapas för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat, vilket också varit målet för svensk energipolitik under lång tid. Ett framtida elnät måste klara de utmaningar som förutses ovan, med stora variationer i såväl effektbehov som effektillförsel, på ett kostnadseffektivt sätt.

Ingen övergripande genomgång av regelverket för nätkoncessioner har gjorts under de senaste decennierna. Sedan uppdelningen mellan nätkoncession för linje och nätkoncession för område gjordes 1958 har få större ändringar gjorts i regelverket och de större justeringar som gjorts har fokuserat på enstaka frågor. Den enda större ändringen under senare tid är att nätkoncessioner år 2013 som huvudregel fick en obegränsad giltighetstid och att instansordningen för prövningen ändrades. Det kan ifrågasättas om regelverket för nätkoncessioner i dag ger elnätets aktörer rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs på dagens och framtidens energisystem. Kraven på flexibilitet och effektivitet ökar för anslutning av elproduktion från förnybara källor, men också för anslutning av nya elintensiva verksamheter.

Gällande mål för energipolitiken

Energiöverenskommelsen, som slöts mellan fem riksdagspartier (S, M, MP, C och KD) i juni 2016, innefattar ett mål om att Sverige år 2040 ska ha en helt och hållet förnybar elproduktion. Detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut. Enerkipolitiken ska skapa

villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett hållbart samhälle. Enligt Sveriges långsiktiga utsläppsmål ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter ha negativa utsläpp (prop. 2016/17:146 s. 25).

Energiöverenskommelsen följdes av regeringens proposition om energipolitikens inriktning (prop. 2017/18:228). Av propositionen framgår bl.a. att överföringskapaciteten i elnätet ska öka, att Sverige ska arbeta för att sammanlänkningen inom EU ska öka och att regelverken kring elnätet kontinuerligt ska utvecklas.

2.3 Utredningens arbete

Vår utgångspunkt har varit en nulägesbild av det svenska elnätet, gällande regler och en problemanalys av regelverket för nätkoncessioner. Lagtexter, rättsfall och rapporter används som underlag och vid behov kopplat till principer för det offentliga åtagandet och ekonomisk teori. Vi har även hämtat in underlag som beskriver projektflydesprocesser före och efter koncessionsprövning.

Som ett led i denna process har vi träffat de väsentliga intressenterna och aktörerna.¹ Utredningen har även anordnat två hearings i december 2018. Den första handlade om undantag från kravet på nätkoncession och den andra om indelningen i nätnivåer. Representerer för utredningen har gjort studiebesök vid det lokala energisystemet i Simris och hos Gotlands Elnät AB.

I syfte att bl.a. säkerställa totalförsvarets intressen har vi samrått med utredningen Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) och Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08). Dialog har även förts med Energimyndigheten i denna del. Samråd har även skett med utredningen om mindre aktörer i ett energilandskap i förändring (M 2017:04) samt med Lantmäteriet. Kontakt har hållits

¹ Möten har, utöver obligatoriska samråd, hållits med Affärsverket svenska kraftnät, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Eon Energidistribution AB, Ferroamp Elektronik AB, Forum för smarta elnät, Lantbrukarnas Riksförbund, Lokalkraft Sverige, Miljö- och energidepartementet, SKGS (Skogen, kemin, gruvorna och stålet), Solelkommissionen, Statens energimyndighet, Stockholms stad, Svensk vindenergi, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Trafikverket och Vattenfall Eldistribution AB.

med Energimarknadsinspektionen inom myndighetens regeringsuppdrag att genomföra reviderad EU-lagstiftning inom elområdet (M 2019/00373/Ee).

Utredningen har haft en expertgrupp bestående av tio personer till sitt förfogande.² Experterna har med sina kunskaper och erfarenheter bidragit till att utveckla förslagen, kvalitetssäkra underlaget och komplettera analysen som ligger till grund för betänkandet. Expertgruppen har sammanträtt fem gånger under utredningens gång, varav ett tvådagars internat.

2.3.1 Koncessioner och koncessionsplikt

Vi har utvärderat den generella koncessionsplikten med avseende på koncessionsinstitutets ändamålsenlighet och de behov av reglering som finns från samhället sida. Utifrån denna utvärdering har utredningen tagit ställning till vilka krav som är rimliga att ställa för olika typer av ledningar och ledningar för olika ändamål samt vilka krav som kan ställas på företagen som innehar ledningarna. Därefter har vi utarbetat förslag för en effektiv förvaltning där samhällets resurser för prövning ställs i proportion till de samhällliga intressenas vikt.

I syfte att förenkla reglerna om undantag liksom byggandet av ledningar och nät med obetydlig påverkan på miljön, elnätet och elmarknaden har vi sett över förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) och lämnat nödvändiga förslag. Vi har också sett över om det är motiverat att ställa krav på mätning inom nät som är anslutna till det allmänna elnätet men som inte omfattas av krav på nätkoncession.

Förslagen om ändring i koncessionsplikten har lämnats med beaktande av påverkan på tillämpningen av ledningsrättslagen (1973:1144) och aktörers rättigheter enligt den lagen. Vi har därför fört en dialog med Lantmäteriet för att utreda förslag på ändringar i ledningsrättslagen.

² Expertgruppen har haft representanter för Affärsverket svenska kraftnät, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Lantbrukarnas Riksförbund, länsstyrelserna, Miljö- och energidepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting. Därutöver har miljörettslig expertis funnits.

2.3.2 En mer miljöbalkslik prövning och rättskraft

Vi har bedömt förutsättningarna och lämpligheten i att göra om hela eller delar av nätkoncessionsprövningen och nätkoncessionsinstitutet så att prövningen och rättskraften mer liknar den som gäller för verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Syftet är att den kostsamma och grundliga miljö- och lämplighetsprövningen ska resultera i säkerhet för innehavaren av nätkoncession. Bakgrunden till detta är att nätkoncessioner inte givit skydd mot ingripanden av andra än nätmyndigheten, trots att verksamheten prövats på ett sätt som i stora delar motsvarar prövningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och att koncessionsbeslutet innebär en skyldighet att använda en ledning med ett visst utförande i en viss sträckning.

2.3.3 Samredovisning av elnät

Vi har analyserat förutsättningarna för att utöka möjligheterna att samredovisa nätverksamhet. Vi har analyserat nyttor och kostnader för samhället samt deras fördelning. Vi har också analyserat om, och hur, en ökad samredovisning påverkar förutsättningarna för effektiv prissättning av överföring av el och tagit hänsyn till förslag gällande nya tariffmodeller och en elhandlarcentrisk modell.

2.3.4 En första analys av nätnivåerna

Vi har undersökt förutsättningarna för att ändra den nuvarande ordningen och analyserat om transmissionsnätet kan omfatta ledningar för spänningsnivåer ned till en lägre spänningsnivå än i dag och om lokalnätet kan omfatta alla ledningar för spänningsnivåer under den nya transmissionsnätsnivån. Detta i syfte att undersöka om en förändrad uppdelning av nätnivåer skulle medföra praktiska, regulatoriska och resursmässiga fördelar gentemot dagens ordning.

2.3.5 Konsekvensbeskrivningar

Vi har under arbetets gång haft en arbetsmetod som inneburit att konsekvensanalysen påbörjats tidigt i arbetet. För åtminstone vart och ett av ovan angivna problemkomplex har vi beskrivit problemen

och vad utredningen vill uppnå, beskrivit alternativa lösningar samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Det pågår ett ständigt arbete i EU med lagstiftning om elnät och närliggande frågor på en europeisk nivå, senast genom lagstiftningspaketet Ren energi för alla i Europa. Vi har följt utvecklingen i den europeiska lagstiftningen och dess betydelse för utredningens arbete.

2.4 Betänkandets disposition

I betänkandet behandlas frågor om nätkoncession enligt ellagen, undantag från koncessionsplikt, prövning av frågor om nätkoncession och beslutens rättskraft. Sedan behandlas frågan om samlad redovisning av nätverksamhet. Betänkandet innehåller även en första analys av indelningen i nätnivåer.

Kapitel 3 är en beskrivning av elnätet i Sverige.

Kapitel 4 innehåller en översyn av reglerna om koncessionsplikt och hur de förhåller sig till regleringen av elnät.

Kapitel 5 behandlar prövningsordningen för elledningar.

Kapitel 6 innehåller förslag om koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status.

Kapitel 7 behandlar reglerna om redovisning av elnät bör ändras.

Kapitel 8 är en studie över om nätnivåerna bör ändras.

Kapitel 9 innehåller ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Kapitel 10 är en konsekvensanalys över utredningens förslag.

Kapitel 11 innehåller författningskommentarer.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Bengt Johansson och Ronald Liljegren, Helén Mårtensson samt Björn Galant.

Till betänkandet har fogats följande bilagor:

- Utredningens uppdrag, dir. 2018:6 (*bilaga 1*).
- En internationell jämförelse över tillståndsprocessen för kraftledning och indelningen i nätnivåer (*bilaga 2*).

3 Elnätet i Sverige

3.1 Elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur

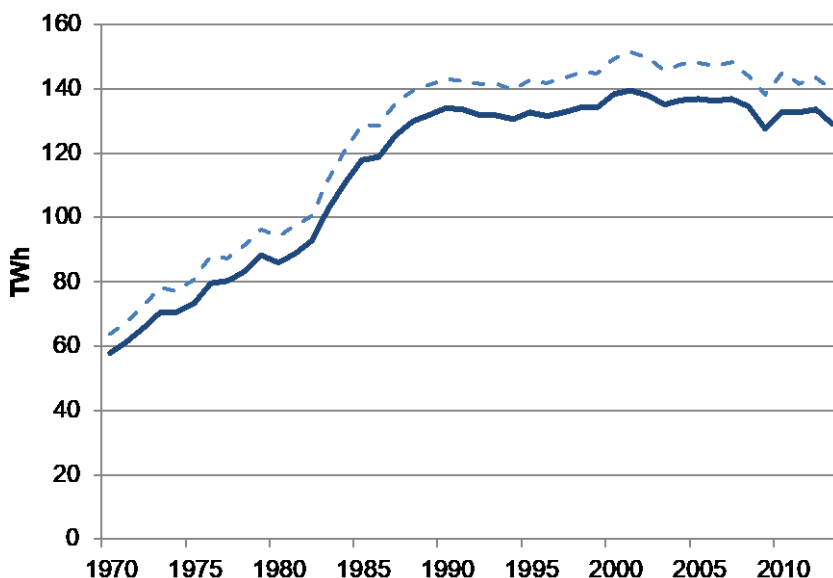
De flesta i vårt samhälle, såväl privatpersoner som företag, är i dag beroende av en stabil försörjning av el för att klara alltifrån hushållsarbete och fritidsaktiviteter till transporter och industriell produktion. Eftersom produktionen av el oftast sker på annan plats än där den ska förbrukas behöver elen överföras. Detta sker huvudsakligen på ett elnät, även om batterier kan användas i begränsad utsträckning.

Genom elnätets utbyggnad kan energiproduktion i olika delar av landet användas i hela landet och eventuellt överskott kan exporteras till andra länder. Elnätet är en förutsättning för en välfungerande elmarknad som resulterar i en effektiv användning av tillgänglig energiproduktion. Den sammanlagring som sker av elproduktion respektive elanvändning genom det nationella elnätet möjliggör att elproduktionen, om den är rätt prissatt även när det gäller externa effekter, kan ske med hög effektivitet, lägsta möjliga kostnad och låg miljöpåverkan.

Elnätet är en förutsättning för den elektrifiering som skett av energiintensiv industri i Sverige, som innebär fördelar både för miljö och konkurrenskraft. På samma sätt är produktion och överföring av el en förutsättning för utbyggnad av nya verksamheter som har stora elbehov, till exempel fordonsladdning, datalagring och batteritillverkning. Samtidigt som ekonomin och befolkningen utvecklas och nya behov uppstår medan gamla försvinner sker en ständig effektivisering av elanvändningen, vilket har bidragit till att den totala elanvändningen har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet, se figur 3.1.

Figur 3.1 Elanvändning i Sverige 1970–2013

Heldragen linje exkluderar överföringsförluster och streckad linje inkluderar överföringsförluster



Källa: NEPP (2015)

Ett väl utbyggt elnät är också en förutsättning för att klara de variationer som uppstår i både elproduktion och elanvändning över tid, bland annat beroende på omvärldsfaktorer som väder och konjunktur. Exempelvis kan vattenkraftproduktionen variera ± 20 procent per år beroende på mängden nederbörd under året. Även vindkraftsproduktionen kan variera mellan år beroende på vindstyrkorna under året (IVA, 2015). Därför behövs ett komplement av andra energiresurser inom landet och möjlighet till import och export med våra grannländer. Användning av el till bostäder uppvisar också stora variationer som beror på väder, eftersom en avsevärd del av användningen går till uppvärmning och värmepumpar.

Vi befinner oss i en situation där stora krav ställs på elnätets överföringskapacitet och en flexibilitet för att hantera nya överföringsmönster. Samtidigt som stora centraliserade energiproduktionsanläggningar, såsom kärnkraftverk, avvecklas är nya anläggningar både av en annan skala och lokaliserade på helt andra platser.

3.2 Elnätets struktur och uppbyggnad

Det svenska elnätet består av 564 000 km ledning, varav ungefär 382 000 km är jordkabel och 182 000 km är luftledning. Därtill finns transformator- och kopplingsstationer som binder samman ledningar med olika spänningsnivåer.

3.2.1 Tillstånd och nätnivåer

Tillstånd – nätkoncession – krävs för att få bygga och använda elektriska starkströmsledningar, 2 kap. 1 § ellagen (1997:857). Ägandet av sådana ledningar är däremot inte koncessionspliktigt. Det finns två typer av nätkoncession. Nätkoncession för linje avser en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning. Nätkoncession för område är ett tillstånd att inom ett visst geografiskt område bygga och använda ledningar upp till en viss bestämd spänning, 2 kap. 2 §.

Därutöver finns det vissa elledningar som inte kräver tillstånd för att byggas, så kallade icke koncessionspliktiga nät (IKN). Gemensamt för flertalet av de elnät som omfattas av undantagen är att de är interna nät som används för egen räkning, har begränsad utbredning och är tydligt avgränsade. Exempel på nät som är undantagna är nät inom byggnader, inom området för en industrianläggning och inom vissa flygplatser.

Elnätet i Sverige är indelat i tre nivåer: transmissionsnät (tidigare stamnät), regionnät och lokalnät. Transmissions- och regionnät drivs med stöd av nätkoncessioner för linje, medan lokalnäten huvudsakligen drivs med stöd av nätkoncessioner för område.

Transmissionsnätet är på spänningsnivåerna 220 och 400 kilovolt (kV). Till transmissionsnätet hör även flertalet ledningar som länkar samman det svenska elnätet med andra länder. Transmissionsnätet transporterar el långa sträckor med höga spänningsnivåer.

Regionnätet är huvudsakligen på spänningsnivåer mellan 30 och 130 kV, även om lägre och högre spänningsnivåer förekommer för enstaka ledningar. Regionnäten transporterar el från transmissionsnätet till lokalnäten och i vissa fall direkt till större elanvändare. Även inmatning av producerad el sker på regionnät. Regionnäten drivs oftast som integrerade system med flera stora förbrukare (främst större industrier och lokalnätsföretag) och producenter (till exempel vattenkraft och vindkraft). Regionnätets roll är att föra elkraft från

transmissionsnätet till förbrukaren och/eller föra producerad el till transmissionsnätet.

Lokalnäten drivs till största delen med stöd av nätkoncessioner för område upp till 20 kV, men det finns områden med högre spänningsnivåer, till exempel 110 kV för markkabel inom Stockholm stad. Lokalnäten omfattar en del nätkoncessioner för linje som enligt el-lagen ska redovisas tillsammans med en nätkoncession för område. Lokalnäten ansluter till regionnäten och transporterar el till hushåll och andra slutkunder. Även inmatning av producerad el från små anläggningar sker på lokalnäten.

Regionnäten drivs oftast ”maskade” vilket innebär att elen kan ta flera vägar till kunden/från produktionskällan. Detta till skillnad från lokalnäten som oftast drivs radiellt med omkoppling för att koppla in reservvägar. Man kan säga att regionnäten har samma funktion som transmissionsnätet fast regionalt.

Den punkt på elnätet där en elproducent, enligt avtal med ett nätföretag, matar in el från en produktionsanläggning, kallas för inmatningspunkt. På motsvarande sätt kallas den punkt på elnätet där en elanvändare, enligt avtal med ett nätföretag, tar ut el för förbrukning, för uttagpunkt. En gränspunkt är, förenklat uttryckt, en punkt där två koncessionerade ledningar eller ledningsnät med olika tariffer eller ägare ansluter till varandra.

Spänningen på en ledning anges antingen som nominell spänning eller som konstruktionsspänning och anges i kilovolt (kV). I löpande framställning används oftast förenklade värden. Tabell 3.1 visar förhållandena mellan de olika värdena. I betänkandet används värdena i den vänstra kolumnen (Benämning) om inget annat anges.

Tabell 3.1 Spänningsnivåer

Kilovolt (kV)

Benämning	Nominell spänning	Konstruktionsspänning
10	11	12
20	22	24
30	33	36
40	45	52
70	77	82,5
130	132	145
220	220	245

Källa: Ei.

3.2.2 Kort historik

Utbyggnaden av elnätet i Sverige startade kring förra sekelskiftet. Elnätet byggdes ut successivt, till att börja med småskaligt och lokalt, ofta med belysning i fokus. Antalet aktörer var vid mitten av 1940-talet så många som 3 500 (Peterson, 1992, s. 12). Elektrifieringen av Sverige har vuxit fram organiskt, inledningsvis med lokal elproduktion som anslöts till de lokala företagen och hushållen. De lokala elverkens och kraftverkens utbredning reglerades genom koncessionsinstitutet. Efterhand kompletterades elnäten med regionledningar och stamnätsledningar som möjliggjorde överföring av el över längre sträckor, sammanlagring av olika kraftslag och förbrukningar samt gemensam balanshållning.

Under 1900-talets första hälft kom vattenkraften att byggas ut. Parallellt uppstod behovet av att transportera elen till framför allt industrier. På 1940-talet togs avgörande steg mot att etablera stamnätet (numera transmissionsnätet) dels genom att andra världskriget påskyndade utbyggnaden av vattenkraften i norr vilket krävde ökad överföringskapacitet, dels genom att organisatoriska åtgärder vidtogs för att samordna två uppseglande konkurrerande stamlinjeföretag. Genom en utredning med grundtanken att statliga Vattenfall tillsammans med de privata kraftproducenterna skulle bygga, äga och använda de framtida stamlinjerna drogs huvudlinjerna upp. År 1949 slöts det som senare kom att heta stamnätsavtalet. Avtalet innebar att Vattenfall fick ta hand om driften och kraftavräkningen för alla 220 kV-ledningar, under överinseende av en stamlinjenämnd. Genom behovet att transportera stora mängder el från vattenkraftverk i norr fick stamnätet en tydlig nord-sydlig dimension.

Nästa stora steg i stamnätsutbyggnaden kom i samband med kärnkraftsutbyggnaden under 1970-talet. Nätförstärkningar behövdes särskilt i södra Sverige, där produktionstillskottet genom kärnkraften tillkom.

Region- och lokalnäten byggdes ursprungligen ofta av industrin för att föra kraft från produktionsanläggningar till industriverksamhet men även för att få el till lokalsamhället. Regionnäten spelade en viktig roll att knyta ihop de lokala elnäten till stamnätet och skapa det synkrona system vi känner i dag över hela Sverige.

Denna utveckling har lett till att syftet med nätkoncessioner har ändrats över tid sedan de infördes år 1903 från krav på nätkoncession

på grund av ledningarnas ”stora farlighet” (prop. 1902:9 s. 6), en lagreglering av behovsprövningen som var påkallad särskilt i lågspänningsnäten och den ökade konkurrensen mellan olika distributionsföretag (prop. 1938:137) till en lämplighetsprövning som en anpassning till en konkurrensutsatt elhandel (prop. 1993/94:162).

3.3 Nätföretagens och nätkoncessionernas ägarstruktur

Transmissionsnätet ägs av staten och förvaltas av Affärsverket svenska kraftnät. Regionnätet ägs till största delen av de tre företagen Ellevio AB, Eon Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB. Lokalnäten ägs av cirka 160 företag av varierande storlek och ägandeformer. Ägarna utgörs av stat, kommun eller ekonomiska föreningar, pensionskapital, riskkapital och börsnoterade företag. I stort sett ägs hälften av region- och lokalnäten av stat, kommun eller ekonomiska föreningar och hälften är privatägda bolag.

Ett avgörande steg mot en reformerad elmarknad togs 1992. Då delades affärsverket Vattenfall upp. Drift och förvaltning av stamnätet övertogs av det nybildade affärsverket Svenska kraftnät, medan övrig verksamhet bolagiserades inom Vattenfallkoncernen.

År 1996 omreglerades elmarknaden, och handel och produktion skildes från överföringen. Genom att konkurrensutsätta handel och produktion av el kunde resurserna användas mer effektivt och kostnaderna sänkas. Elnäten, som utgjorde naturliga monopol, skulle fortsatt vara prisreglerade.

I dag finns det 311 nätkoncessioner för område och cirka 2 900 nätkoncessioner för linje (juni 2018). Dessa redovisas samlat i redovisningsenheter för respektive nätnivå. Antalet redovisningsenheter för lokalnät (REL) är 154 och antalet redovisningsenheter för region- eller transmissionsnät (RER) är 78 stycken.¹

Nuanskaffningsvärdet för lokalnäten uppskattades 2016 till 311 miljarder kronor och regionnätet till 85 miljarder kronor. År 2014 uppskattades värdet av transmissionsnätet till drygt 57 miljarder kronor.

¹ Uppgifter från Ei 5 juni 2018.

3.4 Reglering kopplad till nätkoncessioner

Utöver de syften som direkt framgår av lagen underlättar även reglerna statlig kontroll och tillsyn, eftersom samtliga nätinnehavare är registrerade hos nätmyndigheten. Eftersom ellagen i dag endast gäller för koncessionerade nät innebär reglerna även ett ökat skydd för kunderna, eftersom nätföretagens förpliktelser gentemot kunder, inklusive ellagens specifika bestämmelser till skydd för konsumenter, följer av nätkoncessionen. Det legala monopol som enligt ellagen följer av nätkoncessionen skyddar även investeringarna i elnätet.

Ellagen är skriven så att den endast gäller koncessionspliktiga nät. Alla skyldigheter gentemot kunder, andra marknadsaktörer och det allmänna gäller bara nätkoncessionshavare.

På grund av elnätssystemets specifika egenskaper (grundläggande infrastruktur, monopolistiska strukturer med reglerad prissättning och förutsättning för en väl fungerande konkurrens på den avreglerade delen av elmarknaden) är behovet formaliserat i ellagen. Ett nätföretags främsta skyldighet är förstås att upprätta och bibehålla sitt elnät. Därutöver följer med innehav av en nätkoncession följande skyldigheter enligt ellagen:

1. Nätföretaget svarar för drift, underhåll och utbyggnad av nätet samt att nätet är säkert, tillförlitligt och effektivt, 3 kap. 1 §.
2. Nätverksamheten ska vara juridiskt åtskild från produktion av eller handel med el, 3 kap. 1 a §, och ekonomiskt särredovisad från annan verksamhet, 3 kap. 2 §.
3. Nätföretaget har en skyldighet att ansluta elektriska anläggningar till ledningen eller ledningsnätet, 3 kap. 6–7 §§.
4. Det finns en skyldighet att överföra el för annans räkning samt krav på att överföringen ska vara av god kvalitet och uppfylla krav på leveranssäkerhet, 3 kap. 9–9 a §§ med tillhörande föreskrifter, till exempel 4 kap. 1 § EIFS 2013:1² som anger specifika krav per uttagspunkt.
5. Den överförda elen ska mätas, 3 kap. 10 §.

² Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2013:1) om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet.

6. Nättarifferna för såväl anslutning som överföring ska vara objektiva och icke-diskriminerande (prop. 1993/94:162, s. 157) och vara förenliga med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och elanvändning 4 kap. 1 §, samt rymmas inom den enligt 5 kap. bestämda intäktsramen.
7. Nätföretaget är skyldigt att betala avbrottsersättning vid avbrott längre än tolv timmar, 10 kap. 9–16 §§, och särskilda skadeståndsregler vid avbrott för konsumenterna finns i 11 kap. 8–12 a §.

Vidare finns bestämmelser om bland annat nätföretagets skyldigheter vid byte av elleverantör i 8 kap. och hantering av klagomål i 11 kap. 10 §. Dessutom följer en omfattande rapporteringsskyldighet till Ei.

Nätföretagens intäkter bestäms av fyraåriga intäktsramar beslutade av Energimarknadsinspektionen. Den samlade intäktsramen för olika reglerperioder har utvecklats enligt tabell 3.2 (Energimarknadsinspektionen, 2018).

Tabell 3.2 Samlad intäktsram för olika reglerperioder

Lokal-, region- och transmissionsnät

Intäktsram	Reglerperiod	Miljarder kronor
Intäktsram efter domstolsprocesser	2016–2019	172*
Beslutad intäktsram	2016–2019	164
Ansökta belopp	2016–2019	176
Intäktsram efter domstolsprocesser	2012–2015	196
Beslutad intäktsram	2012–2015	160
Historiska intäkter	2010–2013	153

* Prognos, eftersom samtliga slutliga beslut inte har fattats ännu.

Källa: www.ei.se

Med koncessionsinnehavet följer sedan den 1 januari 2018 skattskyldighet. Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som i Sverige bland annat är nätinnehavare, 11 kap. 5 § lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). Med nätinnehavare avses den som överför elektrisk kraft med stöd av en koncession, 1 kap. 17 § LSE.

Ett strikt krav på nätkoncession för alla starkströmsledningar skulle leda till praktiska problem. Regeringen har därför fått bemyndigande att besluta om undantag. Undantagen från koncessionsplikt finns i

förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857), IKN-förordningen. Om ett elnät är undantaget från koncessionsplikt är ellagen inte direkt tillämplig. Därmed faller, åtminstone enligt den nationella lagstiftningen, till exempel skyldigheterna att överföra el för annans räkning, ansluta anläggningar och att tillämpa objektiva och icke-diskriminerande nättariffer. I flera fall är det tillåtet att ha underabonnenter i ett IKN, se 23–31 §§ IKN-förordningen. Dessa kunder skyddas därmed inte av ellagens bestämmelser och saknar enligt den nationella lagstiftningen flertalet rättigheter som till exempel möjligheten att byta elleverantör.

Det finns även en dispensregel som innebär att nätmyndigheten i ett enskilt fall kan meddela undantag från kravet på nätkoncession, 2 kap. 4 a §. Den regeln gäller endast ledningar som var i bruk när ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998. Enligt förarbetena avser den främst ledningar från järnvägens elledningar till banvaktsstugor, se prop. 1997/98:136 s. 121 f.

3.4.1 Intäktsreglering

I ellagen finns det en direkt koppling mellan ett företags innehav av en nätkoncession och en reglering av företagets intäkter för att bedriva nätverksamhet. I ellagen avses med intäktsram de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod, 5 kap. 1 § ellagen. Med en nätkoncession följer således en reglering av nätföretagens intäkter. Nätverksamhet ska ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet, 3 kap. 2 §. Redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område ska avse varje område för sig. Nätmyndigheten ska dock besluta att en nätkoncessionshavares samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra ska redovisas samlat, om inte områdena sammantaget utgör en för nätverksamhet olämplig enhet, 3 kap. 3 §. I områden som redovisas samlat ska en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nätmyndigheten anger i beslutet. Den dagen får inte infalla senare än fem år från beslutet om samlad redovisning eller beslutet om ändring av ett sådant beslut, 4 kap. 4 §.

3.4.2 Nättariffens utformning på olika nätnivåer

Med nättariff avses avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät, 1 kap. 5 § ellagen. Nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Nätföretaget ska utforma nättarifferna på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och elanvändning, 4 kap. 1 § första stycket. År 2019 infördes regler som innebär att man under vissa förutsättningar får frångå bestämmelserna om enhetlig nättariff om det behövs för att främja ett effektivt utnyttjande av elnätet, 4 kap. 3–4 b §§.

Nättariffer för överföring av el ska även utformas så, att betald anslutningsavgift ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet, med undantag för utlandsförbindelserna, 4 kap. 2 § första stycket.

Det finns också särskilda bestämmelser som innebär att mindre produktionsanläggningar är undantagna från stora delar av nättariffen, 4 kap. 10 §.

Kopplingen mellan koncessionsform och hur nätverksamheten ska redovisas och tariffsättas redovisas nedan.

Lokalnät

Samtliga nät som omfattas av nätkoncession för område samt ledningar som omfattas av nätkoncession för linje om ledningen organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område och helt eller delvis är beläget inom koncessionsområdet ska redovisas som lokalnät och tariffsättas i enlighet med reglerna om nättariffer för överföring av el för område, 3 kap. 3 a § ellagen. Det innebär att nättariffen inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. En enhetlig nättariff ska tillämpas i samredovisade områden.

Regionnät

Ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och som inte ingår i lokalnät eller transmissionsnät ska redovisas som regionnät och tariffsättas i enlighet med ellagens regler om nättariffer för överföring av el på en regionledning, 1 kap. 4 a § andra stycket och 3 kap. 3 a § andra

stycket ellagen. Nättariffen för överföring av el på varje spänningsnivå får inte utformas med hänsyn till var en uttagpunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till en annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje. Motsvarande gäller inte inmatningspunkter. Nättariffen för en elektrisk anläggning som tar ut el direkt från en transformator på en regionledning ska utformas med utgångspunkt i nättariffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen. På en regionledning ska inom varje normalt spänningsintervall nättariffen utformas utifrån nätkoncessionshavarens kostnader för samtliga regionledningar i hela landet som kan hänföras till respektive spänningsintervall. Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på transmissionsnät och på andra regionledningar ska dock beaktas samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region, 4 kap. 5 och 8 §§.

Transmissionsnät

På ett transmissionsnät får nättariffen för överföring av el utformas med hänsyn till var på nätkoncessionshavarens ledningsnät en anslutningspunkt finns, 4 kap. 9 § ellagen.

3.5 Bygga nya ledningar och stationer

Processen att bygga nya elnätsledningar och stationer består av många olika moment varav en del är lagreglerade, andra inte. Hur lång tid processen tar beror på en mängd faktorer: Storlek och omfattning på projektet, vilken typ av nätkoncession som krävs, kontakter och avtal med markägare, alternativa lösningar, vilken miljöpåverkan projektet innebär etcetera. Det kan i dag ta lång tid, cirka tio år, från det att behovet av en transmissions- eller regionledning konstateras tills den nya ledningen kan tas i drift. Prövningen av ansökan om nätkoncession tar cirka två till tre år i mitten av den tiden, för transmissionsnätet något år längre. I kommande avsnitt beskrivs regelverket och de krav det ställer. Processen beskrivs översiktligt utifrån mycket stora projekt med många olika aktörer berörda.

3.5.1 Gällande rätt

De närmare förutsättningarna för att meddela tillstånd för kraftledningar framgår av ellagen, elförordningen (2013:208) och miljöbalken (MB).

Den som har nätkoncession för område har i princip ensamrätt att inom det området bygga och använda ledningar upp till och med den högsta tillåtna spänningen för området. För ledningar över den högsta tillåtna spänningsnivån krävs nätkoncession för linje. En nätkoncession för område får inte sammanfalla med en annan nätkoncession för område, 2 kap. 9 § ellagen. Det krävs också särskilda skäl för att någon annan ska få nätkoncession för linje för en ledning med en spänning som understiger den för området högsta tillåtna, 2 kap. 7 §. En nätkoncession ska enligt huvudregeln gälla tills vidare, men en nätkoncession för linje får begränsas till att gälla för en viss tid om nätföretaget begär det eller om det annars finns särskilda skäl.

De närmare förutsättningarna för att meddela tillstånd framgår av 2 kap. 6–10 §§ ellagen. Av dessa bestämmelser kan fyra syften med koncessionsreglerna utläsas.

1. Anläggningen ska vara lämplig ur allmän synpunkt, 2 kap. 6–7 §§.
2. Nätkoncessionen får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser och ska ta vederbörlig hänsyn till miljön, 2 kap. 8–8 a §§.
3. Området som omfattas av en nätkoncession för området ska utgöra en lämplig enhet, 2 kap. 9 §.
4. Nätkoncessionshavaren ska vara lämplig, 2 kap. 10 §.

En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Tillståndet ska också förenas med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller som behövs för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador eller olägenheter, 2 kap. 11 §.

3.5.2 Anläggningens lämplighet

Ellagen innehåller en bestämmelse om att anläggningen ska vara lämplig ur allmän synpunkt. Detta tillämpas i praktiken som att det måste finnas ett uttryckligt behov av ledningen. Det saknas däremot närmare

bestämmelser i lag eller förordning om hur denna prövning ska gå till och vilka aspekter som ska vägas in i bedömningen, till exempel samhällsekonomiska effekter.

3.5.3 Relevant miljöhänsyn

En nätkoncession för linje får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelse. Mindre avvikelser får dock ske om det inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna, 2 kap. 8 § ellagen.

Att nätkoncessionen i övrigt tar vederbörlig hänsyn till miljön säkerställs genom att en ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Innan en MKB och tillståndsansökan upprättas ska nätföretaget samråda med de som berörs av den planerade ledningen. Vid prövningen ska sedan miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.), allmänna och särskilda hushållningsbestämmelser (3–4 kap.) samt miljökvalitetsnormer (5 kap. 3–5 och 15 §§) tillämpas. Nätföretaget ska, i den utsträckning det inte kan anses orimligt, skaffa sig den kunskap och vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet. Nätföretaget ska också använda bästa möjliga teknik och välja den plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet med nätverksamheten ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Länstyrelsen avgör i ett särskilt beslut om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan att bygga och använda ledningen. Något beslut behövs inte om det direkt av förordning följer att betydande miljöpåverkan ska antas eller om sökanden själv bedömer att så är fallet. Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ MB. Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram.

3.5.4 Koncessionsområdets lämplighet

För en nätkoncession för område krävs att området utgör en lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde, 2 kap. 9 § ellagen.

3.5.5 Koncessionshavarens lämplighet

Nätkoncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Nätkoncession för en utlandsförbindelse får beviljas och innehas endast av ett transmissionsnätsföretag eller en juridisk person där ett sådant företag har ett bestämmande inflytande, till exempel ett bolag som samägs av Svenska kraftnät och en utländsk aktör. Nätkoncession får dock beviljas andra om ledningen är av mindre betydelse för det samlade överföringsnätet till utlandet, 2 kap. 10 § ellagen.

3.5.6 Nätutvecklingsprocessen för linje

Utredningen har som underlag fått in scheman över olika projektprocesser från Vattenfall Eldistribution AB. Schemat för att bygga en ledning med stöd av nätkoncession för linje avser enligt Vattenfall ett komplext, men inte ovanligt, ärende. Exemplet visar en total tid på ganska exakt tio år utöver den interna nätutredningen. De olika skedena behandlas sammanfattningsvis nedan. Flera delar är beroende av varandra på olika sätt, medan andra delar sker parallellt med varandra.

Nätutredning

Den initiala nätutredningen sker helt internt och ligger utanför tidschemat. I exemplet är det angivet till ett år, men det kan enligt Vattenfall ta allt mellan en vecka och tre år.

Samråd och ta fram ansökan

Denna del av processen består av ett antal på varandra följande moment. Samrådsprocessen och innehållet i MKB följer av bestämmelserna i 6 kap. MB. Alternativa stråk och utföranden tas fram och utgör underlag för handlingar till samråd. Undersökningssamråd genomförs där i det fall det inte redan är givet att verksamheten antas medföra betydande miljöpåverkan. Efter undersökningssamrådet ska en samrådsredogörelse sammanställas och den utgör grund för länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Därefter kan avgränsningssamråd och miljöinventeringar genomföras, som i sin tur ligger till grund

för sammanställning av en MKB och ansökan. Under samrådsskedet sker också kontakt med berörda markägare. Totalt sett kan denna del av processen ta två till tre år.

Prövning hos myndighet och domstol

Ei:s handläggning beskrivs nedan. Beslutet kan sedan överklagas till mark- och miljödomstol, MMD. Prövningen hos myndigheten kan ta ett drygt år, medan överklagningsprocessen tar ett halvår. Domen från MMD kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För prövning i MÖD krävs prövningstillstånd.

Ledningsrätt

När beslutet vunnit laga kraft inleds ledningsrättsprocessen. Ledningsrättsdelen är i Vattenfalls exempel angiven till två år.

Projektering, rättigheter, tillstånd och dispenser

Parallellt med prövningen i MMD och ledningsrättsförfarandet finns ett flertal i huvudsak parallella aktiviteter angivna. Dessa är utspridda över en period på cirka 90 veckor, men ingen enskild aktivitet är angiven till mer än 50 veckor. Det handlar om markupplåtelseavtal, detaljprojektering, samråd och tillstånd enligt kulturmiljölagen, miljöåtgärdsplan samt tillstånd eller dispens avseende strandskydd, biotopskydd, reservat och vattenverksamhet.

Entreprenad

Hela entreprenaddelen är angiven till drygt fyra år. Det är dock den del som börjar med upphandling som är beroende av att ledningsrättsdelen är klar. Den huvudsakliga delen av tiden, drygt två år, består av fältarbete.

3.5.7 Nätutvecklingsprocessen för ledning inom område

Även processen för att bygga en ledning med stöd av nätkoncession för område visar flera olika delar som på olika sätt är beroende av varandra. Några delar sker parallellt med varandra. Den totala processen blir i detta fall totalt fyra år, där projektering tar tre år och entreprenaden cirka ett år.

3.5.8 Nätutvecklingsprocessen för transformatorstation

Att bygga en transformatorstation kan i många fall göras inom ramen för befintlig koncession. Processen sträcker sig över drygt fyra år. Förstudie och säkring av mark tar längst tid i detta fall, drygt två år.

3.5.9 Prövning av koncessionsansökan

Det är nätmyndigheten, det vill säga Ei, som prövar ansökningar om att bygga och använda kraftledningar. Undantag gäller beträffande utlandsförbindelser, som ska prövas av regeringen. Motsvarande gäller om det i ärendet finns en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen. Regeringen får också pröva sådana frågor om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarmakten begär det. Men även i dessa fall ska Ei bereda ansökan och i ett eget yttrande föreslå hur regeringen ska besluta.

Vad en ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla framgår av 5 och 6 §§ elförordningen. En ansökan ska vara skriftlig och ges in till nätmyndigheten.

När Ei får in en ansökan om nätkoncession granskas ansökan och myndigheten begär eventuellt komplettering. Det är mycket vanligt att ett ärende måste kompletteras med vissa handlingar eller uppgifter. Ei strävar efter att ha en komplett ansökan innan ärendet går ut på remiss. I remissrundan kan det dock komma fram information som gör att ansökan måste kompletteras ytterligare.

När Ei bedömer att ansökan formellt är komplett skickar Ei den på remiss. Obligatoriska remissinstanser är markägare, berörda kommuner, länsstyrelser i berörda län, Försvarmakten, innehavare av nätkoncession som berörs av ansökan och övriga berörda tillsynsmyndigheter. Efter remittering och därav följande kommunikering

med parterna, ska ärendet slutberedas av Ei. När eventuella resterande frågor är utredda kan Ei fatta beslut.

Ei:s beslut om nätkoncession får överklagas till MMD. Om ansökan avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät kan Ei:s beslut överklagas till regeringen.

Ärenden som gäller utlandsförbindelser får inte avgöras av Ei. I dessa ärenden bereder Ei ansökan och skickar sedan den till regeringen, som fattar beslut.

Handläggningstiden för de koncessionsansökningar som lämnas in till Ei gällande nya nätkoncessioner för linje samt ansökningar om förlängning av befintliga nätkoncessioner är för närvarande ett år i genomsnitt, men längre för transmissionsledningar.

Utöver nätkoncessionen kan det krävas olika tillstånd av länsstyrelsen såsom Natura 2000-prövning, dispens från biotopskydd, artskydd eller reservatsföreskrifter samt prövning av eventuell vattenverksamhet. Samråd enligt 12 kap. 6 § MB kan också vara aktuellt. Även kommunala tillstånd kan behövas. Dessa prövningar kan till vissa delar ske parallellt med koncessionsprövningen.

Koncessionsbeslutet är prejudicerande för ledningsrätt enligt 11 § och 12 § andra stycket ledningsrättslagen (1973:1144).

3.6 Framtidens utmaningar för elnätet

Politiskt har det funnits en vilja att driva på utbyggnaden av förnybar el i Sverige. Sedan 2003 finns elcertifikatsystemet och under 2018 antogs ett nytt energipolitiskt mål. Målet är 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Det är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut. Det finns dessutom bland annat ett mål att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010. Målet kan leda till en ökad andel elfordon i samhället. I tillägg finns i dagsläget stora stöd till förnybar, småskaligt producerad el, som till exempel solceller, liksom till elbilar, laddinfrastruktur och lagring. Samtidigt blir den nya tekniken allt billigare. Utvecklingen går därför tydligt mot mer decentraliserad, väderberoende produktion och användning.

Inriktningen för Sveriges energipolitik behandlas i prop. 2017/18:228 Energipolitikens inriktning. Av propositionen framgår att den svenska

energipolitiken ska bygga på samma tre grundpelare som energisamarbetet i EU. Politiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Energipolitiken ska således skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Utöver förnybarhetsmålet om 100 procent förnybar elproduktion 2040 ska Sverige år 2030 ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP). Överföringskapaciteten inom Sverige och mellan Sverige och grannländerna ska öka. Sverige ska driva på i EU för ökad sammankoppling mellan och inom länder. Regelverken kring elnäten bör utvecklas för att säkerställa skäliga tariffer för kundkollektivet. Regelverken bör ständigt utvecklas för att säkerställa att en nödvändig utbyggnad av nätinfrastrukturen sker på alla nivåer på ett kostnadseffektivt sätt, att elnäten är möjliggörare för nya produkter och tjänster samt att de inte motverkar samhällsekonomiskt effektiva investeringar i ny elproduktion. Nätägarrollen kan behöva ges ett vidgat innehåll för att fullt ut ta till vara de nyttor som smarta nät, energilagring och efterfrågefleksibilitet kan bidra med för elsystemet. Vidare bör nätföretagens roll som delsystemoperatörer i förhållande till Svenska kraftnäts systemansvar klargöras.

Det svenska elnätet på de högre spänningsnivåerna är i dag relativt ålderstiget. Det byggdes för att överföra storskalig och planerbar kraft över långa avstånd för att balansera en förbrukning som varierade med temperaturen och dygnets timmar enligt ett relativt förutsägbart mönster. Förutsägbarheten gjorde att det gick att dimensionera överförings- och produktionskapaciteten så att det kunde klara nästan alla tänkbara situationer.

Mer decentraliserad, småskalig och väderberoende elproduktion nära en förbrukning som kan komma att uppvisa nya konsumtionsmönster ställer elnätet inför en ny situation och det finns skäl att ompröva det gamla synsättet vid planering och drift av nätet. Framväxten av ett smartare nät med ökad observerbarhet avseende nätets status samt lokala flexibilitetsresurser förväntas leda till att nätägarrollen på framför allt de lägre spänningsnivåerna ändras i framtiden,

där lokal- och regionnätoperatörerna får tillgång till mer kostnads-effektiva verktyg än investeringar i förstärkt överföringskapacitet för att hantera tillfälliga flaskhalsar (Meeus & Glachant, 2018).

Samtidigt finns det skäl att bygga bort systematiska och varaktiga flaskhalsar för ökad marknadsintegration mellan elområden och mellan länder samt anpassning till den pågående urbaniseringen i kombination med nya elintensiva industrier som ofta vill etablera sig i anslutning till städerna. Det förs därför en diskussion om behovet av ökade investeringar, samtidigt som det finns en diskussion om risken att nätföretagen överprissätter överföringstjänsterna.

Nätkoncessionerna, det vill säga tillstånden för att bygga och använda ledningar i elnätet, är en pusselbit i denna ekvation eftersom nätkoncessionen är en förutsättning för de flesta investeringar i elnätet. Ett av syftena med koncessionsprövningen är att säkerställa att den planerade investeringen är nödvändig och samhällsekonomiskt motiverad. Nätkoncessionen ger nätföretaget vissa rättigheter och skyldigheter, som kan behöva anpassas för att svara upp mot samhällsliga intressen.

Regelverket om nätkoncessioner måste därför ses över och, om nödvändigt, förändras på ett sätt som kan hantera såväl befintliga som nya nät, inklusive förstärkningar och reinvesteringar, för att möta framtidens behov. Regelöversynen bör ha som syfte att åstadkomma en smidigare nätutvecklingsprocess och mer ändamålsenlig prövning, samtidigt som möjligheten att hålla ordning på ledningarna kvarstår.

Även reglerna om IKN måste anpassas efter nya förutsättningar, bland annat en utveckling mot mer decentraliserad produktion.

4 Översyn av koncessionsplikten och regleringen av elnät

4.1 Inledning

Elnätet har stor betydelse som grundläggande infrastruktur. För att kostnaderna för elnätet och påverkan på miljön inte ska bli onödigt stora måste utbyggnad och drift ske på ett strukturerat sätt. Vi har inom utredningen diskuterat vilka behov det finns för samhället av att reglera byggande och drift av elnät på olika nivåer och i olika tillämpningar. Även enskildas rättigheter och möjlighet att påverka beslut måste beaktas. Redan tidigt i utredningen har vi konstaterat att det behövs prövning och reglering även i fortsättningen, men att reglerna behöver förändras. Den nuvarande tillståndsprocessen uppfattas av många aktörer som alltför omständlig och att den tar för lång tid. I vissa fall används tid och resurser till prövning och reglering som inte behövs för att säkerställa rätt skydd för samhälleliga intressen. Det kan till exempel vara omfattande beskrivningar av miljökonsekvenser i ärenden där länsstyrelsen bedömt att projektet inte kan anses innebära betydande miljöpåverkan eller krav på åtskillnad och redovisning för nätföretag som inte har externa kunder. Utredaren ska därför lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt.

Energimarknaden är under ett hårt omställningstryck. Storstadsregionerna växer kraftigt samtidigt som elnätet i vissa delar börjar bli ålderstiget. Energi- och klimatpolitiska beslut leder till en förväntad ökning av förnybar väderberoende och decentraliserad elproduktion. Samtidigt växer nya konsumtionsmönster fram, till exempel laddinfrastruktur. Sveriges produktion av el med låg klimatpåverkan attraherar nya elkrävande verksamheter och ger möjlighet till konvertering

till industriprocesser. Teknikutvecklingen går snabbt och digitaliseringen ger nya möjligheter att utnyttja till exempel lager och förbrukarflexibilitet som alternativ till ökad överföringskapacitet för att hantera temporära flaskhalsar i nätet. Det kommer ändå att finnas ett behov av att bygga nya elledningar på alla spänningsnivåer som behöver hanteras. Reglerna om prövning och administration bör utformas så att de möjliggör omställningen till mer förnybar elproduktion, utan att kostnaderna för samhället, med särskilt fokus på enskilda kunder, blir större än nödvändigt. Vi har därför granskat reglerna om undantag från koncessionsplikt, behovet av reglering och administration av ledningar som redan är byggda samt gjort en översyn om det är möjligt att förenkla koncessionsprövningen i vissa enklare fall.

Nuvarande regler om undantag från koncessionsplikten behöver förenklas så att de anpassas till dagens och framtidens behov. Det övergripande syftet med undantagsreglerna är att förenkla byggande av ledningar och nät som har en obetydlig påverkan på miljön, elmarknaden och elnätet.

Det finns möjligheter att lätta på kraven som i dag gäller alla ledningar som har nätkoncession. Till exempel finns det inte behov av intäktsreglering och åtskillnadsregler för ledningar som inte har externa kunder. Å andra sidan kan det ibland finnas behov av att reglera vissa aspekter även inom nät som inte behöver koncession.

Vi har slutligen tagit vara på erfarenheter från nätmyndigheten och energiaktörerna som sett möjligheter att förenkla och anpassa prövningen och administrationen i vissa situationer till vad som är ändamålsenligt. Inriktningen är att samhällets resurser ska läggas på tillståndsprovning av de ledningar som verkligen har en påverkan på elnätet, miljön och för enskilda så att resurserna används effektivt.

4.2 Koncessionsplikten och koncessionsformerna behålls

Bedömning: Den generella koncessionsplikten för starkströmsledningarna bör behållas, likaså indelningen i nätkoncessioner för område och linje.

Att bygga elnät tar stora resurser i anspråk – både i termer av markanvändning och långlivade kapitalkostnader. Det anses i allmänhet inte vara samhällsekonomiskt motiverat att konkurrensutsätta överföring av el och öppna upp för möjligheten att ha parallella elledningar från olika aktörer. Detta eftersom styckkostnaden per kilowattimme för det samlade överföringsbehovet då skulle öka. Elnätsverksamheten karakteriseras därmed av ett naturligt monopol. Nätkoncessionerna innebär att verksamheten har ett legalt monopol att verka inom ett avgränsat geografiskt område eller på en viss spänningsnivå. Monopolet möjliggör att företaget kan realisera de skalfördelar som finns i verksamheten. Koncessionsplikten innebär även en möjlighet att pröva nätföretagets lämplighet att bedriva nätverksamhet. Se konsekvensanalysen i kapitel 10 för en utförligare analys.

En nätkoncession för linje innebär att ett nätföretag ges tillstånd att bygga och använda en transmissionsledning, en regionledning eller en ledning inom ett lokalnät. En nätkoncession för område innebär att ett nätföretag inom ett avgränsat område i princip ges ensamrätt på att bygga och använda ledningar inom ett lokalnät upp till en viss spänningsnivå för överföring av el. Tillståndsprövningen görs av Energimarknadsinspektionen (Ei) och beskrivs i kapitel 5.

Eftersom elnät är en verksamhet med större eller mindre påverkan på miljön ska den även miljöprövas. Detta sker till stor del genom att ellagen (1997:857) anger vilka bestämmelser i miljöbalken (MB) som ska tillämpas i koncessionsprövningen. Miljöbalken gäller också parallellt med ellagen.

4.2.1 Nätkoncession för område

Hela Sverige är med några få undantag indelat i områden som täcks av nätkoncessioner för område som gäller tills vidare. I dagsläget finns 150–160 företag som bedriver eldistribution med stöd av nätkoncession för område. Antalet nätområden är betydligt större eftersom ett antal nätföretag bedriver verksamhet i flera nätområden. Nya ansökningar av nätkoncession för område kommer att vara ytterst sällsynta i framtiden med nuvarande system. Till frågan om samredovisning av flera nätområden återkommer vi i kapitel 7.

Befintliga nätkoncessioner för område har varierande villkor när det gäller högsta spänning. Vanligt är att koncessioner för lokalnät

går upp till 20 kilovolt (kV). Några områden har koncessioner upp till 40 kV (till exempel Jämtkraft Elnät AB) eller 70 kV (Gotlands Elnät AB). Ellevios nät i Stockholm stad sträcker sig ända upp till 110 kV för markkabel. Ansökning om höjning av spänningsnivån kan ske och behandlas i så fall som en ny koncessionsansökan.

Värt att påminna om är att miljöbalken gäller parallellt med ellagen och är tillämplig när nya ledningar byggs med stöd av nätkoncession för område. Även om det inte sker en miljöprövning i ett koncessionsbeslut kan det krävas olika tillstånd av länsstyrelsen såsom Natura 2000-prövning, dispens från biotopskydd, artskydd eller reservatsföreskrifter samt prövning av eventuell vattenverksamhet. Samråd enligt 12 kap. 6 § MB kan också vara aktuellt. Även kommunala tillstånd kan behövas. Det är av stor vikt att det förberedande arbetet genomförs så noggrant som möjligt och att de som utför det har goda kunskaper.

Den som har nätkoncession för område ges ensamrätt på elöverföringen i ett område på sin spänningsnivå i syfte att förhindra ineffektivt inträde av nya nätföretag på marknaden. Genom ett koncessionsförfarande ges nätföretaget ett legalt monopol. För att undvika att nätföretagen missbrukar sin marknadsakt har nätföretagen ålagts en rad skyldigheter som beskrivs i 3 kap. ellagen. Regleringen av nättariffer beskrivs i 4 kap. ellagen. Nättariffer får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Det är ett krav som kan ha betydelse för behovet av att upprätthålla ett legalt monopol för överföring av el. Regler som bestämmer nätföretagens tillåtna intäktsram beskrivs i 5 kap. ellagen.

4.2.2 Nätkoncession för linje

Processen för nätkoncession för linje innebär att den planerade ledningen prövas både med hänsyn till den allmänna lämpligheten och ledningens miljöpåverkan. Den kommande framställningen handlar i första hand om prövningen för nätkoncession för linje. I tillämpliga delar berör det även nätkoncession för område.

En nätkoncession har också andra funktioner, såsom att den ligger till grund dels för tvångsrätt, dels för reglering enligt ellagen. Nätkoncession som grund för tvångsrätt är ett instrument som ger inne-

havaren av nätkoncession (allmänintresset) en stark position gentemot markägare (enskilda intressen). Nätkoncessioner som grund för reglering är ibland ändamålsenligt, ibland inte.

4.3 Undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas

Syftet med koncessionsplikten är att säkerställa att utbyggnaden av elnätet inte är samhällsekonomiskt olönsam. Koncessionsplikten möjliggör också för större ledningar en prövning av anläggningens miljöeffekter ur ett helhetsperspektiv. Alltsedan ellagstiftningen infördes i Sverige har det dock funnits undantag från koncessionsplikten, det vill säga situationer där syftena bakom lagstiftningen inte har ansetts vara tillräckligt starka för att nätkoncession ska krävas. Det finns i dag två slags undantag från koncessionsplikten. Det ena är generella undantag genom förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857), IKN-förordningen. Det andra är enskilda tidsbegränsade dispenser för ledningar som var i bruk den 1 januari 1998 ("banvaktsstugeundantaget").

För att få ett regelverk som är lämpat att möta framtida behov föreslår vi att undantagen fastställs i nätmyndighetens föreskrifter i stället för i förordning. Föreskrifterna kan sedan kompletteras med en handbok.

De generella undantagen kan aldrig bli heltäckande. Vi föreslår därför att nätmyndigheten i ett enskilt fall ska kunna ge dispens från koncessionsplikten om särskilda skäl finns. Sammantaget innebär detta en ökad flexibilitet och möjlighet att bygga och använda en ledning utan stöd av nätkoncession om det är lämpligt. Samtidigt tas möjligheten att begära ett bindande besked bort.

4.3.1 Översyn av de generella undantagen från koncessionsplikt

Förslag: Nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession.

Regelverket om undantag från koncessionsplikt bör kunna utvecklas och förtydligas över tid allteftersom förutsättningarna förändras. Nya tekniker utvecklas och nya behov uppstår samtidigt som förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet förändras. Detta leder till situationer där koncessionsplikten kan verka hämmande för samhällsutvecklingen samtidigt som den inte längre fyller något tydligt skyddsbehov för lokalnätsägaren. Ett sådant exempel är elektrifieringen av fordonsflottan.

Vi anser därför att det är lämpligt att regelverket läggs i föreskrifter beslutade av nätmyndigheten i stället för i en förordning beslutad av regeringen. Det är generellt sett enklare för en myndighet att ändra en föreskrift än för regeringen att ändra en förordning. På så sätt kan regelverket enkelt utvecklas med hänsyn till nya omständigheter, till exempel teknisk utveckling. Föreskrifterna kan sedan kompletteras med allmänna råd.

Det är samtidigt viktigt att regelverket i stort är förutsägbart och stabilt över en längre tid. Både nätföretagen och de som bygger nät utan nätkoncession har både rätt till och behov av att veta vilka regler som gäller, bland annat för att kunna fatta korrekta investeringsbeslut. Bemyndigandet från regeringen till nätmyndigheten bör därför avgränsas så att föreskrifternas tillämpningsområde i stort kommer att motsvara dagens förordning. Vårt förslag är att undantagen endast ska få avse anläggningar inom vissa bestämda områden eller med en specifik funktion. Detta motsvarar förordningens nuvarande indelning i 5–19 §§ respektive 20–22 b §§. Vidare bör det föreskrivas att ett undantags inverkan på elmarknadens funktion särskilt ska beaktas, jämför förslaget om dispens i avsnitt 4.3.2.

Vi har identifierat behov av några förändringar i sak:

- Undantaget för produktionsnät bör förtydligas och utvidgas.
- Det bör övervägas ett undantag som möjliggör överföring av förnybar elproduktion mellan anläggningar och byggnader, inklusive flerbostadshus. Ett sådant undantag bör samordnas med genomförandet av reglerna om energigemenskaper.
- Undantagen för elanläggningar som avser fordons elbehov eller trafikändamål bör samlas i ett undantag med större tillämpningsområde.

- Det bör införas ett undantag för överföring av lokalkraft mellan produktions- och överföringsanläggningar.
- Det bör tydliggöras vad som avses med överföring för egen respektive annans räkning.
- Det bör tydliggöras i vilken utsträckning även anslutningsledningar mellan det koncessionerade och det icke koncessionerade näten omfattas av undantag från koncessionsplikt.

För att göra dessa förslag oberoende av förslaget om vidaredelegation till nätmyndigheten lämnar vi färdiga författningsförslag i respektive avsnitt. Dessa förslag kan ligga till grund för förordningsändringar om förslaget om vidaredelegation inte genomförs.

Icke koncessionspliktiga nät

Reglerna om icke koncessionspliktiga nät (IKN) innebär en betydligt enklare tillvaro för dess innehavare än för innehavarna av koncessionspliktiga nät. De slipper ellagens krav på miljöprövning och reglering och de kan fritt välja mellan att använda nätmonopolens eller egen infrastruktur för att lösa hela eller delar av sitt effektbehov. I många fall kan det vara motiverat, eftersom de sällan har stor miljöpåverkan eller anslutna kunder. Reglerna verkar i stora delar fungera tämligen väl, men behöver förenklas.

Dagens regelverk underlättar för ledningar där det uppenbarligen inte finns några allmänna intressen att skydda som är kopplade till ellagens krav på nätkoncession. Detta är i många fall helt okontroversiellt, till exempel inom en byggnad som tillhör samma fastighet eller till kompletteringsbyggnader på en villatomt.

Undantagen är dock i många fall för snäva i förhållande till vad som är ändamålsenligt. Undantagen är inte heller anpassade efter omfattande mikroproduktion och smarta nätlösningar. När en privatperson eller industri vill producera sin egen el för direktleverans till hushållet eller verksamheten kan det med gällande regelverk vara nödvändigt att ta fram underlag och ansöka om nätkoncession, trots att ledningen inte är inkopplad på det allmänna elnätet och trots att miljöpåverkan är försumbar. Vidare är många definitioner i IKN-förordningen otyd-

liga. Kombinationen av onödigt snäva undantag med otydliga definitioner leder till rättsosäkerhet och oförutsägbarhet. Det leder även till ineffektiva beslutsprocesser eftersom det medför omfattande administration med bindande tolkningsbesked.

Reglerna om IKN avser huvudsakligen interna nät med en begränsad utbredning som är belägna inom avgränsade områden. Vi tycker att detta i sig är en lämplig ordning. Reglerna bör dock å ena sidan utvidgas, eftersom dagens undantag i många situationer innebär omotiverade begränsningar, å andra sidan skulle dagens definitioner behöva förtydligas, då de i många fall är otydliga. Hanteringen av Trafikverkets matarledningar är ett exempel som aktualiserar båda dessa problem. Ei har även lämnat förslag på ändringar i undantagen i en rapport till regeringen (Energimarknadsinspektionen, R2011:02).

Överföring för annans räkning

Huvudregeln är att överföring för annans räkning inte får ske på ett IKN, 4 § IKN-förordningen. En strikt tillämpning av den regeln skulle medföra stora praktiska problem. Så fort en extern kund etablerar sig inom området för ett internt nät skulle nätinnehavaren omedelbart behöva ansöka om nätkoncession för sitt nät eller också måste den externa kunden ansluta sig till lokalnätet, trots att en fungerande anslutning till det interna nätet redan finns. Detta reser då frågeställningen om innehavaren av ett internt nät, som bedöms lämplig som koncessionshavare ur allmän synpunkt, över huvud taget bör beviljas nätkoncession. Frågan är nämligen om ett internt nät kan bedömas som lämpligt ur allmän synpunkt. Detta är mycket tveksamt eftersom ett bifall till en sådan koncessionsansökan medför att det inom koncessionsområdet bildas ytterligare ett nät som drivs med stöd av nätkoncession men som har en annan innehavare än lokalnätet.¹

Av dessa skäl finns det flera undantag från huvudregeln som särskilt anges i IKN-förordningen. Förutsättningen för att få överföra el för annans räkning är att nätet i sin helhet ursprungligen har använts för överföring av el uteslutande för egen räkning, det vill säga det är ett internt nät som har fått externa kunder. Ett exempel är en

¹ Förordningsmotiv Icke koncessionspliktiga elnät (Fm 2007:1) s. 29.

industrianläggning som efter outsourcing har flera kunder anslutna till det interna nätet.

I några fall blir dock undantaget från koncessionsplikt meningslöst om nätet inte redan från början får ha externa kunder, till exempel i ett flerbostadshus. För att uttrycka detta undantag från undantaget används i IKN-förordningen formuleringen ”Överföring av el för annans räkning får äga rum på ett elnät som [...] och som får användas utan stöd av nätkoncession. Detta gäller även om nätet i sin helhet ursprungligen inte har använts för överföring av el uteslutande för egen räkning.” Den faktiska innebörden av formuleringen är att det inte finns någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning. I följande förslag använder vi den förenklade formuleringen.

Utökat undantag för produktionsnät

Bedömning: Ett undantag av följande lydelse bör införas:

Ett internt nät får byggas eller användas utan tillstånd om det, inom ett avgränsat område, dras mellan flera anläggningar för produktion av el som har en gemensam anslutning till elnätet eller från flera anläggningar för produktion av el till en gemensam anslutning till elnätet.

Ett område som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken för en sådan verksamhet som avses i 21 kap. 13–15 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska alltid anses vara ett avgränsat område enligt första stycket.

Det bör inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning.

Vi anser att det bör införas ett utökat undantag för nät inom bland annat vindkraftsparker. Detta för att främja energiomställningen, öka resurseffektiviteten i tillståndshanteringen och minska den administrativa bördan. Förslaget innebär också en ökad harmonisering med flera av våra grannländer, vilket främjar konkurrensneutraliteten för branschen.

Sedan IKN-förordningen trädde i kraft 2007 har ett nytt undantag för produktionsnät införts, 22 a § IKN-förordningen. Undantaget gäller nät som förbinder två eller flera elektriska anläggningar

för produktion, vilka utgör en funktionell enhet. Undantaget tar främst sikte på vindkraft, men kan även beröra andra produktionsanläggningar, till exempel solceller, vågkraft och småskalig vattenkraft.

Det interna nätet inom en vindkraftspark omfattas således i dag av IKN-reglerna, men vid längre avstånd mellan verken blir ledningarna koncessionspliktiga. Samma gäller för anslutningsledningar, åtminstone om dessa är längre än avstånden mellan verken. Samtidigt är det generellt sett föga troligt att det är tekniskt lämpligt att ansluta någon utomstående till dessa ledningar. Problematiken för vindkraftsföretagen har beskrivits i skrivelser till utredningen.² Undantaget bör därför utvidgas till alla ledningar inom ett avgränsat område bakom anslutningspunkten, till exempel om miljöprövningen av ledningarna har skett ihop med miljöprövningen av vindkraftverken.

Dagens undantag omfattar enligt sin ordalydelse inga anslutningsledningar, eftersom undantaget gäller för nät som förbinder två eller flera elektriska anläggningar för produktion. I tillämpningen av undantaget har anslutningsledningar som till sin längd inte överstiger avståndet mellan två intilliggande anläggningar anses omfattas av undantaget. Sådana kortare anslutningsledningar bör omfattas av ett omarbetat undantag så länge det omfattas av det avgränsade området.

Längre anslutningsledningar bör även fortsättningsvis vara koncessionspliktiga, men undantagna från all övrig reglering enligt ellagen (anslutningsskyldighet, regler om hur nätverksamheten ska bedrivas, nättariffer, intäktsramar osv.) om inga externa kunder finns, se avsnitt 4.4.1. Däremot kommer direkt tillämplig och tvingande EU-rätt, främst EU-förordningar, att gälla. Miljöprövningen för anslutningsledningen bör kunna ske samlat med övriga parken, jfr 2 kap. 8 a § tredje stycket ellagen.

Vi ser inte behov av några förändringar avseende möjligheten att överföra el för annans räkning, som i dag är utan begränsning.

² Svensk Vindenergis skrivelse till Nätkoncessionsutredningen, diariern Komm2018/00617-22 och Skrivelse från Timra Vind AB till Miljö- och energidepartementet gällande elnätskoncession och hinder, Ei:s diariern 2017-102538 aktbilaga 8.

Nytt undantag för delning av energi

Bedömning: Ett undantag av följande lydelse bör införas:

Ett internt lågspänningsnät för delning av energi får byggas eller användas utan tillstånd

1. inom en egen fastighet, och

2. mellan byggnader och anläggningar som var och en även har en anslutning till en ledning eller ett ledningsnät som används med stöd av nätkoncession.

Det bör inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning.

Vi anser att det bör införas ett undantag från koncessionsplikten som underlättar delning av energi, till exempel överföring av lokal förnybar energi eller nyttjande av energilager.

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.

Sedan IKN-förordningen trädde i kraft 2007 har situationen förändrats väsentligt i ett hänseende. Intresset för lokal mikroproduktion av el och energilager samt frågan om energigemenskaper aktualiserar frågan om möjligheten att få bygga och använda elledningar för överföring av lokalproducerad el mellan byggnader inklusive flerbostadshus. Sådana nät skulle i många fall bli parallella infrastrukturer, om koncessionshavaren har ett nät som binder samman byggnaderna.

Intresset för att bygga egna nät kan säkert till stor del förklaras av det faktum att småskalig elproduktion som inte matas in på det koncessionerade nätet i många fall är undantagen från skatteplikt för energiskatt på el, 11 kap. 2 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Påverkar gör säkert också 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.

Vi tycker att det lämpligaste sättet att möta efterfrågan på egna nät för överföring av lokalproducerad el är att ha en flexiblere regler-

ing av energibeskattnings som på ett bättre sätt möjliggör lokalproducerad el. Tariffreglerna i ellagen skulle också behöva ses över, så att den enskildes kostnader för att ansluta till och använda nätet i större utsträckning ger underlag till en korrekt jämförelse om huruvida det vore lönsamt för den enskilde att köpa el som överförs i befintligt nät eller själv producera och eventuellt överföra elen. En sådan nät-tjänst skulle kunna vara att få använda det koncessionerade nätet till en lägre kostnad om överföringen sker bakom samma transformatorstation. Vi föreslår att dessa frågor utreds i särskild ordning.

Gällande regelverk och reglerna om energigemenskaper i det nya elmarknadsdirektiv som förväntas antas under 2019 motiverar dock ett nytt undantag. Införandet av ett sådant undantag bör samordnas med genomförandet av reglerna om energigemenskaper. Vår bedömning är att ett internt nät ska få byggas inom ett begränsat område för att till exempel tillvarata förnybar elproduktion.

Vi har övervägt att begränsa det föreslagna undantaget till förnybar elproduktion från anläggningar som är direkt anslutna till det interna nätet om den förnybara elproduktionen, direkt eller genom lagring, kan tillgodose en inte oväsentlig del av elbehovet hos de anläggningar som är anslutna till det interna nätet. Vi förordar dock en neutral lösning som även tillåter andra lösningar för att jämna ut belastningen på nätet, till exempel energilagring. Begränsningar ligger i stället i det tekniska utförandet, nämligen ett krav på lågspänning som inte kan byggas med för stor utbredning, samt användningsområdet, nämligen delning av energi.

En annan möjlig begränsning, som framförts av flera bostadsföretag, är fastighetsbegreppet. En avgränsning till en enskild fastighet innebär att avgränsningen av undantaget, till skillnad från flertalet andra undantag, inte skulle vara kopplad till funktion. En sådan avgränsning kan även motiveras med fastighetsägarens rådighet över egen mark och att anslutning till det koncessionerade nätet ofta anvisas i fastighetsgräns. Vi finner det därför motiverat att tillåta att ett internt lågspänningsnät får anläggas utan nätkoncession inom en egen fastighet.

En begränsning till en egen fastighet är förmodligen inte tillräckligt för att möta framtida behov. Om nätet ska få dras utanför den egna fastigheten bör dock nätet vara begränsat till att vara ett komplement till det koncessionerade nätet. Detta för att säkra de enskilda kundernas möjlighet att välja elleverantör samt att förhindra

att undantaget leder till att till exempel ett helt villaområde övergår till ett kollektivabonnemang. Det är tänkbart att fastighetsägare vid till exempel ägarbyte vill ställa sig utanför ett gemensamt system. I en sådan situation skulle en ny anslutningsavgift kunna bli kostsam. Den infrastruktur som redan finns bör kunna användas även fortsättningsvis. Var och en av de byggnader och anläggningar som är anslutna till det interna nätet bör därför ha ett krav på att även ha en anslutning till en ledning eller ett ledningsnät som används med stöd av nätkoncession. Undantaget skulle även kunna användas för inmatning av el till ett enskilt bostadshus från egna produktionsanläggningar.

Det bör inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning, det vill säga möjligheterna ska vara desamma som på ett nät inom en byggnad.

Utökat och förenklat undantag för fordons eller en trafikleds elbehov

Bedömning: Ett undantag av följande lydelse bör införas:

Ett internt nät får byggas eller användas utan tillstånd om

- 1. syftet med ledningarna är att tillgodose elbehovet hos fordon eller en trafikled med tillhörande anläggningar, och*
- 2. ledningarna dras inom trafikleden eller i omedelbar närhet till denna.*

Det bör inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning om syftet är att tillgodose elbehovet hos fordon eller en trafikled med tillhörande anläggningar.

Vi anser att interna nät bör få byggas eller användas utan tillstånd inom eller i omedelbar närhet till trafikleden för att tillgodose elbehovet hos fordon eller trafikleden med tillhörande anläggningar. Detta innebär en utvidgning och förenkling av motsvarande undantag i nuvarande IKN-förordning.

En trafikled är enligt 2 kap. 22 § ellagen området för en allmän väg, enskild väg som hålls öppen för trafik, järnväg, tunnelbana, spårväg eller kanal eller annan sådan vattentrafikled. Trafikleder har behov av tillförsel av el för olika ändamål som belysning, trafikljus, ledningar

för spårtrafik, bommar vid järnvägsövergångar, slussar och fyrbelysning. Ibland drivs trafikverksamheten av samma person som innehar ledningarna. Men starkströmsledningar som försörjer trafikleder med el kan behöva dras långa sträckor. Men eftersom ledningarna bara dras i anslutning till trafikleden innebär det ändå att ledningarna får en begränsad utbredning. Det område inom vilket ledningarna dras är också väl avgränsat. Det föreslagna undantaget från kravet på nätkoncession bör därför inte inverka på koncessionspliktig nätverksamhet.

I vissa fall innehas ledningarna av någon annan än den som utövar den trafikverksamhet där elen förbrukas. Den som driver spårtrafik och dragit ledningar för driften av denna kan även använda ledningarna för att föra över el till belysning av busskurer som innehas av ett bussbolag. Det är inte rimligt att den som utövar spårtrafiken och innehar ledningar för driften av denna ska vara tvungen att söka nätkoncession för att föra över el på sina ledningar till belysning av en väntkur som innehas av en annan trafikutövare. Inte heller är det lämpligt med en ordning där väntkuren måste anslutas till det koncessionspliktiga nätet. Det skulle innebära oproportionerligt stora kostnader. Ledningar som används för att tillgodose en trafikleds elbehov bör därför undantas från koncessionsplikt oberoende av om ledningarna används för överföring för egen räkning eller inte. Undantaget gäller om ledningarna dras inom trafikleden eller i omedelbar anslutning till denna. I detta bör även ingå den situation när två liknande trafikleder, till exempel två vägar, ansluter direkt till varandra.

De nuvarande undantag som berörs är:

- Trafikled, 13 §.
- Trafikområde för spårbunden trafik/trådbuss, 15 §.
- Signal, manöver, mätändamål, 21 §.
- Belysningsanläggning, 22 §.
- Fordons elbehov, laddstolpar, 22 b §.

Till detta kan läggas ett förslag från Energimyndigheten om laddning via belysningsnät.³ Vårt förslag möjliggör den och andra lösningar med laddstolpar genom att överföring av el för annans räkning blir

³ Hemställan till Miljö- och energidepartementet daterad den 18 januari 2016, Energimyndighetens diariernr 2015-4419.

möjlig även om nätet i sin helhet ursprungligen inte har använts för överföring av el för egen räkning. Inom sådana områden lär nätet oftast användas för överföring av el till externa kunder redan från början. I dag är överföring av el för annans räkning endast tillåten på lågspänningsnät som huvudsakligen är avsett för fordons elbehov, även om överföring av el för annans räkning sker i stor uträkning till bland annat spårbunden trafik. Vi anser det därför ändamålsenligt att ta bort denna begränsning i rätten att överföra el för annans räkning.

En särskild fråga som lyfts inom utredningen är de av Trafikverkets matarledningar till järnvägsnätet som är att betrakta som anslutningsledningar till trafikleden. De får därmed anses omfattas av nätmyndighetens föreslagna föreskriftsrätt.

Det föreslagna undantaget berör i många fall tekniska infrastrukturer som på många sätt skiljer sig från de som ellagen i övrigt reglerar. Samtidigt kan de komma att ha många användare i takt med att vägtrafiken elektrifieras i ökad omfattning. Exempel på sådana anläggningar är Energimyndighetens förslag om laddning av elfordon via belysningsanläggningar samt en förväntad framväxt av elvägar. Elsäkerhetsverket har lämnat ett förslag om att elvägar ska omfattas av undantag från koncessionsplikt.⁴ Några principiella utgångspunkter för dessa fall är:

1. Flexibilitet: Frånvaron av detaljreglering möjliggör att det går att ta betalt utifrån vad det kostar.
2. Miljöprövningen kan göras samlat med vägen, och även om den inte gör det, innebär det inte att miljöprövningen uteblir.
3. Mark- och miljöintrång: Det finns inga stora framkomlighetsproblem kopplat eftersom ledningarna samordnas med vägar.

Ellagens reglering av avgifter och villkor är anpassad för stationära in- och utmatningspunkter och långvariga avtalsförhållanden mellan aktörer. Det är därför troligen mindre lämpligt att hantera regleringen av elvägar inom ramen för nuvarande ellagstiftning. Med detta är det inte sagt att det inte behövs någon form av prisreglering. Till detta kommer övriga regelverk som är tillämpliga, bland annat elsäkerhetsbestämmelser. Därtill kommer även frågan om energiskatt som numera är kopplad till nätkoncession. Sammantaget bedömer vi att

⁴ Elsäkerhetsverkets rapport Elsäkerhet och elektrisk infrastruktur för transportsektorn, diarie-nr 17EV372 (2017).

hela regelverket kring elvägar och behovet av regleringen av dessa bör tas om hand av en särskild utredning och behandlas i ett sammanhang.

Nytt undantag för lokalkraftförsörjning

Bedömning: Ett undantag av följande lydelse bör införas:

Ett internt nät får byggas eller användas utan tillstånd för överföring av lokalkraft mellan närliggande produktions- och överföringsanläggningar.

Det bör inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning.

Vi anser att överföring av lokalkraft mellan närliggande produktions- och överföringsanläggningar bör få ske utan krav på nätkoncession även om anläggningarna har olika innehavare.

Svenska kraftnät har inom utredningen framfört behovet av ett undantag från koncessionsplikt för ledningar som används för överföring av lokalkraft mellan närliggande produktions- och överföringsanläggningar.

Inom en kraftstation eller överföringsanläggning matas inte sällan lokalkraft, till exempel från oklindningen på en krafttransformator eller från lokalnätet om sådant finns i nära anslutning till anläggningen. Om fler än en anläggningsägare finns inom anläggningen, till exempel en elproducent och ett nätföretag, är det mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt att huvudmannen försörjer den andra parten med lokalkraft för dennes hjälpsystem. Alternativet är att den andra parten måste införskaffa ett eget nätabonnemang från lokalnätet. Historiskt har ofta kraftstationers och överföringsanläggningars hjälpsystem varit sambyggda, men genom att det numera görs åtskillnad på olika ägares anläggningar och även etableras på olika angränsande fastigheter innebär det att överföringen till lokalkraften inte kan samutnyttjas enligt befintligt regelverk. För att undantaget ska vara meningsfullt bör det inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning.

Oklarheter i befintliga undantag bör åtgärdas

Vi konstaterar att det finns fler brister och otydligheter i dagens regler om undantag från koncessionsplikt som bör åtgärdas vid en översyn. Ei har påtalat att överföring för annans räkning på en campingplats enligt dagens regelverk endast får ske om nätet i sin helhet ursprungligen har använts för överföring för egen räkning (Energimarknadsinspektionen, R2011:02). Vidare framgår det motsatsvis av övergångsbestämmelserna att skidanläggningar och konferensanläggningar inte omfattas av undantag. Detta tar inte hänsyn till mindre anläggningar, till exempel en enskild skidbacke med lift inom ett område för fritidsverksamhet eller en kursgård som består av en huvudbyggnad och två intilliggande flyglar. Av ordalydelsen i dagens regelverk är det oklart om förordningens undantag är tillämpliga på sådana situationer eller inte. Oklarhet råder också om, och i så fall vilka, golfbanor som omfattas av undantag.

Överföring för egen räkning saknar definition

En fråga som behöver tydliggöras är gränsdragningen mellan överföring för egen räkning respektive överföring för annans räkning på ett IKN. Det är i dag oklart om överföring för annans räkning förutsätter att elen på något sätt särdebiteras eller om det räcker med att någon annan förbrukar elen, till exempel i en hyrd lokal där elen ingår i hyran. Denna fråga bör utredas närmare och tydliggöras i nätmyndighetens föreskrift.

Ett särskilt fall som vi uppmärksammat är Trafikverkets överföring av el på egna koncessionerade ledningar för matning av järnvägsnätet. Elen som överförs på dessa ledningar används således för matning av Trafikverkets egna anläggningar för att tillhandahålla en tjänst för utomstående aktörer, järnvägsföretagen. I den tjänsten ingår förbrukning av den överförda elen. Vi lämnar i avsnitt 4.4.1 förslag om att koncessionerade ledningar, på vilken överföring endast sker för egen räkning, inte ska omfattas av övrig reglering. Det förslaget har tillkommit bland annat med hänsyn till Trafikverkets koncessionerade ledningar. Vi anser således att i vart fall en sådan överföring som sker på Trafikverkets nät inte ska anses vara överföring för annans räkning.

Frågan om anslutningsledningar behöver utredas

En annan fråga som behöver närmare utredning är i vilken omfattning undantagen från koncessionsplikt även bör omfatta de ledningar som ansluter interna nät till en ledning eller ett ledningsnät som används med stöd av nätkoncession, det vill säga anslutningsledningar. Detta gäller inte enbart anslutningsledningar till vindkraftparker, som berörs ovan, utan även till exempel kortare ledningar som ansluter det interna nätet inom en industrianläggning till det överliggande nätet i en transformatorstation strax utanför industriområdet. Om sådana anslutningsledningar inte alls omfattas av undantag är de koncessionspliktiga. Konsekvensen blir då att nätkoncession kan behövas för en mycket kort sträcka. Detta förhållande är inte ändamålsenligt, eftersom den administrativa börda och den tidsutdräkt det medför inte står i rimlig proportion till den inverkan ledningen får anses ha.

Vi anser därför att vissa anslutningsledningar bör vara undantagna från koncessionsplikt. Samtidigt är detta en fråga där situationerna kan vara svåra att förutsäga och där nya situationer kan uppstå på grund av teknikutvecklingen, till exempel elvägar. Reglerna kommer därför med stor sannolikhet att behöva ändras inom en relativt snar framtid.

Nätmyndigheten bör komplettera med en handbok

Även om ett bemyndigande till nätmyndigheten att meddela föreskrifter kommer att främja ett tydligt och uppdaterat regelverk, kommer inte alla situationer som prövas att kunna rymmas inom ett förtydligande av regelverket. Vid tillämpningen av dagens förordning har de framtagna förordningsmotiven (Fm 2007:1) varit till stor hjälp för såväl nätmyndigheten som företag och enskilda.

Vi rekommenderar därför att nätmyndigheten kompletterar föreskrifterna med en handbok om undantag från kravet på nätkoncession. Fördelen med en handbok är att den fortlöpande kan hållas uppdaterad.

4.3.2 Utökad dispensmöjlighet

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

Vi anser att de generella undantagen från koncessionsplikt ska kompletteras med en möjlighet för nätmyndigheten att, om särskilda skäl finns, kunna ge dispens från koncessionsplikten

Den teknologiska utvecklingen inom mikronät och dess balanshållning med delning av gemensamma resurser går snabbt och det är svårt att formulera ett regelverk som är teknikneutralt och framtidssäkert. Denna komplexitet gör det svårt att på förhand utvärdera hur en given föreskrift kommer att falla ut. Därför är det motiverat att tillåta pilotprojekt så att gränssnittet och ansvarsfördelningen mellan systemoperatören för distributionsnätet och systemoperatören för det icke koncessionspliktiga nätet kan utformas efter hand. Ellagen bör därför kompletteras med en utvidgad dispensmöjlighet utan krav på tidsbegränsning för exempelvis

1. när en övergångstid är nödvändig för att konvertera ett tidigare IKN inom till exempel ett industriområde eller ett regemente till nya användningsområden
2. pilotprojekt med syfte att främja utvecklingen av nya affärsmodeller och ny teknik inom energiområdet, såsom småskalig elproduktion och smarta elnät
3. enskilda situationer där kravet på nätkoncession förefaller orimligt med hänsyn till teknik, kostnad, säkerhet och en rationell nätutbyggnad, till exempel en kort ledning till en pump med låg förbrukning som är belägen på en intilliggande fastighet.

Tillämpningen av en dispenserregel bör endast ske när behovet är påkallat. Att tillämpningen ska vara restriktiv bör tydliggöras med att särskilda skäl ska finnas och att undantagets inverkan på elmarknadens funktion särskilt ska beaktas. Om ett medgivande har meddelats tills vidare bör det kunna återkallas helt eller delvis om de förutsättningar som låg till grund för medgivandet väsentligen har förändrats.

Enligt dagens regelverk kan nätmyndigheten i ett enskilt fall medge undantag från kravet på nätkoncession, det vill säga medge dispens, 2 kap. 4 a § ellagen. Detta gäller endast ledningar som var i bruk den 1 januari 1998. Det finns i dag några få ledningar till banvaktsstugor samt ytterligare några ledningar som har dispens. Vi anser att dagens mycket snäva dispenserregel bör utvidgas för att fånga upp situationer som svårigen kan förutses eller fångas upp av generella undantag.

De flesta byggnader och anläggningar som ursprungligen hade dispens låg längs järnvägsnätet och har nu anslutits till det koncessionerade nätet. Enligt Trafikverkets redovisning till Ei i juni 2018⁵ återstår 109 leveranser som omfattas av dispens. Av dessa är 26 privatpersoner. Att ansluta dessa kunder till ett koncessionerat nät skulle enligt Trafikverket innebära mycket höga anslutningsavgifter och kommer att ta flera år att avveckla med planerad budget. För dessa anläggningar bör en dispens kunna meddelas tills vidare.

4.3.3 Möjligheten att söka bindande besked bör tas bort

Förslag: Möjligheten för nätmyndigheten att lämna bindande besked tas bort.

Vi föreslår att möjligheten, att från nätmyndigheten få ett bindande besked om koncessionsplikt, bör tas bort.

Möjligheten att söka bindande besked infördes 2002. Införandet motiveras i förarbetena (prop. 2001/02:143 s. 77) med att de oklarheter som var förknippade med reglering i många fall hade lett till oklarheter huruvida ett ledningsnät omfattades av kravet på nätkoncession eller inte. Det enda sättet att få ett bindande besked i denna fråga var att ansöka hos nätmyndigheten om nätkoncession för nätet. Om nätet inte omfattades av kravet på nätkoncession skulle nätmyndigheten avvisa ansökan och i annat fall pröva ansökan. Eftersom en koncessionsansökan kräver ett ganska omfattande arbete innan den kan lämnas in, är det inte ett lämpligt sätt att klarlägga frågan om nätkoncession krävs.

Syftet med de förslag vi lägger om de generella undantagen är att de genom föreskrifter med kompletterande allmänna råd eller handbok ska vara så klargörande att behovet av bindande besked minskar. Möjligheten att få bindande besked medför i dag att ansökningar lämnas för interna nät inom vindkraftparker som tydligt är undantagna från koncessionsplikt. Syftet med dessa ansökningar är att investerare kräver de besked som går att få. Dessa ansökningar medför ett onödigt merarbete för nätmyndigheten. Dessutom är det troligt att den föreslagna dispensmöjligheten skulle leda till att en begäran

⁵ Ei:s diariernr 2018-102022.

om bindande besked regelmässigt kombineras med en dispensansökan om ledningen bedöms vara koncessionspliktig. Dispensregeln innebär dock en möjlighet att indirekt få ett bindande besked genom att dispensansökan ska avvisas av nätmyndigheten om ledningen inte är koncessionspliktig. Detta innebär endast ett beslut i stället för två, vilket skulle bli fallet om dispens ska prövas som ett alternativt yrkande till bindande besked.

4.4 Reglering av elnät bör göras oberoende av koncessionsinnehav

Elnätsföretagen har ett legalt monopol att verka inom ett avgränsat geografiskt område eller på en viss spänningsnivå. Avsaknaden av det yttre tryck som marknadskonkurrens innebär kan dock få negativa effekter som minskar samhällets välbefinnande och kan leda till oskäliga omfördelningar från kunder till nätägare. Detta är anledningen till att elnätsföretagens verksamhet regleras runt om i världen – så även i Sverige. I ellagen och elsäkerhetslagen (2016:732) med tillhörande förordningar finns huvuddelen av det regelverk som styr elnätsföretagens nätverksamhet.

Vi lämnar i avsnittet förslag om att ta bort beroendet mellan koncessionsinnehav och övrig reglering i ellagen, att införa krav på mätning på IKN i vissa fall och ändrade krav på leveranssäkerhet.

4.4.1 Beroendet mellan koncessionsinnehav och övrig reglering i ellagen bör tas bort

Förslag: Skyldigheter för nätföretag och övrig reglering enligt ellagen görs beroende av att företaget bedriver nätverksamhet, det vill säga överför el för annans räkning med stöd av nätkoncession.

Reglerna i ellagen fr.o.m. 3 kap. bör tydligare kopplas till att ett företag överför el för annans räkning – bedriver nätverksamhet – i stället för innehavet av nätkoncession. Vårt intryck är att den nuvarande ordningen med ”allt eller inget” vad avser reglering är en allt för grov indelning, eftersom samhället kan ha olika behov av att reglera olika typer av nät. Det kan också leda till omotiverade krav på redovisning och administrativ hantering hos både nätföretag och myndigheter.

I dag finns det ett direkt beroende mellan innehav av nätkoncession och reglering av nätverksamhet. Enligt gällande regler och tillämpning omfattas endast koncessionerade ledningar och ledningsnät av regleringen enligt ellagen. Vidare finns det ett beroende mellan koncessionsform (linje eller område) och hur nätverksamheten som bedrivs ska redovisas (region- eller lokalnät). Detta är inte ändamålsenligt om koncessionsreglerna ska ändras, eftersom det då kan komma att påverka redovisning och tariffsättning.

Trots beroendet i ellagen har regelverken om nätkoncessioner respektive reglering olika syften. Koncessionsplikten handlar om miljöprövning och ett skydd mot samhällsnyttiga infrastrukturer, medan regleringen i övrigt värnar om anslutningsskyldigheten, tredjepartstillträdet till nätet, skäliga nättariffer och leverans kvalitet.⁶ Behovet av nätkoncession kan mycket väl finnas utan att behovet att i övrigt reglera nätet finns och tvärtom. En tydlig åtskillnad skulle kunna göras i lagen mellan

1. koncessionsplikt (anläggningens behov och lämplighet samt att skydda de lokala monopolen)
2. reglerade elnät (som kan omfatta även vissa IKN samtidigt som vissa koncessionerade nät kan vara undantagna).

En reglering av IKN bör vara begränsad till de situationer det är absolut nödvändigt. Utifrån några utslag från EU-domstolen⁷ står det klart att externa kunder på vissa icke koncessionerade nät måste ha möjlighet att byta elleverantör. Denna möjlighet förutsätter att mätning sker och rapporteras till balansavräkningen. Regleringen bör därför begränsas till dessa nät och krav.

Kopplingen mellan nätkoncession och skyldigheter enligt ellagen

Att inneha en nätkoncession innebär med befintligt regelverk skyldigheter för nätkoncessionshavaren, till exempel att upprätta årsrapport för varje räkenskapsår, lämna uppgifter om nättariffer, lämna upp-

⁶ Se bland annat prop. 1993/94:162 s. 103, prop. 1996/97:136 s. 123 och prop. 1997/98:90 s. 331 f.

⁷ Citiworks AG, C-439/06, EU:C:2008:298, Julius Sabatauskas m.fl., C-239/07, EU:C:2008:55 och Solvay Chimica Italia SpA, C-262/17, C-263/17 och C-273/17, EU:C:2018:961.

gifter om avbrott, uppräta risk- och sårbarhetsanalyser och åtgärdsplan, ansöka om intäktsram, lämna årlig rapport om åtgärder enligt övervakningsplan samt skyldighet att mäta, beräkna och rapportera överförd el till den nordiska balansavräkningen. Därtill är den som har nätkoncession, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen.

Avgränsning av nätverksamhet

Kopplingen mellan nätkoncession och avgränsning av nätverksamhet fungerar i huvudsak väl, men är inte nödvändig. När det på en elledning endast överförs el för egen räkning kan det uppstå lägen där kravet på juridisk åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet är mindre motiverat, till exempel när en elproducent har en ledning från kraftverket, utan några andra anslutningar på ledningen. Det finns också ett antal elnät med stöd av nätkoncessioner, där det inte finns något allmänintresse av att begära en offentlig redovisning. I vissa fall efterlevs lägen inte, i andra fall läggs onödiga resurser på administration och hantering. En differentiering av kraven borde vara möjlig.

Ellagen ställer krav på såväl juridisk som ekonomisk åtskillnad för nätverksamheten. En juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte bedriva produktion av, eller handel med, el. Nätverksamheten ska ekonomiskt redovisas skild från annan verksamhet i företaget. Nätverksamhet med stöd av nätkoncession ska redovisas till Ei, medan IKN inte redovisas alls.

Reglerna har tillkommit för att korssubventionering inte ska kunna förekomma mellan nätverksamhet (monopol) respektive elhandel och elproduktion (konkurrensutsatt).

Reglerade intäkter

Kravet på att fastställa intäktsramar för företag som inte har några externa kunder anslutna bör kunna tas bort om dagens koppling mellan koncessionsinnehav och övrig reglering ses över. Frågan om nivåer och hur reglering ska ske behandlas inte av nätkoncessionsutredningen. Koncessionsplikten omfattar inte alla ledningar där el överförs för annans räkning, och alla koncessionspliktiga ledningar

överför inte el för annans räkning. Reglerna om tariffernas utformning och intäkternas nivå syftar till att skydda kunderna från monopolprissättning och bidra till effektivitet, när företag bedriver överföring av el för annans räkning.

Koncessionsinstitutet la på 1990-talet grund för kontrollen av det prisreglerade monopolet, och ersatte därmed Statens Prisregleringsnämnd som infördes 1939. Regleringen av nätföretagens intäkter har därefter varit föremål för åtskilliga utredningar och beslut.

Lagens krav på utjämning och likabehandling inom redovisningsområdet leder till att priserna för de enskilda elanvändarna inte är helt kostnadsriktiga. De krav som finns på samredovisning har lett till en ytterligare geografisk utjämning av elnätsavgifterna. Huruvida ytterligare samredovisning ska ske kommer att diskuteras i kapitel 7.

Anslutningsskyldighet

Skyldigheten att på skäligen villkor ansluta anläggningar är ett krav som i huvudsak fungerar väl. Bestämmelsen syftar till att ge alla tillträde till elmarknaden på rimliga villkor. De skäligen kostnaderna inkluderar i dag inte kostnader för förstärkningar av det gemensamma nätet som inte är kundspecifika. Dessa kostnader slås i dag ut på kundkollektivet. Det bör dock övervägas om ledningar som har byggts för egen räkning kan undantas från anslutningsplikten.

Överföringsskyldighet, leverans kvalitet och avbrottsersättning

Reglerna om överföringsskyldighet, leverans kvalitet och avbrottsersättning verkar vara väl motiverade, men skulle kunna vara kopplade till rådigheten över en anläggning i stället för innehavet av en nätkoncession. Ett arbete pågår med att uppdatera incitamenten i regleringen av elnätsföretagens intäktsramar. Översynen och uppdateringen gäller incitamenten i regleringen som gäller kvalitet och effektivt utnyttjande av nätet.

Överföringsskyldigheten är av stor betydelse för den konkurrensutsatta elmarknadens funktion. Den som har nätkoncession är skyldig att på skäligen villkor överföra el för annans räkning. Överföringen av el ska vara av god kvalitet. En nätkoncessionshavare är i princip skyldig att avhjälpa brister i överföringen om kostnaderna för att avhjälpa

bristerna är rimliga i förhållande till de olägenheter som bristerna orsakar elanvändarna. En nätkoncessionshavare ska se till att avbrott i överföringen av el till en elanvändare aldrig överstiger tjugofyra timmar.

Ei har tillsyn över reglerna om leverans kvalitet, det vill säga leveranssäkerhet och spänningskvalitet. Funktionskrav för leveranssäkerhet samt avbrottsersättning infördes i ellagen efter stormen Gudrun 2005. Leveranskvaliteten kan påverka intäktsramarna. Funktionskraven tillsammans med reglerna om avbrottsersättning har lett till träd-säkring av regionledningar, en omfattande markkabelförläggning av luftledningsnät på lokalnätsnivå och andra nätförstärkningar. Funktionskravet är indispositivt (tvingande) och måste uppfyllas oavsett om kunden efterfrågar det eller inte, vilket ökar behovet av nya ledningar. En stor del av dessa åtgärder har skett inom ramen för befintliga nätkoncessioner för område och linje.

Hantering av klagomål

Kravet på att nätkoncessionshavare ska ha fastställda rutiner för hanteringen av klagomål från konsumenter, borde kunna begränsas till nätkoncessionsinnehavare som har externa kunder.

Terminologin bör vara enhetlig

Terminologin bör vara enhetlig i de fall samma sak avses. Det är inte enkelt med ellagens skiftande terminologi och få definitioner: "företag som bedriver nätverksamhet" i 3 kap. 1 §, "juridisk person som bedriver nätverksamhet" i 3 kap. 1 a §, "den som har nätkoncession ..." i 3 kap. 6 §, "nätkoncessionshavare" i 3 kap. 7 a § osv. Det finns också ett beroende mellan koncessionsform (linje eller område) och hur nätverksamheten som bedrivs ska redovisas och tariffas (transmission-, region- eller lokalnät).

Vi har därför utgått från förslaget till elmarknadslag där definitionen av nätverksamhet uttryckligen nämner koncessionsinnehav. I den bestämmelsen föreslås ett nytt stycke, där de koncessionshavare som endast överför el för egen räkning inte anses bedriva nätverksamhet. Elmarknadslagen har även en definition för nätföretag.

Definitionen är kopplad till att företaget bedriver nätverksamhet och används konsekvent.

För att undvika omfattande följdändringar i regelverket föreslår vi att terminologin endast ändras på de ställen det är absolut nödvändigt. På flertalet ställen i ellagen är nätkoncessionshavarens skyldigheter kopplade till att denna har åtminstone en kund ansluten, till exempel samtliga konsumentbestämmelser, eller bedriver nätverksamhet, till exempel reglerna om intäktsram. I dessa fall föreslår vi ingen ändring, även om det skulle vara klagörande. Vi föreslår därför ändringar i bestämmelserna om anslutningsskyldighet (3 kap. 6–7 §§) och skyldigheten att överföra el för annans räkning (3 kap. 9 §). Om elmarknadslagen inte genomförs vore det dock lämpligt med en bredare översyn för att tydliggöra när ellagen avser en nätkoncessionshavare (omfattas inte nödvändigtvis av regleringen) respektive ett nätföretag (omfattas av regleringen).

Reglerade koncessionerade nät

Även med vårt förslag kommer flertalet koncessionerade ledningar och ledningsnät att vara reglerade, eftersom överföring på dessa nät sker för annans räkning. Vi föreslår ingen förändring i denna del. Eftersom detta är huvudregeln bör lagstiftningen utgå från det.

Enligt direktivet ska vi bedöma om företag vars ledningar omfattas av anslutningsplikt inte på samma gång ska få bedriva industriverksamhet eller annan typ av verksamhet. Anledningen är att den nätverksamhet som företaget bedriver i många fall är en mycket liten del av företagets totala ekonomi. Om företagets huvudsakliga verksamhet går dåligt, eller verksamheten till och med läggs ned, kommer det att gå ut över nätverksamheten.

Vår bedömning är att dessa situationer lär vara ovanliga beträffande nätkoncessioner för linje. På lägre spänningsnivåer ska anslutning i första hand ske till nätet som drivs med stöd av nätkoncession för område, 3 kap. 8 § ellagen. Den situation som beskrivs i direktiven lär därmed oftast bli aktuell för ledningar som överstiger högsta tillåtna spänning för området. Vanligtvis innebär det ledningar med en spänning på 30 kV eller mer. Det lär vara ytterst få fall det rör sig om, samtidigt som de kunder som i så fall är anslutna på en så pass hög spänningsnivå bör kunna tillvarata sina intressen, till exempel genom

att själva överta ledningen. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av ändring i detta hänseende.

Om en innehavare av en nätkoncession för område i samma företag eller koncern bedriver industriverksamhet eller annan typ av verksamhet som utgör företagets eller koncernens huvudsakliga verksamhet är situationen annorlunda. Då riskerar samtliga anslutna kunder att drabbas. Det finns i dag ett fåtal nätföretag med väldigt få kunder. För några av dessa nätföretag kan situationen som beskrivs i direktivet föreligga. Ett sådant fall är det statligt ägda LKAB Nät AB. Ett förbud mot att bedriva annan verksamhet skulle dock i praktiken tvinga dessa företag att avyttra verksamheten till det nätföretag som har angränsande område, eftersom det är tveksamt om någon annan skulle vara intresserad av en så pass liten verksamhet. Detta blir en långtgående åtgärd för ett mycket begränsat problem som oftast skulle kunna lösas genom en frivillig affärsuppgörelse. Vi ser därför ingen anledning att föreslå någon åtgärd.

Oreglerade koncessionerade nät

Förslag: Koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen.

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, bland annat måste nätkoncessionen innehas av en annan juridisk person än den som producerar el. Denna ordning är både besvärlig och kostsam för de berörda företagen utan att någon nytta tillförs. Reglerna innebär även en ökad administration för nätmyndigheten.

Vi föreslår att sådana koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen. Detta kan ske på olika sätt. Det förslag vi förordar innebär ett undantag från all reglering, inklusive anslutningsskyldigheten. Detta för att få ett enkelt och tydligt regelverk. Det väsentliga är dock att de aktuella ledningarna

undantas från onödig och kostsam reglering, inte hur. Vi redovisar därför samtliga alternativ.

Det förslag vi förordar i första hand utgår från att det är regleringen och inte koncessionsplikten som är det centrala i EU-rätten. Enligt såväl gällande som föreslaget elmarknadsdirektiv gäller skyldigheterna om åtskillnad, tredjepartstillträde och tariffsättning för överföring, det vill säga transmission, och distribution. Definitionen av överföring är transport av el i sammanlänkade system med högspänningsnät samt nät med extra hög spänning för tillhandahållande till slutförbrukare eller distributörer, men inte leverans, artikel 2.3 i elmarknadsdirektivet⁸. Distribution definieras som transport av el i system med högspännings-, mellanspännings- och lågspänningsnät för tillhandahållande till kunder, men inte leverans. I båda fallen avses således transport av el till en tredje part, artikel 2.5.

Ledningar som omfattas av nätkoncession för linje bör därför kunna vara undantagna från anslutningsskyldighet och övrig reglering så länge som överföringen av el på ledningen endast sker för egen räkning. Det faktum att koncessionshavaren inte har anslutningsskyldighet bör vägas in när ledningens allmänna lämplighet bedöms, se avsnitt 6.2.1. Om ledningens allmänna lämplighet ses som ett hinder i koncessionsprövningen återstår givetvis möjligheten att en annan juridisk person söker nätkoncession, det vill säga enligt nuvarande ordning. I det fallet kommer överföring av el att ske för annans räkning och all reglering blir tillämplig.

En innehavare av nätkoncession för linje som är undantagen från anslutningsskyldighet ska ha möjlighet att frivilligt ansluta en extern kund, med de begränsningar som följer av 3 kap. 8 § ellagen. Om anslutning av en extern kund sker medför det att koncessionshavaren bedriver nätverksamhet och ellagens övriga regler blir tillämpliga.

En alternativ lösning vi utrett är att låta anslutningsskyldigheten vara kvar genom att även fortsättningsvis koppla den till koncessionsinnehav (den som har nätkoncession) i stället för nätverksamhet (nätföretag) i 3 kap. 6 och 7 §§ ellagen. Om en extern kund ansluts skulle det medföra att ledningen omfattas av regleringen i sin helhet. Detta kan även innebära att frågan om vem som är lämplig att inneha nätkoncessionen måste lösas om den som hittills innehaft nätkoncessionen bedriver produktion av, eller handel med, el. Risken för en

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.

kostsam tröskeeffekt är således stor. Även den sökandes lämplighet i stort bör få större betydelse med detta alternativ, eftersom koncessionshavaren är ett företag som inte i övrigt bedriver nätverksamhet, se avsnitt 6.2.3. Däremot borde alternativet underlätta bedömningen av den allmänna lämpligheten. Eftersom en ledning till en större elanvändare eller från en elproducent, troligen är dimensionerad efter elanvändarens eller producentens behov, torde dock kapacitetsbrist i många fall vara ett hinder mot anslutningsskyldighet. Vår bedömning är därför att den begränsade nyttan inte vägs upp av risken för kostsamma tröskeeffekter.

För att undvika stora tröskeeffekter har vi även utrett alternativet att låta anslutningsskyldigheten vara kvar för dessa ledningar, men i stället endast låta vissa av ellagens bestämmelser vara tillämpliga när överföring sker till en enstaka eller få kunder. Detta skulle innebära två kategorier av koncessionerade och reglerade elnät. Förutom att regelverket riskerar att bli svåröverskådligt uppstår frågorna om vilka regler som ska vara tillämpliga och i vilka situationer. Ska de särskilda reglerna gälla om en kund är ansluten, om två är anslutna? Eller ska andra faktorer som överförd energimängd vara av betydelse? Vi bedömer att sådana tillämpningsproblem gör att det alternativet bör undvikas.

Ett särskilt fall, som även berörs i avsnitt 4.3.1 är Trafikverkets överföring av el på egna koncessionerade ledningar för matning av järnvägsnätet. Detta är ett system med andra tekniska förutsättningar än det övriga koncessionerade nätet, bland annat används frekvensen 16,7 Hz (Hertz) i stället för 50 Hz. Elen som överförs på dessa ledningar används för matning av Trafikverkets egna anläggningar för att tillhandahålla en tjänst för utomstående aktörer, järnvägsföretagen. Vår bedömning är att den överföring som sker på Trafikverkets nät inte ska anses vara överföring för annans räkning och att Trafikverkets koncessionerade ledningar därmed omfattas av förslaget om undantag från reglering.

Oreglerade icke koncessionspliktiga nät

För IKN där överföring endast sker för egen räkning föreslår vi ingen förändring. Samtliga ledningar där överföring sker för egen räkning kommer således att hanteras lika oavsett om ledningen används med stöd av nätkoncession eller inte.

Reglerade icke koncessionspliktiga nät

Förslag: Nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrift reglera om, och i vilken utsträckning, ledningar som används utan stöd av nätkoncession ska omfattas av regleringen i ellagen och därtill hörande föreskrifter.

Vi föreslår att nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrift reglera om, och i vilken utsträckning, ledningar som används utan stöd av nätkoncession ska omfattas av regleringen i ellagen och därtill hörande föreskrifter. Det främsta syftet är att externa kunder på vissa IKN ska ha möjlighet att byta elleverantör. Denna möjlighet förutsätter att mätning sker. Regleringen bör därför begränsas till dessa krav för IKN på vilka överföring för annans räkning sker i större omfattning, till exempel flygplatser. Det bör som i dag finnas en rätt att bygga dessa nät utan nätkoncession.

I dag kan inte kunder som är anslutna till IKN enligt ellagen ställa krav på överföringens kvalitet och omfattas inte av reglerna om avbrottsersättning. Dessa kunder omfattas inte heller av ellagens regler om byte av elleverantör, vare sig rätten att byta eller reglerna om hur ett byte ska ske.

En viktig aspekt är att en partiell reglering av dessa nät kan ske utan att den innebär en stor administrativ börda för nätinnehavare och Ei. Regleringen av IKN bör vara begränsad till de situationer det är absolut nödvändigt. Utifrån några utslag från EU-domstolen⁹ står det klart att externa kunder på vissa IKN, i elmarknadsdirektivet benämnda slutna distributionssystem, måste ha möjlighet att byta elleverantör. Denna möjlighet förutsätter att mätning sker. Regleringen bör därför begränsas till dessa nät och krav.

Eftersom vi föreslår att nätmyndigheten ska få bemyndigande att meddela vilka ledningar som ska vara undantagna från koncessionsplikt, se avsnitt 4.3.1, bör även frågan om och i vilken utsträckning dessa nät ska regleras hanteras genom föreskrift. När föreskrifterna utformas kommer Ei att behöva beakta ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och hur skattskyldigheten regleras i lagen om skatt på energi. Ett lämpligt exempel att studera närmare kan vara Arlanda

⁹ Citiworks AG, C-439/06, EU:C:2008:298, Julius Sabatauskas m.fl., C-239/07, EU:C:2008:55 och Solvay Chimica Italia SpA, C-262/17, C-263/17 och C-273/17, EU:C:2018:961.

flygplats, där kunderna på det interna nätet har tillgång till den konkurrensutsatta elmarknaden. Se även avsnitt 4.4.2.

Slutna distributionsområden

Artikel 28 i elmarknadsdirektivet innehåller bestämmelser om slutna distributionssystem. Enligt artikel 28.1 får medlemsstaterna som ett slutet distributionssystem klassificera ett system som distribuerar el inom en geografiskt avgränsad industriell eller kommersiell plats eller plats där gemensamma tjänster tillhandahålls och som inte levererar el till hushållskunder, såvida driften eller produktionsprocessen hos systemanvändarna är integrerad av särskilda tekniska skäl eller säkerhetsskäl, eller systemet distribuerar el huvudsakligen till ägaren av, eller den driftsansvarige för systemet eller till företag med anknytning till ägaren av eller den driftsansvarige för systemet. Av skäl 30 till elmarknadsdirektivet framgår att industriella och kommersiella platser samt platser där gemensamma tjänster tillhandahålls, såsom tågstationer, flygplatser, sjukhus, stora campingplatser med integrerade anläggningar eller kemiska industrianläggningar, kan inbegripa slutna distributionssystem på grund av att den verksamhet som bedrivs i dessa anläggningar är av specialiserad karaktär.

Av artikel 28.2 framgår att den driftsansvarige för ett slutet distributionssystem får undantas från skyldigheten att anskaffa energi för att täcka energiförluster och reservkapacitet inom sitt system i enlighet med transparenta, icke-diskriminerande och marknadsbaserade förfaranden, samt skyldigheten att tarifferna, eller de metoder som använts för att beräkna dem, är godkända innan de träder i kraft.

Av skäl 30 till elmarknadsdirektivet framgår att när ett slutet distributionssystem används för att skapa optimal effektivitet i en integrerad energiförsörjning som kräver särskilda driftsnormer, eller när ett slutet distributionssystem upprätthålls i första hand för att användas av systemets ägare, bör det vara möjligt att undanta den systemansvarige för distributionssystemet från skyldigheter som skulle utgöra en onödig administrativ börda på grund av det särskilda förhållandet mellan den systemansvarige för distributionssystemet och systemets användare.

Tillträde för tredje part

Tredje part ska enligt artikeln 32.1 ha tillträde till överförings- och distributionssystemen grundad på offentliggjorda tariffer, som ska gälla för alla berättigade kunder samt tillämpas objektivt och utan att någon diskriminerande åtskillnad görs mellan systemanvändarna. Tarifferna, eller de metoder som använts för att beräkna dem, ska vara godkända innan de träder i kraft. Den systemansvarige för överförings- eller distributionssystemet får dock vägra tillträde till systemet om det saknar nödvändig kapacitet.

Ellagens reglering

Ellagen är utformad på det sättet att de föreskrivna skyldigheterna huvudsakligen endast berör den som använder sin ledning med stöd av en nätkoncession. Interna nät är undantagna från koncessionsplikt, varför innehavare av sådana nät inte har de nämnda skyldigheterna. Tanken bakom detta förhållande är att innehavare av interna nät endast överför el för egen räkning. Om man ser till IKN-förordningen så finns dock ett relativt brett utrymme för undantag från huvudregeln och där det kan förekomma leveranser till hushållskunder eller andra än systemets ägare från ett internt nät. IKN-förordningens tillämpningsområde är betydligt vidare än de slutna distributionsystem som avses i artikel 28.

EU-domstolens praxis

Det förhållande att ellagen nu endast gäller för koncessionerade nät och inte alls för IKN är åtminstone i vissa delar svårförenligt med EU-rätten med hänsyn till ett utslag i EU-domstolen. Att anslutnings-skyldigheten och tredjepartstillträdet utgör grundläggande principer för den avreglerade elmarknadens funktion följer av de tidigare nämnda domarna från EU-domstolen i mål C-439/06 och C-239/07 där domstolen tolkat artikel 20.1 i direktiv 2003/54/EG, vilket motsvaras av artikel 32.1 i det tredje elmarknadsdirektivet 2009/72/EG.

Domstolen tolkade artikeln som att den utgör hinder för nationell lagstiftning genom vilken vissa systemansvariga för energiförsörjnings-system befrias från skyldigheten att ge tredje parter fritt tillträde till

systemen, med hänvisning till att dessa system är belägna på sammanhörande verksamhetsområden och till övervägande del används för leverans av energi inom det egna företaget och till närstående företag.

Tredjepartstillträde måste således garanteras alla ledningar och ledningsnät oavsett om de är koncessionerade eller inte, åtminstone för nät som, om artikel 28 vore implementerad, skulle klassas som slutna distributionssystem. I dag är tredjepartstillträde till IKN inte garanterat.

4.4.2 Mätning inom icke koncessionspliktiga nät

Kraven på mätning, beräkning och rapportering av bruttoproduktion och bruttoförbrukning är med rådande regelverk och teknologi för mätning och kommunikationsutrustning, kostnadsdrivande för marknadens aktörer. Samtidigt är mätning, beräkning och rapportering avgörande för elmarknadens och elsystemets funktion samt möjligheten att utvärdera energipolitiken. Utan att ha gjort en detaljerad uppskattning av nyttorna förenade med ökade krav på mätning, beräkning och rapportering av bruttoproduktionen och bruttoförbrukning inom IKN, gör vi den preliminära bedömningen att mervärdet inte motiverar de merkostnader som kravet medför, se konsekvensanalysen i kapitel 10 för en mer utförlig redogörelse av kostnader för till exempel elproducenter. Vi rekommenderar att den här frågan utreds i samband med en bredare översyn av de bestämmelser som reglerar mätning, beräkning och rapportering av överförd el på koncessionspliktiga nät såväl som IKN. Även bestämmelserna om nätavräkningsområden¹⁰ behöver ses över för att bland annat underlätta för Svenska kraftnät att upprätta nätavräkningsområden för IKN när så är motiverat. Vem som ska ansvara för mätning, beräkning och rapportering, finansiering av kostnader och vilka kvalitetskrav som ska gälla är ytterligare frågor som behöver redas ut.

De bestämmelser som reglerar mätning, beräkning och rapportering av överförd el är kopplade till regleringen av det koncessionerade nätet. Mätning av anläggningar som är anslutna till ett IKN är i dagsläget oreglerat i ellagen. I vissa fall är dock överföring för annans räkning tillåten på IKN. Avsaknaden av mätning innebär också att det är

¹⁰ 3 § förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el samt Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2016:2) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el.

svårt att få en klar bild över situationen på elmarknaden, till exempel när det gäller antalet små produktionsenheter. I nät som inte är anslutna till det allmänna elnätet finns inte samma problematik, eftersom det som sker i dessa nät är isolerat från det allmänna elnätet och från elmarknaden.

Enligt uppdraget ska utredaren se över om det är motiverat att ställa ytterligare krav på mätning av elöverföring i olika inmatnings- och uttagspunkter inom IKN som är anslutna till det allmänna elnätet. Det övergripande syftet för undantag från koncessionsplikt ska vara att göra det enklare att bygga ledningar och nät som har en obetydlig påverkan på miljön, elmarknaden och elnätet. Syftet med krav om mätning av el inom IKN anslutna till det allmänna elnätet är att det ska vara möjligt att få en klar bild av nätstrukturen, inklusive små producenter, liksom att möjliggöra särskiljning mellan olika aktörer inom ett sådant nät. Ett annat motiv till ökade krav på mätning kan vara att uppnå konkurrensneutralitet mellan det koncessionspliktiga och det icke koncessionspliktiga nätet genom harmoniserade villkor för anslutning.

Krav på mätning finns i dag i följande regelverk:

- 3 kap. 10 § ellagen och 4 § förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el föreskriver att nätkoncessionshavare är skyldig att mäta överförd el i inmatnings-, uttags- och gränspunkt (regelverket ger inte stöd för nettomätning i något fall).
- 2 § lagen (2014:267) om energimätning i byggnader föreskriver att den som för egen räkning eller låter uppföra en byggnad ska se till att varje lägenhets elförbrukning kan mätas. Detsamma gäller för ombyggnad.
- 11 kap. 8 § lagen om skatt på energi föreskriver att energiskatt som huvudregel ska betalas av den som är skattskyldig och bestämmas utifrån mätning av den elektriska kraftens energiinnehåll.

Därutöver finns möjlighet till mätning i dag i följande regelverk:

- 7 § förordningen (2010:853) om ursprungsgarantier för el anger att el som matas in på ett IKN måste mätas för att ge rätt till ursprungsgarantier.
- 9 § förordningen (2011:1480) om elcertifikat föreskriver att el som matas in på ett IKN måste mätas för att ge rätt till elcertifikat.

Svenska kraftnät har kommit in med en promemoria till utredningen daterad den 12 oktober 2018 som pekar på behov av ytterligare krav på mätning, beräkning och rapportering tillsammans med ett antal förslag. Svenska kraftnät anser på ett övergripande plan att registrering av leveranspunkter (inmatnings- och utmatningspunkter) ska kunna ske i alla typer av nät, både inom koncessionerade nät såväl som inom IKN. Svenska kraftnät förordar därför att reglering av mätning, beräkning och rapportering, samt hur elhandlare och balansansvariga ska knytas till leveranspunkter, inte ska vara kopplat till nätkoncession och att det ska föreskrivas att mätning och rapportering ska ske oavsett om produktionen eller förbrukningen är ansluten till det koncessionspliktiga nätet eller till ett IKN. Behoven, förslag och utredningens bedömning sammanfattas nedan.

Krav på mätning, beräkning och rapportering för att möjliggöra byte av elhandlare

Svenska kraftnät anger att utöver krav på fastighetsägare av nyproducerade flerfamiljshus att mäta förbrukning av lägenhetsel, finns det inga andra krav på att förbrukning inom IKN ska mätas och rapporteras. Svenska kraftnät anför att elen som överförs på ett IKN behöver rapporteras till den nordiska balansavräkningen för att alla elanvändare ska ha möjlighet att byta elhandlare. Svenska kraftnät anser därför att leverans för annans räkning är tillräcklig för att etablera en leveranspunkt inom ett IKN. Enligt en EU-dom¹¹ tillhör inte flygplatser tillåtna undantag från tillämpningen av reglerna om tredjepartstillträde och att kunna byta elleverantör. Om det inbegriper alla IKN är inte entydigt klarlagt och skulle kunna hänga ihop med vad man anser vara överföring för egen och annans räkning. Utredningen bedömer att ett generellt krav på mätning inom IKN driver kostnader utan uppenbar nytta för samhället och förordar därför att vi ska avvakta rättsutvecklingen inom området.

Ett sätt för att med nuvarande lagstiftning möjliggöra att enskilda kunder inom ett IKN kan byta elhandlare är att nätägare, IKN-innehavare och elkund upprättar ett treparstavtal på frivillig basis. Trepartsavtalet kan bland annat reglera kostnaden för installation av mät-

¹¹ Citiworks AG, C-439/06, EU:C:2008:298.

och insamlingsutrustning samt den löpande mättnings- och hanteringsavgift som debiteras IKN-innehavaren i samband med elnätsfakturan. Mät- och insamlingsutrustning kan sedan monteras eller anpassats hos elkunden på elkundens bekostnad. Nätavgifter, moms och energiskatt på el debiteras innehavaren av IKN baserad på hela energivolymen som överförs till det IKN. Sedan får IKN-innehavaren komma överens med elkunden om hur kostnaderna för mätning, nätavgifter, moms och energiskatt på el ska debiteras. Till elmarknaden kan nätägaren ansvara för att rapportera dels elkundens förbrukning, dels IKN-innehavarens flöde i nätabonnemangspunkten, exklusive det flöde som uppmätts i den interna uttagspunkten. Tredjepartsavtalet kan också tydliggöra att det är IKN-innehavaren som har skyldigheterna gentemot elkunden och balansansvariga avseende mättningskvalitet, revision av mätutrustningen samt elkvaliteten i den interna uttagspunkten.

När det gäller mätning, beräkning och rapportering behöver det på sikt klargöras i mättningsföreskrifterna om det är nätägaren som ska erbjuda en sådan tjänst eller om det ska konkurrensutsättas och hur det i så fall ska fungera med nätägarens rapporteringsskyldighet för nätabonnemangspunkten (det vill säga om ett IKN ska vara ett separat avräkningsområde). Detsamma gäller skyldigheterna avseende kvaliteten på mätning, beräkning och rapportering liksom hur kostnaderna ska fördelas.

Krav på mätning och rapportering för statistikändamål

Svenska kraftnät anger att utöver krav på fastighetsägaren att mäta lägenhetsinnehavarens individuella förbrukning finns inga andra krav på att förbrukning eller produktion inom IKN ska mätas. Svenska kraftnät anför vidare att den installerade produktionskapaciteten inom IKN och hur den utnyttjas behöver redovisas i ett centralt register. Även produktionen inom IKN behöver mätas och rapporteras för statistikändamål (Statens energimyndighet, ER2016:20). Från 2016 finns ett krav på nätägarna att redovisa installerad produktionskapacitet i solcellsanläggningar per nätabonnemangspunkt, 6 § Statens energimyndighets föreskrifter (STEMFS 2016:5) om uppgifter till energistatistik. Vi bedömer att denna information är tillräcklig för att avgöra hur den installerade produktionskapaciteten på

olika nätnivåer utvecklas över tid. Statistikbehovet utgör därmed inte ett bärande motiv för att införa tvingande regler om mätning, beräkning och rapportering av producerad och förbrukad el inom IKN.

Krav på mätning och rapportering av produktion

I dag finns inget krav på att bruttoproduktionen från produktionsanläggningar inom ett IKN mäts, beräknas och rapporteras. Mätningen sker däremot indirekt genom att produktionen påverkar nettouttaget eller nettoinmatningen på det koncessionerade nätet. Balansansvariga för produktionsanläggningar och större förbrukningsanläggningar är enligt 4–7 §§ förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el skyldiga att i planeringsstadiet rapportera planer för hur anläggningarna ska köras till Svenska kraftnäts kontrollrum. Kontrollrummet kan sedan vidta åtgärder baserat på hur flödena i elnätet förväntas bli.

Produktionsanläggningar som finns installerade inom IKN rapporteras inte till balansavräkningen och anläggningarna exkluderas därmed ur produktionsplanerna och blir endast i balansavräkningen redovisade med sitt nettoutbyte med det koncessionerade nätet. Svenska kraftnät uppskattar att den installerade effekten för dessa anläggningar uppgår till cirka 500 megawatt (MW) i Sverige, vilket utgör 1 procent av Sveriges installerade produktionskapacitet, en andel som förväntas öka i framtiden (Svenska kraftnät, 2018). Kunskapen om hur dessa produktionsanläggningar är tänkta att köras uppges vara väsentlig för systemdriften, särskilt i ansträngda driftsituationer.

Bruttomätning kan innebära ökad effektivitet vid planering och drift av elnätet. Av de argument som Svenska kraftnät framfört framgår att bruttomätning, beräkning och rapportering bör införas på alla produktionsanläggningar – oavsett om inmatningen sker på IKN eller koncessionspliktiga nät. En fråga är vem som ska utföra detta inne på ett IKN och hur kostnaderna för detta ska finansieras.

Huvudregeln enligt ellagen är att kostnaden för en mätare med tillhörande insamlingsutrustning och för dess installation i inmatningspunkten på det koncessionerade nätet ska debiteras elproducenten. Huvudregeln gäller inte de elproducenter med en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt (kW), 3 kap. 14 § ellagen. Om flera sådana anläggningar som är belägna i närheten

av varandra gemensamt matar in el på ledningsnätet, ska anläggningarna betraktas som separata anläggningar, 4 kap. 10 § ellagen. Tre närbelägna anläggningar på 1 000 kW vardera ska således inte betala mätare enligt ellagen. I dessa fall är det kundkollektivet i det koncessionerade nätet som finansierar kostnaden för installation. Dessa elproducenter ska endast betala den del av avgiften enligt nät-tariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät, 4 kap. 10 §.

Ett sätt att öka konkurrensneutraliteten mellan det koncessionspliktiga och det icke koncessionspliktiga nätet är att harmonisera kraven på mätning. Om krav på mätning av produktion inom IKN ska införas bedömer vi det som mest lämpligt att ha samma regler som för koncessionerade nät. Det bör i vart fall inte införas mer kostsamma regler för producenten inom IKN jämfört med vad som gäller för elproducenter vars anläggningar är anslutna till det koncessionerade nätet. Det är dock inte klarlagt att samhällsnyttorna förenade med ökade krav på mätning inom IKN överväger kostnaderna för att installera mät- och kommunikationsutrustning. För att undvika ökade kostnader för samhället, bör det därför inte införas ett krav på mätning av produktion inom ett IKN.

Producenter som vill erhålla elcertifikat eller ursprungsmärkning kan frivilligt rapportera mätvärden för produktion inom IKN. I övriga fall där mätning sker av produktion inne på ett IKN, till exempel mätning som rapporteras för avräkning av elcertifikat, ursprungsmärkning eller investeringsstöd, bör mätningen genom ändring i respektive föreskrift kompletteras med information om var det icke koncessionerade nätet är anslutet till det koncessionerade nätet.

Krav på mätning och rapportering för att utveckla systemtjänster

Det finns en orealiserad potential för förbrukarflexibilitet och mikroproduktion att leverera systemtjänster såsom frekvensreglering, hantering av överföringsbegränsningar med mera till systemansvariga Svenska kraftnät och andra systemoperatörer på lägre spänningsnivåer i elnätet. Användning av förbrukningsflexibilitet och mikroproduktion för systemtjänster förutsätter att förbrukningen och mikroproduktionen för de aktuella anläggningarna mäts och rapporteras i realtid. För att sedan kunna avräkna leveranser av systemtjänster från

elhandlarens och balansansvariges ansvar i leveranspunkten, måste de förbruknings- och produktionsanläggningar som avropas för systemtjänständamål ha separat mätning och rapportering till balansavräkningen. Detta gäller även förbrukningsanläggningar och produktionsanläggningar som befinner sig inom ett IKN. Det är i nuläget den IKN-innehavare som upplåter resurser för systemtjänster som måste se till att mätning sker och rapporteras till avräkningen. Det kan antingen vara IKN-innehavaren själv eller nätkoncessionshavaren som sköter rapporteringen eller ett ombud.

Svenska kraftnät har rutiner för att detta informationsutbyte mellan olika aktörer sker för de marknadsplatser och bilaterala avtal som de organiserar. Informationsutbytet när systemoperatörer på andra spänningsnivåer i nätet köper systemtjänster är i dagsläget inte reglerat och det finns därmed en risk att handeln med systemtjänster kan skapa oförutsägbara obalanser för elhandlaren och den balansansvarige i leveranspunkten.

Vi konstaterar att de förbruknings- och produktionsanläggningar som används för systemtjänster behöver realtidsmätning. Realtidsmätning är mer långtgående än dagens funktionskrav på mätare och kan med fördel regleras genom bilaterala avtal mellan Svenska kraftnät och energitjänsteföretag. Den realtidsinformation som genereras kan sedan användas för att avräkna de avropade leveranserna av systemtjänster från elhandlarens och balansansvariges ansvar i leveranspunkten.

Mätning i uttags- eller inmatningspunkt när flödet redan är mätt

Förslag: En inmatningspunkt ska kunna vara belägen på ett icke koncessionerat nät.

Om mätning av flödet i en nätabonnemangpunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en intern uttagspunkt eller inmatningspunkt, ska det flöde som mäts i den interna uttagspunkten eller inmatningspunkten avräknas från flödet i nätabonnemangpunkten.

Vi föreslår i avsnitt 4.4.1 att ledningar som används utan stöd av nätkoncession delvis ska kunna omfattas av regleringen i ellagen och därtill hörande föreskrifter. Det främsta syftet är att externa kunder på vissa IKN ska ha möjlighet att byta elleverantör. Denna möjlighet

förutsätter att mätning sker. Enligt gällande regelverk ska mätning av överförd el ske i inmatningspunkt, uttagspunkt eller gränspunkt. En inmatningspunkt är den punkt där en elproduktionsanläggning för in el på en koncessionerad ledning. En uttagspunkt är den punkt där en elanvändare tar ut el för förbrukning. En gränspunkt är, för enkelt uttryckt, en punkt där olika koncessionerade ledningar eller koncessionerade ledningsnät ansluter till varandra. Detta framgår av 1 a–c och 4 §§ förordningen om mätning, beräkning och rapportering av överförd el.

Av regelverket framgår således tydligt att en uttagspunkt inte behöver vara belägen där kundens anläggning eller en annan icke koncessionerad ledning ansluter till det koncessionerade nätet. Så är till exempel fallet med i princip samtliga uttagspunkter i flerbostadshus där det koncessionerade nätet upphör där ledningen går in i byggnaden, medan mätning ofta sker på en annan plats inne i byggnaden.

Motsvarande tydlighet finns inte för en inmatningspunkt som inte är belägen där kundens anläggning eller en annan icke koncessionerad ledning ansluter till det koncessionerade nätet. Vi ser ingen anledning till att göra skillnad mellan inmatnings- och uttagspunkter i detta hänseende. Med en mer decentraliserad och förnybar elproduktion kan till exempel frågan om inmatningsabonnemang i en byggnad eller inne på ett industrinät aktualiseras. Förslaget om att vissa IKN ska omfattas av delar av regleringen leder också förmodligen till ett ökat behov av mätning inne på IKN på grund av att abonnemang har tecknats med en utomstående elhandlare eller ett energitjänstföretag.

Ett problem som kan uppstå när en elanvändare har sin uttagspunkt på ett IKN är att flödet i uttagspunkten redan kan ha blivit mätt där innehavaren av det icke koncessionerade nätet har sin uttagspunkt mot det koncessionerade nätet. Uttaget hos elanvändaren blir då mätt två gånger. Motsvarande problem uppstår förstås för elproducenter som matar in el i ett IKN. Detta löses praktiskt genom att avräkning sker mot flödet i den först belägna uttags- eller inmatningspunkten. Det saknas dock stöd för denna avräkning i gällande regelverk.

Vi föreslår därför två ändringar i förordningen om mätning, beräkning och rapportering av överförd el. Även en inmatningspunkt ska kunna vara belägen på ett IKN. Om mätning av flödet i en inmatningspunkt eller uttagspunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en annan inmatningspunkt eller uttagspunkt ska det

flöde som mäts i den senare belägna punkten avräknas från flödet i den först belägna punkten.

4.4.3 Kraven på leveranssäkerhet bör ändras i vissa fall

Bedömning: Kraven på leveranssäkerhet bör inte i föreskrifter utformas som ett strängare krav på avbrottstid på uttagspunktsnivå än vad som följer av ellagen.

Vi lämnar flera förslag på hur dagens regelverk om nätkoncessioner kan ändras för att underlätta en utbyggnad av elnätet. Ett annat angreppssätt på problemet är förstås att minska behovet av att bygga nät. Det kan dels vara fråga om nät som inte efterfrågas av vare sig nätföretag eller kund, dels nät som kan ersättas med annan teknik. Vi har undersökt båda dessa aspekter. Här behandlar vi den första aspekten. Alternativ teknik berör vi i avsnitt 6.2.1 tillsammans med bedömningen av ledningens allmänna lämplighet.

Funktionskrav på enskild uttagspunkt

Vi har uppmärksammat på att gällande föreskrifter om god kvalitet på överföringen kan leda till att nya ledningar måste byggas, med kostnader och tidsåtgång till följd, utan att ledningen är efterfrågad av vare sig nätföretaget eller dess kunder. Det handlar om att funktionskrav ställs på en enskild uttagspunkt när kunden själv löser driftsäkerheten, till exempel när kunden har egen reservkraft.

En nätkoncessionshavare är enligt 3 kap. 9 a § första stycket ellagen skyldig att se till att en elanvändare inte har elavbrott som överstiger 24 timmar. Enligt ellagen och elförordningen får regeringen eller nätmyndigheten föreskriva strängare krav. Ei har föreskrivit sådana strängare krav i EIFS 2013:1.¹² I 4 kap. 1 § föreskrivs att avbrottstiderna i de uttags- och gränspunkter där det under normala driftförhållanden är möjligt att överföra mer än 2 MW effekt, beroende på lastintervall, inte får vara längre än 2–12 timmar vid normala återställningsförhållanden och 12–24 timmar vid onormala återställningsförhållanden.

¹² Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2013:1) om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet.

Kraven på kortare återställningstider på enskilda uttagspunkter medför att elnätet kan behöva byggas ut och förstärkas även i de fall när den berörda kunden inte efterfrågar det. Detta funktionskrav på leveranssäkerhet bidrar således till att driva fram behovet av nya ledningar. De kunder som berörs av kravet är typiskt sett stora kunder med hög förbrukning. Det kan inte anses oskäligt att sådana kunder själva genom avtal med nätkoncessionshavaren kan få avgöra vilken återställningstid som är rimlig med tanke på verksamheten. Vår bedömning är därför att det i nätmyndighetens föreskrifter inte bör ställas krav på en kortare återställningstid i en enskild uttagspunkt än vad som följer av ellagen, det vill säga tjugofyra timmar vid avbrott.

4.5 Vissa ändringar i koncessionsinstitutet bör göras för att underlätta hanteringen

Vi lämnar här förslag för att underlätta hanteringen och minska administrationen för såväl nätföretagen som nätmyndigheten.

Vi anser att det bör införas regler om ändring av nätkoncession (i dag måste man söka ny nätkoncession och återkalla en del) och justering i de fall ändringen är av mindre omfattning. En kort sträcka med egen nätkoncession ska kunna omprövas med den övriga anläggningen även om skyddstiden fortfarande löper för den kortare sträckan (en egen nätkoncession som egentligen är en ändring). Vi föreslår även regler om delöverlåtelse, sammanläggning och delning av nätkoncessioner. Detta sker i dag utan direkt lagstöd.

Slutligen föreslår vi att en nätkoncession ska kunna återkallas helt eller delvis om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

4.5.1 Möjligheter till ändring, justering och omprövning av nätkoncession för linje

Förslag: 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.

Det finns flera lagtekniska aspekter kring dagens regelverk om nätkoncessioner som bör tas om hand vid en översyn. Dessa förändringar leder till minskad administration för nätföretag och nätmyndigheten samt ger kortare ledtider för prövning. Förutom att de berörda projekten blir lättare att genomföra frigörs också resurser till mer komplicerade projekt.

Sedan 2013 gäller nätkoncessioner vanligtvis tills vidare med en skyddstid på 40 år. Efter skyddstidens utgång kan koncessionshavaren, berörd kommun eller länsstyrelse samt nätmyndigheten initiera en omprövning av nätkoncessionen. Tidigare var koncessionshavaren alltid tvungen att ansöka om förlängning av nätkoncessionen om ledningen skulle vara kvar efter att giltighetstiden har gått ut.

Möjligheten till omprövning motsvarar därmed i huvudsak vad som tidigare gällde för förlängning av nätkoncession. En omprövning innebär därmed i princip en fullständig prövning motsvarande den för en prövning av en ansökan om en ny nätkoncession. Omprövningen leder också till att en ny skyddstid på 40 år inleds. Om ett nätföretag inom skyddstiden vill genomföra en genomgripande förändring av hela sträckningen är det lämpligt att nätföretaget ansöker om en ny nätkoncession för linje som ersätter den tidigare. På så sätt inleds en ny skyddstid för den nya nätkoncessionen. Vi ser ingen anledning att ändra regelverket för dessa situationer.

Det förhåller sig annorlunda med de situationer när en nätkoncession ska ändras avseende del av sträckningen, tekniskt utförande eller spänning. Även i dessa fall krävs i dag att koncessionshavaren

ansöker om nätkoncession även om förändringen är tämligen begränsad. Vi föreslår därför att det införs möjligheter till ändring och justering av en gällande nätkoncession genom en anpassad prövning.

En effekt av dagens regler är att när en ny nätkoncession meddelats för en delsträcka har den nätkoncessionen en skyddstid på 40 år från beslut. En sammanhållen teknisk anläggning får därmed olika skyddstider för skilda sträckor. Vi föreslår att en kort ledningssträcka ska kunna omprövas tillsammans med den övriga anläggningen även om det inte har gått 40 år.

Svenska kraftnät har i en skrivelse¹³ lämnat förslag om ändring och omprövning av nätkoncession. Svenska kraftnät skriver att ett stort antal fall där en ändring i en given nätkoncession behövs är att vänta i framtiden. Exempel på när detta kan bli aktuellt är när nya stationer byggs för anslutning av vindkraft. I dessa situationer kan stationen ofta av arbetsmiljöskaäl inte uppföras direkt under en befintlig ledning, utan måste byggas en bit ifrån ledningen. Ändringen av ledningen för att ansluta till stationen kan då inte alltid ske inom ramen för befintlig nätkoncession.

Ändring av nätkoncession för linje

Det bör införas en möjlighet för en koncessionshavare att, även om det inte har gått 40 år, ansöka om ändring av en lednings sträckning, utförande eller spänning. Ansökan ska kunna begränsas till att avse endast den eller de frågor i nätkoncessionen som berörs av den aktuella ändringen samt den sträcka som berörs. Exempel kan vara en delvis ny sträckning, markförläggning av delar av ledningen eller spänningshöjning. I dag måste en fullständig koncessionsprövning göras i sådana fall. Om prövningen endast avser en delsträcka innebär det i dag dessutom att den nya delsträckan får en egen nätkoncession, vanligtvis med en annan skyddstid än nätkoncessionen för den övriga ledningen. Denna ordning är således både betungande och opraktisk.

En ansökan om ändring av en nätkoncession bör hanteras på samma sätt som en ansökan om ny nätkoncession eller en ansökan om omprövning i den eller de frågor som ska prövas. Ett exempel är att utreda effekterna på miljö och markinträang av en spänningshöjning.

¹³ Skrivelse den 14 november 2016 med diariernr 2016/2183.

Vi föreslår därför att det införs en ny ordning för ändring av nätkoncession motsvarande den för omprövning. Eftersom prövningen inte är fullständig bör ett beslut om ändring inte leda till att en ny skyddstid inleds. Detta innebär att en ändring som sker efter att skyddstiden har gått ut inte förhindrar att en omprövning kan inledas kort därefter.

Justering av nätkoncession för linje

En nätkoncession för linje beviljas för en huvudsaklig sträckning och utförande. Detta medger att vissa förändringar kan ske utan att en ny koncessionsansökan behövs. Trots detta kan även små justeringar av en anläggning som omfattas av nätkoncession för linje innebära att en ny nätkoncession måste sökas. Det kan vara justeringar i samband med detaljprojektering, en smärre flytt på grund av vägarbeten eller att en ny transformatorstation ska kopplas in. Detta innebär att även relativt små justeringar tar lång tid. Sådana justeringar bör kunna ske ännu enklare än vad förslaget om ändring av nätkoncession medger. Det bör därför vara möjligt att justera en nätkoncession för linje vad avser sträckning och utförande om följande tre kriterier är uppfyllda:

- Ledningens funktion ska vara densamma. Det hindrar inte att ändringen kan bero på att en ny anläggning ansluts, till exempel en transformatorstation.
- Överenskommelse ska finnas med samtliga berörda markägare.
- Ingen ny miljöpåverkan av betydelse behöver ske, alternativt att relevant miljöprövning har skett innan ansökan lämnas in till nätmyndigheten.

Exempel på tänkbara åtgärder som kan hanteras som en justering är dimensioner på ledare, justeringar i sidled eller val av förläggningsmetod efter detaljprojektering, en kort förlängning av sträckningen samt ändringar som innebär mindre miljöpåverkan än vad nätkoncessionen anger.

En ansökan ska lämnas till nätmyndigheten som innehåller dokumentation om vilken justering som ska ske samt att de tre kriterierna

är uppfyllda. Nätmyndigheten kan då besluta om att justera nätkoncessionen utan att några vidare utredningsåtgärder behöver vidtas. Justeringen innebär ingen ny skyddstid för den berörda sträckan. Detta innebär att en justering som sker efter att skyddstiden har gått ut inte förhindrar att en omprövning kan inledas kort därefter.

Vi har övervägt att justering ska kunna ske genom en anmälan i stället för en ansökan. Detta skulle underlätta hanteringen. Gränsdragningen mellan ändring och justering kommer dock, åtminstone inledningsvis, inte att vara helt klarlagd. Därför är det lämpligt, åtminstone initialt, att både ändringar och justeringar beslutas av nätmyndigheten. När gränsdragningen har tydliggjorts genom praxis kan det övervägas att övergå till ett anmälningsförfarande. Vi ser dock även ett värde i att hålla den aktuella nätkoncessionen samlad genom beslut.

Återställningsåtgärder

En ändring eller justering kan innebära att en del av en befintlig ledning raseras. Eftersom det sker en ändring eller justering återkallas inte nätkoncessionen för den del av ledningen som raseras. Vid återkallelse ska nätmyndigheten fastställa återställningsåtgärder, 2 kap. 19 § ellagen. Eftersom ingen återkallelse sker behöver ellagen ändras så att nätmyndigheten även kan fastställa återställningsåtgärder för en ledningssträcka som har raserats med anledning av en ändring eller justering.

Omprövning av nätkoncession för linje i vissa fall

I de fall kriterierna för justering eller ändring av en befintlig nätkoncession inte är uppfyllda kommer det som i dag, att krävas en ny nätkoncession. Ett problem med dagens regelverk är att det har meddelats ett flertal nätkoncessioner som inte avser en egen teknisk anläggning, utan en ändring eller utbyggnad av en redan befintlig koncessionerad ledning. Dessa ändringar och utbyggnader har då fått en skyddstid som slutar senare än den för ledningen i övrigt. Detta orsakar problem om ledningen i sin helhet bör omprövas. En kort sträcka med egen koncession, men som inte utgör en egen funktionell teknisk anläggning

bör kunna omprövas med den övriga anläggningen även om skyddstiden egentligen fortfarande borde löpa för den kortare sträckan. Denna ändring bör gälla även befintliga anläggningar.

4.5.2 Möjlighet att överlåta delvis, sammanlägga och dela nätkoncessioner

Förslag: En nätkoncession ska kunna överlåtas delvis.
Flera nätkoncessioner ska kunna sammanläggas.
En nätkoncession för linje ska kunna delas upp i flera.

Ellagen saknar i dag bestämmelser om delöverlåtelse av en nätkoncession. I praktiken accepteras delöverlåtelser av linjer, men inte av områden (annat än gränsjusteringar). För att underlätta en sammanslagning av nätkoncessioner för område som i dag redovisas samlat bör det införas dels en möjlighet till delöverlåtelse av nätkoncessioner för område, dels en möjlighet att sammanlägga flera nätkoncessioner för område. Det finns då ingen anledning att ha kvar många separata nätkoncessioner som redovisas samlat. Därigenom underlättas administrationen hos såväl nätföretagen som Ei, samtidigt som de interna gränserna mellan områdena och kopplingen till gamla nätstrukturer försvinner. Med en möjlighet till delöverlåtelse av nätkoncessioner för område bör nuvarande regler om gränsändring tas bort, eftersom de inte längre fyller något syfte.

För att underlätta hanteringen av nätkoncessioner för linje, så att en nätkoncession avser en sammanhållen och funktionell teknisk anläggning med en koncessionshavare bör det dels införas en möjlighet till delöverlåtelse av nätkoncessioner för linje, dels en möjlighet att sammanlägga flera nätkoncessioner för linje med samma tillåtna spänning samt en möjlighet att dela upp en nätkoncession för linje i lämpliga delar utifrån teknisk funktion. Därigenom underlättas administrationen hos såväl nätföretagen som Ei.

En möjlighet till att dela upp en nätkoncession för linje underlättar även en omprövning av en delsträcka. Den omprövade delsträckan får då en ny skyddstid på 40 år. Alternativet vore att en omprövning av en nätkoncession skulle kunna ske delvis. Problemet med en delvis omprövning är att en och samma ledning skulle få olika skyddstider, vilket knappast kan anses vara ändamålsenligt.

Samtidigt föreslår vi att det införs en möjlighet till ändring av en nätkoncession. I det fallet kvarstår den gemensamma skyddstiden. Det förutsätter dock att en viss förändring faktiskt ska ske.

4.5.3 En nätkoncession bör kunna återkallas om den inte behövs

Förslag: En nätkoncession ska kunna återkallas helt eller delvis om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

I dag kan en nätkoncession för en ledning återkallas om ledningen inte längre behövs för en säker elförsörjning. När det gäller bestämmelsen om återkallelse av nätkoncession enligt 2 kap. 18 § ellagen finns det starka skäl att införa en möjlighet att återkalla en nätkoncession för en ledning, som till följd av ändrade förhållanden eller ändringar i undantagen från kravet på nätkoncession, inte längre är koncessionspliktig eller på grund av ändrade ägarförhållanden eller spänningshöjning av ett område omfattas av en nätkoncession för område. Ei har lämnat förslag med den innebörden till departementet i februari 2010.¹⁴ Förslaget återges också i Ei (R2011:02) samt i Ei:s remissvar på Elmarknadslag (Ds 2017:44).¹⁵

Koncessionerad ledning blir IKN

I sitt förslag 2010 pekade Ei på en uppkommen situation där en nätkoncessionshavare hade återkallat en nätkoncession med anledning av att en ledning inte längre var koncessionspliktig. Genom att det inte finns stöd i ellagen till att kunna återkalla en nätkoncession till följd att en ledning inte längre är koncessionspliktig avvisade Ei bolagets ansökan om återkallelse. Ett senare exempel är ett elnätsföretag som i samband med överlåtelse av en markkabel till ett hamnbolag även överlät nätkoncessionen för kabeln¹⁶. Den aktuella ledningen som omfattas av nätkoncessionen används efter överlåtelsen endast för hamn-

¹⁴ Ei:s diariern 2010-100308.

¹⁵ Ei:s diariern 2017-102690.

¹⁶ Ei:s diariern 2015-100964.

bolagets egen räkning inom hamnområdet. Enligt 2 § IKN-förordningen avses med ett internt nät ”en eller flera starkströmsledningar som innehavaren använder för överföring av el för egen räkning”. Tidigare, när elnätsföretaget innehade markkabeln och nätkoncessionen i hamnområdet, överförde elnätsföretaget el för annans räkning (till hamnbolaget). Elnätsföretaget finansierade sin nätverksamhet i hamnområdet genom elnätsavgifter som regleras av en intäktsram. Efter överlåtelsen överför hamnbolaget el endast för egen räkning inom hamnområdet.

Ett starkt argument för förslaget är uttalandet i prop. 2001/02:143 s. 77 enligt vilken en ansökan om nätkoncession för en icke koncessionspliktig ledning ska avslås. I konsekvensens namn bör det inte vara möjligt att behålla en nätkoncession för en ledning som upphör att vara koncessionspliktig. När den situationen nu kan uppstå medför det negativa konsekvenser för såväl koncessionshavaren som för Ei. Det är givetvis inte antalet ledningar som har nätkoncession men som inte borde ha det som är avgörande för förslaget utan att undvika konflikter och oklarheter i gällande regelverk.

Det förhållandet att vart och ett av verken inom en vindkraftpark är direktanslutet till det koncessionerade nätet med ett eget abonnemang får även ekonomiska konsekvenser för ägaren av verken. Enligt förordningen (2017:1040) om elberedskapsavgift, nätövervakningsavgift och elsäkerhetsavgift ska nämnda avgifter erläggas per abonnemang och med en betydligt högre avgift för högspänningsabonnemang. Det totala avgiftsuttaget per högspänningsabonnemang och år är 3 797 kronor. Motsvarande värde för ett lågspänningsabonnemang är 57,50 kronor.

Förordningen gäller endast uttagpunkter, men eftersom det vanligtvis även krävs ett visst uttag på lågspänningsnivå i anslutning till en produktionsanläggning blir reglerna tillämpliga i många fall. Enligt nuvarande regler får därmed ett bolag med 30 individuellt anslutna vindkraftverk betala sammanlagt $3\,797 \text{ kronor} \times 30 = 113\,910 \text{ kronor}$ jämfört med 1 725 kronor om ägo gränsen dragits på lågspännings sidan i stället. Med ett gemensamt högspänningsabonnemang för hela parken blir avgiften 3 797 kronor, det vill säga skillnaden blir mycket mindre. Med tanke på att detta är en årlig avgift innebär det flera miljoner kronor i ökade avgifter under parkernas livstid.

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att införa ett krav på att återkalla en nätkoncession för en ledning som till följd av ändrade

förhållanden eller ändringar i IKN-förordningen inte längre är koncessionspliktig. Det är inte ändamålsenligt att en nätkoncession för linje endast kan återkallas om ledningen – inte koncessionen – inte längre behövs.

Absorption av linje i område

Det händer att nätkoncessioner för linje överläts till det nätföretag som har nätkoncession för det område där ledningen finns. I de fall ledningen som nätkoncessionen för linje avser inte har en högre spänning än den högsta tillåtna spänningen för nätkoncessionen för område uppstår frågan om nätkoncessionen för linje ska finnas kvar, trots att ledningsinnehavaren har rätt att driva ledningen med stöd av nätkoncessionen för område. Samma fråga kan uppkomma om den högsta tillåtna spänningen för en nätkoncession för område höjs, eller när gränserna för ett koncessionsområde ändras så att en ledning för vilken nätkoncession för linje gäller också omfattas av nätkoncession för område. Situationen är jämförbar med den som beskrivits ovan angående när en nätkoncession inte behövs till följd av att en ledning i stället bör ingå i ett IKN.

I praktiken har dessa situationer hanterats så att nätkoncessionen för linje anses bli en del av nätkoncessionen för område (absorption). Detta sker utan något formellt beslut. Ei har i sitt remissvar på Elmarknadslag (Ds 2017:44) föreslagit att det i lagstiftningen förtydligas att situationen ska hanteras på detta sätt. Vi ser detta som en lösning, men föreslår att även denna situation löses genom att koncessionen återkallas. Skälen till detta är följande: Lagstiftning saknas för de fall en befintlig ledning av någon anledning helt eller delvis går inom gränserna för den egna nätkoncessionen för område. Om ett nätföretag mot förmodan skulle ansöka om en ny nätkoncession för linje för en ledning som skulle kunna hanteras inom ramen för samma företags nätkoncession för område, skulle den nya ansökan avslås på grund av att nätkoncessionen för linje inte behövs.¹⁷ Sådana möjligheter finns inte för befintliga ledningar. Återkallelse av nätkoncessionen för linje är heller inte möjlig med den utformning som 2 kap. 18 § ellagen har i dag. I praktiken har nätkoncessioner för linje därför införlivats i nätkoncession för område genom absorption.

¹⁷ Se regeringens beslut den 24 februari 2011 i ärende N2007/228/E (Ei:s diarienumr 2008-100055).

Problemet uppstår också om högsta tillåtna spänning för en befintlig nätkoncession för område höjs. Vi lämnar flera förslag som kan leda till en kraftig ökning av nätkoncessioner för område på högre spänningsnivåer än i dag, se avsnitt 5.4. Här bör särskilt nämnas förslaget om nätkoncession för regionnätsområden, vilket innebär att helt nya områden kan komma att bildas som inrymmer ett stort antal nätkoncessioner för linje. I så fall skulle problemet med linjer inom område komma att öka markant. Det måste då vara tydligt hur dessa linjer ska hanteras. Det behövs därför en möjlighet att låta nätkoncessionen för linje upphöra när den omfattas av en nätkoncession för område.

En nätkoncession för linje kan förstås avse en ledning som endast delvis går inom gränsen för en nätkoncession för område som ledningen omfattas av. Om nätmyndigheten vill säkerställa att en nätkoncession avser en tekniskt lämplig enhet bör nätmyndigheten beakta det innan nätkoncessionen för linje återkallas delvis.

5 Översyn av prövningsordningen för elledningar

5.1 Inledning

Den nuvarande prövningsordningen innebär att såväl nätkoncessioner för linje som för område beslutas av nätmyndigheten, det vill säga Energimarknadsinspektionen (Ei). Ett stort antal aktörer är involverade i processen att ta fram en ansökan och hantera koncessionsansökan. Efter koncessionsbeslutet vidtar en ledningsrättsprocess där markfrågor regleras.

Vi utreder i det här kapitlet hur och hos vilken instans prövningen av nätkoncessioner för linje bäst ska göras för att effektivt använda samhällets resurser till en ändamålsenlig prövning av såväl nät- som miljöfrågor. Frågan är också om prövningen bör ske samlat, eller uppdelat i en miljöprövning och en nätprövning. En delad prövning som görs både utifrån ellagen (1997:857) och miljöbalken får också betydelse för möjligheten till ingripande enligt miljöbalken.

Utredaren ska enligt direktiven särskilt bedöma om ledningar av viss typ, till exempel baserad på längd och spänningsnivå, inte ska omfattas av generell koncessionsplikt, men vara anmälningspliktiga. Om det är lämpligt kan utredaren lämna förslag på ändringar av både befintliga typer av nätkoncession (område och linje) och förslag som går ut på att ersätta nuvarande koncessionsuppdelning med en annan ordning. Syftet är att samhällets resurser ska läggas på tillståndsprövning av de ledningar som verkligen har en påverkan på elnätet och på miljön så att resurserna används effektivt. Vi har utrett om det går att utvidga möjligheten att ansöka om nätkoncession för område, och om det kan leda till lägre kostnader och snabbare nätbyggnadsprocess utan allvarliga nackdelar för motstående intressen, såsom miljö- och samhällsintressen, inklusive berörda markägare.

Större nätbyggnadsprojekt är ofta komplexa med många aktörer och intressenter involverade. Det är viktigt att alla aktörer samarbetar och ser till möjligheterna att göra förenklingar och ständiga förbättringar som kan snabba upp den totala processen. Vissa av delmomenten styrs av andra lagar och kan troligen inte uteslutas. Vi har främst sett över processen för att göra det möjligt att komma igång med vissa moment enklare och i tidigare skeden, för att på så sätt förbättra underlaget och bidra till att den totala processen kan genomföras på kortare tid.

Elnätsutbyggnad är en del av samhällsbyggnadsprocessen som kräver god framförhållning hos nätföretag, myndigheter, kommuner, regioner med flera. En gemensam bild och omvärldsanalys över var det finns nätkapacitet och trånga sektorer respektive planer för ny elproduktion och elanvändning kan underlätta arbetet. God framförhållning är nödvändig eftersom nätbyggnadsprocessen tar tid även framgent när det gäller stora projekt. Samtidigt behövs förståelse för att långsiktiga planer inte alltid slår in, vilket kräver flexibilitet. När det gäller industriområden och bostadsområden har kommunerna ofta planreserver för att möta markbehovet. Vi har sett över om det går att anpassa färdigställandetiden för en ledning efter det att en nätkoncession har meddelats. Detta för att öppna för nätföretagen att möta kommande behov i nätutbyggnaden utan att förtida kostnader drabbar befintliga kunder.

5.2 Processerna för att bygga elledningar behöver bli kortare

Det är viktigt att skilja mellan *projektprocessen*, det vill säga den totala tid det tar för att planera en ledning, få alla tillstånd och bygga den, och *koncessionshandläggningen*, det vill säga den tid det tar från det att en koncessionsansökan lämnas in tills ett beslut meddelas. Historiskt har det förekommit väldigt långa handläggningstider i koncessionsärenden som avsett förlängning av befintliga tillstånd. Under senare år har processen hos Ei snabbats upp och systematiserats till en genomsnittstid på cirka ett år. Handläggningstiden för enskilda ärenden varierar dock från sju månader till cirka tre år beroende på omfattning och komplexitet. Det finns även ett antal äldre förlängningsansökningar som ännu inte färdigbehandlats. När det i dag talas om

tioåriga ledtider för att kunna bygga en koncessionerad ledning avses däremot hela projektprocessen, av vilken koncessionshandläggningen är en del. Tio år är dock en alltför lång tid för den som vill ansluta en större anläggning eller dylikt.

Vi kan inledningsvis konstatera att det inte finns endast en åtgärd som löser problemet med långa ledtider. När det gäller nya, större ledningar behöver processen ses över i vidare bemärkelse och även omfatta krav på samråd, vissa länsstyrelsebeslut, lantmäteriförrättning med mera. Några åtgärder kan behöva författningsändringar, men minst lika viktigt är att samtliga berörda aktörer arbetar gemensamt för att se över hur processen kan förkortas och förenklas inom ramen för befintligt regelverk.

Tillståndsprocesserna medför i dag samråd och remiss flera gånger med samma intressenter, till exempel länsstyrelser och markägare. Det är inte ovanligt att intressenter begär förlängda remisstider hos nätmyndigheten. Detta bidrar till att förlänga den totala process-tiden, vilket är ett problem när nätet måste förstärkas på grund av kapacitetsbrist samt vid anslutning av ny produktion med tidsbegränsade miljötillstånd.

Länsstyrelserna har en central roll och det är viktigt att de involveras så tidigt som möjligt i processen. Det finns en överhängande risk att olika regionala myndigheter, såsom länsstyrelserna, gör olika bedömningar och har skillnader i sina processer. Bristande resurser hos myndigheter är också en riskfaktor i sammanhanget.

En annan bidragande faktor är att en samordning med ledningsrättsprocessen saknas. För att en samordning ska bli möjlig krävs mer precisa koncessionsbeslut avseende ledningens sträckning och utförande. Å andra sidan krävs flexibilitet i koncessionsbesluten när detaljprojekteringen leder till förändrade förutsättningar. Det är med dagens regelverk svårt för nätföretagen att få börja projektera. Ledningsrättsförrättningen kan inte påbörjas förrän nätkoncessionen har vunnit laga kraft. Dagens regler är avsedda för annat (expropriation) eller fungerar inte i praktiken, 17 § ledningsrättslagen (1973:1144). Vi lämnar förslag på ändringar i dessa delar i avsnitt 5.5.

Efter koncessionsbeslutet krävs dessutom i många fall separata tillstånd och dispenser från berörda länsstyrelserna och kommuner. Detta ger upphov till en i många fall onödig dubbelprövning och inte så sällan till att anläggandet av energiproduktionsenheter eller större

energianvändarverksamheter måste vänta på ett beslut om nätkoncession när alla andra tillstånd redan finns på plats. Det är en skillnad mot miljötillstånd där flera tillstånd och dispenser inkluderas i ett beslut.

Enligt utredningens direktiv ska vi se över den nuvarande prövningsordningen för nätkoncession när det gäller både prövande myndighet och prövningens omfattning för att effektivt använda samhällets resurser, inbegripet en ändamålsenlig prövning av såväl nät- som miljöfrågor. En annan aspekt som genomsyrar utredningens arbete är behovet av att korta ner den totala ledtiden från det att behovet av ledning identifieras till att ledningen kan tas i drift.

5.3 Prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten är bättre än separata miljötillstånd

Bedömning: 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 för att få en enhetlig och ändamålsenlig lösning.

Vi anser att ordningen med en prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten tills vidare 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. Detta för att få en enhetlig och ändamålsenlig lösning.

Vår bedömning grundas på följande: En övergång till en separat miljöprövning är att föredra miljörättsligt sett. Det löser rättskraftsfrågan för nya ledningar, men inte för de befintliga. Frågan om koncessionsbeslutens bristande rättskraft gentemot miljöbalken skulle således kvarstå för befintliga ledningar. En separat miljöprövning leder till ökad effektivitet inom det enskilda projektet, men riskerar att försvåra samordningen mellan olika projekt som är beroende av

varandra. Förmodligen leder det inte till någon tidsvinst, särskilt inte under en övergångsperiod. En separat miljöprövning innebär i stället risker för längre totala handläggningstider med följd att nätet inte hinner byggas ut i takt med det behov som finns. Vi bedömer att dessa risker överväger de fördelar som finns.

Flera juridiska följdfrågor uppstår också. Många av dessa rör forum, vilka nog kan lösas enkelt. En svårare fråga är hur prövningen av den allmänna lämpligheten ska ske i förhållande till miljöprövningen för att vara meningsfull, utan att öppna upp för parallella processer eller förlänga den totala projekttiden vid en tidpunkt när just tidsfaktorn lyfts fram som kritisk. Vi anser att prövningen av allmän lämplighet ska ske av nätmyndigheten. Därmed blir det två separata prövningar. Detta skulle försvåra en samlad bedömning av ledningens lämplighet ur såväl allmän synpunkt som miljösynpunkt, men även leda till två överklagbara beslut. Detta skulle bli särskilt tidskrävande med sekventiella beslut. Överlag riskerar separata prövningar att förlänga den totala projekttiden för en ledning.

En övergång till miljötillstånd skulle endast gälla kommande prövningar. Frågan om koncessionsbeslutens bristande rättskraft gentemot miljöbalken skulle kvarstå för befintliga ledningar.

För att stärka länsstyrelsernas roll har vi utrett alternativet att låta länsstyrelserna besluta om miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) även om koncessionsprövningen kvarstår samlad hos nätmyndigheten. En sådan lösning är inte lämplig, eftersom en MKB inte kan frikopplas från det slutliga beslutet, utan måste kunna kompletteras vart efter prövningen fortskrider.

Koncessionsprocessen är invecklad och kräver noggranna avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. För att se till att ledningar byggs som är både lämpliga ur överföringshänseende och med erforderlig miljöhänsyn krävs en enhetlig och mångsidig prövning. Det är därför mycket viktigt att arbetet med en koncessionsansökan är förutsägbart men ändå flexibelt.

Vi bedömer att det kan finnas en potential för en effektivare koncessionshantering i befintlig lagstiftning som inte utnyttjas fullt ut. Det handlar om de nya MKB-reglerna, som trädde i kraft 2018 och ännu inte fått fullt genomslag, samt möjligheten att använda en gjord miljöprövning i ett koncessionsärende. Därtill kommer de åtgärder som kan vidtas utanför lagstiftningen. Exempel på sådana är att nät-

företagens möjlighet att utveckla metodiken om hur samråd genomförs, utveckla samarbetet mellan berörda myndigheter, samt regeringens möjlighet att styra genom resurstilldelning till berörda myndigheter samt instruktion om prioriteringar. Detta gäller bland annat Lantmäteriet, där det i utredningen framkommit att resursbrist leder till längre handläggningstider.

Till detta kommer våra övriga förslag. En möjlighet att meddela nätkoncession för regionnåtsområde, ändrade regler om koncessionsplikt tillsammans med möjligheter till ändring och justering av koncessioner bör leda till färre, och i vissa fall enklare, ärenden. Det spar tid och resurser hos sökande och prövande myndigheter. En förbättrad samordning med ledningsrättslagen förkortar tiden för att få nödvändiga tillstånd.

5.3.1 Jämförelse mellan prövningen av en nätkoncession och ett miljötillstånd

För att kunna bedöma konsekvenserna av en ordning med separata miljötillstånd för kraftledningar behöver vi göra en jämförelse mellan handläggningen av en koncessionsansökan enligt ellagen och ett miljötillstånd enligt miljöbalken.

Ei:s handläggning av en koncessionsansökan

Det är Ei som prövar ansökningar om att bygga och använda kraftledningar. Regeringen prövar dock utlandsförbindelser eller om det i ärendet finns en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen. Regeringen får också pröva sådana frågor om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarsmakten begär det. Men även i dessa fall ska Ei bereda ansökan och i ett eget yttrande föreslå hur regeringen ska besluta.

Vad en ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla framgår av 5 och 6 §§ elförordningen (2013:208). En ansökan ska vara skriftlig och ges in till nätmyndigheten. Den ska innehålla den MKB som krävs enligt 2 kap. 8 a § andra stycket 2 eller 3 ellagen. För att ta fram en MKB gäller 6 kap. miljöbalken (MB), bland annat regler om samråd.

Ansökan ska också innehålla uppgifter om följande:

1. Det överföringsbehov som ledningen är avsedd att tillgodose. Om ledningen är avsedd att förstärka befintliga ledningar, ska detta anges samt upplysning lämnas dels om den belastning som befintliga ledningar tål, dels om behovet av ytterligare ledningsutbyggnader med anledning av den ledning som ansökan avser.
2. Den spänning för vilken ledningen är avsedd.
3. Om ledningen är avsedd för en spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen, ska de särskilda skäl som åberopas för ansökningen anges.
4. Hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB iakttas.
5. Alternativa ledningssträckningar som sökanden har undersökt
6. En teknisk beskrivning av den planerade ledningen och en kostnadsberäkning.
7. Karta över ledningens föreslagna sträckning och beskrivning av den mark som behöver tas i anspråk för ledningen.
8. Bestyrkta förteckningar över ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter som ledningen ska dras fram över eller av fastigheter som på annat sätt berörs av anläggningen.

Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Här har den som ansöker om nätkoncession för linje att visa på behovet av ledningen och alternativa lösningar för att möjliggöra en bedömning av allmän lämplighet.

När Ei får in en ansökan om nätkoncession granskas ansökan och myndigheten begär eventuellt komplettering. Det är mycket vanligt att ett ärende måste kompletteras med vissa handlingar eller uppgifter. Ei strävar efter att ha en komplett ansökan innan ärendet går ut på remiss. I remissrundan kan det dock komma fram information som gör att ansökan måste kompletteras ytterligare.

När Ei bedömer att ansökan formellt är komplett skickar Ei den på remiss. Ei meddelar samtidigt den sökande detta. Under remisstiden kan berörda skicka in synpunkter till Ei. Remisstiden är vanligtvis två månader. Remisstiden kan förlängas genom att remissinstanser ansöker om anstånd för att komma in med yttrande. Obligatoriska

remissinstanser är markägare, berörda kommuner, länsstyrelser i berörda län, Försvarsmakten, innehavare av nätkoncession som berörs av ansökan och övriga berörda tillsynsmyndigheter.

Om länsstyrelsen har beslutat att ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, kungörs ansökan också i tidningar. Det innebär att Ei sätter ut en annons med information om ansökan och hur man gör för att få ansökningsmaterialet.

När remisstiden är slut sammanställer Ei alla yttranden och gör en bedömning av om det under remissrundan kommit fram någon information som gör att ansökan behöver kompletteras. Ei ska se till att allt nödvändigt material för utredningen kommer in.

Om det kommit in yttranden som tillför ärendet något nytt skickas de till den som lämnat in ansökan. Den sökande får möjlighet att bemöta synpunkterna.

När den sökande fått bemöta synpunkterna och eventuellt komplettera ärendet, ska ärendet slutberedas av Ei. Ei utreder eventuella resterande frågor innan beslut fattas.

Ei:s beslut om nätkoncession får överklagas till mark- och miljödomstol (MMD). Om ansökan avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät kan Ei:s beslut överklagas till regeringen.

Handläggningen av miljötillstånd och anmälningsplikt

Den som bedriver miljöfarlig verksamhet kan enligt miljöbalken ha tillstånds- eller anmälningsplikt för sin verksamhet. Prövning genom tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 a § MB är ett sätt för samhället att få en resursavvägd kontroll över de verksamheter som från tid till annan bedöms vara de mest störande. Det är samtidigt ett sätt att skapa rättstrygghet för verksamheterna och dem som är närmast berörda av dessa.

Kravet på tillstånd varierar med typ av verksamhet och storleken på den. I huvudsak gäller följande:

1. Verksamheter som påverkar miljön mest ska söka tillstånd hos MMD (kategori A).
2. Verksamheter som påverkar miljön något mindre ska söka tillstånd hos miljöprövningsdelegation (MPD) vid länsstyrelse (kategori B).
3. Mindre verksamheter behöver inte ha tillstånd. De måste i stället anmäla till miljönämnd eller motsvarande i kommunen (kategori C).

Mycket små verksamheter, sådana som inte påverkar miljön särskilt mycket, behöver varken tillstånd eller anmälan. De ska ändå följa kraven i miljöbalken och kommunens miljönämnd eller motsvarande utövar tillsyn över dem. Vilken typ av verksamheter som berörs framgår av bland annat miljöprövningsförordningen (2013:251).

Om tillståndsplikt saknas för en verksamhet kan tillsynsmyndigheten, med stöd av 9 kap. 6 a § MB, förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Förutsättningen är att verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Indelningen i tillståndskategorierna A, B och C framgår av miljöprövningsförordningen, medan frågan om betydande miljöpåverkan styrs av miljöbedömningsförordningen (2017:966). Ett visst samband finns på så sätt att kategori A i princip alltid är betydande miljöpåverkan, medan kategori C sällan är det.

I miljötillståndet ingår beslut om till exempel Natura 2000 och vattenverksamhet. Beslut om verksamheter av kategorierna A och B har rättskraft gentemot miljöbalken enligt 24 kap. 1 § MB. Icke tillståndspliktiga verksamheter kan frivilligt söka tillstånd för att få detta skydd. Tillstånden kan gälla utan tidsgräns, men omprövning kan ske efter tio år, se 24 kap. 5 § MB.

I vissa fall prövar regeringen tillåtligheten av en verksamhet, till exempel slutförvar av kärnavfall, se 17 kap. MB. Mark- och miljödomstol ska i vissa fall överlämna frågan till regeringen för prövning, 21 kap. 7 § MB. Rör frågan försvarets intresse ska ärendet alltid överlämnas till regeringen för prövning. Att regeringen prövat tillåtligheten och godkänt den innebär inte garanterat att miljötillstånd kan meddelas. Hinder kan finnas, till exempel att åtgärden strider mot EU-rätten.

Prövning av miljöfarlig verksamhet

En prövning av miljöfarlig verksamhet börjar alltid med ett samråd. Samråd sker med länsstyrelsen i det län där verksamheten finns eller planeras. I samrådet hämtar den sökande synpunkter från exempelvis myndigheter, grannar och andra berörda. Länsstyrelsen är en viktig part i samråden, eftersom den ska vägleda om hur omfattande en

MKB ska vara och besluta om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

Synpunkterna från samrådet blir underlag till ansökan och MKB. Det är sökanden som driver arbetet med samrådet. Ett väl genomfört samråd ökar förutsättningarna för en komplett ansökan, vilket i sin tur leder till förkortad handläggningstid. Samrådet sker enligt 6 kap. MB.

Ansökan och MKB lämnas, efter avslutat samråd, till MMD eller länsstyrelsens MPD beroende på om det är en A- eller B-verksamhet samt om tillstånd för vattenverksamhet behövs.

En ansökan ska bland annat innehålla

1. yrkanden, åtaganden och förslag till skyddsåtgärder
2. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten
3. teknisk beskrivning med ritningar, produktionsmängd, uppgifter om förhållandena på platsen
4. uppgifter om energianvändning, utsläppskällor, mängd av förutsebara utsläpp och förslag till åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall
5. MKB och redogörelse för samrådet.

Prövning hos miljöprövningsdelegationen

MPD finns vid tolv länsstyrelser i Sverige och är en funktion som prövar beslut i ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet samt villkors- eller tillståndsåändringar, se förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. Ärendet bereds av en handläggare på länsstyrelsen i samråd med MPD. Delegationen fattar beslut utifrån ansökan, inkomna synpunkter, rättspraxis och sakkunskaper i frågorna. MPD är en självständig del av länsstyrelsen och består av en ordförande som är jurist och en miljösakkunnig.

Efter avslutat samråd ska ansökan lämnas in till MPD. Efter att ansökan kommit in skickas den på en så kallad kompletteringsrunda. Detta för att fråga vissa av dem som ska få ärendet för yttrande om de anser att ansökan är fullständig. Om ansökan inte är fullständig meddelar MPD hur ansökan behöver kompletteras. Efter eventuella kompletteringar och att MPD bedömt att ansökan är fullständig kungörs ansökan i ortstidning och på länsstyrelsens webbplats. Ärendet

skickas då också på remiss. Något utskick till berörda markägare, såsom är fallet i koncessionsärenden, sker däremot inte.¹

Beslut om tillstånd för en B-verksamhet tas av MPD. Beslutet kan överklagas till nästa instans, det vill säga MMD. En dom från MMD kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som avgör om ärendet får prövningstillstånd eller inte.

Vad skulle gälla vid miljötillstånd för kraftledningar?

Med en övergång till miljötillstånd för kraftledningar måste det klargöras dels vilken miljöprövning som ska ske, dels i vilka fall.

Kategori A, B eller C

Med en övergång till miljötillstånd för kraftledningar måste dessa kategoriseras efter intrångets miljöpåverkan, till exempel efter tekniskt utförande, längd och lokalisering. Ett rimligt antagande är att flertalet kraftledningar borde hanteras som kategori B, det vill säga med beslut om miljötillstånd av MPD. I vart fall för vissa ledningar skulle det däremot vara lämpligt att överväga A-verksamhet, eftersom de berör stora områden och skulle ha inslag av tvångsrätt beroende på hur regelverket utformades.

Kategori C, anmäld sträcka, skulle knappast vara aktuellt för elnät som i dag omfattas av krav på nätkoncession för linje. Det är också svårt att se vilket behov ett anmälningsförfarande för elledningar skulle fylla.

Miljöprövning endast vid nätkoncession för linje eller för alla ledningar?

I dag sker alltid en miljöprövning inom ramen för prövning av en ansökan om nätkoncession för linje. Ellagen hänvisar till vilka bestämmelser i ellagen som ska tillämpas. En MKB är en obligatorisk del av ansökan som underlag för miljöprövningen. Miljöbalken gäller förstås även när en ledning byggs med stöd av nätkoncession för område, men då ska miljöprövningen ske efter behovet i det enskilda fallet. En bedömning av betydande miljöpåverkan och en MKB för

¹ Vid prövning av mål i MMD skickas kungörelse ut till markägare.

hela sträckan är inte ett direkt lagkrav för en luftledning på 40 kilovolt (kV) som byggs med stöd av nätkoncession för område, men för en markkabel på 10 kV som byggs med stöd av nätkoncession för linje.

Med en övergång till miljötillstånd för kraftledningar är frågan om det är lämpligt att ha kvar denna koppling till koncessionsform. Mer naturligt vore att se till ledningens faktiska miljöpåverkan med hänsyn till exempelvis längd, tekniskt utförande och lokalisering. En sådan kategorisering skulle kunna få konsekvensen att flera ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för område, där det i dag inte av ellagen finns krav på en MKB, skulle omfattas av kravet på miljötillstånd. Detta skulle kunna göra processen för att bygga sådana ledningar betydligt längre än i dag. Om däremot gränsen för kravet på miljötillstånd sätts så att flera ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för linje inte omfattas av kravet uppstår andra problem. Koncessionsbeslutet ska då fastställa en ledningssträcka som inte är miljöprövad genom tillstånd. Miljötillstånd bör därför alltid krävas om en ledning ska byggas med stöd av nätkoncession för linje.

5.3.2 Hur påverkas projektprocessen av separata miljötillstånd?

Vår bedömning är att en övergång till miljötillstånd endast i begränsade delar skulle påverka projektprocessen. Det är här viktigt att skilja mellan *effektivitetsvinst* (med avseende på total resursanvändning och samordning) och *tidsvinst* (med avseende på den totala ledtiden).² Den största skillnaden är en trolig effektivisering vad avser tillstånd och dispenser som i dag ligger utanför nätkoncessionen. Däremot är det mer osäkert om den totala projekttiden kortas, eftersom sträckning, tekniskt utförande och miljöeffekter behöver klarläggas för att utgöra grund för beslut om nätkoncession. En separat miljöprövning bör alltså motiveras med att tillståndet ska få skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken och att det ska ske en samlad miljöprövning, inte att det går fortare. Från miljösynpunkt finns det skäl till

² Detta kan tydliggöras med ett exempel. För att kunna ansöka om tillstånd Y krävs att man har tillstånden X1, X2 och X3. Dessa tar vart och ett en månad att handlägga. Handläggningen kan ske parallellt. Ansökan om tillstånd Y kan således ske en månad efter det att ansökningar om tillstånden X1, X2 och X3 har lämnats in. Genom en lagändring ersätts tillstånden X1, X2 och X3 med tillstånd X4. Det nya tillståndet tar två månader att handlägga. För sökanden och beslutande myndighet innebär kanske förändringen en effektivitetsvinst (färre ansökningar, färre kontakter, samlad bedömning, samordning av kompetenser). Den totala ledtiden XY blir dock längre, eftersom tillstånd Y först kan sökas en månad senare.

varför miljöbedömningen bör samlas för att undvika att miljöprövningen faller mellan olika myndigheter och tillstånd. Det skulle också gå att föreskriva villkor för hela tillståndstiden och det skulle vara lättare att bedriva tillsyn över verksamheten, se avsnitt 5.3.7.

För att uppnå större tidsvinster skulle däremot andra större förändringar i processen krävas. En sådan vore att avsevärt kunna korta ner tiden för hela miljöprövningen inklusive tiden som krävs för samråd och att ta fram MKB. Möjligheterna till en sådan förändring bör dock göras generellt för all miljöprövning och inte specifikt för kraftledningar. En annan sådan förändring vore att ta bort ledningsrättsförfarandet och låta koncessionsbeslutet ge tillträde till marken. Så är fallet med vägplaner för allmänna vägar. I de fallen handlar det dock om kommunal eller statlig infrastruktur som tillhandahålls kostnadsfritt. Väglagen (1971:948) är också den enda lag som inte kräver ett särskilt markåtkomstförfarande. Det är därför tveksamt om det vore lämpligt att koppla en sådan rätt till kraftledningar.

Tilläggs bör att i jämförelsen har endast hänsyn tagits till miljöprövningen. Prövningen av den allmänna lämpligheten tillkommer och behandlas separat.

Vilka delar består projektprocessen av?

Vi har som underlag fått in scheman över olika projektprocesser från Vattenfall Eldistribution AB. Dessa scheman är

- Nätkoncession för linje 10 år (524 veckor)
- Ledning inom område 4 år (213 veckor)
- Transformatorstation 4,5 år (226 veckor)

Schemat för att bygga en ledning med stöd av nätkoncession för linje avser enligt Vattenfall ett komplext, men inte ovanligt, ärende. Det är detta exempel som kommer att användas som referens i följande avsnitt. Exemplet visar på en total tid på ganska exakt tio år utöver den interna nätutredningen. De olika delarna behandlas nedan.

Nätutvecklingsprocessen för linje

Schemat visar på flera olika delar som är beroende av varandra på olika sätt. Många sker parallellt med varandra. De delar som följer på varandra och ger den tioåriga processen är:

- Intern initiering 0 år (11 veckor)
- Samråd, ta fram ansökan 3 år (157 veckor)
- Prövning av ansökan 2 år (104 veckor)
- Ledningsrätt 2 år (100 veckor)
- Entreprenad (delvis) 3 år (152 veckor)

För att uppnå en tidsvinst och kunna genomföra projektet på kortare tid måste någon eller några av dessa kortas. Om nuvarande parallellt löpande processer kan samordnas uppstår en effektivitetsvinst men alltså inte nödvändigtvis någon tidsvinst.

Nätutredning

Den initiala nätutredningen sker helt internt och ligger utanför tidsschemat. I exemplet är det angivet till 50 veckor, men det kan enligt Vattenfall ta allt mellan en vecka och tre år. Nätutredningen påverkas inte av vilken prövningsprocess som väljs och kan inte heller i övrigt påverkas av utredningens förslag.

Intern initiering

Denna del är kort och avser endast företagets interna administration. Delen påverkas inte vilken prövningsprocess som väljs och kan inte heller i övrigt påverkas av utredningens förslag.

Samråd och ta fram ansökan

Denna del av processen består av åtta i huvudsak på varandra följande moment:

- Identifiering stråk och utförande 8 veckor
- Handlingar till samråd 15 veckor
- Undersökningssamråd 26 veckor
- Omtag teknik och samråd 52 veckor
- Länsstyrelsebeslut om BMP 8 veckor
- Avgränsningssamråd 18 veckor
- Miljöinventeringar 26 veckor
- Sammanställning MKB, ansökan 10 veckor

Avgränsningssamrådet sker till stor del parallellt med miljöinventeringarna.

Hur samrådsfasen ska genomföras regleras till stor del av 6 kap. MB. Eftersom regelverket för samråd och hur en MKB ska tas fram är detsamma för en nätkoncessionsansökan och en miljötillståndsansökan bör inte denna del i någon nämnvärd omfattning påverkas av vilken prövningsprocess som används. En ansökan om miljötillstånd skulle dock även omfatta övriga tillstånd och behöva vara mer omfattande. Detta skulle möjligen tala för att samrådsdelen i det fallet skulle ta något längre tid.

Denna del, det vill säga samrådet och ta fram ansökan, tar i exemplet mycket tid i anspråk, ganska exakt tre år. Nätföretaget kan påverka den del genom egna rutiner och kontinuerlig utveckling av arbetsmetoder, till exempel hur samråd genomförs. En fråga är hur effekten av de nya MKB-reglerna på lite längre sikt kommer att påverka denna del generellt sett. Exemplet visar dock på ett komplext ärende, varför effekten i just det specifika fallet troligen blir väldigt begränsad.

En MKB som skickas in till Ei för hela ledningssträckningen är troligen mer omfattande men inte lika detaljrik som om det vore en MKB specifikt för till exempel ett Natura 2000-tillstånd. Det bör finnas tid att spara i de fall där det utöver nätkoncession krävs andra tillstånd enligt MB, till exempel om vattenverksamhet eller Natura

2000-tillstånd. Då kan en grundlig MKB leda till kortare process. Om det från början utreds vilka tillstånd, dispenser med mera som krävs, behöver inte detta redas ut i en senare MKB-process. I dag kan man få nätkoncession för elledningen villkorat att man får till exempel Natura 2000-tillstånd innan man vet om Natura 2000-tillstånd kan meddelas.

Prövning hos myndighet och domstol

I exemplet tas två moment upp:

- Ei:s handläggning 78 veckor
- Prövning av överklagan i MMD 26 veckor

Ei:s handläggning är utformad efter de förvaltningsrättsliga kraven på utredningsskyldighet och kommunikering. Processen för att handlägga ett miljötillstånd innehåller också samma huvudmoment. Dessa är genomgång av ansökan, eventuell begäran om komplettering, remittering till berörda myndigheter och övriga sakägare, kommunicering av inkomna yttranden till sökanden med eventuell begäran om bemötande eller komplettering samt beslut.

Ei:s målsättning är att den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningar om nätkoncession för linje ska understiga 12 månader. Målet har i huvudsak uppnåtts de senaste två åren. Enligt Ei varierade handläggningstiden i det enskilda ärendet mellan 7 och 24 månader, beroende på ärendets komplexitet. Under första halvan av 2018 införde Ei ett nytt ärendehanteringssystem. Detta tog stora resurser i anspråk men Ei börjar se effektivitetsvinster, framför allt avseende de administrativa arbetsuppgifterna.

Beträffande överprövningen kan ytterligare en instans, MÖD, tillkomma för regionnätledning. För transmissionsnätet finns endast en överprövningsinstans, nämligen regeringen.

MÖD har funnit att bestämmelsen i 13 kap. 9 § ellagen strider mot Århuskonventionen³ och att miljöorganisationer har rätt att överklaga koncessionsbeslut.⁴ Vi föreslår att överklaganderätten för

³ FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor.

⁴ Mark- och miljööverdomstolens beslut den 26 mars 2019 i mål nr M 2080-18.

miljöorganisationer utvidgas med hänsyn till utgången i MÖD, se avsnitt 6.3.2. Det innebär att överklagandekretsen blir densamma oavsett vem som gör prövningen.

De administrativa processerna för miljötillstånd och koncessionsprövning påminner mycket om varandra och kan inte kortas ner med något längre moment utan att åsidosätta förvaltningsrättsliga principer såsom kommunikering till berörda. Möjligen skulle kompletteringsfasen kunna bli något kortare eller oftare utebli vid prövning av ett miljötillstånd genom att en kontakt med länsstyrelsen redan finns från samrådsfasen. Å andra sidan kommer hanteringen att ske vid flera myndigheter i stället för en, så det blir svårare att ha en gemensam bedömning av när en komplettering krävs. Dessutom lär prövningen hos MPD bli mer omfattande med fler villkor än i koncessionsprövningen, eftersom miljötillståndet kräver en bredare utredning och inkluderar en del prövningar som i dag sker separat. Denna samordning är en fördel med en sammanhållen miljöprövning och skulle kunna leda till att osäkerheten i senare skede med sena kompletteringar minskas och därmed leda till minskad projekttid. Denna vidare prövning skulle å andra sidan kunna leda till att hela prövningsfasen tar mer tid, vilket i så fall skulle förlänga hela projekttiden.

Varken ett miljötillstånd eller en nätkoncession ger i sig tillgång till marken, utan det är en separat fråga. Skulle dagens prövning ändras och delas upp är detta en fråga som måste lösas. Miljöprövningen bör kunna fungera på samma sätt som andra MPD-prövningar sker i dag. Övriga frågor som dagens nätkoncessioner hanterar, till exempel allmän lämplighet, måste fortsatt prövas av nätmyndigheten. Det är i den processen elförordningens krav på remiss till markägarna lämpligen hanteras. Annars måste det införas särskild lagstiftning för hur miljöprövningen av kraftledningar ska hanteras i MPD. Detta leder dock till att ärenden hos MPD prövas med olika formaliaföretsättningar beroende på verksamhet.

Ledningsrätt

Ledningsrättsdelen är angiven till 100 veckor. Själva ledningsrättsförfarandet lär inte påverkas av om sträckningen anges i en nätkoncession eller ett miljötillstånd. Däremot har flera andra problem med

ledningsrättsdelen identifierats. Det handlar om marktillträde för detaljprojektering, Lantmäteriets ökade krav på underlag, prioritering av ledningsrättsärenden samt resurs- och kompetensbrist. Ingen av dessa frågor påverkas av valet mellan miljötillstånd och miljöprövning inom ramen för nätkoncession.

Projektering, rättigheter, tillstånd och dispenser

Parallellt med prövningen i MMD och ledningsrättsförfarandet finns ett flertal aktiviteter angivna. Dessa är utspridda över en period på cirka 90 veckor, men ingen enskild aktivitet är angiven till mer än 50 veckor. Det handlar om markkupplåtelseavtal, detaljprojektering, samråd enligt kulturminneslagen, arkeologisk undersökning, miljöåtgärdsplan samt tillstånd eller dispens avseende strandskydd, biotopskydd, reservat, ingrepp i fornlämning och vattenverksamhet.

Enligt kompletterande uppgift från Vattenfall förekommer det i samband med byggnation att man träffar på objekt som omfattas av det generella biotopskyddet, till exempel odlingsröse eller stenmur. Dessa objekt är i många fall inte registrerade någonstans och kan ha missats i förstudier och projektering. Om så är fallet kan företaget under pågående byggnation tvingas söka dispens för påverkan eller ingrepp. Motsvarande gäller om man träffar på en tidigare okänd fornlämning. Både fallet med oförutsedda biotopskydd och fallet med okända fornlämningar kan inträffa ända tills ledningen är färdigbyggd.

Det är denna del som främst påverkas av valet mellan miljötillstånd och miljöprövning inom ramen för nätkoncession. Med miljötillstånd kan flertalet aktiviteter samordnas inom ramen för handläggningen av miljötillståndet. Detta bör i det enskilda fallet leda till effektivitetsvinst hos såväl länsstyrelse/MPD som nätföretag. Hur stor effektivitetsvinsten kan bli hos tillståndsmyndigheten beror dock på hur arbetet är organiserat i dag. Å andra sidan har miljöprövningen betydelse för bedömningen av den allmänna lämpligheten och tvärtom. Ur det allmännas intresse av att kunna väga miljöprövningen mot bedömningen av den allmänna lämpligheten är dagens ordning mer effektiv.

Eftersom denna del enligt Vattenfalls schema består av aktiviteter som är parallella med ledningsrättsdelen innebär effektiviseringen ingen total tidsvinst. Tvärtom kan den innebära att den totala projekt-tiden blir längre om det tar längre tid att handlägga ett mer omfattande

miljötillstånd än en nätkoncession. Beslutet är en förutsättning för att påbörja arbetet med såväl ledningsrätt som markupplåtelseavtal.

Entreprenad

Hela entreprenaddelen är angiven till 228,2 veckor. Det är den del som börjar med upphandling som är beroende av att ledningsrättsdelen är klar. Den huvudsakliga delen av tiden, 116 veckor, består av fältarbete. Entreprenaddelen ska rimligtvis inte påverkas av den föregående prövningsprocessen och inte heller i övrigt påverkas av utredningens förslag.

5.3.3 Hur ska prövning av allmän lämplighet göras med separata miljötillstånd?

Vi anser att en stor fördel med nuvarande prövningsordning är att den möjliggör att en stor del av miljöprövningen sker integrerad med prövningen av ledningens allmänna lämplighet i samhällsekonomiskt hänseende.

I jämförelsen av projektprocessen för de olika alternativen är inte prövningen av ledningens allmänna lämplighet och sökandens lämplighet med. Som vi angett tidigare och som framgår av utredningens övriga arbete går det inte att bortse från dessa prövningar. Med dagens tariffregler behöver de naturliga monopolen även fortsättningsvis vara kompletterade med legala monopol. Det allmänna behovet motiverar också att dagens koncessionsbeslut är prejudicerande för ledningsrätt, det vill säga att ledningsrätt ska beviljas om nätkoncession har meddelats. En tvångsrätt till mark kan svårigen motiveras av att en ledning uppfyller kraven på miljöhänsyn, men inte fyller något allmänt behov. Vidare sänds inte en ansökan om miljötillstånd ut till berörda markägare, utan det räcker med att den kungörs⁵. I elförordningen finns däremot ett krav på att remittera ansökan till berörda markägare som får anläggningen på sin egen mark, vilket kan vara många

⁵ Avser prövning av miljötillstånd hos MPD, vid prövning av mål i MMD skickas kungörelse ut till markägare.

för en kraftledning. Det finns inget motsvarande lagkrav i miljöbalken på att MPD ska remissa markägarna.⁶

Alternativet att flytta hela prövningen, inklusive den av allmän lämplighet, till MPD behandlas i följande avsnitt. Med en uppdelning där Ei prövar den allmänna lämpligheten och sökandens lämplighet separat från handläggningen av miljötillstånd hos MPD uppstår flera frågor.

Vid en separerad prövning är det mest naturliga att se beslutet om den allmänna lämpligheten och sökandens lämplighet som det egentliga koncessionsbeslutet, det vill säga det beslut som reglerar det legala monopolet. Det kommer dock att se annorlunda ut än i dag. En rimlig ordning är att miljöprövningen görs före prövningen av den allmänna lämpligheten. Prövningen av de lokala miljöhänsyn som sker inom ramen för miljöprövningen och de kostnader som dessa hänsyn kan medföra kan nämligen påverka den samhällsekonomiska bedömningen – och därmed den allmänna lämpligheten – av hela ledningen. Alternativet är att nätmyndigheten fattar sitt beslut först genom att pröva och godkänna en sträckning från A till B utan några detaljer om närmare sträckning eller utförande. I så fall kan koncessionsansökan inte remitteras till markägarna, eftersom det ännu är oklart vilka markägare som berörs av den valda sträckningen. Det skulle även vara svårt att göra en samhällsekonomisk bedömning.

Det bör även med en separat miljöprövning vara koncessionsbeslutet som ligger till grund för ledningsrätt. För att kunna göra det måste beslutet ange en detaljerad sträckning, troligen än mer detaljerad än i dag för att kunna underlätta handläggningen av ledningsrätt, se avsnitt 5.5. Den detaljerade sträckningen kan förstås inte med säkerhet anges innan miljöprövningen är gjord.

Denna prövning av den allmänna lämpligheten och fastställande av en specifik sträcka ska således ske mellan miljöprövningen och ledningsrättsförfarandet. Även om miljöprövningen inte är med i prövningen av koncessionsansökan lär handläggningen, utifrån de krav som finns på handläggningen av ett ärende hos förvaltningsmyndighet, ta flera månader med granskning av inkommen ansökan, utskick till sakägare inklusive markägare, kommunikering av remissvar och beslut. Denna tid läggs till och förlänger nuvarande projekttid.

⁶ I båda processerna har förvisso markägarna likartade möjligheter att komma till tals och påverka projektet under samrådsprocessen, men detta sker i samband med att MKB ska upprättas och innan ansökan om miljötillstånd eller nätkoncession lämnas in till beslutande myndighet.

5.3.4 Vilken myndighet är mest lämpad att pröva olika frågor?

En annan frågeställning är vilken myndighet som får anses vara mest lämpad att pröva miljö respektive allmän lämplighet.

Kompetens

Miljöprövningsdelegationerna har sedan lång tid gjort miljöprövningar och det finns utvecklad praxis för miljötillstånd. Det får därför anses tydligt utifrån övriga arbetsuppgifter att berörd MPD har en högre kompetens än nätmyndigheten att göra miljöprövningen. Ei:s miljöbedömningar i koncessionsbesluten bygger huvudsakligen på information som lämnas av berörda länsstyrelser. Det är även så en MPD arbetar. MPD har emellertid erfarenhet och kompetens genom att göra miljöprövningar av många olika slag och därmed kan grunda sina bedömningar på praxis inom andra verksamhetsområden.

När det gäller prövningen av ledningens allmänna lämplighet och sökandens lämplighet att bedriva nätverksamhet har ingen ifrågasatt att Ei skulle vara den lämpligaste instansen. Båda dessa delar av prövningen knyter nära an till Ei:s övriga uppdrag som nätmyndighet och handlar om tekniska och ekonomiska bedömningar.

Det finns således inte en enskild myndighet som får anses lämpligast att göra hela prövningen. Frågan är vilken myndighet som är mest kompetent att göra en samlad bedömning av hela lämpligheten. En uppdelning i två olika beslut är en möjlighet. Det får dock andra konsekvenser, vilka redovisas i föregående avsnitt. Givet är att en sådan uppdelning avsevärt försvårar, eller snarare omöjliggör, en samlad bedömning av en lednings allmänna lämplighet och den miljöpåverkan som i dag prövas inom ramen för koncessionsbeslutet.

Ur ett strikt miljörättsligt perspektiv bör prövningen ske hos MPD. Detta förutsätter antingen att möjligheten till en samlad prövning av allmän lämplighet och miljöpåverkan avsevärt försvåras eller att MPD ska ta ansvar för regulatoriska bedömningar kopplade till elnätverksamhet.

I dag är miljöprövningen dominerande i koncessionsprövningen. Det kan bland annat bero på att denna prövning sker mot ett tydligt angivet regelverk, en ändrad instansordning för överklaganden och de prioriteringar som Ei har gjort under de senaste åren. Lagen lämnar dock ett handlingsutrymme för Ei att lägga en större tonvikt på

de övriga delarna av prövningen. Diskussionen om samhällsekonomiska bedömningar vid investeringar i transmissionsnätet knyter an till detta. Det är således inte givet att man utifrån dagens prioriteringar kan dra slutsatsen att bedömningarna av allmän lämplighet eller sökandens lämplighet saknar större betydelse. En överflyttning av dessa prövningar till MPD kommer därför att skapa ett behov av ny kompetens hos dessa instanser och troligen göra bedömningarna beroende av Ei:s remissvar. Vidare motiverar det frågan, som nu med miljöprövningen, varför inte den mest kompetenta myndigheten ansvarar för prövningen.

Representanter för länsstyrelser har till utredningen framfört att en fortsatt samlad prövning hos Ei för en enhetlig hantering och prioritering över landet är en rimlig slutsats. Det förutsätter att miljöprövningen inte förminskas och förenklas i för stor utsträckning. Nätkoncessioner kan vara väldigt olika omfattande och beroende på kraftledningens storlek eller längd beröra naturmiljövärden i väldigt olika omfattning. Därför är det viktigt att beslutet om betydande miljöpåverkan görs noggrant, men också att Ei har möjlighet att faktiskt föreskriva de villkor som krävs till skydd för naturmiljön i de fall det behövs, se avsnitt 6.2.2. Kraftledningar kan vara väldigt stora ingrepp i miljön och det ska också återspeglas i villkoren i de koncessionsbeslut som meddelas.

Ei har framfört att länsstyrelserna har den ovärderliga lokalkännedom som Ei till stor del förlitar sig på i sina beslut. Enligt nuvarande ordning får länsstyrelserna emellertid agera ombud för den miljöpåverkan som kan uppstå medan Ei står för den objektiva, sammanvägda bedömningen av behovet av ledningen, utformningen, säkerhetsaspekter, miljöpåverkan med mera. Om respektive länsstyrelse skulle hantera miljöprövningen för påverkan inom det egna ansvarsområdet finns det enligt Ei risk att bedömningarna görs olika beroende på län. Att samordna detta skulle kräva ett nytt regelverk och system, vilket knappast ryms inom utredningens uppdrag. Ett sådant system kommer inte att medföra avsevärda förkortningar av koncessionsprocessen.

Samhällsviktig infrastruktur och helhetsperspektiv

En annan fråga är vilken myndighet som är mest lämpad att väga regionala intressen mot nationella. Många ledningar sträcker sig över flera län och det är inte säkert att en ledning av stort nationellt intresse tillför någon nytta alls lokalt eller regionalt där den passerar. Ei bör, som central myndighet, ha bättre förutsättningar att se till det nationella intresset än de regionala myndigheterna. Alternativt skulle elnät klassas som en A-verksamhet om ledningen går genom flera län och att det i så fall är MMD som skulle vara första prövningsinstans.

Kraftledning har en grundläggande och avgörande betydelse för ett väl fungerande samhälle. Elnätets betydelse som samhällsviktig infrastruktur kan inte nog understrykas. Kraftledning kan därför inte jämföras med annan miljöfarlig verksamhet som prövas enligt miljöbalken. Vid prövningen av nätkoncession för linje kan lokala intressen få stå tillbaka för nationella intressen. Behovet av till exempel förstärkt överföringskapacitet på transmissionsnättnivå mellan olika landsdelar kan ha stor miljöpåverkan men begränsad lokal nytta. Vid prövningen av en koncessionsansökan behövs därför ett helhetsperspektiv för hela sträckningen som ser till vad som är bäst för samhället som sådant vad avser både den allmänna lämpligheten och ledningens miljöpåverkan. Ei har lång erfarenhet av att pröva både ledningars allmänna lämplighet och påverkan på miljön samt har breda kunskaper om elmarknaden. Ei har således bättre förutsättningar för att göra en sådan helhetsbedömning än vad till exempel en MPD har.

5.3.5 Processuella frågor

Med en övergång till separata miljötillstånd uppstår några processuella frågor som måste lösas. Det är frågorna om forum och överklagbarhet av olika beslut.

Forumfrågan

Genom ändringar i ellagen 2013 beslutar Ei i stort sett om alla nätkoncessioner och flertalet koncessionsbeslut kan överklagas till MMD. Det finns några undantag där beslut eller överprövning sker hos

regeringen. Att regeringen vid en separerad prövning ska pröva samma ärenden som i dag är givet i utredningens direktiv. Däremot är frågan om MMD ska pröva koncessionsbeslut som enbart baseras på allmän lämplighet och sökandens lämplighet. Allmän förvaltningsdomstol, som prövar flertalet av nätmyndighetens övriga beslut, förefaller vara en mer naturlig instans. Det skulle i så fall medföra att koncessionsbeslutet och miljötillståndet vid överklagande hanterades av separata instansordningar oberoende av varandra.

Långa ledningar

Många kraftledningar sträcker sig över flera län. I dag sker prövningen för hela sträckan samlad hos Ei. Med en övergång till en separerad prövning kommer koncessionsbeslutet alltjämt att fattas av Ei och troligen överprövas av Förvaltningsrätten i Linköping. Miljötillståndet kommer dock att fattas av olika MPD och överprövas av olika MMD. Frågan är hur denna uppdelning kan undvikas för ledningar som berör flera MPD. Detta regleras i dag i 5 § förordningen om miljöprövningsdelegationer, enligt vilken ärenden ska prövas av den MPD inom vars prövningsområde verksamheten i huvudsak bedrivs eller avses att bedrivs.

Regeringsärenden

Enligt utredningens direktiv finns det ingen anledning att se över dagens ordning där beslut om eller överprövning av nätkoncessioner i vissa fall sker hos regeringen. Med ett separat beslut om den allmänna lämpligheten bör således regeringen i vissa fall fatta detta beslut eller vara överprövningsinstans. De beslut som berörs är:

- Transmissionsledningar – beslutas av Ei men kan överklagas till regeringen.
- Utlandsförbindelser – beslutas av regeringen efter beredning hos Ei.
- Försvarsmakten – Försvarsmakten kan begära att regeringen prövar en fråga om nätkoncession om frågan har betydelse för försvaret.

En rimlig ordning med separata beslut vore att regeringen även överprövade miljötillstånden för motsvarande ledningar.

Överklagbarhet av olika beslut

En fråga som är värt att granska särskilt noga är vem som ska kunna överklaga de olika besluten om det meddelas en nätkoncession och ett miljötillstånd.

Dagens koncessionsbeslut

Dagens koncessionsbeslut kan överklagas av sökanden och berörda sakägare. Den största gruppen sakägare är de markägare som berörs av ledningen. Övriga sakägare är bland annat berörda kommuner. I vissa fall har ideella organisationer rätt att överklaga. Statliga myndigheter, till exempel länsstyrelser, kan däremot normalt inte överklaga om det inte sker i egenskap av enskild, till exempel markägare.

Separata beslut

Möjligheterna att överklaga miljötillståndet bör rimligen överensstämma med vad som gäller för dagens nätkoncessioner. Om den mer precisa sträckningen, som är prejudicerande för ledningsrättsförfarandet, framgår av koncessionsbeslutet lär kretsen sakägare i koncessionsärendet vara i princip identisk med dagens.

Effekterna av två beslut med många sakägare skulle kunna bli mycket omfattande, eftersom en stor krets då har två möjligheter att överklaga och försöka förhindra att projektet genomförs. Det skulle också innebära en stor administrativ belastning för berörda myndigheter.

5.3.6 Ledningens skydd genom rättskraft och skyddstid

En av de stora fördelarna med en separat prövning vore att frågan om koncessionsbesluts skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken fick en naturlig lösning, eftersom miljötillstånd alltid vinner rättskraft inom miljöbalken. Frågan är vad detta skulle innebära i praktiken och vad som kan uppnås genom andra medel. En nyordning med miljötillstånd som ger rättskraft inom miljöbalken skulle endast gälla nybyggda ledningar, inte de redan befintliga.

Skydd och skyddstid enligt ellagen och miljöbalken

Ett miljötillstånd har, som utgångspunkt, rättskraft inom miljöbalken så länge som tillståndet är giltigt, 24 kap. 1 § MB. Men tillstånden kan antingen omprövas enligt 24 kap. 5 § eller återkallas enligt 24 kap. 3 §. Ett tillstånd kan omprövas efter tio år eller under någon av de andra förutsättningarna som nämns i 24 kap. 5 §. Det finns en begränsning på en sådan omprövning, nämligen att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras, 24 kap. 9 §.

I dag tillämpas miljöbalken parallellt med ellagen, det vill säga om det uppkommer en olägenhet så kan tillsynsmyndigheten med stöd av miljöbalken förelägga nätföretaget att till exempel flytta på ledningen. Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken med tillhörande föreskrifter. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, 26 kap. 1 § MB.

Av detta följer att det kan finnas anledning för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn och meddela förelägganden eller förbud på grund av klagomål. Om ledningen i Döshultsfallet⁷ (se avsnitt 6.3.1) hade haft ett miljötillstånd hade tillståndsmyndigheten kunnat ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 §. En omprövningsprocess kan dock initieras först efter tio år och i praktiken borde det även krävas att det finns någon grund utöver tiden. För att enskilda klagomål angående elektromagnetiska fält ska utgöra en tillräcklig grund bör de vara befogade.

En omprövningsprocess hade därför troligen inte initierats lika lätt som tillsynen om situationen i Döshult hade uppstått och det hade funnits ett miljötillstånd. Men om en omprövning hade skett hade den varit begränsad enligt 24 kap. 9 §. Det är därför osäkert om en omprövning hade kunnat sluta med att ledningen måste flyttas. Med en ordning där kraftledningar kräver miljötillstånd är det troligen länsstyrelsen som ska initiera en omprövningsprocess. Den som är berörd har rätt att överklaga ett beslut av myndigheten att

⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål nr M 4127-10.

inte initiera en omprövning eller en återkallelse av tillstånd, 16 kap. 12 § MB och MÖD 2011:46.⁸

Om ledningen har miljötillstånd är det därför ett starkare skydd än om ledningen inte har något miljötillstånd, även om miljötillståndet kan omprövas efter tio år. En omprövningsprocess är begränsad enligt ovan och torde inte bli en vanlig väg att gå. Processen är svårare att initiera än ett tillsynsärende och länsstyrelserna skulle knappast lägga ner resurser på ett omprövningsärende i onödan.

Det faktum att det är MÖD som sätter praxis kan tala för att miljötillstånd är den bästa vägen att gå. Det borde inte bli så stor skillnad om MMD är första instans, förutom att elledningarna får tillstånd med rättskraft inom miljöbalken och blir svårare att angripa, även om möjlighet till omprövning finns. Om det sker en miljöprövning enligt miljöbalken kommer också risken för senare problem att minimeras.

5.3.7 Miljökrav avseende löpande underhåll

Något bör även sägas om miljökrav avseende löpande underhåll.

MÖD har uttalat⁹ att koncessionsprövningen främst är inriktad på lokaliseringen av ledningen och dess huvudsakliga utformning. Det är inte möjligt att i koncessionsprövningen förutse omfattning och inriktning av de underhållsåtgärder som kan komma att aktualiseras under den sökta koncessionstiden. Eftersom själva miljöprövningen av dessa underhållsåtgärder inte ska ske i koncessionsbeslutet, utan i eventuella kommande prövningar, är inte kravet på utredning nu lika stort som vid de kommande prövningarna. Däremot måste utredningen och nätföretagets uppgifter och åtaganden vara så detaljerade och av sådan omfattning att det är möjligt att ge tillstånd till ledningen med den aktuella lokaliseringen och huvudsakliga utformningen samt att föreskriva ett allmänt villkor. Enligt nuvarande praxis ska påverkan vid drift och underhåll hanteras med stöd av 12 kap. 6 § MB. Det innebär att det kan föreskrivas försiktighetsmått men inte villkor.

⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 december 2011 i mål nr M 2554-11.

⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2017 i mål nr M 9917-16.

5.3.8 Hur en separat miljöprövning skulle påverka berörda myndigheter

Effekterna på berörda myndigheter varierar förmodligen stort. Här tar vi upp några av dem. Ytterligare konsekvenser redovisas i kapitel 10.

Förutsättningarna för Ei att göra en samlad bedömning

I kommittédirektivet till utredningen konstateras att Ei har en blandning av uppgifter som bland annat inkluderar marknadsfrågor, konsumentfrågor osv. Det anges även att koncessionsfrågorna har en svagare anknytning till de andra frågorna som Ei hanterar. Ei har på grund av dessa skrivningar för utredningen framhållit att koncessionsprövningen också har ett samband med flera av de verksamheter som Ei har. Det pågår för närvarande ett internt utvecklingsarbete som syftar till att knyta Ei:s hantering av koncessionsfrågor närmare Ei:s övriga verksamhet, såsom gränsöverskridande handel, frågor om kapacitet och flexibilitet samt samhällsekonomisk helhetsbedömning. Vi har därutöver fått information om att Ei under de senaste åren har arbetat med att på olika sätt utveckla koncessionsverksamheten. Verksamheten har renodlats och fått mer resurser med relevant kompetens inom främst miljörett, teknik och ekonomi, handläggningen har digitaliserats och en processöversyn har gjorts. Effekterna är en snabbare och bättre samordnad process med en förbättrad miljöprövning.

Samordning

En övergång till en separat miljöprövning kan både främja och motverka en bättre samordning, beroende på vilket hänseende som åsyftas. En sammanhållen miljöprövning lär underlätta samordningen inom det enskilda projektet, men en uppdelning av prövningen på flera MPD lär försvåra möjligheten att prioritera mellan ett företags olika ansökningar. I dag kan detta ske samlat hos Ei. I dag kan Ei:s beslut överklagas till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, vars beslut i sin tur kan överklagas till MÖD.

Ett beslut från en MPD skulle komma att överklagas till respektive MMD. Samtliga domar från MMD kan överklagas till MÖD, som är samma för hela Sverige. Beslut och domar från underinstanser skulle således bli något svårare att samordna, men praxisbildningen skulle ske på samma sätt som i dag.

5.4 Möjligheten att bygga ledningar med stöd av nätkoncession för område bör utökas

Vi tycker 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 koncessionsprocesser 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. Med denna ordning ska ledningar på samma spänningsnivå i ökad utsträckning prövas på ett likartat sätt. Ändringarna innebär också att reglerna om nätkoncession, reglering och redovisning kan utformas på var för sig ändamålsenliga sätt utan att direkt påverka varandra.

Det går generellt sett betydligt snabbare att få nödvändiga tillstånd för att få bygga en ledning med stöd av nätkoncession för område än för nätkoncession för linje, se det underlag som presenteras i avsnitt 5.3.2. På grund av hur nätet är uppbyggt finns det emellertid ingen enhetlig gräns för när en mer omfattande prövning sker. Inom tämligen stora geografiska områden kan nätägarna numera bygga ledningar på 30–50 kV med stöd av nätkoncession för område, medan det i andra delar av landet finns ledningar på 20 kV eller ännu lägre spänningsnivåer som kräver nätkoncession för linje, eftersom de går in på en annan nätägares område.

Vi har övervägt om det innebär att det är ett problem att ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för område inte omfattas av någon miljöprövning enligt ellagen, till exempel krav på MKB för hela sträckan, utan endast av miljöbalkens allmänna bestämmelser. Vår bedömning är att så inte är fallet. Nätföretagen måste alltid sträva efter en god dialog med berörda markägare och med de myndigheter som har ansvar för känsliga områden med särskilda restriktioner. På flera håll i landet har nätkoncession för område beviljats för spänningsnivåer upp till 30–70 kV inklusive luftledningar. Detta gäller även områden med känsliga natur- och kulturmiljöer. Det som framkommit i utredningen tyder på att de prövningar och bedömningar som kan behövas enligt miljöbalken är tillräckliga.

5.4.1 Regionnät bör kunna byggas med stöd av nätkoncession för område

Förslag: Utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område.

Nätkoncessioner för område som avser regionnät ska inte omfattas av ett lika starkt legalt monopol som nätkoncessioner för område som avser lokalnät.

Nätkoncession för lokalnätsområden har under de senaste decennierna regelmässigt meddelats för 20 kV. Nivån 20 kV verkar ha satts utifrån det faktum att det var den högsta spänningsnivå som lokalnäten i någon större utsträckning använde. På några håll i landet har dock nätkoncession för område beviljats för spänningsnivåer upp till 30–70 kV inklusive luftledningar. Detta gäller även områden med känsliga natur- och kulturmiljöer, bland annat hela Gotland (70 kV) och stora delar av Jämtlands län (40 kV). Vårt förslag möjliggör att fler ledningar inom samma spänningsintervall ska kunna byggas med stöd av nätkoncession för område. Det underlättar snabbare anslutningar, till exempel av decentraliserad elproduktion. Däremot bör ledningar på högre spänningsnivåer, till exempel 130 kV, prövas enligt reglerna för nätkoncession för linje. För ledningar, som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kV, föreslår vi ett skydd mot ingripande med stöd av miljöbalken, se avsnitt 6.3.1. Ett sådant skydd mot ingripande är inte lämpligt att ge ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för område

Indelningen i region- och lokalnät utgör i många fall ett hinder för spänningshöjning av nätkoncessionsområden, eftersom det är olika företag som äger lokalnäten (0–20 kV) och regionnäten (30–130 kV) inom ett geografiskt område.

När nätmyndigheten beslutar om högsta tillåtna spänning för en nätkoncession för område ska fyra omständigheter särskilt beaktas enligt 2 kap. 2 § andra stycket ellagen, nämligen

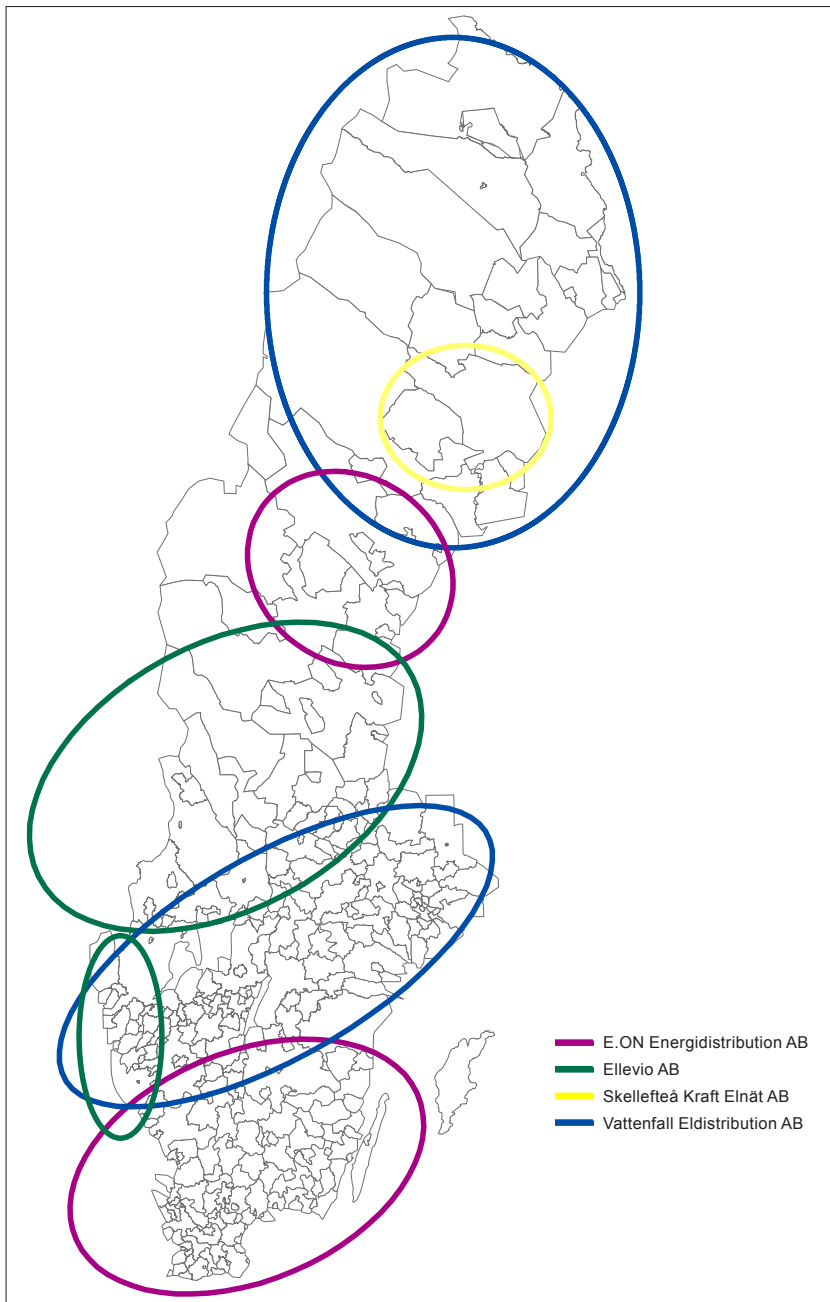
1. den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet
2. inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av nätet
3. säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet
4. konsekvenser för berörda kunder.

En spänningshöjning av nätkoncessionen för område hindras oftast av att det vore samhällsekonomiskt olönsamt att tillåta lokalnätsägaren att med stöd av nätkoncessionen för område bygga ledningar på samma spänningsnivå som det befintliga regionnätet. Eftersom innehavaren av en nätkoncession för område kan bygga ledningar utan att den allmänna lämpligheten för enskilda sträckningar prövas, skulle en spänningshöjning innebära att parallella nät kan byggas. Dagens regelverk medger inte heller att innehavaren av regionnätet kan beviljas nätkoncession för område för spänningsnivåer över den högsta tillåtna spänningen för nätkoncessionen för område.

En konsekvens av dagens förhållande är att utbyggnaden av nätet på spänningsnivåer över 20 kV i många fall måste ske med nätkoncession för linje. En fullständig koncessionsansökan med MKB måste därmed tas fram och prövas även när det inte kan motiveras av ledningens inverkan på miljön eller att säkerställa en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet. Av de koncessionsbeslut vi granskat framgår till exempel att en noggrann miljöprövning har skett av ledningar på 40 kV som inte har ansetts ha betydande miljöpåverkan, se avsnitt 6.2.

Syftet med vårt förslag är att underlätta utbyggnaden av elnätet på spänningsnivåer över 20 kV genom att på ett effektivt sätt minska behovet av tidskrävande koncessionsprocesser 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. Vi föreslår därför att det även ska vara möjligt att besluta om en lägsta tillåtna spänning för en nätkoncession för område. Med denna ordning kan ledningar på samma spänningsnivå i ökad utsträckning prövas på ett likartat sätt och i ökad utsträckning möjliggöra att ledningar på samma spänningsnivå prövas på samma sätt oavsett var de byggs i landet.

Figur 5.1 Schematisk bild över hur regionnätledningarna i Sverige är fördelade per nätföretag



Källa: Ei.

Prövningsordning i våra grannländer

Vi har studerat prövningsordningen i några grannländer, se bilaga 2. I Danmark byggs distributionsnäten (60/50 och 20/10 kV) ut med stöd av nätkoncession för område. I Finland krävs nätkoncession för linje för transmissionsnät och regionala nät med en spänningsnivå på eller över 110 kV. Båda dessa länder synes således ha ett system i linje med vårt förslag. I Norge krävs däremot nätkoncession för linje för anläggningar på mer än 22 kV. Om spänningen är lägre än 132 kV eller ledningen är kortare än 15 km behöver dock ingen samhällsekonomisk analys genomföras.

Koncession för område för regionnät i Sverige

Figur 5.1 ger en schematisk bild över hur regionnätledningarna i Sverige är fördelade per nätföretag. Den geografiska överlappningen skulle vara väsentligt mindre om kartan ritas per spänningsnivå. För att se hur de potentiella nätkoncessionerna för område på regionnät-nivå för de tre största nätföretagen Ellevio, Eon och Vattenfall förhåller sig till nätkoncession för område på lokalnät-nivå, kan kartan jämföras med figur 7.2 i avsnitt 7.4.

Nätmyndighetens bedömning

När en ansökan om ett regionnätsområde ska bedömas ska nätmyndigheten beakta de fyra omständigheterna enligt 2 kap. 2 § andra stycket ellagen och det sökta områdets lämplighet enligt 2 kap. 9 §.

Koncessionsområdets lämplighet

Nätmyndigheten måste ta ställning till det sökta koncessionsområdets lämplighet, 2 kap. 9 § ellagen. I bedömningen bör nätmyndigheten ta hänsyn till den sökandes förmåga att under överskådlig tid driva och utveckla ett sammanhållet nät inom det sökta spänningsintervallet. Det är därmed inte givet att gränserna för ett område som avser regionnät överensstämmer med gränserna för underliggande lokalnätsområden.

Det spänningsmässigt överliggande koncessionsområdet ska således inte behöva ha samma gränser och innehavare som det underliggande.

Däremot ska koncessionsområdena inte få överlappa varandra spänningsmässigt inom samma geografiska område. Spänningsnivån måste vara densamma för hela koncessionsområdet, se 2 kap. 2 § andra stycket ”en högsta spänning”, men det finns inget hinder mot att skilja den högsta tillåtna spänningen mellan olika tekniker. I några stadsområden är det i dag tillåtet med en högre spänning för markkabel än för luftledning, till exempel Stockholm (33 kV luftledning och 110 kV markkabel).

Inverkan på miljön

När en ledning byggs med stöd av en nätkoncession för område sker ingen särskild prövning hos nätmyndigheten. Det finns i ellagen inget krav på att en MKB ska upprättas i fråga om en sådan ledning. Det kan visserligen krävas att en MKB upprättas i samband med en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Sådant samråd förutsätter emellertid bland annat att byggandet av ledningen kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. En högre spänningsgräns för en nätkoncession för område kan alltså medföra att ledningar, som i andra fall kräver nätkoncession för linje och att en MKB upprättas, kan byggas efter en något mindre ingående miljöprövning. Nätmyndigheten ska därför vid ett beslut om högsta tillåtna spänning beakta inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av ledningsnätet inom en nätkoncession för område (prop. 2012/13:70 s. 40 f.). Med en högre spänning är det troligt att opåverkad mark kommer att tas i anspråk i större utsträckning, bland annat genom krav på trädsäkring. I ett sådant fall kan behovet av till exempel en alternativutredning vara större och att miljöprövningen bör vara mer omfattande än samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Skillnaden i tekniskt utförande är dock inte så stor mellan luftledningar på 20 och 40 kV.

Enligt den prövningsordning som gällde till 2013 prövade regeringen överklagade koncessionsbeslut. Några av dessa beslut avsåg högsta tillåtna spänning för koncessionsområden. Regeringen fastställde nätmyndighetens beslut att bevilja Jämtkraft Elnät AB nätkoncession för område på 40 kV.¹⁰ Jämtkraft hade ansökt om en spänningsnivå på 130 kV. Regeringen fann att prövningen av sådana ledningar

¹⁰ Se regeringens beslut den 22 juni 2005 i ärende M2005/181/E (Energimyndighetens diarienumr 9323-96-160).

bör tillgodoses genom ellagens bestämmelser och inte genom att särskilda villkor utformas för nätkoncession för område. Miljöskäl utgör därför troligen ett hinder för att bevilja nätkoncessioner på 130 kV. Regeringen fastställde senare även en spänningsnivå på 40 kV för Mälarenergi Elnät AB.¹¹

Nätmyndigheten har därefter meddelat ytterligare några nätkoncessioner för område på 40 kV eller högre. Ett beslut är på 70 kV och avser Gotland. Det är taget av nätmyndigheten och inte överprövat. Det är därför vanskligt att dra långtgående slutsatser av beslutet. Kontakter med Länsstyrelsen i Gotlands län synes dock visa att nätutbyggnaden på Gotland fungerar väl ur miljösynpunkt.

Vår slutsats är att det lär vara svårt att av enbart miljöskäl neka en spänningsnivå på 40–50 kV för ett koncessionsområde, givet den tillämpning som har varit under de senaste åren.

Vi har i detta sammanhang även tänkt på markägarperspektivet. Vår bedömning är att markägarskyddet kommer att vara fullgott även om regionnätet delvis tillåts byggas ut med stöd av nätkoncession för område. För det fall ledningsrätt aktualiseras kommer lantmäterimyndigheten att behöva göra en bedömning om ändamålet med ledningen lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som ledningsrätten kan medföra, 6 § ledningsrättslagen. De hårdare kraven på trädssäkring gäller samtliga luftledningar över 25 kV oavsett koncessionsform.¹² En mer flexibel utbyggnad av regionnätet har potential att minska den osäkerhet för markägare som en lång samråds- och tillståndsprocess med flera ledningssträckningar kan ge upphov till.

Vi ser med hänsyn till ovanstående inget generellt hinder ur miljösynpunkt att införa ett system med nätkoncessioner för regionnätsområde på spänningsnivåer kring 30–50 kV. Den faktiska tillämpningen ankommer det sedan på nätmyndigheten att göra.

¹¹ Se regeringens beslut den 24 februari 2011 i ärende N2007/236/E (E:s diariennr 2008-100130).

¹² 5 kap. 1 § Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2013:1) och allmänna råd om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet.

Behov och samhällsekonomiskt motiverad nätutbyggnad

Det främsta hindret mot att bevilja en spänningsnivå på 30–50 kV för ett koncessionsområde lär vara att sökanden inte har ett behov av ett sammanhållet nät på den sökta spänningsnivån eller att ett annat nätföretag redan har ledningar på den spänningsnivån. I förarbetena (prop. 2012/13:70 s. 41) behandlas kriteriet om en samhällsekonomiskt motiverad nätutbyggnad utifrån dagens situation. Regelns syfte är att motverka att lokalnätsföretag bygger ut sitt ledningsnät till högre spänningsnivåer parallellt med befintliga regionledningar. Detta argument är inte relevant för nätkoncessioner för regionnätsområden. Snarare handlar det om vilket behov det finns att pröva om en enskild ledning är lämplig ur allmän synpunkt för att undvika att det byggs ledningar som är samhällsekonomiskt olönsamma, se även avsnitt 6.2.1. Enligt förarbetena till ellagen (prop. 1996/97:136 s. 123) syftar prövningen främst till att hindra att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man. Nätmyndigheten ska därför vid ett beslut om högsta tillåtna spänning beakta den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet och säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet.

Ellagen innehåller samtidigt flera krav som nätföretaget måste uppfylla. Några av kraven som har särskild påverkan på nätutbyggnaden är anslutningsskyldigheten (3 kap. 6–7 §§) och funktionskravet på leveranssäkerhet (3 kap. 9–9 a §§). Dessa krav får större betydelse på lägre nätnivåer än högre. Många ledningar som byggs på 30–50 kV lär således behövas för att uppfylla legala krav oavsett om anläggningen i sig är samhällsekonomiskt lönsam eller inte. För dessa ledningar saknar bedömningen därmed i hög utsträckning betydelse.

För de ledningar som inte kan motiveras av legala krav skulle en utbliven prövning av allmän lämplighet innebära en ökad risk för ett överstarkt nät, det vill säga att onödiga ledningar byggs. Vår bedömning är att den ökade risken inte står i proportion till behovet av en effektiv process för nätutbyggnad på lägre spänningsnivåer och den merkostnad som enskilda prövningar av nätkoncessioner för linje innebär för nätföretag, myndigheter och kunder. Det finns även en sanktionsmöjlighet inbyggd i regleringen genom att onödiga ledningar som huvudregel inte ska ingå i nätföretagets intäktsram, se 5 kap. 7 § ellagen.

Konsekvenser för andra nätföretag

En annan viktig aspekt att beakta är att det kommer att bli svårare för de nätföretag som innehar koncession för underliggande lokalnätsområden att få höjd spänning för dessa lokalnätsområden eller möjlighet att själva ansöka om nätkoncession för regionnätsområde. Nätmyndigheten måste därför ta hänsyn till berörda lokalnätsföretags behov av att bygga nät på högre spänningsnivåer. En nätkoncession för ett regionnätsområde bör därför endast meddelas för ett område om det sökande nätföretaget redan har ett utbyggt nät i inom det sökta spänningsintervallet. Det befintliga regionnätet skulle i det fallet troligen redan i dag vara ett hinder för att höja den högsta tillåtna spänningen för lokalnätsområdet.

Nätmyndigheten måste också beakta att flera nätföretag kan ha relativt utbyggda regionnät inom samma område. Det skulle i det fallet innebära en avsevärd fördel för ett av dessa företag att få nätkoncession för regionnätsområde, eftersom nätföretaget då kan bygga ut sitt nät utan att behöva ansöka om nätkoncession för linje. Eftersom regionnätsstrukturen är olika i olika delar i landet är det troligt att det inte kommer att vara lämpligt att dela in hela Sverige i regionnätsområden.

Skydd för det legala monopolet

En nätkoncession för område innebär med gällande regelverk ett starkt legalt monopol. Det krävs särskilda skäl för att meddela en nätkoncession för linje för en ledning som är avsedd för spänning som ryms inom högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen, 2 kap. 7 § ellagen. Vill någon ansluta en elektrisk anläggning till en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje i stället för till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession för område, får den som har nätkoncessionen för linje göra anslutningen endast efter medgivande av den som har nätkoncession för området. Om sådant medgivande inte lämnas, får nätmyndigheten, om det finns särskilda skäl, meddela tillstånd till anslutningen, 3 kap. 8 § ellagen.

Det skydd som följer av 2 kap. 7 § och 3 kap. 8 § ellagen är väl motiverat när områdena endast avser lokalnät. Om reglerna även skulle gälla för regionnätsområdena skulle det däremot innebära ett

väsentligt starkare monopol än i dag när regionnätet uteslutande drivs av nätkoncession för linje. En sådan förändring kan få långtgående konsekvenser för vissa aktörer, till exempel andra regionnätsföretag som har enstaka ledningar inom området eller vid anslutning av större anläggningar på regionnätetsnivå där det i dag råder en viss konkurrensutsättning avseende anslutningsledningen. Ett vindkraftsföretag kan till exempel välja att själv ansöka om nätkoncession. Vi bedömer därför att det skydd för det legala monopolet som följer av 2 kap. 7 § och 3 kap. 8 § ellagen även fortsättningsvis endast bör avse nätkoncessioner för område som avser lokalnät.

Med denna lösning begränsas påverkan på de befintliga regionnätetslinjer inom regionnätetsområdet som ägs av andra nätföretag än innehavaren av regionnätetsområdet. De har samma möjlighet att bygga ut nätet och ansluta kunder som tidigare. Skillnaden ligger i möjligheten att snabbt kunna bygga ut nätet vid behov.

Övriga bestämmelser

Om någon söker nätkoncession för linje för att bygga en ledning inom ett regionnätetsområde ska nätmyndigheten pröva om ledningen är lämplig ur allmän synpunkt. För att kunna göra den bedömningen behöver nätmyndigheten veta vilka ledningar som finns inom regionnätetsområdet. Det finns redan i dag en bestämmelse om att innehavaren av en nätkoncession för område ska anmäla de ledningar med en högre spänning än 20 kV som nätkoncessionshavaren har byggt inom området, 2 kap. 16 c § ellagen. Anmälan ska göras senast sex månader efter det att ledningen färdigställts. Denna bestämmelse kommer således att vara tillämplig på ledningar som byggs med stöd av en nätkoncession för regionnätetsområde.

En regionnätetsledning som en nätkoncessionshavare använder med stöd av nätkoncession för område ska redovisas tillsammans med nätkoncessionshavarens nätkoncessioner för linje och omfattas av samma tariffregler som gäller för regionledningar.

Sedan 2013 gäller en nätkoncession för område tills vidare utan bestämmelser om omprövning. Vårt förslag är att detta även ska gälla för områden som avser regionnät. Ett problem vid omprövning av en nätkoncession för område är att innehavet av de fysiska anläggningarna inte är kopplade till koncessionsinnehav. En nätkoncession

krävs för att bygga och använda starkströmsledningar, men inte för att inneha dem. Därmed är det svårt att se nyttan med att ompröva en nätkoncession för område oavsett spänningsnivå, eftersom ett avslag av en förlängd koncessionstid inte innebär att nätet kan överlåtas till någon annan. För detta finns i stället ett särskilt regelverk i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar. Vidare minskar behovet av omprövning genom det svaga legala monopoliet för regionnätsområden.

5.4.2 Vissa ledningar inom lokalnätsområden bör redovisas som regionnät

Förslag: Vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska redovisas som regionnät.

Vi föreslår att kopplingen mellan koncessionsform och hur en ledning ska redovisas ändras på så sätt att vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska redovisas som regionnät om ledningarna används av samma nätföretag, det vill säga samma juridiska person, som innehar nätkoncessionen för lokalnätsområdet men med regionnätetsfunktion.

Den föreslagna ändringen gör det möjligt att höja högsta tillåtna spänning för ett lokalnätsområde utan att det påverkar tariffsättningen på regionnätet i de fall det är samma nätföretag som äger både regionnätetsledningen och lokalnätet inom koncessionsområdet. Enligt gällande regelverk måste alla ledningar inom gränserna och spänningsnivån för den egna nätkoncessionen för lokalnätsområde redovisas som lokalnät. Tariffsättningen följer i dessa fall alltid koncessionsform utan hänsyn till ledningens funktion.

Om ett nätföretag skulle ansöka om en ny nätkoncession för linje för en ledning som skulle kunna hanteras inom ramen för samma företags nätkoncession för lokalnätsområde skulle den nya ansökan avslås på grund av att nätkoncessionen för linje inte behövs.¹³

Konsekvensen är att en utbyggnad av regionnätet som ryms inom lokalnätsområdet, till exempel för att ansluta en större elanvändare, med dagens regler kommer att bekostas av lokalnätskunderna i stället för regionnätets kunderna som faktiskt använder ledningen. Detta även

¹³ Se regeringens beslut den 24 februari 2011 i ärende N2007/228/E (Ei:s diarienumr 2008-100055).

om lokalnätet inte är anslutet till den aktuella regionnätledning. Om de befintliga nätkoncessionerna för linje som ryms inom områdesspänningen anses absorberas av nätkoncessionen för lokalnätområdet, ska de kunder som är anslutna på de regionnätledningarna tariffas som lokalnät-kunder och vara med och bekosta lokalnätet i stället för det regionnät som de är anslutna till.

Genom att underlätta spänningshöjningar av lokalnätområden kan fler ledningar komma att omfattas av nätkoncession för område i stället för linje, vilket innebär en förenklad tillståndsprocess. En sådan ändring underlättar också ett införande av regler om återkallelse av nätkoncessioner för linje som omfattas av nätkoncession för område (absorption), se avsnitt 4.5.3.

Kostnaderna för kunderna bör bli oförändrade, eftersom tarifferna inte påverkas av förändringen. Syftet är att regionnät-kunderna ska fortsätta att betala för de ledningar de är anslutna till – regionnätet – även om dessa delvis omfattas av nätkoncession för lokalnätområde. Den totala intäktsramen för hela nätföretaget förblir densamma.

Ett liknande förslag lämnades av Energinätsutredningen (SOU 2009:48 s. 126 ff.). Syftet med det förslaget var att möjliggöra att ledningar som utgör en funktionell enhet för regionnätverksamhet, men som omfattades av nätkoncession för område, skulle kunna redovisas sammanlagt så att redovisningen kom att utgöra underlag för en enhetlig nättariff på regionnät-nivå. Det angavs också att nätmyndigheten vid beslut borde beakta risken för att en del av de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamhet i området överförs på kunder i andra koncessionsområden via regionnätstarifferna. Detta förslag genomfördes dock inte, se prop. 2014/15:56 s. 14:

Regeringen gör följande bedömning av Energinätsutredningens övriga förslag i de delar som behandlas i denna proposition. Det gäller förslag om att utöka möjligheten för en innehavare av nätkoncession för område och nätkoncession för linje att ha en samlad redovisning för dessa koncessioner samt om att införa en möjlighet för en innehavare av nätkoncession för linje och nätkoncession för område att ha en samlad redovisning av nätkoncessionen för linje med vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för område.

Regeringen bedömer att nämnda förslag avser reglering av situationer som endast i undantagsfall kan bli aktuella. Ett genomförande av förslagen innebär även att kunder som hamnar i en ny redovisningsenhet riskerar att få höjda elnätsavgifter, vilket även Fiskeriverket och SKGS lyft fram. Regeringen konstaterar i likhet med Näringslivets Regelnämnd

att frågan om hur den föreslagna regleringen kommer att påverka enskilda kunders elnätsavgifter inte behandlas i utredningen. Eventuellt kan nya anslutningar på berörda ledningar även påverka vilken redovisningsenhet som ledningar fortsättningsvis bör tillhöra, vilket kan leda till att ledningarna på nytt ska byta redovisningsenhet. Därmed blir det fråga om en mer komplicerad tillsyn för Energimarknadsinspektionen.

Sammanfattningsvis finner regeringen att det saknas starka skäl för att genomföra Energiutredningens förslag i dessa delar samt att det saknas analyser av hur förslagen skulle påverka enskilda kunders elnätsavgifter. Regeringen anser därför att Energinätsutredningens förslag i dessa delar inte bör genomföras.

Utredningen ser inte att enskilda kunder riskerar att påverkas negativt. Den risken lär främst uppstå om en kund som är ansluten till regionnätet flyttas över till lokalnätet och därmed ska betala för en ytterligare nätnivå. Det är för att undvika den situationen i samband med en höjning av ett områdes högsta tillåtna spänning som utredningen lämnar sitt förslag.

Redovisning av vissa linjer tillsammans med lokalnätsområde sker enligt gällande regler utan föregående prövning av nätmyndigheten. Vi föreslår ingen annan ordning för ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde men som ska redovisas som regionnät.

5.4.3 Ett nätföretag bör få låta andra nätföretag bygga ledningar inom lokalnätsområde

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

Vi föreslår att en innehavare av nätkoncession för ett lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom det område och den spänningsnivå som gäller för området. Då behövs inte nätkoncession för linje för enstaka ledningar som nätföretagen bygger på de spänningsnivåer där utbyggnaden vanligtvis kan ske med stöd av nätkoncession för lokalnätsområde.

Utgångspunkten för förslaget är att innehavaren av nätkoncessionen för ett lokalnätsområde bör få förfoga över sitt legala monopol, så länge som det är förenligt med en rationell nätutbyggnad och kundernas intressen. Ett nätföretag som behöver bygga en ledning

inom ett annat nätföretags lokalnätsområde tvingas i dag söka nät-koncession för linje för en ledning på en spänningsnivå som lokal-nätsföretagen regelmässigt kan bygga utan särskilt tillstånd från nät-myndigheten. Om en annan nätägare enligt förslaget får tillåtelse att bygga en ledning bör ledningen anses ingå i det koncessionerade och reglerade nätet för det nätföretag som bygger ledningen och med den funktion som ledningen ska ha.

De ledningar som huvudsakligen kan bli aktuella är förmodligen kortare sträckor som ett nätföretag behöver gå in på ett annat nät-företags område. Vi föreslår dock ingen sådan begränsning i bestä-melsen. Det lär vara förhållandevis ovanligt att en innehavare av ett lokalnätsområde frivilligt skulle vilja ge avkall på sitt legala monopol i någon nämnvärd utsträckning. Om båda nätföretagen i några fall finner det lämpligt att det andra nätföretaget drar en ledning en längre sträcka genom området ser vi inga problem i det. I det fallet är det bättre att gränsen mellan koncessionsområdena ändras. Vi föreslår ökade möjligheter till detta genom delöverlåtelse, se avsnitt 4.5.2.

Om innehavaren av lokalnätsområdet inte ger det andra nätföre-taget tillåtelse att bygga ledningen får nätföretaget, precis som i dag, ansöka om nätkoncession för linje. Ansökan bör då avse en funktionell teknisk anläggning, det vill säga vanligtvis inte en ledning som slutar exakt i gränsen mellan koncessionsområdena.

5.5 Reglerna om markåtkomst och ledningsrätt bör ändras för att förkorta processen

Vi lämnar i detta avsnitt flera förslag för att underlätta projektering och bättre samordna koncessionsförfarandet med ledningsrättsförfaran-det. Länsstyrelsen bör genom ett särskilt beslut om projekterings-tillstånd kunna ge marktillträde för att bättre specificera sträckningen (undersökningstillstånd). Det bör också tydligt framgå av ellagen att undersökningar för att specificera ledningssträckningen inte är kon-cessionspliktig verksamhet.

Detta möjliggör att en bättre specificerad sträckning kan fast-ställas i koncessionsbeslutet och skapar förutsättningar för kortare handläggningstider hos lantmäterimyndigheten. Viktigt är också att en dialog förs mellan nätmyndigheten och lantmäterimyndigheten så att koncessionsbesluten har ett innehåll och ett tekniskt format som

underlättar ledningsrättsförfarandet. Förslaget tar hand om två problem som finns i dag, nämligen marktillträde för projektering samt koncessionsbeslut som inte är tillräckligt precisa för att kunna ligga till grund för beslut om ledningsrätt.

Vi föreslår även ett tillägg i ledningsrättslagen så att nätmyndighetens medgivande att inleda en ledningsförrättning får begränsas till att endast avse vissa delar av förrättningen under förutsättning att nätkoncession ännu inte har meddelats.

Vi vill här även lyfta några aspekter hänförliga till lantmäterimyndigheterna som i stor utsträckning påverkar utbyggnaden av elnätet. Det råder sedan lång tid brist på lantmätare. Genom en ändring i ledningsrättslagen som trädde i kraft 2016 ska dessutom prioritet i verksamheten ges för ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät, det vill säga bredband. Sammantaget leder detta till en ansträngd situation för övriga ledningsrättsärenden. Vi ser ingen hållbar lösning i att föreslå prioritet för ytterligare ärenden, men vill betona vikten av en långsiktigt fungerande lantmäteriverksamhet som har kapacitet att hantera viktiga projekt inom befintliga rutiner.

5.5.1 Länsstyrelsen bör få besluta om marktillträde

Förslag: Om någon avser att bygga en ledning med stöd av nätkoncession ska länsstyrelsen få besluta om rätt att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön.

För att få ett enkelt och tydligt förfarande föreslår vi att det i ellagen förs in en bestämmelse att 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 får på miljön. Förslaget är oberoende av om ledningen ska byggas med stöd av nätkoncession för linje eller område. Om ledningen ska byggas med stöd av nätkoncession för linje bör tillträdet ske i så god tid så att nätföretaget har möjlighet att precisera ledningssträckningen i ansökan efter markundersökningarna.

Om markåtkomsten är tänkt att säkras med hjälp av ledningsrätt underlättas förrättningsprocessen av ett tydligt kartunderlag med vars hjälp ledningens sträckning och behovet av mark kan preciseras. Vi vill därför påtala vikten av att en dialog förs mellan nätmyndigheten och lantmäterimyndigheten så att koncessionsbesluten har ett innehåll och tekniskt format, till exempel filformat för digitala kartor, som underlättar ledningsrättsförfarandet. En precisering av koncessionsbeslutet kan minska tidsåtgången i förrättningen. Ett tydligare underlag kan förväntas innebära att lantmäterimyndigheternas handläggningstider blir kortare, eftersom moment av intresseavvägningar redan är hanterade i koncessionsprocessen, se även avsnitt 5.7.1. Det är dock det sökande nätföretaget som måste avgöra i vilken utsträckning arbetet för att göra en ytterligare precisering faktiskt ger en tidsvinst. Detta är således en möjlighet och inte ett krav.

En undersökning behövs för att bedöma markens lämplighet vid utbyggnad av elnät. Eftersom en sådan undersökning ofta inte ingår i allemansrätten behövs markägarens tillåtelse. I de flesta fall ger markägaren frivilligt nätföretaget tillträde till marken. Men utan överenskommelse kan det i processen för större ledningar bli problem att precisera sträckningen inför ett koncessionsbeslut om inte nätföretaget har möjlighet till markåtkomst på hela sträckningen för undersökning. En konsekvens av detta blir att nätföretaget har svårt att precisera i vilken sträcka som ledningen ska byggas. Koncessionsbesluten är i dag oftast inte så detaljerade att lantmäterimyndigheten kan undvara en prövning av 6–10 §§ ledningsrättslagen. Bland annat kan olika ledningssträckor inom koncessionsområdet behöva prövas. Beslut om förtida tillträde kan inte ges i en förrättning där oklarheter finns om var ledningen ska förläggas. Ett så pass brett område som vanligtvis anges i koncessionsbeslut är enligt Lantmäteriet inte tillräckligt precist.

För att lösa problemet med markåtkomst används i dag en bestämmelse i 7 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) om undersökning av en fastighet inför en expropriation. För att säkra markåtkomsten för byggnation av ledningen används normalt ledningsrätt i stället för expropriation. Högsta förvaltningsdomstolen¹⁴ har dock i ett antal avgöranden godtagit tillämpningen av 7 kap. 6 § expropriationslagen,

¹⁴ RÅ 2001 ref. 80 och Högsta förvaltningsdomstolens domar den 20 mars 2015 i mål nr 3843-14, 3844-14, 3845-14, 3846-14, 3938-14 och 3939-14 samt den 13 december 2017 i mål nr 3846-17.

trots ovissheten kring vilken lagstiftning som slutligen kommer att användas för markåtkomsten.

Förutom i expropriationslagen finns även i andra lagar bestämmelser som reglerar hur tillträde till annans fastighet kan möjliggöras för undersökning. Sådana bestämmelser finns i 28 kap. 3 § MB och 3 kap. 1 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I dessa lagar framgår att när annan än myndighet ska tillträda en fastighet är det länsstyrelsen som beviljar sådant tillstånd. I fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL), ledningsrättslagen genom hänvisning i 16 § till FBL, väglagen och lagen om byggande av järnväg har myndighet rätt att besiktiga och gå över berörda fastigheter. Det föreligger alltså en skillnad mellan myndigheters lagstadgade rätt att få tillträde till fastigheter inom ramen för myndighetsutövningen, jämfört med de möjligheter som ges efter länsstyrelsens prövning av ärenden om förundersöknings-tillstånd.

Under förutsättning att en ansökan om ledningsrätt har inlämnats till lantmäterimyndigheten kan handläggningen påbörjas sedan koncessionsbeslutet har vunnit laga kraft. Med ovanstående förslag kan lantmäterimyndigheten förses med ett bättre beslutsunderlag avseende ledningens sträckning. Detta bör förbättra förutsättningarna för beslut om så kallat förtida tillträde enligt 25 a § ledningsrättslagen. Med ett beslut om förtida tillträde kan ledningshavaren påbörja byggnationen av ledningen även om beslutet om ledningsrätt inte har vunnit laga kraft. Ett beslut om förtida tillträde kan enbart fattas om koncessionsbeslutet är så precist att ledningens sträckning inte kan ifrågasättas.

Processuella frågor

Med förslaget om markåtkomst genom länsstyrelsens beslut följer några processuella frågor som återfinns i liknande regelverk.

Vi föreslår att Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att beslutet ska kunna genomföras. Liknande bestämmelser finns i 28 kap. 8 § MB, 3 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg och 72 § väglagen.

Länsstyrelsens beslut ska kunna överklagas till regeringen. Det är samma överklagandeordning som följer av 7 kap. 8 § expropriationslagen.

Frågan om ersättning för skada och intrång till följd av ett beslut om detaljprojektering behöver regleras. Enligt liknande bestämmelser i 4 kap. 5 § lagen om byggande av järnväg och 69 § väglagen ska expropriationslagens bestämmelser gälla i tillämpliga delar om inte annat är särskilt föreskrivet. Detta innebär att frågan prövas av MMD, vilket även är fallet enligt 28 kap. 3 § MB. Ordningen enligt expropriationslagen innebär att den som genomför en förundersökning ska ersätta markägaren för dennes rättegångskostnader i MMD vid tvist som avser fråga om ersättning, oavsett utgången i målet. Om regler med motsvarande innehåll som i 7 kap. 6 och 8 §§ expropriationslagen införs i ellagen, bör expropriationslagens bestämmelser, bland annat de särskilda bestämmelserna om rättegångskostnader, bli tillämpliga också vid MMD avseende talan om ersättning för skada och intrång. Tillståndsbeslutet meddelas således av länsstyrelsen och överprövas av regeringen, medan ersättning för skada och intrång till följd av tillståndsbeslutet prövas av MMD som första instans.

Även frågan om säkerhet behöver regleras. Vid beslut enligt 28 kap. 3 § MB får länsstyrelsen kräva att den som ska utföra undersökningen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan arbetet påbörjas. Om säkerhet ställs får länsstyrelsen förordna att arbetena får påbörjas även om beslutet om tillträde överklagas. Bestämmelser om ställande av säkerhet finns även i expropriationslagen. Enligt 7 kap. 7 § tredje stycket expropriationslagen behöver inte staten, kommun, landsting och kommunalförbund ställa säkerhet. Liknande bestämmelser om säkerhet finns inte i lag om byggande av järnväg eller väglagen där det ofta är Trafikverket eller kommun som är sökande. Det är därmed rimligt att reglerna om säkerhet inte gäller för Svenska kraftnät såsom statligt affärsverk.

5.5.2 Vissa arbeten och undersökningar är inte byggande av ledning

Förslag: Arbeten och undersökningar, som enbart sker i syfte att definiera var och hur en ledning ska byggas och vilken påverkan det får på miljön, ska inte anses ingå i byggandet av ledningen.

Enligt ellagen får en starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd. Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen, 2 kap. 1 § ellagen.

För att undvika otydligheter om hur övriga förslag förhåller sig till förbudet mot att börja bygga en ledning utan tillstånd bör ellagen förtydligas. Arbeten och undersökningar, som enbart sker i syfte att definiera var och hur en ledning ska byggas och vilken påverkan det får på miljön, bör inte anses ingå i byggandet av ledningen. Sådana undersökningar kan ske med stöd av en överenskommelse med berörda markägare eller genom beslut av länsstyrelse enligt det förslag som vi lämnar i avsnitt 5.5.1.

Det bör förtydligas att det i många fall inte krävs något tillstånd för att enbart beträda mark. En överenskommelse eller tillstånd tydliggör dock avsikten och vilka åtgärder som får vidtas.

5.5.3 Ledningsrättsförrättningen bör delvis kunna inledas tidigare

Förslag: Nätmyndigheten får lämna ett medgivande till lantmäterimyndigheten att inleda en ledningsrättsförrättning. Medgivandet får begränsas till att endast avse vissa delar av förrättningen.

En ökad möjlighet till delvis parallella processer hos nätmyndigheten och lantmäterimyndigheten skulle kunna förkorta den totala tiden för att få nödvändig markåtkomst för att få bygga en ledning. Det finns redan i dag en möjlighet för nätmyndigheten att medge att ledningsrättsförrättningen får inledas även om nätkoncessionen ännu inte har meddelats. För att öka tillämpningen av den bestämmelsen föreslår vi att nätmyndighetens medgivande ska kunna begränsas till att endast avse vissa delar av förrättningen.

En nätkoncession innefattar frågor om tvångsrätt, eftersom en nätkoncession är prejudicerande för ledningsrätt, 11 och 12 §§ andra stycket ledningsrättslagen. Det normala förfarandet är därför att ledningsrättsförfarandet inleds efter det att nätkoncessionen har meddelats. Ledningsrättsförrättningen får inledas för en ledning för vilken nätkoncession fordras men ännu inte meddelats, om den som har att

meddela nätkoncession medger det, 17 § ledningsrättslagen. Bestämelsen används dock väldigt sällan och att tillämpningen ska vara restriktiv framgår av förarbetena (prop. 1973:157 s. 144 f.):

I paragrafen regleras frågan om medgivande till förrättning som avser koncessionspliktig ledning.

Departementsförslaget bygger på att ledningsrätt inte får upplåtas i fråga om en koncessionspliktig ledning innan koncession föreligger (jfr 11 §). I princip bör koncessionsfrågan vara avgjord innan ledningsförrättning påbörjas. Ledningsrättsärenden kan emellertid ibland vara mycket brådskande. Det kan vara angeläget att det tekniska förberedelsearbetet kan komma i gång snabbt. I åtskilliga fall torde koncessionsmyndigheten ganska snart kunna konstatera, om den begärda koncessionen kan meddelas eller inte. Om risken för avslag i koncessionsärendet på detta sätt bedöms vara liten bör det, som utredningen förordat, vara möjligt att inleda ledningsförrättningen trots att koncessionsbeslut ännu inte föreligger. Uppenbarligen måste emellertid koncessionsmyndigheten i en sådan situation få ett avgörande inflytande på frågan, om ledningsförrättning skall få inledas.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i paragrafen att ledningsförrättning rörande koncessionspliktig ledning får inledas, om den som har att meddela koncession medger det. Härav följer motsatsvis att om sådant medgivande inte föreligger fastighetsbildningsmyndigheten har att avvisa ansökan om ledningsförrättning. Innan sådant beslut meddelas kan fastighetsbildningsmyndigheten med stöd av 4 kap. 9 § FBL jämförd med 16 § departementsförslaget förelägga sökanden att komplettera sin ansökan med koncessionsmyndighetens medgivande.

Medgivande av koncessionsmyndighet måste föreligga också i de fall då sökanden begär förrättning i syfte att ledningsrätt som beviljats för koncessionspliktig ledning skall ändras eller upphävas på grund av väsentligt ändrade förhållanden (jfr 33 §).

Av paragrafen framgår att medgivande från koncessionsmyndigheten måste föreligga om fastighetsbildningsmyndigheten vill utnyttja sin initiativrätt till ledningsförrättning i fråga om koncessionspliktiga ledningar. Däremot fordras inte något medgivande av koncessionsmyndighet när förrättning rör en koncessionerad ledning och endast avser att förvandla ett avtalsservitut eller en nyttjanderättsupplåtelse till ledningsrätt.

Tillämpningen av 17 § ledningsrättslagen har genom åren varit mycket restriktiv. Ledningsrättsförfarandet består dock av flera delmoment i en längre process. Flera av dessa moment skulle med fördel kunna påbörjas tidigt och utföras parallellt med koncessionsprövningen utan att det påverkade en rättssäker prövning av tillträdet till marken. Syftet med förslaget är att möjliggöra att nätmyndigheten beviljar med-

givande i betydligt fler fall än som hittills varit fallet. Denna hantering bör på ett effektivt sätt kunna samordnas med handläggningen av de berörda koncessionsansökningarna.

Nätmyndigheten bör föra en fortsatt dialog med Lantmäteriet om vilka delar av ledningsrättsförrättningen som kan inledas tidigare. Exempel på ett moment som kan påbörjas är arkivutredning i syfte att utreda sakägarkretsen. För att kunna göra detta måste utkast till förrättningskarta kunna tas fram. Ett utkast till beskrivning måste kunna utarbetas, eftersom det av beskrivningen framgår vilka befogenheter som gäller för ledningen (till exempel ledningsgatans bredd), vilket i sin tur avgränsar kretsen av berörda fastigheter. Även föreskrifter som följer med ledningsbeslutet påverkar sakägarkretsen. Vid behov bör även fastighetsbestämning kunna utföras. Eftersom förutsättningarna kan förändras kan det även bli aktuellt för nätmyndigheten att utöka sitt medgivande efter hand.

Beslut enligt 17 § ledningsrättslagen omfattas inte av de beslut som kan överklagas till MMD enligt 28 § ledningsrättslagen. I stället lär bestämmelserna om överklagande i 40–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) vara tillämpliga.

5.6 Den som vill bedriva vattenverksamhet bör ha rådighet

Förslag: Den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras.

Vi föreslår att den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras. Genom kopplingen till nätkoncession bidrar förslaget också till att i en ökad utsträckning samla miljöprövningen.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas, 2 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Bestämmelserna om rådighet har karaktär av legitimationsregler. Rådighet kan följa av äganderätt till en fastighet, genom upplåtelse från fastighetsägaren eller genom tvångsrätt där så är särskilt

föreskrivet, 2 kap. 2 §. I vissa speciella fall följer en legal rådighet direkt av lagen, 2 kap. 4 §.

Ett nätföretag äger sällan de fastigheter där en ledning planeras. Rådighet över vattnet måste därför förvärfvas på annat sätt. I normalfallet sker detta genom en överenskommelse med berörda fastighetsägare. I vissa fall är det inte möjligt att sluta någon sådan överenskommelse. Om en fastighetsägare motsätter sig upplåtelse av rådighet kan detta lösas genom bestämmelser om tvångsrätt i ledningsrättslagen.

Även när ägarförhållandena avseende berört markområde är outrett finns möjligheten att inom ramen för en ledningsrättsförrättning genomföra en fastighetsbestämning. En lantmäterimyndighet får dock inte påbörja en ledningsrättsförrättning innan nätkoncession vunnit laga kraft om inte den som har att meddela nätkoncession medger det, 17 § ledningsrättslagen, se avsnitt 5.5.3. Av förarbetena framgår att ett sådant medgivande bör vara möjligt om risken för avslag i koncessionsärendet bedöms vara liten (prop. 1973:157 s. 144), men det är osäkert om det medges och vilken tid det tar att handlägga nätföretagets begäran. Därefter ska lantmäterimyndigheten också handlägga. Först därefter har nätföretaget möjlighet att söka miljödom. Tidsförskjutningen kan uppskattas till ett år.

En annan situation är om nätföretaget inte får påbörja lantmäteriförrättning före koncessionsbeslutet. Det innebär att nätföretaget inte kan söka miljödom förrän det finns en lagakraftvunnen nätkoncession och att lantmäterimyndigheten har handlagt frågan. Tidsförskjutning är i det fallet uppskattningsvis två till tre år.

Risken finns också att nätföretaget inte får nödvändigt tillstånd för vattenverksamhet. I det fallet går nätkoncessionen inte att nyttja, alternativt att nätkoncession inte beviljas. En liknande situation uppstår om nätföretaget får tillstånd som inte är förenliga med nätkoncession eller ledningsrätt.

En lösning på ovan angivna problem är att ge nätföretaget legal rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras. De situationer som i dag ger rådighet direkt av lagen har huvudsakligen sin grund i någon form av "allmänt ändamål", till exempel allmän vattenförsörjning, allmän väg och allmän hamn. Merparten av de ledningar som byggs och används med stöd av nätkoncession för linje ingår i transmissions- eller regionnäten som är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle.

Koncessionskravet gör också att en prövning av ledningens allmänna lämplighet har skett eller kommer att ske innan ledningen, till exempel en sjökabel, kan anläggas. Därtill kommer ledningar som används för att ansluta större elproduktionsanläggningar och, i mindre utsträckning, några större elanvändare. Sammantaget gör vi bedömningen att ledningar som används med stöd av nätkoncession för linje huvudsakligen uppfyller ett allmänt ändamål.

Med hänsyn till det angelägna allmänna intresse som koncessionspliktiga starkströmsledningar ska tillgodose är det av vikt för samhället att prövningen kan ske på ett effektivt sätt. I vissa fall är det angeläget att den som avser att bygga en ledning som innefattar en vattenverksamhet, till exempel nedläggning av en sjökabel, kan få frågan om tillåtligheten av detta klarlagd på ett tidigt stadium, innan alltför stort arbete och kapital lagts ned i projektet. Den som vill bedriva vattenverksamhet bör därför ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras. Någon olägenhet för motstående intressen kan en sådan ordning inte innebära.

5.7 Bättre samordning och förlängd färdigställandetid

Vi lämnar i det här avsnittet olika förslag för, att inom gällande regelverk, förkorta och samordna projektprocessen. I avsnitt 5.3 redogör vi för våra överväganden vad gäller prövande myndighet. Vår slutsats är att en övergång till en annan prövningsordning inte skulle förkorta färdigställandetiden för ett projekt. Andra åtgärder är således nödvändiga. Vi föreslår att nätmyndigheten ska få i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen. Vi bedömer det som särskilt viktigt om stora förändringar kommer att ske i regelverket. Det är viktigt att berörda aktörer – elnätsbranschen, nätmyndigheten, länsstyrelsen och Lantmäteriet – utvecklar den ömsesidiga dialogen om projektprocessen. Slutligen föreslås att kravet på särskilda skäl för att få förlängd tid för att färdigställa en koncessionerad ledning tas bort.

5.7.1 Nätmyndigheten bör arbeta för en bättre samordning av projektprocessen

Förslag: Nätmyndigheten ges i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen.

Vi föreslår att Ei får i uppdrag att arbeta för en bättre samordning av projektprocessen. Det kan lämpligen ske genom att, tillsammans med andra berörda myndigheter och de större nätföretagen, hålla informationsmöten eller sammanställa information om projektprocessen för att bygga ledningar med stöd av nätkoncession som sedan hålls tillgänglig och uppdaterad, lämpligen genom en webbplats. Sådana åtgärder kan vara särskild behövliga när nya regler införs.

Hela projektprocessen för att planera och bygga en ledning med stöd av nätkoncession för linje kan indelas i några större delar. Den första delen är att ta fram en lämplig sträcka, genomföra samråd, upprätta MKB och ta fram koncessionsansökan. Den andra delen är handläggningen av koncessionsansökan. Den tredje delen är ansökning av övriga tillstånd samt ledningsrätt och den fjärde delen är upphandling och byggande.

Processen involverar flera aktörer: nätföretag, förvaltningsmyndigheter, kommuner, markägare med flera. Det är viktigt att dessa aktörer förstår sin respektive roll i processen och hur denna roll förhåller sig till andra aktörers roller i processen. Ett exempel på detta är hur kartmaterialet i ett koncessionsbeslut bör vara utformat för att underlätta ledningsrättsförfarandet, se avsnitt 5.5.1. Med en samsyn om hur processen ska gå till och en ömsesidig förståelse för hur det egna agerandet påverkar processen i övrigt bör hanteringen av hela processen gå enklare och snabbare. Detta bör vara till särskild nytta för aktörer som endast ansvarar för ett begränsat geografiskt område, såsom länsstyrelser och kommuner.

Vi vill i sammanhanget även lyfta nyttan av att berörda aktörer – elnätsbranschen, nätmyndigheten, länsstyrelsen och Lantmäteriet – upprätthåller och utvecklar den ömsesidiga dialogen om projektprocessen. Detta för att åstadkomma ökad likformighet över landet och mellan nätföretag samt för att myndigheternas hantering ska vara samordnade, till exempel hur beslut utformas. Det bör i sammanhanget betonas vikten av att länsstyrelserna lämnar tydliga synpunkter tidigt i processen, likaså att det finns en gemensam planering

mellan regionnäts- och transmissionsnätsföretagen. Ytterligare en aspekt är regionernas roll i samhällsplaneringen.

Elnätsbranschen anordnar kurser som utbildar projektörer och beredare för elnätutbyggnad. Dessa utbildningar kan ses över med syfte att utveckla de delar som avser kunskaper om miljöbalkens regler och om känsliga natur- och kulturmiljöer.

5.7.2 Det bör vara lättare att få förlängd färdigställandetid

Förslag: Kravet på särskilda skäl för att få en förlängd tid för att färdigställa en ledning tas bort vid första förlängningstillfället.

Vi anser att dagens krav på särskilda skäl för att kunna besluta om förlängd färdigställandetid tas bort vid första förlängningstillfället för att ge nätföretagen större flexibilitet.

En innehavare av en nätkoncession för linje ska senast fem år efter det att beslutet att meddela nätkoncession vunnit laga kraft ha färdigställt den ledning som nätkoncessionen avser, 2 kap. 16 a § ellagen. Om det finns särskilda skäl, får tiden för färdigställande förlängas efter ansökan av nätkoncessionshavaren. Regeln infördes 2013. Regeln motiverades bland annat med att ett beviljande av nätkoncession för linje innebär i praktiken till viss del ett hinder för fastighetsägaren att nyttja en del av fastigheten och ett hinder för att bevilja andra nätkoncessioner för linje med helt eller delvis samma ledningsträcka (prop. 2012/13:70 s. 69).

Vi gör ingen annan bedömning av skälen till regeln än att en regel om färdigställandetid behövs. Samtidigt möjliggör en förlängd färdigställandetid en ökad möjlighet till planering och framförhållning från koncessionshavarens sida. Därför bör dagens krav på särskilda skäl tas bort vid första förlängningstillfället för att ge nätföretagen större flexibilitet. Ska färdigställandetiden förlängas fler än en gång bör däremot kravet på särskilda skäl kvarstå.

6 Översyn av koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status

6.1 Inledning

Koncessionsprövningen av elledningar behövs för att säkra viktiga samhällsintressen. I detta kapitel går vi igenom de olika kriterierna för att bevilja nätkoncession och de eventuella behov av förändring av underlag och bedömningsgrunder som finns. En fråga som särskilt betonas i direktiven är att det måste säkerställas att totalförsvarets behov beaktas. Förslagen får enligt direktiven inte leda till att omfattningen eller kvaliteten på prövningen av koncessionspliktiga ledningar sänks. Det kan i vissa fall tvärtom vara nödvändigt med en vidare prövning än i dag för att säkerställa att alla väsentliga frågor avgjorts när nätkoncession meddelas.

Det har i några fall, som även prövats av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), tagits beslut av kommuner enligt miljöbalken som innebär att nätföretagen måste flytta stora ledningar på grund av elektriska och magnetiska fält, med stora kostnader som följd. Miljöprövningen i ett koncessionsärende motsvarar i dag i stora delar prövningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Trots det kan alltså ingripanden ske med stöd av miljöbalken på ett sätt som inskränker nättinnehavarens rätt enligt koncessionsbeslutet.

När en ledning byggs tar man ställning till i vilken utsträckning berörda fastigheter behöver lösas in. Utredaren ska därför, om det är lämpligt, komma med förslag som innebär att nätkoncessioner ges en status som liknar eller motsvarar den som tillstånd enligt miljöbalken har, det vill säga ett tillstånd som gäller mot alla, men med vissa möjligheter till ingripanden. Syftet med denna del av utredningen är att den kostsamma och förhållandevis grundliga miljö- och

lämplighetsprövning som görs i samband med att en nätkoncession meddelas också ska resultera i en säkerhet för innehavaren av nätkoncessionen. En nätkoncession kan ändå omprövas efter ett visst antal år om en ny bedömning behöver göras av till exempel ledningens sträckning.

En näraliggande fråga som också förts fram är de problem som uppstår om ny bebyggelse tillåts i närheten av en befintlig ledning.

6.2 Koncessionsprövningens omfattning bör ses över i vissa delar

I detta avsnitt presenterar vi våra bedömningar om prövningens omfattning. Följande fyra syften med koncessionsreglerna kan utläsas i ellagen (1997:857):

1. Anläggningen ska vara lämplig ur allmän synpunkt, 2 kap. 6–7 §§.
2. Nätkoncessionen får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser och ska ta vederbörlig hänsyn till miljön, 2 kap. 8–8 a §§.
3. Nätkoncessionshavaren ska vara lämplig, 2 kap. 10 §.
4. Området som omfattas av en nätkoncession för området ska utgöra en lämplig enhet, 2 kap. 9 §.

Vi har analyserat hur nätmyndigheten, Energimarknadsinspektionen (Ei), hanterar de olika syftena i koncessionsprövningen. Vår slutsats är att nätmyndigheten hittills lagt större fokus på miljöprövningen än på de övriga lämplighetsprövningar som ellagen kräver. Lagen lämnar i dessa delar ett handlingsutrymme för nätmyndigheten. Med andra prioriteringar skulle koncessionsprövningen kunna se annorlunda ut utan att lagen ändras. Grunden för nätkoncession är en prövning baserad på ledningens och sökandes lämplighet och miljö. För att närmare studera vilka avvägningar som Ei väljer att ta upp i sina motiveringar av koncessionsbeslut har vi gått igenom ett slumpmässigt urval av beslut som rör nya linjer och förlängningar som fattades under första halvåret 2018. Urvalet omfattar 17 beslut varav ett innebar avslag, vilket representerar cirka 25 procent av samtliga beslut inom denna kategori under den studerade tidsperioden. Resultatet av genomgången framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Avvägningar i Ei:s prövning

Från Ei:s motivering av 17 koncessionsbeslut från 2018

Avvägning	Antal förekomster
Lämplig anläggning	16
Konstaterande	16
Analys	0*
Lämplig innehavare	17
Befintlig koncessionshavare	17
Förenlighet med detaljplan	17
Miljökonsekvensbeskrivning	17
Naturmiljö och/eller naturvärdesinventering	15
Närboende och magnetfält	14
Kulturmiljö	11
Miljö kvalitetsnormer	11
Landskapsbild	9
Infrastruktur	8
Artskydd	8
Friluftsliv	7
Jord- och/eller skogsbruk	5
Ledningens lokalisering	4
Markanvändning	3
Byggnation/bebyggelse	3
Förorenade områden	2
Rennäring	2

* Lämpligheten bedömdes inte men ansökan bifölls.

Resultaten i tabell 6.1 indikerar att Ei i besluten primärt har fokuserat på avvägningar avseende sökandens lämplighet och miljökonsekvenserna av ledningen. Närmare avvägningar avseende ledningens allmänna lämplighet framgår inte i något av de studerade besluten.

Prövningen av sökandens lämplighet och ledningens allmänna lämplighet motiveras i besluten med standardskrivningar på en eller två meningar. Samtliga sökanden hade nätkoncession sedan tidigare, i de flesta fall flera. Den allmänna lämpligheten motiveras genomgående med att i stort sett konstatera att ledningen behövs för att ansluta, förstärka nätet, mata ett distributionsnät med mera.¹ Utifrån

¹ Det finns dock äldre fall där den allmänna lämpligheten har prövats och där prövningen lett till att koncessionsansökan har avslagits, se till exempel regeringens beslut den 31 maj 2001 i ärende N2000/4477/ESB (Energimyndighetens diariernr 7331-99-1730).

hur motiveringarna är utformade i de genomgångna besluten verkar inte myndigheten ha gjort någon egen analys eller begära underlag som visar på att nyttan överstiger kostnaderna. De undersökta alternativen är begränsade till alternativa sträckningar och teknikval. Två nätkoncessioner för linje meddelades trots att ledningarna hade en spänningsnivå under den högsta tillåtna spänningen för koncessionsområdet. Detta förhållande hade särskilt kunnat motivera en fördjupad analys av samhällsekonomisk lönsamhet, eftersom parallell infrastruktur inom ett naturligt monopol kan leda till ökad resursåtgång och minskat välbefinnande i samhället. Ett ökat fokus på den allmänna lämplighetsprövningen i koncessionsprövningen kan på ett effektivt sätt motverka att samhällsekonomiskt olönsamma nätinvesteringar genomförs. Enligt Ei har en förändring i denna riktning skett på senare tid.

Miljöprövningen är i dag betydligt grundligare och omfattande än för bara några år sedan. Detta kan säkert förklaras av den nya prövningordningen som infördes 2013. Tidigare överprövades koncessionsbeslut av regeringen, medan de numera prövas av mark- och miljödomstol. För miljöprövningen finns det också, åtminstone sedan miljöbalken infördes 1999, konkreta bestämmelser att pröva mot och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska vara med i ansökan. Det är förstås i grunden mycket positivt att det i dag sker en grundligare miljöprövning. För ett effektivt resursutnyttjande måste denna prövning samtidigt anpassas efter vad som är motiverat i det enskilda ärendet utifrån ledningens faktiska miljöpåverkan.

6.2.1 Prövningen av en lednings allmänna lämplighet bör förtydligas

Bedömning: Prövningen av en lednings allmänna lämplighet ska ske på ett tydligt underlag och i enlighet med tydliga och transparenta principer.

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. Ett tydligt beslutsunderlag tillsammans med tydliga och transparenta principer vid lämplighetsprövningen av en ledning bör rimligtvis leda till en mer ändamålsenlig och rättssäker

koncessionsprövning. Vi stödjer därför Ei:s författningsförslag från 2018 som innebär att en nätkoncession för transmissionsledning endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam, förutsatt att det inte finns särskilda skäl att frångå detta krav.

Ei:s förslag innebär kortfattat följande. För att den tillståndsgivande myndigheten, i praktiken Ei, ska kunna verifiera att anläggningen är lönsam ska ett transmissionsnätsföretag inkludera en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning när det ansöker om nätkoncession för en transmissionsledning. För att säkerställa att den mest lönsamma teknologin används ska lönsamhetsbedömningen beakta alternativ till konventionella investeringar i förstärkt överföringskapacitet. Författningsförslaget i ellagen innehåller ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att ge ut föreskrifter om bland annat hur den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen ska utformas.

Det är viktigt att arbetsinsatsen för den sökande att ta fram en samhällsekonomisk analys står i proportion till investeringens storlek. Ei definierade i sin rapport ett flertal nyttor och kostnader förenade med en nätinvestering. Vid små investeringar, med obetydliga samhällsekonomiska konsekvenser, kommer värdet av flertalet effekter att vara mindre än arbetskostnaden för att analysera dessa. En samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning kan då innehålla ett sådant konstaterande, med en tydlig motivering till att åtgärden inte har några betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Detta förfarande bidrar också till ett tydligt och transparent beslutsunderlag (Energimarknadsinspektionen, R2018:06).

Ei:s förslag är begränsat till transmissionsledningar. Vår bedömning är att även motiveringarna till koncessionsbeslut för regionnätledning på högre spänningsnivåer behöver förtydligas, till exempel om det är befolkningstillväxt, ny industri, leveranssäkerhet eller andra faktorer som skapar behovet av ledningen. Däremot finner vi det inte lämpligt att nu lägga ett förslag om att utöka Ei:s förslag. Efterhand som Ei:s tillämpning av de nya bestämmelserna har satt sig bör det dock övervägas om dessa regler även ska omfatta ledningar på några av de högre spänningsnivåerna på regionnätet.

Bakgrund

Ellagen innehåller en bestämmelse om att anläggningen ska vara lämplig ur allmän synpunkt, 2 kap. 6 §. Detta tillämpas i praktiken som att det måste finnas ett uttryckligt behov av ledningen. Det saknas däremot närmare bestämmelser i lag eller förordning om hur denna prövning ska gå till och vilka aspekter som ska vägas in i bedömningen, till exempel samhällsekonomiska effekter.

Enligt förarbetena till ellagen (prop. 1996/97:136 s. 123) är prövningen av om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt i första hand aktuell när det gäller nätkoncession för linje. Prövningen syftar främst till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga ledningar byggs, det vill säga att hindra att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsaker onödigt stor skada för tredje man. Det anges särskilt i förarbetena som ett exempel på en samhällsekonomiskt olönsam ledning att det ibland kan vara företagsekonomiskt lönsamt för en större elanvändare att ansluta till en högre spänningsnivå. Om anläggningar tillåts ansluta direkt till regionnät i större omfattning kan det urholka den ensamrätt till elöverföring som innehavaren av nätkoncessionen för område har. Detta kan leda till att det ekonomiska underlaget för överföringsverksamheten försvagas, vilket riskerar att drabba de övriga elanvändarna inom området. När så är fallet kan ansökan om nätkoncession avslås. Ibland kan situationen emellertid vara sådan att ansökningen i stället bör bifallas.

Det förefaller således som att lagstiftaren genom kravet på anläggningens lämplighet dels vill skydda tredje man mot onödig skada såsom markintrång, dels skydda kundkollektivet mot onödiga kostnader.

Bristfälliga underlag vid ansökan om nätkoncession för transmissionsledning försvårar en tidseffektiv och systematisk prövning av ledningens allmänna lämplighet hos nätmyndigheten. Transmissionsnätsföretaget Svenska kraftnät uppger att de redan fattar sina investeringsbeslut baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar i enlighet med regeringens instruktion. Vi bedömer att nätmyndighetens prövning av en lednings allmänna lämplighet kan bli mer ändamålsenlig för att uppnå dess syften om den sker på ett tydligt underlag och i enlighet med tydliga och transparenta principer där relevanta alternativ beaktas. Vid prövningen är det markintrång och de miljöeffekter som olika alternativ medför av särskild

vikt, eftersom de i vissa fall kan motivera ett dyrare teknikval, t.ex. markkabel i stället för luftledning.

Investeringar i transmissionsnätet medför stora kostnader. Dessutom har Svenska kraftnät planer som innebär en omfattande investeringsvolym under de närmaste åren. De merkostnader Svenska kraftnät och nätmyndigheten får i samband med bedömningen av ledningens allmänna lämplighet kommer därför snabbt att balanseras med ökade nyttor om projekt som är olönsamma för samhället kan senareläggas eller undvikas helt. Detta kommer att effektivisera resursanvändningen i ekonomin, användningen av statens medel och i förlängningen även leda till lägre avgifter för elnätskunderna, se konsekvensanalysen i Energimarknadsinspektionen (R2018:06) för en mer detaljerad redogörelse för konsekvenserna av författningsförslaget.

Utredningen har gett en konsult i uppdrag att studera vad lämplighetsprövningen i samband med prövningen av nätkoncession för linje omfattar i våra grannländer Finland, Danmark och Norge. I samtliga studerade länder baseras lämplighetsprövningen på en samhälls-ekonomisk analys. I Finland och Danmark är den nedre spänningssgränsen för nätkoncession för linje 110 respektive 132 kilovolt (kV). I Norge krävs däremot nätkoncession för linje för anläggningar som är högre än 22 kV. Om spänningen är lägre än 132 kV, eller ledningen är kortare än 15 km, krävs dock ingen samhälls-ekonomisk analys (se Bilaga 2).

Ei:s utredning om samhälls-ekonomiska analyser i prövningen av allmän lämplighet

Det har funnits en farhåga från statliga institutioner att Svenska kraftnät inte bygger samhälls-ekonomiskt lönsamma nät, trots att det framgår av regeringens instruktion att Svenska kraftnät ska bygga ut transmissionsnätet baserat på samhälls-ekonomiska lönsamhetsbedömningar (Riksrevisionen, 2016; Regeringen, 2017). Ei föreslog ytterligare en paragraf i anslutning till 2 kap. 6 § ellagen med innebörd att nätkoncession för transmissionsnät endast får meddelas om anläggningen är samhälls-ekonomiskt lönsam, förutsatt att det inte finns särskilda skäl att frångå detta krav (Energimarknadsinspektionen, R2018:06).

Ei definierade i sin rapport nyttorna av en transmissionsnätinvestering som elmarknadsnytta, minskad marknadsmakt, systemtillräcklighet, elkvalitet, driftsäkerhet, balanssäkerhet, kostnadseffektiv politisk måluppfyllelse och minskade nätförluster. Kostnaderna är i sin tur förbundna med de som uppstår vid bygg-, underhålls- och reinvesteringar samt de miljöeffekter som bygget medför, till exempel lokala intrångseffekter, lokala miljöeffekter och utsläpp under anläggningens ekonomiska livslängd. Om nettonuvärdet av elledningen är större än noll bör ledningen byggas.

Motivet till att medge särskilda skäl för att godkänna olönsamma ledningar är att det finns anslutningskrav, funktionskrav, driftsäkerhetskrav med mera formulerade i nationell och europeisk rätt. Fördelen med att en samhällsekonomisk analys bifogas ansökningsen är att det synliggör för lagstiftaren de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett lagstadgat krav eller ekonomiskt incitament.

Fyrstegsprincipen

Drivkraften för ledningsutbyggnaden bör vara samhällsekonomisk lönsamhet och lagkrav, till exempel anslutningsskyldighet, med särskilt beaktande av billigare alternativ till förstärkt överföringskapacitet för att lösa ett kapacitetsbehov. En konkret arbetsmetodik som skulle kunna användas för att säkerställa en god resurshushållning vid framtagande av exempelvis nätutvecklingsplaner eller utvärdering av individuella nätinvesteringar är den så kallade fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen är Trafikverkets arbetsstrategi och den tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Varje enskilt steg i fyrstegsprincipen täcker in olika aspekter och skeden i utvecklingen av transporter och av vår infrastruktur.

Staten investerar årligen cirka 24 miljarder kronor i ny infrastruktur inom vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Den bärande principen är att de mest samhällsekonomiskt effektiva transportlösningarna ska väljas. Som stöd för beslutsprocessen finns den så kallade fyrstegsprincipen, där billigare åtgärder alltid ska övervägas innan dyrare lösningar, som investeringar i ny infrastruktur, beslutas.

Fyrstegsprincipen anpassad till elnätsutbyggnad ser i korthet ut så här:

1. Tänka om – kan behovet av elnätsutbyggnad påverkas genom till exempel planering, styrning, reglering eller påverkan? Till exempel genom kostnadsriktiga nättariffer för överföring eller andra prissignaler.
2. Optimera – kan befintliga anläggningar användas på ett mer effektivt sätt? Till exempel dynamisk ledningskapacitet eller riskbaserade överföringsgränser.
3. Bygga om – räcker det med begränsade ombyggnationer? Till exempel byte av faslinor med en ökad kapacitet.
4. Bygga nytt.

Såväl riksdagen som regeringen har ställt sig bakom fyrstegsprincipen. Ett antal studier har dock visat att det har varit svårt att få genomslag för principen i den faktiska planeringen.

De företag som ansöker om nätkoncession för linje skulle med fördel kunna redovisa vilka bedömningar enligt fyrstegsprincipen som gjorts, för att säkerställa att potentiellt billigare alternativ till förstärkt överföringskapacitet beaktas i planeringen. Detta skulle ge ett bättre och tydligare beslutsunderlag för Ei och säkerställa att bedömningen av ledningens allmänna lämplighet görs i enlighet med tydliga och transparenta principer.

Vår sammanfattande bedömning

Vår bedömning efter att ha studerat koncessionsbeslut är att Ei:s lämplighetsprövning inte primärt har fokuserat på nyttor och kostnader förenat med en ledning. Om det anges i koncessionsansökan att det finns ett behov av ökad överföringskapacitet godkänns ledningen om inte konsekvenserna för miljön, som analyseras noggrant i kvalitativa termer med miljöbalken som utgångspunkt, är för stora. Den samhällsekonomiska nyttan av ledningen kvantifieras och värderas som regel inte i de granskade besluten.

Vår bedömning är således att den rådande prövningen av nätkoncessioner inte på ett tydligt sätt har uppfyllt sitt syfte att förhindra att samhällsekonomiskt olönsamma anläggningar byggs. Det finns

därmed anledning att, i enlighet med Ei:s förslag, ställa krav på att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning ska bifogas ansökan och att prövningen ska ske utifrån tydliga och transparenta principer.

Vid prövningen av allmän lämplighet är det viktigt att jämföra investeringar i förstärkt överföringskapacitet mot alternativ som kan vara mer kostnadseffektiva för att lösa samma behov. Vi stödjer därför Ei:s förslag att alternativ till förstärkt överföringskapacitet ska ingå i den samhällsekonomiska analysen. För transmissionsnätinvesteringar finns flertalet alternativ som kan minska behovet av, eller skjuta på, investeringar i ökad överföringskapacitet.

Ett alternativ den sökande bör undersöka är möjligheten att påverka behovet av överföringskapacitet genom att till exempel använda nättariffen eller andra styrsignaler för att ge nätkunderna incitament att anpassa sitt behov av överföring till befintlig överföringskapacitet. Ei pekar till exempel på att ett jämnare effektuttag på lägre nätnivåer kan minska behovet av överföringskapacitet på samtliga nätnivåer, inklusive transmissionsnätet. Detta alternativ kräver ett långsiktigt arbete på flera fronter. Bland dessa kan nämnas korrekt utformade nättariffer för transmissionsnät, regionnät och lokalnät eller upphandling av lokal elproduktion, energilager eller förbrukarflexibilitet.

Den sökande kan också utvärdera om det går att öka överföringskapaciteten genom att optimera driften av befintliga nätanläggningar. Till exempel genom att tillämpa dynamisk överföringskapacitet eller riskbaserade överföringsgränser.

Slutligen kanske det räcker med begränsade ombyggnationer för att öka överföringskapaciteten, till exempel genom byte av faslinor.

Av remissvaren som kom in hösten 2018 att döma var en absolut majoritet av elmarknadens aktörer, markägare och andra intressenter helt eller delvis positiva till Ei:s författningsförslag, dock inte Svenska kraftnät. Även regionnätetsföretagen och branschföreningen Energiföretagen Sverige var i grunden positivt inställda till krav på samhällsekonomisk analys och krav på redovisning av alternativa lösningar, under förutsättning att ”den föreslagna åtgärden utformas på ett sådant sätt att tillståndsprocessen effektiviseras, snarare än kompliceras” (Energiföretagen Sverige, 2018, s. 2). Energiföretagen Sverige menar också att en ”förutsättning för korrekta beslut är att metoden blir tydlig och transparent, samt att både stamnätskunden och nätägaren kan bilda sig en tydlig uppfattning om den samhällsekonomiska

värderingen och konsekvenserna mellan olika alternativ” (Energiföretagen Sverige, 2018, s. 1).²

Allmän lämplighet kompletterar ekonomiska incitament för en kostnadseffektiv utbyggnad av transmissionsnätet

En individuell prövning av den allmänna lämpligheten för större investeringar i elnätet kompletterar ekonomiska incitament och administrativa krav i regleringen. En av flera utmaningar vid utformningen av framtidens marknadsdesign handlar om att genom nätregleringen skapa ekonomiska incitament för en kostnadseffektiv utbyggnad av elnätet som ger rätt balans mellan nätförstärkningar, åtgärder på förbruknings- och produktionssidan samt energilagring (Hagman, 2016). Vi bedömer att det är svårt att genom marknadsdesignen utforma generella incitament och lagkrav som på ett korrekt sätt reflekterar värdet av de effekter som en investering i förstärkt överföringskapacitet innebär för den spännvidd av situationer som kan uppstå. Det innebär att de ekonomiska incitamenten och lagkraven i regleringen inte till fullo återspeglar den samhällsekonomiska nyttan av kapacitetsökningen eller den samhällsekonomiska kostnaden för de olika alternativ som finns att tillgå.

En samhällsekonomisk analys av en investering i förstärkt överföringskapacitet bör innehålla flera effekter. Varje effekt kan antingen vara positiv (nytta) eller negativ (kostnad) för samhället. Några effekter är uppenbara och enkla att kvantifiera och värdera, medan andra är svårare (tabell 1, s. 90 i Ei R2018:06). Dessa svårigheter kan även gälla för regleringen. En del effekter är enkla att reglera på ett enhetligt sätt, antingen genom administrativa krav (till exempel längsta avbrottsid, anslutningskrav, driftsäkerhetskrav och marknadsintegration), eller genom ekonomiska incitament (till exempel incitamenten för leveranssäkerhet och effektivt nätutnyttjande).

En effekt som är särskilt utmanande att kvantifiera, värdera och reglera på ett bra och enhetligt sätt är systemets övergripande leveranssäkerhet, det vill säga risken för större avbrott i systemet och vilka samhällsekonomiska kostnader som det ger upphov till. Förbättrad eller bibehållen leveranssäkerhet är dock en av flera centrala

² Se remisserna från Energiföretagen Sverige, Vattenfall Eldistribution AB, Eon Sverige AB och Ellevio AB i sin helhet på www.regeringen.se/remisser/2018/06/remittering-av-energi marknadsinspektionens-rapport-ei-r201806/, hämtad 26 mars 2019.

drivkrafter för investeringar i elnätet och investeringens effekt på leveranssäkerheten bör därför vara inkluderad i den samhällsekonomiska analysen. Leveranssäkerhet är dock ett mångfacetterat begrepp som bestäms i samspelet mellan den konkurrensutsatta energy-only marknaden och det reglerade nätmonopolet. Leveranssäkerheten bestäms med andra ord delvis på marknadsmässiga grunder utifrån vad kunderna är beredda att betala för den producerade elen, men den beror också på vilken överföringskapacitet som finns i nätet, vilken i viss utsträckning beror på vilka lagkrav och ekonomiska incitament som finns i regleringen och vilka avvägningar nätägaren gör.

Även om den rådande nätregleringen i normalfallet syftar till att investeringar i förstärkt överföringskapacitet är lönsamma för nät-företaget så är det inte givet att varje investering är lönsam för samhället. Det är därför ändamålsenligt att nätmyndigheten får ta del av de beräkningar som ligger till grund för ansökningen så att den kan ta ställning till projektens samhällsekonomiska lönsamhet från fall till fall.

Den samhällsekonomiska analys som ligger till grund för ansökningen och de olika alternativ som har utvärderats kan även ge nätmyndigheten input i den fortsatta regelutvecklingen. Till exempel kan de användas för att utvärdera kostnadseffektiviteten i olika lagkrav eller för att balansera incitamenten i nätregleringen för mindre mark- och kapitalintensiva alternativ till investeringar i förstärkt överföringskapacitet.

6.2.2 Bedömningen av miljöpåverkan uppfyller sitt syfte

Bedömning: Nuvarande ordning med miljöprövning kvarstår.

Vår bedömning är att nätkoncessioner för linje uppfyller syftet att prövas utifrån miljöhänsyn, även om hela miljöprövningen inte sker inom ramen för koncessionsprövningen.

Kraven på att en miljöprövning ska ske enligt vissa kapitel i miljöbalken infördes med miljöbalken den 1 januari 1999³ och gäller enbart nätkoncession för linje. Att göra en miljöprövning av större kraftledningar är i dag lika naturligt som att andra verksamheter bedöms

³ Tidigare var lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämplig i vissa delar.

ur miljöaspekt. Det är inte ellagen som styr vilken miljöprövning som behöver göras utan det är påverkan på miljön i det aktuella fallet.

Kraven på den miljöprövning som sker med stöd av ellagen inom ramen för nätkoncession för område och nätkoncession för linje skiljer sig åt. Reglerna innebär att elledningar inom nätkoncession för område kan byggas utan den formella miljöprövning enligt ellagen som krävs vid nätkoncession för linje. I vissa delar av landet kan därför ledningar upp till 40, 70 eller 110 kV byggas utan att någon miljöprövning sker enligt ellagen. I andra delar av landet krävs en miljöprövning enligt ellagen av alla ledningar över 10 kV.

Samtidigt träder kraven på miljöbedömning in även på ledningar som uppenbart är obetydliga ur miljösynpunkt när de omfattas av krav på nätkoncession för linje. Genom en ändring i ellagen den 1 juni 2013 (prop. 2012/13:70) infördes en bestämmelse i 2 kap. 8 b § ellagen som gav regeringen möjlighet att meddela undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Några sådana undantag meddelades aldrig. Eftersom bestämmelsen inte hade använts togs den bort i samband med att reglerna för miljöbedömningar ändrades den 1 januari 2018 (prop. 2016/17:200).

Reglerna om miljöprövning av elledningar finns i 2 kap. 8 a § ellagen. Reglerna ändrades den 1 januari 2018 i samband med ändringar i miljöbalkens regler om MKB. En ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla en MKB. Detta ska säkerställa att nätkoncessionen tar vederbörlig hänsyn till miljön. Innan en MKB och koncessionsansökan upprättas ska nätföretaget samråda med dem som berörs av den planerade ledningen.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska följande bestämmelser i miljöbalken tillämpas: allmänna hänsynsregler (2 kap.), allmänna och särskilda hushållningsbestämmelser (3–4 kap.) samt miljökvalitetsnormer (5 kap. 3–5 och 15 §§). Nätföretaget ska i en utsträckning som inte är orimlig skaffa sig den kunskap och vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet. Nätföretaget ska också använda bästa möjliga teknik och välja den plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet med nätverksamheten ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Länsstyrelsen ska i ett särskilt beslut avgöra frågan om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan att bygga och använda

ledningen. Länsstyrelsen avgör frågan enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken (MB) efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket. I vissa fall behöver inte länsstyrelsen göra någon bedömning, till exempel om det redan av förordning framgår att en viss åtgärd antas medföra betydande miljöpåverkan. En sådan åtgärd är att bygga luftledningar om minst 220 kV och minst 15 km, 6 § första stycket 6 miljöbedömningsförordningen (2017:966), jfr 6 kap. 21 § och 23 § andra stycket MB. Den sökande själv kan också göra bedömningen att betydande miljöpåverkan kan antas och då behöver inte länsstyrelsen avgöra om ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§. Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas ska en liten MKB tas fram enligt 6 kap. 47 §. Frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken behöver inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession.

En nätkoncession för linje får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelse. Mindre avvikelser får dock ske om det inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna, 2 kap. 8 § ellagen.

En nätkoncession ska förenas med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt, 2 kap. 11 § ellagen.

Hur tillämpningen av reglerna fungerar

De nya reglerna om MKB har enligt Ei medfört att koncessionsansökningarna nu är tunnare i vissa fall. Det är dock svårt att bedöma den fulla betydelsen ännu, eftersom det gått så kort tid och många av de ansökningar som nu handläggs kom in före den 1 januari 2018. Reglerna om liten MKB innebär att dess omfattning kan bli mycket begränsad. En sådan MKB ska omfatta beskrivningar av den påverkan som kan leda till väsentliga miljöeffekter. Om påverkan är liten kan det räcka med ett par sidors redogörelse.

Möjligheten enligt 2 kap. 8 a § att använda en redan gjord miljöprövning används tydligen sällan. Bestämmelsen skulle troligen kunna användas oftare om det blev tydligare i miljötillståndet eller miljödomen att prövningen även avser den anslutande ledningen och att erforderlig hänsyn tillmäts dess effekter. En annan omständighet som i dag försvårar tillämpningen är att vissa förberedande åtgärder är koncessionspliktiga enligt 2 kap. 1 § andra meningen ellagen. Nätföretaget kan därför inte detaljprojektera en ledning på ett sådant sätt som skulle krävas för att kunna söka frivilligt miljötillstånd enligt miljöbalken. Vi lämnar i avsnitt 5.5.1 ett förslag som underlättar detaljprojektering. Ett frivilligt miljötillstånd innebär dock ännu en tillståndsprocess.

I det fall det behövs ett beslut om betydande miljöpåverkan är det alltid länsstyrelsen som fattar det beslutet. Det tar cirka sex veckor att fatta detta beslut, men lokalkännenheten är viktig för att kunna göra rätt bedömning. Det är vare sig troligt eller lämpligt att Ei skulle kunna fatta detta beslut.

Enligt representanter för länsstyrelser kan deras bedömning gällande betydande miljöpåverkan variera stort mellan olika länsstyrelser och mellan olika handläggare, på samma sätt som bedömning om betydande miljöpåverkan eller inte i till exempel detaljplaner. Miljöbedömningsförordningen är ett stöd för bedömningen, men lämnar ett tolkningsutrymme. Enligt en länsstyrelse kan detta resultera i att bedömningen kan variera mellan de olika länsstyrelserna. Enligt samma länsstyrelse har även verksamhetsutövare angett att de tycker att bedömningar kan skilja sig åt mellan olika länsstyrelser.⁴ Samma länsstyrelse anser också att det i sammanhanget är viktigt att beakta att till exempel förutsättningar gällande geografi och bebyggelse-täthet skiljer sig åt i landet, vilket också kan inverka på bedömningen och verksamhetsutövares syn på att bedömningarna skiljer sig åt.

⁴ Ur yttrande från länsstyrelsernas referensgrupp den 20 november 2018:

”Nuläge: Vad som kan sägas i dagsläget kring Länsstyrelsens bedömning gällande betydande miljöpåverkan eller inte är att detta nog kan vara väldigt varierande i landet och mellan olika handläggare, på samma sätt som bedömning om betydande miljöpåverkan eller inte i till exempel detaljplaner. Även om miljöbedömningsförordningen, tidigare MKB-förordningen är ett stöd för bedömningen (om ledningen inte automatiskt kategoriseras som betydande miljöpåverkan eller verksamhetsutövaren själv gör den bedömningen), finns ett tolkningsutrymme, som både visar sig varieras internt på myndigheten och som vi förstått att verksamhetsutövare också märker av.”

Frågan om miljövillkor avseende löpande underhåll behandlas i avsnitt 5.3.7. MÖD har uttalat att koncessionsprövningen främst är inriktad på lokaliseringen av ledningen och dess huvudsakliga utformning.⁵ Det är enligt MÖD inte möjligt att i koncessionsprövningen förutse omfattning och inriktning av de underhållsåtgärder som kan komma att aktualiseras under den sökta koncessionstiden. Påverkan vid drift och underhåll får därför hanteras genom tillsyn med stöd av 12 kap. 6 § MB.

Möjliga förändringar

Det är i grunden mycket positivt att det sker en grundlig miljöprövning i koncessionsärenden. För ett effektivt resursutnyttjande måste denna prövning samtidigt anpassas efter vad som är motiverat i det enskilda ärendet utifrån ledningens faktiska miljöpåverkan.

En åtgärd som skulle minska länsstyrelsens behov av att göra en bedömning vore att sänka tröskeln för att en kraftledning ska klassificeras som en betydande miljöpåverkan. Det ökade behovet för nätföretagen att upprätta en stor MKB i fler ärenden skulle dock vara betydligt mer resurskrävande än den eventuellt minskade arbetsbelastningen hos länsstyrelsen på grund av ett enklare beslutsfattande.

Samtidigt vore det svårt att införa ett generellt undantag från kravet på MKB för vissa ledningar, eftersom även mindre kraftledningar kan ha betydande miljöpåverkan beroende på lokalisering och tekniskt utförande.⁶ Detta gäller oavsett om de byggs med stöd av nätkoncession för linje eller område.

Vår sammanfattande bedömning är att förutsättningar för en effektivisering av processen avseende miljöprövning finns inom nuvarande regelverk. Vi lämnar därför inget författningsförslag i denna del.

⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2017 i mål nr M 9917-16.

⁶ Se till exempel EU-domstolens dom Gerhard Prenninger m.fl., C-329/17, EU:C:2018:640 avseende en 110 kV luftledning på 23,5 km. Sammanfattningsvis innebär domen att projekt där en luftledning ska byggas och som medför att en skogsgata ska tas upp aktiverar Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, genom bilaga II, (det vill säga kraven i art. 4.2).

6.2.3 Bedömningen av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad

Förslag: Den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige.

Vår bedömning är att det är sällsynt att någon har nekats nätkoncession eller att koncessionen har dragits in på grund av brister i koncessionshavarens lämplighet. Den regleringen verkar fungera väl. Det kan samtidigt konstateras att någon koncessionsprövning i dag inte sker enligt ellagstiftningen när ett bolag som, självt eller genom dotterbolag, innehar nätkoncessioner byter ägare. Totalförvarspunkten motiverar därför att det införs ett krav på att den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige.

Nätkoncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Nätkoncession för en utlandsförbindelse får beviljas och innehas endast av ett transmissionsnätsföretag eller en juridisk person där ett sådant företag har ett bestämmande inflytande, till exempel ett bolag som samägs av Svenska kraftnät och en utländsk aktör. Nätkoncession får dock beviljas andra om ledningen är av mindre betydelse för det samlade överföringsnätet till utlandet, 2 kap. 10 § ellagen.

Frågan om innehavarens lämplighet prövas i varje koncessionsärende samt vid överlåtelse av nätkoncession, eftersom nätkoncession endast får beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Om en nätkoncessionshavare blir olämplig kan beslut om tvångsförvaltning tas. Detta har hänt i ett fall, nämligen Ekfors Kraft AB. Däremot kan en nätkoncession först återkallas om staten löser in anläggningen som nätkoncessionen avser.

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Svenska kraftnät har ett utpekat ansvar för tillsyn över elförsörjningsverksamhet, 7 kap. 1 § första stycket 3 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08) bedömde det som lämpligt att Svenska kraftnät har kvar det ansvaret. I sitt betänkande Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) konstaterade utredningen att Svenska

kraftnäts uppdrag bland annat är att förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverförings-system och att svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet.⁷ De uppdragen medför att myndigheten har både sak- och tillsynskompetens inom området som även i fortsättningen bör utnyttjas, SOU 2018:82 s. 375. Utredningen om vissa säkerhets-skyddsfrågor föreslog i samma betänkande att Svenska kraftnät skulle vara tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare inom området elförsörjning samt för enskilda verksamhetsutövare inom området dammanläggningar, SOU 2018:82 s. 361.

Totalförsvarets behov

Vi föreslår att det införs ett funktionskrav på att driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige. Detta för att bibehålla den faktiska kontrollen inom landets gränser.

Vi ska i samråd med utredningen Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) bedöma och lämna förslag kring behov av att kunna pröva vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten, till exempel vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag. Syftet är att prövningen av en nätkoncessionshavares lämplighet ska kunna göras med beaktande av den nationella säkerheten.

Ur totalförsvarets perspektiv är en fungerande elförsörjning mycket viktig att kunna upprätthålla samhällets funktion. Ur historiskt perspektiv har kontrollen över elsystem och elnät funnits på lokal, regional och nationell nivå. Robusthet och avbrottsäkerhet har successivt ökat genom fysiskt bättre nät och nätdrift. Nu har behovet och intresset av ett starkt totalförsvaret ökat, inte minst genom att nya typer av hot ökar, till exempel informationspåverkan och it-attacker. Krigsplacering och säkerhetsklassning av personal pågår i ökad omfattning.

Vi kan konstatera att det under de senaste decennierna skett en omfattande strukturuomvandling och många ägarbyten av elnätsföretag. Svenska kraftnät, som är ett statligt affärsverk, förvaltar det statliga transmissionsnätet. På regionnätetsnivå finns en handfull företag, varav ägandet varierar från kommunalt och statligt till utländskt ägande av olika slag. Samma bolag har också stora delar av lokalnäten.

⁷ 1 och 3 §§ förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

Med nuvarande regler sker ingen ägarprövning när företag som innehar nätkoncessioner byter ägare. Frågan är om detta är ett problem ur totalförsvarsynpunkt.

Frågan om ägande och kontroll över nätverksamheten är viktig, men svår att lösa, eftersom den berör möjligheten att direkt eller indirekt äga ett företag. Elförsörjning är ur totalförsvarsynpunkt en viktig verksamhet. Ägandet av nätföretag har varit brett och varierande genom åren: Från enskilda kraftverksägare, staten och eldistributionsföretag till kommunägda företag och stora privatägda företag. Flera av de sistnämnda är svenska bolag med utländska ägare.

En nätkoncession får inte överlåtas utan godkännande av Ei. En överlåtelse mellan två företag av en enstaka koncessionerad ledning kräver således ett beslut av Ei. Någon prövning sker däremot i dag inte enligt ellagstiftningen när ett bolag som, självt eller genom dotterbolag, innehar nätkoncessioner byter ägare. Detta gäller även när utländska intressenter tar över företaget. Det finns inte heller några krav enligt ellagstiftningen på att dokumentation, drift och skötsel av elnäten ska finnas i Sverige. Hinder kan dock finnas i annan lagstiftning.

Syftet med ellagens reglering

Ellagens reglering tar sikte på lämpligheten att fullgöra förpliktelser enligt den lagen. Lämplighet ur säkerhetssynpunkt tas om hand av säkerhetsskyddslagstiftningen. I förarbetena till ellagen (prop. 1996/97:136 s. 125) står att i bedömningen av lämpligheten ska vägas in sökandens allmänna kompetens och utformningen av den organisation som ska ta hand om nätverksamheten. Om sökanden tidigare har bedrivit nätverksamhet bör också tidigare agerande som nätföretag vägas in.

Den möjlighet som finns att ingripa mot en olämplig koncessionshavare är tvångsförvaltning eller tvångsinlösen enligt lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar. Kriterierna för tvångsförvaltning framgår av 1 kap. 2 §: ”i väsentlig mån inte fullgör sina skyldigheter enligt ellagen, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller enligt villkor i nätkoncessionen”. Om en tillfredsställande förvaltning av en elektrisk anläggning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller en tillfredsställande förvaltning sannolikt inte kommer att

bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning får staten enligt 5 § lösa anläggningen från ägaren.

Lämplighetsprövningen enligt ellagstiftningen tar således tydlig syfte på koncessionshavarens möjlighet att fullgöra sina förpliktelser enligt just den lagstiftningen och inte någon lämplighetsprövning ur till exempel säkerhetsskyddssynpunkt. Nätmyndigheten (Ei) saknar dessutom i dag nödvändig kompetens för att kunna bedriva tillsyn utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv. Ei är varken beredskapsmyndighet för el (Svenska kraftnät) eller sektorsansvarig för energi enligt NIS-direktivet⁸ (Energimyndigheten). Utredningen bör således kunna notera detta utan att föreslå någon ändring.

Förslag till lösning

En separat prövning av nätföretagets lämplighet ur totalförsvarsynpunkt skulle innebära helt nya regler om prövning av nya nätföretag och vid ägarbyte. Vår bedömning är att det i så fall kunde begränsas till de nätföretag som är regionnätägare och de företag som äger lokalnäten för de tre största storstadsområdena i landet. Om en sådan prövning är önskvärd och hur en sådan prövning skulle gå till med tanke på äganderättsaspekter, ägande i flera led m.m. behöver utredas särskilt. Dessa frågeställningar är alltför omfattande och komplexa för att kunna tas om hand inom ramen för en översyn av reglerna om nätkoncession.

Vi ser som en relevant åtgärd att nu införa ett funktionskrav på att driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige. Detta för att bibehålla den faktiska kontrollen inom landets gränser. Med driften avser vi övervakning och styrning av anläggningen och dess ingående delar. Styrningen omfattar alla arbeten och kopplingar som kan göras på anläggningen och dess delar. I driften ingår även att utfärda arbetsorder och driftorder.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

6.2.4 Bedömningen av koncessionsområdets lämplighet behöver inte ändras

Bedömning: Inga ändringar behövs avseende prövningen av koncessionsområdets lämplighet.

Vår bedömning för lokalnäten är att frågan om det samredovisade områdets lämplighet är av större praktisk betydelse än frågan om koncessionsområdets lämplighet. Samredovisningsfrågan behandlar vi särskilt i kapitel 7. Förslaget om att kunna meddela nätkoncession för område som avser regionnätverksamhet aktualiserar frågan om lämplighetsbedömning i dessa fall.

Ett koncessionsområde ska utgöra en lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde, 2 kap. 9 § ellagen. Av förarbetena (prop. 1996/97:136 s. 124) framgår att en faktor som bör vara vägledande för koncessionsmyndighetens ställningstagande är att en nätkoncession för område bör täcka ett geografiskt område med både kunder som medför höga nätkostnader och kunder som medför låga nätkostnader. Orsaken är att de tariffer som tillämpas inom nätkoncession för område ska vara avståndsberoende.

Nätkoncessioner för område täcker i dag, med några få undantag, hela Sveriges landyta. Det är därför ovanligt att en ny nätkoncession för område bildas och när så ändå sker är det oftast en sammanslagning av två eller flera befintliga nätkoncessioner. De befintliga koncessionsområdena är av varierande storlek. Några nätföretag har geografiskt små koncessionsområden med få kunder. Detta är en rest av tidigare nätstruktur med många små nätföretag. Med gällande regelverk är det dock svårt att vidta någon åtgärd mot ett nätföretag endast på den grunden att nätföretagets koncessionsområde är för litet. Än mindre gäller det nätföretag med små koncessionsområden som samredovisas med andra koncessionsområden.

Av större intresse för lämplighetsbedömningen av lokalnät är i stället ett samredovisat område som bildas av flera nätkoncessioner för område. Denna bedömning sker enligt egna kriterier som anges i förarbetena till 3 kap. 3 § (prop. 2001/02:56 s. 58). Dessa kriterier anger när samredovisning inte ska ske på grund av att det samredovisade området är olämpligt. Så är fallet om det samredovisade om-

rådet inte har en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsområden eller en lämplig balans mellan olika kundgrupper, samt om risk finns för mycket drastiska tariffhöjningar i ett eller flera av de ingående områdena.

Bestämmelsen om koncessionsområdets lämplighet för lokalnät skulle kunna tillämpas om ett nätföretag skulle vilja stycka upp ett befintligt koncessionsområde i flera eller tillåta kunderna inom en del av området att bryta sig ur och bilda ett eget nätföretag. Det senare kan inte ske mot nätföretagets vilja, eftersom nätkoncessioner för område inte får överlappa varandra.

Vi lämnar dock ett förslag som i högsta grad aktualiserar frågan om koncessionsområdets lämplighet. Det är förslaget om att kunna meddela nätkoncession för regionnätsområde, se avsnitt 5.4.1. I det fallet måste nätmyndigheten ta ställning till det sökta regionnätsområdets lämplighet i förhållande till den sökandes förmåga att under överskådlig tid driva och utveckla ett sammanhållet nät inom det sökta spänningsintervallet. Det är därmed inte givet att gränserna för ett regionnätsområde överensstämmer med gränserna för underliggande lokalnätsområden.

Förhållandet mellan koncessionsområden och elområden

Frågan har väckts i utredningen om koncessionsområdena ska anpassas efter indelningen i elområden. Vår bedömning är att nätmyndigheten i möjligaste mån bör ta hänsyn till den rådande indelningen i elområden när den prövar lämpligheten i nya eller ändringar i befintliga nätkoncessioner för område.

Indelningen i elområden syftar till att elmarknaden ska anpassas till de kapacitetsbegränsningar som finns i transmissionsnätet. Även tariffutformning kan ha detta syfte. Transmissionsnätets effektabonnemang syftar till att ge ett ekonomiskt incitament att förlägga förbrukning norrut och produktion söderut i Sverige. Regional- och lokalnätsägarnas samordning av nätavgifterna över större områden motverkar möjligheten att via nätavgiften styra överföringen mellan elområden. En tariffutjämnning över elområdesgränser motverkar ambitionen i transmissionsnätstariffen att ha en styrande effekt.

Dagens nätavräkningsområden för lokalnäten följer i stor utsträckning gränserna för nätkoncessioner för område och har fastställts

baserat på koncessionsområdenas elektriska koppling till överliggande nät. Ändringar av koncessionsområdena kan föranleda att Svenska kraftnät måste ompröva nätavräkningsområdenas omfattning. Det kan påverka vilket elområde en viss leveranspunkt kommer att tillhöra, vilket i sin tur påverkar det elpris som kunden blir erbjuden. Alltför stora nätavräkningsområden kan få konsekvenser för möjligheten att ändra elområdeskonfigurationen i framtiden.

Ändringar av koncessionsområdenas gränser kan således påverka i vilket elområde en leveranspunkt är belägen. Nätmyndigheten bör därför överväga att i möjligaste mån ta hänsyn till den rådande indelningen i elområden när den prövar lämpligheten i nya eller ändringar i befintliga nätkoncessioner för område.

6.3 Koncessionsbeslutets rättsliga status bör stärkas

Vi behandlar i detta avsnitt frågor som rör koncessionsbeslutets rättsliga status. Det innefattar bland annat frågor om skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken, villkor i koncessionsbeslut och miljöorganisationers rätt att överklaga. Även frågan om förhållandet till plan- och bygglagen (2010:900) behandlas översiktligt.

6.3.1 Koncessionsbeslutets ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken bör stärkas

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.

Vi anser att ett koncessionsbesluts ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken måste stärkas. Det gäller de ledningar på högre spänningsnivåer, 130 kV och högre, där det alltid kommer att krävas ett beslut om nätkoncession för linje även med vårt förslag om att regionnätledningar ska kunna byggas med stöd av nätkoncession för område, se avsnitt 5.4.1. Ett beslut om nätkoncession för linje innefattar en miljöprövning, se avsnitt 6.2.2.

Utredningen ska enligt sitt direktiv beakta elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur. Detta förhållande i kombination med den praxis som utvecklats motiverar en översyn av regelverket avseende koncessionsbesluts skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken.

Vi finner i kapitel 5 att det är lämpligast att ha kvar nuvarande prövning av allmän lämplighet och miljöpåverkan hos Ei. Därmed aktualiseras frågan om ett koncessionsbesluts förhållande till miljöbalken. Ellagen gäller parallellt med miljöbalken. Det innebär att det inte finns något hinder för en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken att meddela ett föreläggande eller förbud som avser en ledning som används med stöd av nätkoncession för linje utan att någon bedömning görs av behovet av ledningen eller vilka alternativ som finns. Om beslutet påverkar ledningens sträckning och utförande uppstår en konflikt mellan tillsynsmyndighetens beslut och beslutet om nätkoncession som innebär en skyldighet att ha en ledning i ett visst utförande på en bestämd sträcka.

Nätkoncessioner ger således inget skydd mot ingripanden av andra än nätmyndigheten. Detta trots att en ansökan om nätkoncession för linje prövas mot regler i miljöbalken på ett sätt som i stora delar motsvarar prövningen av miljöfarlig verksamhet. Det leder till att de flesta miljökonsekvenser som en ledning kommer att ha utreds inom ramen för koncessionsprövningen.

Miljötillsynen kan också gälla frågor som uttryckligen reglerats genom villkor till nätkoncessionen. Detta medför att nyttan med en omfattande prövning vid nätmyndigheten blir liten, samtidigt som den tar stora resurser i anspråk och fördröjer nätutbyggnad.

Frågan om elektromagnetiska fält aktualiserar behovet

En kraftlednings främsta miljöpåverkan torde vara markintrånget, med följdverkningar på flora och fauna, för att kunna dra fram ledningen och hålla den driftsäker (ledningsgata), det visuella intrycket (höjd och utförande på stolpar) samt ljud från ledningen, bland annat koronaljud. Den miljöaspekt som framför allt aktualiserat frågan om en översyn av den parallella tillämpligheten är dock de elektromagnetiska fälten kring en kraftledning.

Frågan om elektromagnetiska fält kring kraftledningar och en eventuell hälsopåverkan av dessa är ett område med flera oklarheter. Det finns inga gränsvärden och det saknas vägledande rekommendationer från en ansvarig myndighet.⁹ Det verkar även vara oklart vilken myndighet som är ansvarig för att ge sådana vägledande rekommendationer.¹⁰ Det vore därför bra om det förtydligades. Forskningen har enligt myndigheterna hitintills inte gett ett sådant underlag att det är befogat att sätta några rikt- eller gränsvärden. Dock rekommenderas försiktighet.

Den hälsorisk som enligt vissa studier har kopplats till långvarig exponering av magnetiska fält är en viss ökad leukemirisk hos barn. Effekterna har dock inte kunnat bekräftas genom experimentell forskning, vilket medfört att kraftfrekventa magnetfält klassats som "möjlig cancerframkallande" av Världshälsoorganisationens (WHO) cancerforskningsinstitut, se vidare under avsnitt Döshult.

Av den praxis som har utvecklats avseende elektromagnetiska fält från kraftledningar framgår att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kan förelägga en flytt av en ledning med åberopande av de elektromagnetiska fälten från ledningen. Det har vid en bedömning enligt 2 kap. 7 § första stycket MB inte ansetts orimligt att vidta åtgärderna. Detta trots att det inte är säkert att det finns en lämpligare sträckning för ledningen, att en flytt är förenade med kostnader som kan överstiga värdet av de påverkade fastigheterna och att inga gränsvärden finns för elektromagnetiska fält. Detta har aktualiserats i två fall: Döshult och Delsjön.

Döshult

Svenska kraftnät hade av Miljönämnden i Helsingborgs kommun förelagts att flytta en dubbel 400 kV kraftledning på så sätt att den inte var belägen närmare en viss fastighet än 65 meter. Föreläggandet

⁹ Strålsäkerhetsmyndigheten har utfärdat allmänna råd, Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd (SSMFS 2008:18) om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält: Dessa anger referensvärden för områden där allmänheten kan vistas under sådana tider att begränsningarna är av betydelse. Referensvärdet för magnetisk flödestäthet beräknas som 500/frekvensen i Hertz, vilket för det svenska elnätet blir 100 µT (mikrotesla). Detta värde är för högt för att vara relevant i detta sammanhang.

¹⁰ Strålsäkerhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av icke-joniserande strålning. Folkhälsomyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. enligt 9 kap. miljöbalken, se 3 kap. 4 a § miljöbalkens förordningen (2011:13).

meddelades för att avhjälpa olägenheter av elektriska och magnetiska fält och olägenheter på grund av oro för dessa.

Situationen i målet var följande: Avståndet mellan kraftledningens centrum och bostadshuset hade ursprungligen varit 48 meter. Magnetfältet i det ursprungliga bostadshuset uppgick i snitt till mellan 0,5 och 0,8 μT (mikrotlesla). Fastighetsägarna hade därefter gjort tillbyggnader som hade minskat avståndet till 28 meter. Det som prövades i målet var värdena i dessa tillbyggnader.

Mätningarna hade visat på resultat mellan 1,8 och 2,8 μT i årsmedelvärde åren 2001–2007. Magnetfältet hade uppmätts till 2,5 μT i det bostadsrum som låg närmast kraftledningen och till mellan 3 och 8 μT på olika platser på gårdsplanen. Svenska kraftnät hade tidigare beräknat att magnetfältsnivåerna i bostadsdelen närmast kraftledningarna uppgick till 1,8–2,7 μT åren 2001–2007. Variationerna berodde på den varierande strömlasten. Nya beräkningarna för åren 2005–2010 visade nivåer på 1,98–2,44 μT . Universitetssjukhuset i Lund hade 2007 uppmätt magnetfält på 2,5 μT .

I målet beräknade Svenska kraftnät kostnaden för att flytta ledningen till 14 miljoner kronor eller 5–7 gånger den aktuella fastighetens marknadsvärde. Denna kostnad visade sig senare enligt Svenska kraftnät vara kraftigt underskattad. Flytten uppskattas vid tidpunkten för utredningen kosta 40 miljoner kronor.

MÖD fastställde föreläggandet med endast viss ändring i fråga om färdigställandetiden.¹¹ Två av fyra domare var skiljaktiga. Av MÖD:s domskäl framgår bland annat följande:

För magnetiska fält har Strålsäkerhetsmyndigheten satt ett referensvärde om 100 μT avseende akuta effekter. Något motsvarande värde för långvarig exponering av magnetfält har inte fastställts. Det finns för närvarande inte några vetenskapligt fastställda hälsoeffekter av exponering för magnetiska fält vid nivåer som normalt förekommer där människor vistas.

Epidemiologiska undersökningar avseende inverkan av långvarig exponering för magnetiska fält på människors hälsa har förekommit under många år. Enligt Socialstyrelsens Meddelandeblad, juni 2005, gjordes under 2001 en omfattande genomgång av de epidemiologiska forskningsrapporter som då fanns (Ahlbom et al, Environmental Health Perspectives, vol 109, supplement 6, december 2001). Resultaten från genomgången tyder på att man kan se en viss ökning av leukemirisk hos befolkningsgrupper som exponeras för magnetiska fält på 0,4 μT eller mer.

¹¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål nr M 4127-10.

Även om epidemiologiska studier är svåra att genomföra på ett vetenskapligt oantastligt sätt så finns det ingenting som talar emot att många av undersökningarna har genomförts med hög kvalitet. Resultaten visar enligt Socialstyrelsens yttrande i målet en stor samstämmighet i fråga om ökad risk för barnleukemi vid nivåer som överstiger $0,4 \mu\text{T}$. De observerade effekterna har dock inte kunnat bekräftas genom experimentell forskning vilket medfört att kraftfrekventa magnetfält klassats som 'möjlig cancerframkallande' av Världshälsoorganisationens (WHO) cancerforskningsinstitut.

Nivåerna på de magnetiska fälten på fastigheten är betydligt högre än $0,4 \mu\text{T}$. Även med beaktande av den osäkerhet som finns beträffande orsakssambanden så får resultaten av de epidemiologiska undersökningarna anses utgöra skäl att anta att magnetfälten på fastigheten kan medföra olägenhet för människors hälsa. Avsaknaden av vetenskaplig bevisning beträffande orsakssambanden ska vid tillämpning av miljöbalkens försiktighetsprincip inte frita verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta åtgärder. Den rådande osäkerheten i fråga om magnetfältens farlighet ska således inte gå ut över allmänheten utan i stället drabba verksamhetsutövaren (jfr prop. 1997/98, del 1, s. 209 f.). Bevisbördan för att olägenheter inte behöver befaras ligger på verksamhetsutövaren.

I målet är det vidare klarlagt att de elektriska fälten ger upphov till elektriska stötar. Även om varje enskild stöt inte orsakar annat än tillfälligt obehag så sker stötarna vid upprepade tillfällen och påverkar människors välbefinnande i en sådan grad att olägenhet för människors hälsa föreligger.

Vid bedömningen ska även beaktas den oro som störningarna från kraftledningarna ger upphov till för de boende på fastigheten.

[...]

Det har inte framkommit något i målet som talar mot att den enda verk samma åtgärden som kan hindra uppkomsten av olägenheter på fastigheten är att kraftledningarna inte tillåts vara närmare fastighetens gräns än 65 meter. Förbudet kan därför inte anses vara mer ingripande än vad som krävs. Med hänsyn tagen till olägenheternas art och omfattning kan förbudet inte heller anses vara orimligt i förhållande till de kostnader som det medför för Svenska Kraftnät.

Delsjön

Vattenfall Eldistribution AB hade av Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun förelagts att minska de elektromagnetiska fälten från en 130 kV kraftledning i Delsjöns koloniområde genom att ersätta två befintliga trästolpar med vinkelstolpar av stål samt att flytta en av stolparna 10 meter.

Vattenfall anförde i målet att fyra kolonistugor låg rent geografiskt inom cirka 12 meter från ledningen. De som hade kolonistuga allra närmast ledningen hade behövt vara på sin kolonilott 24 timmar om dygnet i sex månader för att ett redovisat årsmedelvärde om $0,64 \mu\text{T}$ skulle gälla. De uppgivna kostnaderna för åtgärderna var 1,7 miljoner kronor.

MÖD fastställde föreläggandet.¹² Av MÖD:s domskäl framgår bland annat följande:

Genom åtgärderna i föreläggandet beräknas magnetfältsexponeringen som årsmedelvärde för de stugor som nu har en exponering motsvarande $0,65 \mu\text{T}$ att minska till cirka $0,25 \mu\text{T}$. Det är en betydande reduktion och förhållandena förbättras för ett antal stugor närmast ledningen. Kostnaderna för de förelagda åtgärderna kan därmed inte anses orimliga i förhållande till nyttan. Det som Vattenfall har framhållit om de samhälls-ekonomiska kostnaderna och proportionalitetsprincipen ändrar inte den bedömningen. En flytt av stolpe 54 i enlighet med föreläggandet innebär att ledningen kommer närmare andra kolonistugor. Det har emellertid inte framkommit att det skulle leda till en exponering som riskerar att medföra olägenhet för människors hälsa.

Svenska kraftnäts policy och ekonomiska konsekvenser

Svenska kraftnät tillämpar en policy som väl når upp till myndigheternas försiktighetsprincip. Vid planering av nya kraftledningar är det Svenska kraftnäts mål att se till att magnetfälten inte överstiger $0,4 \mu\text{T}$ där människor varaktigt vistas. Om en befintlig kraftledning uppvisar magnetfältsnivåer över $4 \mu\text{T}$ där människor bor eller vistas varaktigt är Svenska kraftnät berett att vidta åtgärder för att minska kraftfälten eller erbjuda inlösen av byggnader.

Svenska kraftnät har 2017 beräknat följande kostnader för ett förvärv av alla fastigheter med magnetfält över $0,4 \mu\text{T}$. Vid ett lågt estimat för förvärv om 1 miljon kronor per fastighet blir den totala kostnaden för förvärv 10 miljarder kronor. Dessutom tillkommer ersättning enligt expropriationslagens regler med 25 procent och kostnader för bland annat värdering, flytt, rivning och fastighetsreglering. En grov uppskattning är att ett förvärv av berörda bostadsfastigheter skulle kosta närmare 15 miljarder kronor. En annan konsekvens som kan vara värd att beakta är alla inte är intresserade av att tvingas lämna sina hem, vilken blir följden av inlösen.

¹² Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 februari 2016 i mål nr M 2192-16.

Utredningen ska enligt sitt direktiv beakta elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur. Av den domstolspraxis som utvecklats avseende elektromagnetiska fält från kraftledningar framgår att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kan förelägga en flytt av en ledning med åberopande av de elektromagnetiska fälten från ledningen. Detta trots att ledningen är en pågående markanvändning som kan ha pågått under lång tid, det finns ett beslut om att nätföretaget ska ha en ledning i en viss sträckning, att det inte är säkert att det finns en lämpligare sträckning, att en flytt är förenade med betydande kostnader (som kan överstiga värdet av de påverkade fastigheterna) samt att inga gränsvärden finns för elektromagnetiska fält. Dessa förhållanden motiverar en översyn av regelverket avseende koncessionsbesluts skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken.

Ge koncessionsbeslut skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken

Ei har i en rapport till regeringen, lämnat ett förslag angående koncessionsbesluts exklusivitet gentemot miljöbalken (Energimarknadsinspektionen, R2013:15), vilket även Svenska kraftnät ställt sig bakom.¹³ Av Ei:s rapport framgår följande. En kraftledning får som huvudregel inte byggas eller användas utan nätkoncession. I samband med koncessionsprövningen ska en miljöprövning enligt vissa regler i miljöbalken göras. När nätkoncession har meddelats är koncessionshavaren skyldig att ha en kraftledning i bruk. En tillsynsmyndighet kan enligt miljöbalken rikta förelägganden och förbud mot en verksamhet, även om denna verksamhet omfattas av en annan lag, och även mot en ledning som omfattas av nätkoncession för linje.

Naturgaslagens exklusivitetsregel

Enligt 2 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) får en naturgasledning inte byggas eller användas utan koncession från regeringen. I 2 kap. 4 § naturgaslagen finns en exklusivitetsregel:

¹³ Skrivelse den 14 november 2016 med diariernr 2016/2183.

Om regeringen har meddelat koncession för en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen eller anläggningen.

Av motiven till miljöbalkens tillsynsregler i 26 kap. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 273) framgår att miljöbalken som huvudregel gäller parallellt med annan lag, men att det i annan lag kan föreskrivas att den lagens regler ska gälla i stället för miljöbalkens regler. Tillsynsmyndighet kan i sådana fall inte ingripa med stöd av miljöbalken. Naturgaslagen har alltså getts en exklusiv ställning gentemot miljöbalken.

Bakgrunden till exklusivitetsregeln redovisas i Ei (R2013:15, s. 16 f) och återges här.

År 1978 utfärdades lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen), vilken innehöll regler om framdragande och begagnande av rörledningar för olja, gas och vissa andra bränsleprodukter. I begreppet ledning ansågs enligt 2 § även för driften nödvändiga tillbehör och anläggningar ingå. Enligt 1 § rörledningslagen krävdes, med vissa undantag, koncession för att dra fram och använda en sådan ledning.

När rörledningslagen infördes gjordes en samordning med andra lagar som kunde göras gällande på sådan verksamhet. Då det vid tiden för rörledningslagens införande fanns ett stort antal lagar på miljörettens område blev denna samordning av tämligen fragmentarisk art.

I 2 § miljöskyddslagen (1969:387) infördes en bestämmelse om att koncession enligt rörledningslagen ska ges bindande verkan vid prövning enligt miljöskyddslagen. I lagens 6 §, som till stora delar motsvarade dagens stoppregel i 2 kap. 9 § MB, infördes en särregel som undantog rörledning för vilken koncession enligt rörledningslagen meddelats från paragrafens tillämpningsområde.

När miljöbalken infördes år 1999 upphävdes bland annat miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Genom vissa ändringar i rörledningslagen anpassades denna till miljöbalken. Bland annat infördes i lagens 23 § en exklusivitetsregel. Denna exklusivitetsregel slog fast att förbud mot att dra fram eller använda ledningen inte får meddelas med stöd av miljöbalken efter att koncession meddelats. I detta sammanhang uttalades att rörledningslagen och miljöbalken gäller parallellt i vissa avseenden, och att det kan finnas skäl att begränsa möjligheten till ingripande med stöd av miljöbalken i de fall det i annan lag finns bestämmelser som är oförenliga med bestämmelser i miljöbalken.

Det sades dock inte finnas några sådana bestämmelser i rörledningslagen. Detta ansågs bland annat hänga samman med att rörledningslagen i första hand behandlade koncession och inte hade några allmänna regler om hur verksamheten skulle bedrivas.

Miljöbalksutredningen (SOU 1997:32) ansåg emellertid att stoppregeln i 2 kap. 9 § MB ledde till ett behov av en exklusivitetsregel. Regeringen återkom till frågan i följdpropositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:90). I 23 § rörledningslagen infördes nämnda regel om att förbud mot att dra fram och använda en rörledning inte får meddelas med stöd av miljöbalken efter att koncession meddelats. I specialmotiveringen sägs att paragrafen har en viss motsvarighet i 6 § naturresurslagen, där det sades att den så kallade stoppregeln i nämnda paragraf inte ska gälla när regeringen har meddelat koncession enligt naturgaslagen. Någon närmare utveckling av skälen för exklusivitetsregeln ges emellertid inte i förarbetena.

Behovet av en exklusivitetsregel i ellagen

Miljöbalkens parallella tillämpning med ellagen leder i normalfallet inte till några problem – de två lagarna kompletterar varandra och ställer var för sig krav som måste uppfyllas av den som har en nätkoncession för en kraftledning. Men när krav enligt miljöbalken går emot rättigheter och skyldigheter i ellagen kan det leda till att koncessionshavaren sätts i en omöjlig situation och till att driftsäkerheten äventyras. Sådana krav har i praktiken karaktären av förbud. Det finns därför skäl att införa en exklusivitetsregel även i ellagen.

För att det inte ska råda någon tvekan om att en exklusivitetsregel i ellagen även omfattar sådana krav och förelägganden som i praktiken är att anse som förbud, och som går emot sådant som den koncessionsprövande myndigheten har tagit ställning till, bör exklusivitetsregel formuleras så att ledningen inte, med stöd av miljöbalken, får förbjudas att byggas och användas avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet. Den föreslagna exklusivitetsregeln är således mer långtgående än den i naturgaslagen. Naturgaslagens exklusivitetsregel avser endast skydd mot att bygga och använda ledningen. Ett föreläggande mot att flytta en naturgasledning är inget förbud och naturgaslagen ger således inget skydd mot ett sådant föreläggande enligt miljöbalken.

En skillnad mellan ellagen och naturgaslagen är att koncession för naturgasledning alltid beslutas av regeringen. Dessutom är endast transmissionsledningar för naturgas koncessionspliktiga. Vi har därför övervägt att begränsa en exklusivitetsregel gentemot miljöbalken till de ledningar som regeringen beslutar eller är överprövningsinstans för (transmissionsledningar, utlandsförbindelser samt om försvaret begär regeringens prövning). Vi bedömer dock att exklusivitetsregeln även bör omfatta övriga ledningar som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kV. Anledningen är att även ledningar på de spänningsnivåerna kan vara komplicerade och mycket kostsamma att flytta. Vi har valt att utgå från den spänning som ledningen faktiskt används för och inte den spänning som ledningen är konstruerad för. Anledningen är att ett nätföretag inte ska kunna skydda en ledning genom att överdimensionera den.

Den föreslagna exklusivitetsregeln påverkar förstas möjligheten att meddela förelägganden och förbud som grundar sig på andra skäl än elektromagnetiska fält. Vi vill därför betona att förslaget inte innebär ett evigt och oinskränkt skydd för befintliga kraftledningar. Om en länsstyrelse eller kommun har synpunkter på sträckning eller utförande på en befintlig koncessionerad ledning finns det enligt gällande regelverk två möjligheter att åstadkomma en förändring. Den ena är att inleda förhandlingar med nätföretaget om en förändring och hur kostnaderna för denna ska fördelas. Den andra är att, när skyddstiden på 40 år gått ut, ansöka om omprövning med stöd av 2 kap. 15 c § ellagen. Vi bedömer att någon ytterligare möjlighet än dessa vare sig är behövlig eller lämplig.

En exklusivitetsregel hindrar inte heller den löpande tillsynen enligt miljöbalken. Åtgärder av förbudskaraktär hindras dock så länge inte dessa grundas i EU-rätt, såsom Natura 2000 och artskydd. Dessa regler gäller alltid. Vi anser att detta är en rimlig avvägning för att trygga driftsäkerheten i elnätet.

Alternativ till en exklusivitetsregel

Vi har utrett ett par alternativ till en exklusivitetsregel, nämligen att i miljöbalken exkludera elektromagnetiska fält från kraftledningar eller att ge koncessionsbesluts bindande verkan så att alla som kunnat föra talan mot beslutet därmed är bundna av koncessionsbeslutet. Vi

har övervägt alternativen men bedömer att de i praktiken kan ha begränsad verkan på äldre ledningar och att kommuner skulle kunna fortsätta att besluta om flyttning av befintliga ledningar.

Exkludera elektromagnetiska fält i miljöbalken

Vi konstaterar inledningsvis att det främst är frågan om elektromagnetiska fält som aktualiserat frågan om ellagens förhållande till miljöbalken. Ett alternativ till en exklusivitetsregel vore att specifikt exkludera elektromagnetiska fält från kraftledningar direkt i miljöbalken. Så har skett med omgivningsbuller vid bostadsbyggnader, 26 kap. 9 a § MB.

En motsvarande bestämmelse för elektromagnetiska fält skulle kunna innebära att tillsynsmyndigheten inte skulle få besluta om förelägganden eller förbud i fråga om elektromagnetiska fält från en starkströmsledning som används med stöd av nätkoncession för linje eller från en transformator- eller kopplingsstation som ansluter till en sådan ledning, om det i underlaget till beslutet om nätkoncession har angetts beräknade värden och de uppmätta värdena inte överskrider dessa värden. Detta skulle vara ett motsvarande krav mot vad som gäller för omgivningsbuller vid bostadsbebyggelse.

Det finns svårigheter med en sådan bestämmelse för elektromagnetiska fält, eftersom det saknas fastställda gränsvärden för elektromagnetiska fält. För buller har dessutom en hälsoskyddsbedömning gjorts. Dessutom lär det i äldre koncessionsbeslut saknas beräknade värden, varför regeln skulle få en begränsad betydelse.

Koncessionsbesluts bindande verkan

Ett annat alternativ till en exklusivitetsregel vore att ge beslut om nätkoncession bindande verkan och att alla som kunnat föra talan mot beslutet därmed skulle vara bundna av koncessionsbeslutet. Det liknar vad som gäller för tillstånd till miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter enligt 24 kap. 1 § MB. Det innebär enkelt uttryckt att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet. Detta gäller även om någon inte har fört talan i målet. Tillståndet kan alltså inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare. Inte heller med avseende på allmänna intressen kan tillståndet

rubbas på ordinär väg. Även äldre tillstånd meddelade enligt till exempel lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och miljöskyddslagen omfattas av bestämmelsen om tillståndsbindande verkan, 2 och 5 §§ lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

En regel om koncessionsbesluts bindande verkan skulle ge nätföretaget en viss trygghet i fråga om vilka ytterligare miljökrav som kan ställas till exempel enligt hänsynsreglerna i miljöbalken. Den bindande verkan är dock begränsad i flera hänseenden.

Vår bedömning är att en exklusivitetsregel är mer ändamålsenlig för att uppnå syftet att skydda den grundläggande infrastruktur som elnätet är.

6.3.2 Miljöorganisationernas rätt att överklaga koncessionsbeslut enligt ellagen bör utökas

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

Vi konstaterar att rätten för miljöorganisationer att överklaga koncessionsbeslut ska utökas. Detta anpassar regelverket i ellagen till det som gäller enligt miljöbalken.

Vissa miljöorganisationer har rätt att överklaga beslut om nätkoncessioner om beslutet avser anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kV och en längd av minst 15 km, 13 kap. 9 § ellagen. Vilka organisationer som berörs framgår av 16 kap. 13 § MB, nämligen en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen
2. inte är vinstdrivande
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

MÖD har prövat om hur bestämmelsen i 13 kap. 9 § ellagen förhåller sig till Århuskonventionen.¹⁴ MÖD skriver i sitt beslut följande:

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska bland annat bestämmelserna i 2–4 kap. miljöbalken tillämpas. Dessa bestämmelser föreskriver att företräde ska ges åt en sådan användning av mark- och vattenområden som från allmän synpunkt medför en godushållning. De innehåller vidare föreskrifter bland annat om skydd för ekologiskt känsliga områden och områden av riksintresse för bland annat natur- och kulturmiljövården. I målet om koncession aktualiseras således frågor som är direkt relaterade till miljön och innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Beslutet om nätkoncession för en luftledning med en spänning på 130 kilovolt utgör därför ett sådant avgörande som miljöorganisationer enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har rätt att klaga på. Mot den bakgrunden kan 13 kap. 9 § ellagen inte anses uttömmande reglera frågan om miljöorganisationers klagorätt.

Föreningarna uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken. Beslutet om nätkoncession för en luftledning med en spänning på 130 kilovolt ska därför, vid en konventionsenlig tolkning av bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen, anses angå föreningarna på det sätt som avses i bestämmelsen. Föreningarna har därmed haft rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens koncessionsbeslut.

Vi finner det därför lämpligt att direkt i ellagen utöka överklaganderätten för berörda organisationer. Enligt miljöbalken så har ”berörda”, vilket vid prövning av elledning bör vara de som bor inom en viss radie med hänsyn till magnetfält, och miljöorganisationer rätt att överklaga tillståndsbeslut, 16 kap. 12–13 §§ MB.

Vår bedömning är att det är rimligt att göra regelverket kring koncessionsbeslut mer miljöbalkslikt genom att rätten för miljöorganisationer att överklaga beslut enligt ellagen anpassas efter miljöbalkens regler. Det är vår bedömning att den totala tiden för att få koncessionsbeslut kommer att påverkas endast i ett fåtal fall.

6.3.3 Någon ändring behövs inte i övrig lagstiftning

Bedömning: Någon ändring behöver inte göras i plan- och bygglagen (2010:900) för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och nybyggnation. I stället bör Boverket på lämpligt sätt förtydliga hur regelverket ska tillämpas korrekt.

¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens beslut den 26 mars 2019 i mål M 2080-18. Beslutet har vunnit laga kraft den 16 april 2019.

Vi anser inte att några ytterligare ändringar behövs i övrig lagstiftning. Boverket bör dock på lämpligt sätt förtydliga hur plan- och bygglagen, PBL, ska tillämpas korrekt med hänsyn till kraftledningar.

Plan- och bygglagen

Förhållandet till PBL är ett problem, eftersom det går att få bygglov på ett avstånd där magnetfälten enligt gällande praxis kan vara en grund för att fatta ett beslut enligt miljöbalken om att ledningen måste tas bort. En nybyggnation kan således leda till att en befintlig ledning måste flyttas. Vi har övervägt om PBL behöver kompletteras för att förhindra att byggnation tillåts på en plats som är olämplig med hänsyn till elektromagnetiska fält eller elsäkerhet.

En tänkbar lösning på problemet vore att göra tillägg om elektromagnetiska fält och elsäkerhet i PBL. Redan i dag finns dock ett krav på lämplig lokalisering i 2 kap. 5 § PBL. Enligt bestämmelsen ska, vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt PBL, bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion.

I sammanhanget kan även nämnas bestämmelsen i 4 kap. 36 § första stycket PBL enligt vilken en detaljplan ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Vår bedömning är därför att dagens regelverk är tillräckligt om det tillämpas korrekt. Enligt nätföretagen sker emellertid inte detta. Resultatet är att intressekonflikter uppstår mellan befintliga kraftledningar och ny bebyggelse. Vi rekommenderar därför att Boverket, till exempel i sin handbok om PBL, förtydligar hur regelverket ska tillämpas korrekt för att undvika sådana intressekonflikter.

Områdesskydd enligt miljöbalken

Svenska kraftnät har föreslagit att 8 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ändras så att även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas som följer av en ledningsrätt för starkströmsledning enligt ledningsrättslagen om ledningsrätten vunnit

laga kraft innan biotopskyddsområdet beslutades. I ett antal fall har biotopskyddsområdet beslutats omfatta ledningsgatans sidoområde.

Det finns inte någon möjlighet att inom biotopskyddsområdet genom föreskrifter säkerställa att nödvändiga underhållsåtgärder tillåts. Inrättandet av biotopskyddsområdet innebär därför att underhållsröjning och avverkning blir förbjuden i sidoområdet. MÖD har i ett fall funnit att olägenheterna för en ledningsägare vid en avvägning inte ansågs vara av sådan beskaffenhet att det skyddade området skulle inskränkas.¹⁵ Om det finns särskilda skäl får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte, 7 kap. 11 § andra stycket och 26 § MB. Det har visat sig svårt att, särskilt i områden med skogliga värden, erhålla dispens för nödvändiga åtgärder. Även om särskilda skäl för dispens föreligger kan alltså dispens för nödvändig avverkning hindras till exempel av biotopskyddsområdets syfte att bevara ädellövträd.

Vi tycker det är märkligt att inte hänsyn tas till nödvändigt underhåll inom ledningsgatans sidoområde när beslut fattas om biotopskyddsområden. Samtidigt ser vi det som problematiskt att föreskriva ett generellt undantag i enlighet med Svenska kraftnäts förslag. Enligt vår bedömning är en bättre lösning att den instans som beslutar om biotopskyddsområdet (Skogsstyrelsen, länsstyrelse eller kommun) säkerställer sina rutiner så att befintlig infrastruktur inom biotopskyddsområdet kan underhållas på ett tillfredsställande sätt. Skogsstyrelsen står för majoriteten av besluten om biotopskydd. Länsstyrelserna får bilda biotopskydd, men får oftast in biotopskydd på remiss antingen av kommunerna eller Skogsstyrelsen.

6.3.4 Vissa koncessionsbeslut bör få verkställas innan de har vunnit laga kraft

Förslag: Nätmyndigheten ska i vissa fall kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession.

Vi anser att nätmyndigheten ska kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession om det är fråga om en ledning av mindre omfattning med begränsad påverkan på motstående intressen.

¹⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 9341-10.

Svenska kraftnät har föreslagit¹⁶ en ny bestämmelse som ger nätmyndigheten möjlighet att besluta att ett medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen om att få påbörja byggnation får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Enligt förslaget ska nätmyndigheten även få möjlighet att förordna att ett beslut om nätkoncession för linje får tas i anspråk innan beslutet vunnit laga kraft förutsatt att ledningen är av mindre omfattning eller har begränsad påverkan på motstående intressen.

Ellagen saknar bestämmelser som gör det möjligt för nätmyndigheten att förordna att ett meddelat beslut om nätkoncession ska få tas i anspråk även om det inte har vunnit laga kraft. Detta trots möjligheten att medge att en ledning byggs och används innan nätkoncession har meddelats. För att möta kraven på driftsäkerhet och snabbt kunna anpassa elnätet till nya förutsättningar såsom vindkraft är det viktigt att det blir möjligt för nätmyndigheten att förena ett sådant medgivande med ett verkställighetsförordnande.

Om det inte finns några motstående intressen vinner förvisso beslutet laga kraft tämligen snart. Det är dock inte särskilt vanligt att Ei beviljar medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen. Det rör sig om enkla ärenden där det antas att några motstående intressen inte finns. Att i de fallen även besluta om att medgivandet får tas i anspråk även om beslutet inte vunnit laga kraft är rimligt, eftersom det oftast är bråttom att påbörja arbetena. Även att nätmyndigheten ska kunna besluta om verkställighetsförordnande i de fall ledningen är av mindre omfattning är lämpligt.

I båda fallen bör det vara sannolikt att inga motstående intressen finns som kan föranleda att koncessionsbeslutet överklagas. Det bör därför krävas att båda kriterierna, mindre omfattning och begränsad påverkan på motstående intressen, är uppfyllda. Ordet ”eller” i Svenska kraftnäts förslag bör därför ersättas med ”och”.

¹⁶ Skrivelse den 14 november 2016 med diariernr 2016/2183.

7 Ändrade regler för samredovisning

7.1 Inledning

Samredovisning innebär att flera nätkoncessioner för område (områden) utgör ett redovisningsområde med en gemensam tillåten intäktsram och en enhetlig struktur på nättariffen för överföring. Samredovisningen innebär därmed att nivån på nätkundernas tariffer utjämnas mellan olika områden. Utredaren ska enligt utredningsdirektivet beskriva förutsättningarna för att utöka samredovisningsmöjligheterna, det vill säga möjligheten att behandla flera områden som ett enda redovisningsområde. Det kan vara frivilligt eller tvingande att samredovisa i högre utsträckning än vad som redan gäller enligt ellagen (1997:857). Det kan vara fråga om att ta bort regeln om geografisk närhet mellan de nät som ska samredovisas och det kan vara aktuellt att tillåta eller påbjuda samredovisning även av ett nätföretags regionnät med dess lokalnät.

Utredaren ska beakta vilka nyttor och kostnader för samhället, inklusive elanvändarna, som det innebär med en ökad samredovisning, liksom hur nyttor och kostnader kommer att fördelas mellan olika aktörer.

Vi gör en vidare tolkning av begreppet elanvändare så att det inkluderar samtliga nätkunder anslutna till det koncessionerade nätet. Det innebär att även producenter omfattas. Utredaren ska också säkerställa att en eventuellt ökad samredovisning inte försämrar nätföretagens möjlighet att, under intäktsregleringen, ha en effektiv prissättning med korrekta priser. Utredaren ska också ta hänsyn till utvecklingen av de förslag som Energimarknadsinspektionen (Ei) lämnat till regeringen gällande nya tariffmodeller och en elhandlarcentrisk modell (Energimarknadsinspektionen, R2016:15; Energimarknadsinspektionen, R2017:05). Syftet med förslagen ska vara att underlätta

en effektivare administration för både nätföretag och nätmyndighet, samtidigt som samredovisningen inte får bli kostnadsdrivande.

7.2 Kravet på geografisk närhet bör tas bort

Förslag: Kravet på geografisk närhet för samlad redovisning av lokalnätsområden tas bort. Kravet på icke olämplig enhet kvarstår och samlad redovisning kan bara genomföras inom nätföretagets lokalnät och inte mellan områden för lokalnät respektive regionnät.

Vi bedömer att en utökad samredovisning av geografiskt åtskilda områden kan genomföras utan att marknads effektivitet försämras väsentligt. Vi bedömer dock att samredovisning mellan lokalnät och regionnät, utöver vad som i dag ges möjlighet till, inte ska tillåtas. Detta eftersom den utjämning i tariffens nivå som blir följd innebär ett alltför stort avsteg från effektivt utformade nättariffer för överföring.

Utökad samredovisning för enskilda lokalnätsföretag kommer inte att innebära några avgörande skillnader för kundernas nätavgifter, eller ha en väsentligt negativ inverkan på marknadseffektiviteten i övrigt. Som skäl för utredningens bedömning är de historiska samredovisningar som har genomförts. Dessa samredovisningar har resulterat i diversifierade redovisningsenheter med en hög grad av utjämning i nättariffens nivå mellan tätort och glesbygd, men med en möjlig minskad effektivitet i nättariffens utformning som följd. Detta gör att ytterligare samredovisning av redan diversifierade områden endast kan ge upphov till en marginell omfördelning mellan kunder i olika områden. Därmed kommer den utökade samredovisningen endast ha en begränsad negativ påverkan på prisbildningens effektivitet. För ikraftträdandebestämmelser, se kapitel 9.

Samredovisning av nätområden har lett till att skillnaderna mellan de högsta och de lägsta nätavgifterna i landet successivt har minskat. Vi vill ändå peka på det faktum att utjämningen är ofullständig. Det finns ännu ett ganska stort antal nätföretag som har ett geografiskt begränsat redovisningsområde, i många fall tätortsnät, som därmed kan ha lägre nätavgifter än omgivningen. Det innebär att en del av landets befolkning medfinansierar glesare nät medan en annan del inte gör det. Ur rättvisesynpunkt vore det därför mer lämpligt om

omfördelningspolitiken utformades så att samma villkor gäller för alla. Det finns en uppenbar motsättning mellan de två politiska målsättningarna om effektiv prissättning med korrekta priser och omfördelning genom kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet. Det bör övervägas om det finns verktyg för att bedriva omfördelningspolitik utan koppling till elanvändningen som är ett mer träffsäkert, kostnadseffektivt och transparent styrmedel för att uppnå en omfördelning mellan stad och land. Detta skulle möjliggöra nätavgifter som i ökad utsträckning avspeglar den verkliga kostnaden när det gäller avstånd, överföringsförluster och trängsel även inom ett redovisningsområde.

Givet att det finns två oförenliga mål kan målet om effektiv prissättning reduceras till att uppnå korrekta priser inom de restriktioner som finns, det vill säga kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet. Vi vill i det sammanhanget lyfta fram vikten av att övriga prissignaler och fiskala skatter och subventioner kopplade till nättjänster ska vara korrekt utformade. Dessa kan till exempel utgöras av ersättningar kopplade till nätnytta, lokala effektmarknader bilaterala avtal, moms och energiskatten på el som bör vara utformade så att snedvridningarna i nätkundernas konsumtions-, produktions- och investeringsbeslut minimeras.

7.3 Bakgrund

Detta avsnitt inleder med en redogörelse av nuvarande regelverk för samredovisning och dess betydelse för utformningen av nättarifferna för överföring. Sedan följer ett avsnitt om hur den politiska målsättningen att utjämna tarifferna mellan glesbygd och tätort har påverkat framväxten av lagstiftning och praxis inom området. Tariffutjämning och effektivt utformad prissättning av nättjänster kan vara svårförenliga mål och avsnittet avslutas med en genomgång av nyare reformer som syftar till att främja en effektivt utformad prissättning av nättariffer för överföring av el.

7.3.1 Nuvarande regelverk för samredovisning och dess betydelse för nättariffernas utformning

Samredovisning innebär att flera nätkoncessioner för område har en gemensam tillåten intäktsram och en enhetlig struktur på överförings-tariffen. Det gör det möjligt för nätföretaget att utjämna tarifferna mellan områden med olika kostnadsförutsättningar. Detta avsnitt innehåller en redogörelse av de regler som bestämmer hur den tillåtna intäktsramen får fördelas på nätkunder anslutna på lokal- och region-nätsnivå.

Redovisningsenhetens betydelse för tarifferna

En nätkoncession för område får bara meddelas om området utgör en för nätverksamheten lämplig enhet enligt 2 kap. 9 § ellagen.

Redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område ska avse varje område för sig. Nätmyndigheten ska dock besluta att en nätkoncessionshavares samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra ska redovisas samlat, om inte områdena sammantaget utgör en för nätverksamheten olämplig enhet, 3 kap. 3 §. De områden som redovisas samlat utgör en redovisningsenhet.

Nätmyndigheten ska fatta beslut om samredovisning när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut i vissa typer av ärenden enligt 2 kap. ellagen. Dessa är meddelande av en nätkoncession (1 §), ändring av gränserna för en nätkoncession för område (12 §), förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession (14 §), tillstånd till överlåtelse av en nätkoncession (16 §) och återkallelse av en nätkoncession (18 §). Ett sådant beslut kan också fattas när i övrigt ändrade förhållanden föranleder det.

Nätkoncession för område ska redovisas skilt från nätkoncession för linje. Redovisningen av nätkoncession för område ska dock även innefatta nätkoncession för linje, om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område och helt eller delvis är belägen inom området.

Särskilt om nättariffer för överföring av el för område

Bestämmelser om nättariffer för överföring av el för område finns i 4 kap. 3–4 b §§ ellagen. Sådana tariffer får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Den nättariff för överföring som nätkunden erbjuds är alltså oberoende av om kunden finns i glesbygd eller tätort. Områdets sammansättning av tätorts- och glesbygdskunder kan därmed ha stor betydelse för nättariffens nivå. I områden som redovisas samlat ska en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nätmyndigheten anger i beslutet. Samredovisningen kan medföra kännbara tariffhöjningar för vissa kundgrupper och för att mildra sådana effekter har det införts en möjlighet för nätföretaget att successivt genomföra en harmonisering av tarifferna inom en tid av maximalt fem år.

Inom ett område, eller inom flera områden som redovisas samlat, får nättariffer för överföring av el trots bestämmelserna om enhetlig nättariff gälla för en begränsad krets av elanvändare, om

1. det behövs för att utveckla nättariffer som främjar ett effektivt utnyttjande av elnätet, och
2. nätkoncessionshavaren har informerat nätmyndigheten.

En sådan nättariff får inte tillämpas under en längre tid än tre år utan tillstånd av nätmyndigheten.

Mindre elproduktionsanläggningar som kan leverera en effekt om högst 1 500 kW ska enligt 4 kap. 10 § ellagen endast betala den del av avgiften enligt nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät. Detta innebär att kostnader flyttas till övriga anslutna kunder, vilket kan påverka nättariffens nivå i områden med många små elproduktionsanläggningar i förhållande till antalet nätkunder.

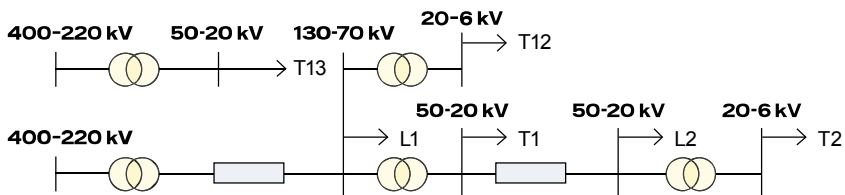
Särskilt om nättariffer för överföring av el för linje

Bestämmelser om nättariffer för överföring av el för regionledningar finns i 4 kap. 5–8 §§ ellagen. Kunderna tar ut el på olika spänningsintervall, och inom regionnätet transformeras el i flera led ned från transmissionsnätetsnivån 220–400 kV. På en regionledning ska inom varje normalt spänningsintervall nättariffen utformas utifrån nät-

koncessionshavarens kostnader för samtliga regionledningar i hela landet som kan hänföras till respektive spänningsintervall. Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på transmissionsnät och på andra regionledningar ska dock beaktas samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

Regionnätsägarens kostnad för överföring av el beror i hög grad på det antal transformeringsled som leveransen genomgår och längden på det ledningsnät som krävs för att överföra elen till kunden. Nät-tariffen för en elektrisk anläggning som tar ut el direkt från en transformator på en regionledning, ska som huvudregel utformas med utgångspunkt i nät-tariffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen. Figur 7.1 illustrerar hur regionnätstariffen beror på antalet transformeringsled.

Figur 7.1 Exempel på hur en ledvis punkt-tariff på regionnätet kan vara konstruerad



Tariffnivå L1 avser anslutning till regionnät 70–130 kV.

Tariffnivå T1 avser anslutning till 30–50 kV i stationer med transformering från 130 kV och anslutning till 20 kV efter transformering från 70 kV.

Tariffnivå L2 avser anslutning till regionnät 20–50 kV.

Tariffnivå T2 avser anslutning till 6–20 kV i stationer med transformering från 20–50 kV.

Tariffnivå T12 avser anslutning till 6–20 kV i stationer med transformering från 130 kV och anslutning till 6–10 kV efter transformering från 70 kV.

Tariffnivå T13 avser anslutning till 20–50 kV i stationer med transformering från 220–400 kV.

Källa: Vattenfall Eldistribution AB (2019).

Sammanfattningsvis ska ett regionnätföretag för respektive spänningsintervall fördela kostnaderna lika på sina kunder, i meningen att de ska ha samma tariff oavsett var kunden är belägen. Regionnätsföretaget får dock ta ut skäliga tillägg för nedtransformering, och man får differentiera utifrån kostnader från det överliggande transmissionsnätet. På

lokalnätetsnivå ska tarifferna vara enhetliga inom varje redovisningsenhet. Det innebär att gränsdragningen för redovisningsenheten är avgörande för vilka kostnader kunderna är med och finansierar.

7.3.2 Utveckling av lagstiftning och praxis

Före 2003 fick samredovisning ske om områdena utgjorde en för nätverksamhet ”lämplig” enhet. År 2003 infördes en skyldighet för nätmyndigheten att under vissa förutsättningar besluta om samredovisning av områden. Syftet med de nya reglerna var att utjämna tarifferna mellan glesbygd och tätort.

För att omfattas av kravet på samredovisning krävs att områdena ligger geografiskt nära varandra. Enligt förarbetena (prop. 2001/02:56 s. 28 f.) till bestämmelsen ska det inte finnas möjlighet till en gemensam redovisning för alla områden som en koncessionshavare har om dessa ligger i helt skilda delar av landet och som skulle leda till en total tariffutjämning. Av förarbetena framgår inte närmare vilka avväganden som bör ligga till grund för en bedömning av vad som utgör geografisk närhet utan detta har fått avgöras i praxis (Energimarknadsinspektionen, R2012:05). I förarbetena nämns dock att kravet på geografisk närhet behövs för att bestämmelserna inte ska leda till att det i ett visst område i landet råder stora skillnader mellan nättarifferna i angränsande områden med olika innehavare, trots att de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet är i stort sett lika. I praktiken har detta problem ändå uppstått, eftersom nätverksamheten bedrivs av olika företag med varierande förutsättningar att samredovisa, och därigenom omfördela finansieringsbehovet, mellan glesbygd och tätort.

Av praxis framgår att Ei vid fråga om samredovisning ska göra prövningen utifrån varje enskilt områdes geografiska närhet till vart och ett av de övriga områdena.¹ I det kan konstateras att Ellevios nät på Västkusten inte har ansetts ligga geografiskt nära vart och ett av Ellevios övriga områden i mellersta Sverige. Av förarbeten och praxis framgår även att geografiskt nära varandra, inte innebär att områden måste gränsa till varandra.

Om kravet på geografisk närhet är uppfyllt framgår av den nuvarande bestämmelsen att enheter som ”inte är olämpliga” ska sam-

¹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 februari 2017 i mål nr 2114-16 (Eis diariernr 2014-101674).

redovisas. I förarbetena till bestämmelsen utvecklas vad begreppet olämplig enhet innebär. Innebörden av begreppen lämplig respektive olämplig enhet är att områdena sammantagna innefattar respektive inte innefattar en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsområden. Därutöver bör man i begreppet olämplig enhet kunna tolka in områden där en samredovisning kan leda till dels mycket drastiska tariffhöjningar i ett eller flera av de berörda områdena, dels en olämplig balans mellan olika typer av kunder (prop. 2001/02:56; Energimarknadsinspektionen, R2012:05). Av Ei:s praxis kan man utläsa att en ökning av tarifferna med 40 procent över fem år har godkänts, men att 65 procent har ansetts vara mycket drastisk.²

7.3.3 Reformen för effektivt utformad prissättning

De författningsförslag som presenterades i SOU 1995:14 var utformade enligt principen att prissättningen av nättjänster ska vara skälig och utformad på sakliga grunder. Att nättariffen ska utformas på sakliga grunder innebär att tarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild, till exempel kunder med elvärme eller tidstariff. Kunder inom samma kundkategori ska däremot ha samma struktur på nättariffen.

I SOU 1995:14 föreslogs vidare att nättariffen på lokal nivå inte får vara beroende av avstånd, utom engångsavgifter vid anslutning. Det innebär att geografiska indelningar inte får göras, till exempel med olika tariffer för tätort och omgivande landsbygd. Vid bedömningen av nättariffen på lokal nivå ska varje område som huvudregel behandlas var för sig. Nätmyndigheten föreslogs dock på koncessionsinnehavarens begäran kunna medge undantag från huvudregeln om områdena ligger geografiskt nära varandra och utgör en för nätverksamhet lämplig enhet.

År 2003 (prop. 2001/02:56) ersattes den tidigare möjligheten att redovisa flera områden tillsammans med en skyldighet att samredovisa flera områden. Syftet var att främja en utjämning av nättarifferna mellan tätort och glesbygd.

Som skäl angav regeringen att regleringen av utformandet av nättariffer alltsedan avregleringen av elmarknaden baserats på en avväg-

² Statens energimyndighets beslut den 21 oktober 2005 i ärende med diarienumr. 7341-04-6167.

ning mellan två, i och för sig, motstridiga principer. Den första principen är den om kostnadsriktighet, som innebär att varje elanvändare ska betala en avgift som står i relation till de kostnader hen orsakar nätkoncessionshavaren. Den andra principen är att man bör sträva efter en utjämning av tarifferna, framför allt mellan tätort och glesbygd.

Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet

Enligt energieffektiviseringsdirektivet³ ska nättarifferna vara kostnadsbaserade i förhållande till de kostnadsbesparingar i näten som uppnåts genom åtgärder på efterfrågesidan, laststyrning och lokal mikroproduktion. Vidare får nättarifferna inte hindra att nätföretag eller elleverantörer ställer till förfogande systemtjänster för laststyrningsåtgärder, efterfrågestyrning och lokal produktion på organiserade elmarknader.

I och med propositionen om genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet (prop. 2013/14:174) infördes nya bestämmelser om energieffektiva nättariffer. Det framhölls i propositionen att det i den gällande svenska ellagstiftningen inte fanns något uttryckligt förbud mot tariffer som inverkar menligt på den totala effektiviteten. Det ansågs därför att bestämmelser som säkerställer att energieffektiviseringsdirektivet genomförs i Sverige även i denna del behövde införas. Till följd av propositionen infördes den 1 juni 2014 en bestämmelse i ellagen, att nättariffer ska utformas på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och elanvändning, 4 kap. 1 §. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om hur nättarifferna ska utformas för att främja ett effektivt utnyttjande av elnätet eller en effektiv elproduktion och elanvändning.

Enligt ellagen ska nättariffer vara objektiva och icke-diskriminerande, 4 kap. 1 §. Nättariffer för överföring inom ett lokalnätsområde får dessutom inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen, 4 kap. 3 §. Detta innebär att tarifferna inte får variera inom en kundgrupp. Kundgrupper får heller inte definieras utifrån var kunden är belägen geografiskt.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

Flera områden som redovisas tillsammans ska ha en enhetlig nättariff, 4 kap. 4 §. Kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsenheten kan försvåra utformandet av tariffer som främjar effektivitet i enlighet med energieffektiviseringsdirektivet.

Bättre förutsättningar för förbrukarflexibilitet

I prop. 2017/18:237 om elmarknadsfrågor berörs frågan om effektivt utformade nättariffer. Det konstateras att på en framtida elmarknad med en högre andel variabel elproduktion i form av vind- och solkraft kommer det att bli viktigt att ta tillvara kostnadseffektiva flexibilitetsresurser i elsystemet, till exempel inom produktion, energilagring och förbrukarflexibilitet. Därför infördes den 1 januari 2019 bestämmelser i 4 kap. 4 a § ellagen om att nätföretag inom ett område eller inom flera områden som redovisas samlat får införa nättariffer för överföring av el för en begränsad krets av elanvändare, om det behövs för att utveckla nättariffer som främjar ett effektivt utnyttjande av elnätet, och nätkoncessionshavaren har informerat nätmyndigheten. En sådan nättariff får inte tillämpas under en längre tid än tre år utan tillstånd av nätmyndigheten. I elförordningen (2013:208) trädde också nya bestämmelser i kraft från 2019 med innebörden att nätmyndigheten får meddela föreskrifter om hur nättariffer ska utformas för att främja ett effektivt utnyttjande av elnätet.

Regeringen angav som skäl att på den avreglerade delen av elmarknaden styrs produktion och användning av utbud och efterfrågan. Förhållanden som styr detta avgörs i avtal mellan säljare och köpare. På monopolmarknaden kan det uppkomma behov av att hantera exempelvis trängsel på elnätet, vilket skulle kunna hanteras genom att nättariffen reflekterar knapphet i nätet. I propositionen angavs vidare att kraven på enhetliga nättariffer begränsar nätföretagens möjligheter att testa nya tariffer i mindre skala innan tarifferna erbjuds hela kundkollektivet.

Energiinriktningspropositionen

Regeringens beskriver i energiinriktningspropositionen (prop. 2017/18:228 s. 40 f.) möjligheten att prova nya tariffer. I samband med redovisningen av frågan om möjlighet att pröva nya tariffer, görs kopplingen

till Nätkoncessionsutredningens uppdrag, eftersom vissa remissinstanser har tagit upp behovet av att utreda samredovisning av elnät.

Sammanfattning

De nya bestämmelser som infördes i januari 2019, i kombination med energiinriktningspropositionen och genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet, syftar till att främja en effektiv prissättning av nättjänster för att lösa framtidens kapacitetsutmaningar. Kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet innebär en begränsning av nätföretagens möjligheter att utforma en effektiv prissättning av nättjänster.

7.4 En nulägesbeskrivning av redovisningsområden och antal kunder

År 2017 fanns det i Sverige 151 lokalnätsföretag med totalt 157 redovisningsenheter. Tillsammans hade de knappt 5,5 miljoner uttagsabonnenter. Av tabell 7.1 framgår att hälften av dessa tillhörde de tre största företagen Ellevio AB, Eon Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB.

Tabell 7.1 Lokalnätsföretagens storlek

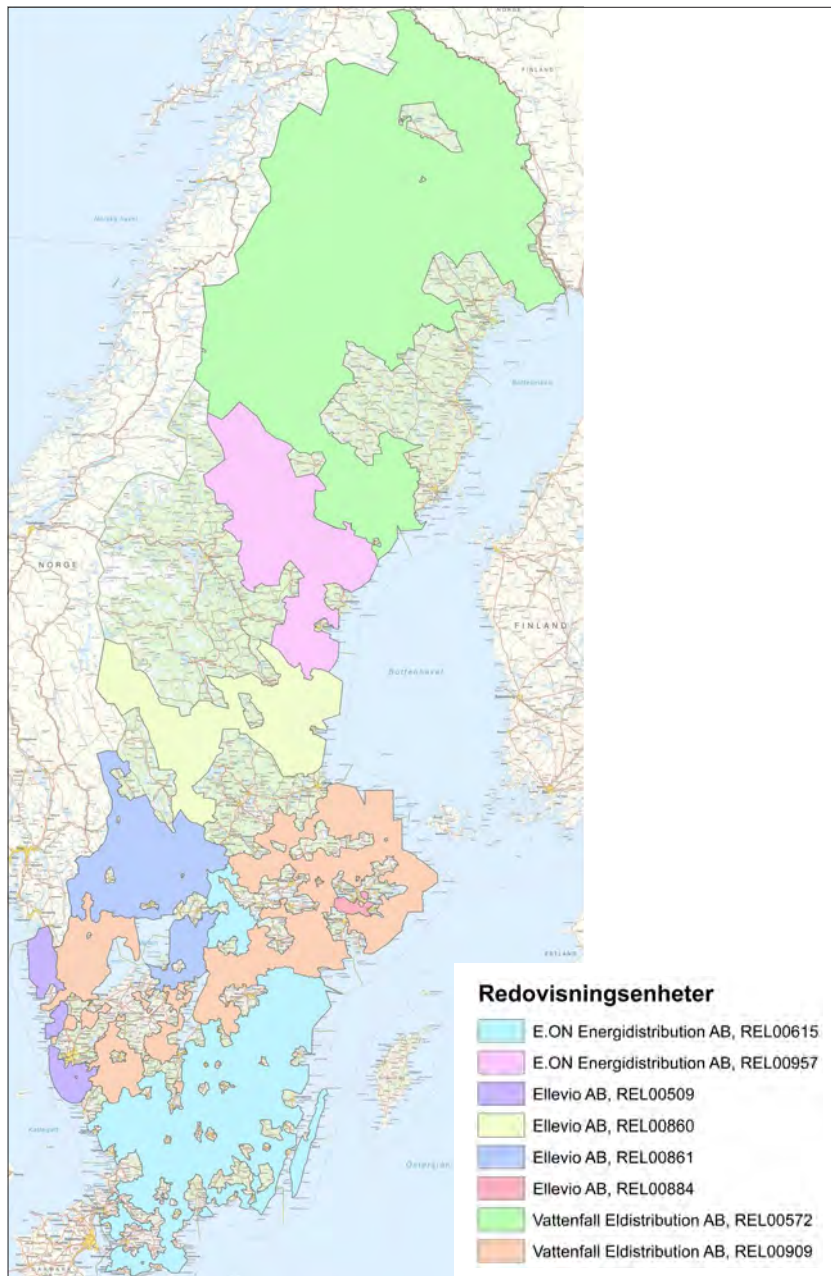
År 2017

Företagsstorlek (antal kunder)	Antal företag	Totalt antal kunder
Fler än 300 000	3	2 728 344
50 000–300 000	11	1 066 604
Färre än 50 000	137	1 698 556
Totalt	151	5 493 504

Källa: Ei

Ellevio AB, Eon Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB har också en stor geografisk utbredning. Företagens redovisningsenheter som gällde 2017 framgår av figur 7.2.

Figur 7.2 Geografisk utbredning av Eons, Ellevios och Vattenfalls redovisningsenheter år 2017



Källa: Ei. Ellevio har från och med 2018 påbörjat en samredovisning av fyra områden i mellersta Sverige.

7.5 Omfördelning mellan stad och land

Idén med samredovisning är i någon mening att elnäten ska finansieras gemensamt, i och med regeringens uttalade mål att nättariffen ska utjämnas mellan tätort och glesbygd. Som omfördelningsmekanism är dock samredovisningsinstrumentet tämligen trubbigt och slumpmässigt. I dag gäller att åtminstone några av de stora nätföretagen bär en stor finansieringsbörda i och med att de har en stor andel glesbygds- och landsbygdsnät. Ei har använt antal meter ledning per kund för att ange kundtäteten inom redovisningsområdet:

1. Tätortsnät <60 m
2. Blandad bebyggelse 60–90 m
3. Landsbygd 90–125 m
4. Glesbygd >125 m

Med denna definition är Eons redovisningsenheter i sin helhet att betrakta som glesbygdsnät, medan Vattenfall ligger på gränsen mellan landsbygds- och glesbygdsnät. Ellevios redovisningsenheter uppvisar olika karaktär men skulle, om alla enheterna redovisades tillsammans, representera ett nät i blandad bebyggelse. Detta pekar på att Eons och Vattenfalls kunder får bära en större del av finansieringsbördan för Sveriges glesbygdsnät som helhet än vad till exempel Ellevios kunder gör. Men framför allt pekar det på att de nätföretag som huvudsakligen har en lokal förankring med hög kundtätet inte är med och finansierar glesbygdsnät med låg kundtätet i någon större utsträckning. Exempel på sådana nät är Borås Elnät AB, Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB, Göteborg Energi Nät AB, Kalmar Energi Elnät AB, Karlshamn Energi AB Karlstads El- och Stadsnät AB, Landskrona Energi AB, Mölndal Energi Nät AB och Skurups Elverk AB. De har alla högst 40 meter ledning per abonnent.

I följande avsnitt redovisas de samredovisningar som de tre stora nätföretagen genomfört under senare år med stöd av nuvarande lagstiftning. Utöver de tre stora nätföretagen finns ett antal relativt stora aktörer som också genomfört samredovisningar, till exempel Kraftringen Nät AB. Detsamma gäller för några av de mindre lokalt förankrade näten, till exempel Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB. De juridiska personer som fortfarande är uppdelade i flera redovisnings-

enheter är Ellevio AB, Eon Energidistribution AB, Skellefteå Kraft Elnät AB, Vattenfall Eldistribution AB och Öresundskraft AB. De företag som har flera juridiska personer (och därmed redovisningsenheter) inom samma koncern är Eon Sverige AB och Tekniska verken i Linköping AB. Vår bedömning är att det främst är Ellevio AB, Eon Sverige AB och Vattenfall Eldistribution AB som berörs om kravet på geografisk närhet tas bort.

7.5.1 Ellevio AB

Ellevio AB, tidigare Fortum Distribution AB, har genomfört ett antal samredovisningar sedan 2003 där samredovisning och pristutjämning skett mellan

1. uteslutande glesbygdsområden såsom i västra Svealand 2003–2006
2. glesbygdsnät och landsbygdsområden såsom Västkusten 2003–2006
3. glesbygdsnät och tätortsområden såsom Södra Norrland 2003–2007
4. uteslutande tätortsnät såsom Stockholm 2008–2012
5. glesbygdsområden och landsbygdsområden såsom västra Svealand 2008–2012
6. glesbygdsnät såsom södra Norrland 2009–2012.

Den samlade effekten av Ellevios (dåvarande Fortums) samredovisningar visade vid Ei:s genomgång 2012 att kunder i tätortsområden och landsbygdsområden på grund av tariffutjämnningen fick den största tariffhöjningen. Intäktsramen har ökat över tid och Ei bedömde att utjämnningen hade resulterat i att kunder i glesbygdsområden fått en relativt mindre ökning av sina nättariffer, jämfört med om de hade redovisats separat (Energimarknadsinspektionen, R2012:05).

Ei har beslutat att från och med den 1 januari 2018 ska Ellevios nät i Nynäshamn, södra Norrland och Dalarna, västra Svealand, Vallen-tuna och Stockholm inkl. Ekerö samredovisas. När samredovisningen är genomförd kommer flera kunder att få kraftiga förändringar i nättariffen för överföring, se tabell 7.2. Givet intäktsramen 2017 beräknas kunderna i glesbygdsnäten i västra Svealand respektive södra Norrland och Dalarna i genomsnitt få en minskning på cirka 3 700 respektive 1 800 kronor, vilket innebär en minskning med 42 procent

respektive 26 procent. Kunderna i tätortsnätet Stockholm inkl. Ekerö beräknas däremot få en ökning med 1 300 kronor i genomsnitt, vilket är en ökning med 34 procent. Kunderna i den blandade bebyggelsen Nynäshamn får endast en marginell förändring i nättariffen.

Tabell 7.2 Ellevio AB

Intäktsram per redovisningsområde 2017

Redovisningsenhet (REL)	Geografiskt område	Antal abonnemang	Intäktsram per abonnemang	Förändring
REL00860	Södra Norrland och Dalarna	101 992	6 911	-1 784
REL00861	Västra Svealand	132 762	8 853	-3 727
REL00884	Stockholm inkl. Ekerö	561 126	3 839	+1 287
REL00966	Nynäshamn	15 845	5 976	-849
REL00202	Vallentuna	14 641	7 323	-2 196
RELO3008	Sam	826 366	5 127	

Källa: Ei.

Efter sammanslagningen av redovisningsområden 2018 har Ellevio två redovisningsenheter kvar, Västkusten och mellersta Sverige. Mellersta Sverige har drygt 826 000 abonnenter och Västkusten har knappt 125 000. Enligt Ei:s beslut⁴ kan de två större redovisningsenheterna med rådande regelverk inte samredovisas, eftersom dessa områden inte kan anses ligga geografiskt nära varandra.

7.5.2 Eon Energidistribution AB

Eon Energidistribution AB, tidigare Eon Elnät Sverige AB, har genomfört ett antal samredovisningar sedan 2003 där samredovisning och prisutjämning skett mellan

1. två tätortsområden, fyra områden med blandad bebyggelse, två landsbygdsområden och åtta glesbygdsområden nätområden i södra och mellersta Sverige 2004–2007
2. två glesbygdsområden i norra Sverige 2006–2008
3. ett tätortsområde, ett landsbygdsområde (samredovisat 2004–2007) och ett glesbygdsområde i södra och mellersta Sverige 2007–2011.

⁴ Ei:s beslut den 24 oktober 2017 i ärende med diariernr 2014-101674.

Sammanfattningsvis så varierade effekten av samredovisningen mellan olika områdena och olika typkunder. En rapport från Ei visade att de kundtäta områdena generellt fick en relativt kraftig höjning av tariffen på grund av utjämningen samt att kunder i glesare kundområden på grund av utjämningen generellt fick en minskning av tarifferna. Minskningen av tarifferna i de mer glesbyggda områdena var förhållandevis marginell, jämfört med tariffhöjningarna i de mer kundtäta områdena (Energimarknadsinspektionen, R2012:05).

7.5.3 Vattenfall Eldistribution AB

Vattenfall Eldistribution AB har genomfört två större samredovisningar sedan 2003. Den ena samredovisningen skedde genom en sammanslagning av totalt 29 nätområden som alla var belägna i södra och mellersta Sverige. Samredovisningen skedde mellan sex tätortsområden, fem blandande bebyggelseområden, åtta landsbygdsområden och tio glesbygdsområden. Tariffutjämningen pågick under perioden 2003–2007.

Den andra samredovisningen genomfördes mellan fyra glesbygdsområden i norra Sverige och medförde en tariffutjämning som pågick under åren 2003–2004.

Sammanfattningsvis så varierade effekten av samredovisningen mellan olika områdena och olika typkunder. En rapport från Ei visade att kunder i kundtäta områden generellt fick en relativt kraftig höjning av tariffen på grund av utjämningen samt att kunder i glesare kundområden fick en liten sänkning av tarifferna. Tariffsänkningen i de mer glesbyggda områdena var inte på samma nivå som tariffhöjningarna i de mer kundtäta områdena (Energimarknadsinspektionen, R2012:05).

7.6 Konsekvenser av utredningens förslag

Vi har undersökt om det finns motiv till att ta bort kravet på geografisk närhet samt vilka konsekvenser en ökad samredovisning kan få. Samredovisning kan minska administrations- och sökkostnader för nätmyndighet, nätföretag, nätkunder och elhandlare. Samredovisning kan också leda till ytterligare utjämning av nättariffen mellan områden och underlätta finansieringen av nätinvesteringar i glesbygd. Ökad samredovisning kan också driva kostnader genom att

nätföretagen får sämre förutsättningar att utforma en effektiv pris-sättning av nättjänster, vilket riskerar att leda till ökade kostnader genom minskad effektivitet i samhället.

7.6.1 Konsekvenser för kundernas nättariffer av en ökad samredovisning

Detta avsnitt redogör för omfördelningseffekter för berörda nät-kunder om ytterligare samredovisning genomförs. Sverige är för när-varande indelat i fyra elområden. Indelningen i elområden kommer att vara densamma före och efter en eventuell ytterligare samredo-visning. Grossistpriset på el kommer därmed inte att påverkas av om kravet på geografisk närhet tas bort och det är därmed tillräckligt att analysera tariffnivåerna före och efter reformen.

De juridiska personer som fortfarande är uppdelade i flera redo-visningsenheter är Ellevio AB, Eon Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB. På koncernnivå har Eon Sverige AB två nätföretag⁵ med sammanlagt tre redovisningsenheter. Om nu kända möjliga samredovisningar med nuvarande ägarstruktur på koncern-nivå skulle äga rum, skulle tarifferna ändras enligt tabell 7.3. Detta gäller under förutsättning att nivån på intäktsramen, liksom antalet nätkunder, är oförändrade. Dessutom antar vi att nätföretagen ut-nyttjar sina intäktsramar fullt ut.

Ellevios nätkunder får relativt stora tariffändringar till följd av den samredovisning mellan Nynäshamn, södra Norrland och Dalarna, västra Svealand, Vallentuna och Stockholm inkl. Ekerö som trädde i kraft från och med den 1 januari 2018. Enligt vår beräkning skulle ytterligare samredovisning mellan de två återstående redovisnings-områdena på marginalen leda till en relativt liten ökning för kunderna i mellersta Sverige (207 kronor per år). Anledningen till den margi-nella ökningen är att det per abonnent relativt kostsamma landsbygds-nätet på Västkusten slås ut på ett stort antal abonnenter i mellersta Sverige. För en genomsnittlig kund i Ellevios nät på Västkusten skulle ytterligare samredovisning innebära att avgiften sänks med 1 367 kro-nor per år.

Eon Elnät Stockholm AB omfattar norra Stockholms förorts-kommuner samt Enköping. Om Eon Elnät Stockholm AB skulle

⁵ Företagen heter Eon Energidistribution AB och Eon Elnät Stockholm AB.

fusioneras med Eon Energidistribution AB kommer Eon Energidistribution AB att ha tre redovisningsområden (om inte nätmyndigheten beslutar om att några av dessa ska samredovisas):

1. Eon Syd och mellersta (glesbygdsnät)
2. Eon Nord (glesbygdsnät)
3. Eon Stockholm inkl. Enköping (blandad bebyggelse).

En ytterligare samredovisning mellan Eons tre redovisningsenheter skulle innebära en minskning med 99 respektive 1 598 kronor per år för en genomsnittlig nätkund i område Syd respektive Nord. Kunderna i Stockholm får en ökning på 1 715 kronor per år.

En ytterligare samredovisning av Vattenfalls två redovisningsområden skulle i genomsnitt innebära en höjning med 290 kronor per år för nätkunderna i område Syd och en sänkning med 1 950 kronor för område Norr.

Tabell 7.3 Konsekvenser för nättariffens nivå vid en ökad samredovisning

Intäktsram per redovisningsområde 2017

Företag	Geografiskt område	Antal abonnemang	Intäktsram per abonnemang	Förändring
Ellevio AB				
REL03008	Mellersta Sverige	826 366	5 127	207
REL00509	Västkusten	124 888	6 700	-1 367
Sam		951 254	5 333	
Eon Energidistr. AB				
REL00615	Syd och mellersta	812 178	6 797	-99
REL00957	Nord	85 993	8 295	-1 598
REL00571	Stockholm	127 121	4 983	1 715
Sam		1 025 292	6 698	
Vattenfall Eldistr. AB				
REL00572	Lokalnät Norr	115 164	8 406	-1 950
REL00909	Lokalnät Syd	773 955	6 165	290
Sam		889 119	6 455	

Källa: Ei.

För att få en känsla för storheter kan effekterna av en ökad samredovisning sättas i relation till andra faktorer som bestämmer nättarifens nivå. Beräkningar från Ei visar att om till exempel kalkylräntan ändras med en procentenhet så förändras tarifferna med i genomsnitt 4 procent, vilket för en genomsnittlig svensk nätkund motsvarar cirka 280 kronor per år.

7.6.2 Samhällsekonomiska effekter av en ökad samredovisning

Av utredningsdirektivet framgår att syftet med förslaget är en effektivare administration för både nätföretag och nätmyndighet, samtidigt som samredovisningen inte får bli kostnadsdrivande. Utredaren ska också säkerställa att en eventuellt ökad samredovisning inte försämrar nätföretagens möjlighet att, under intäktsregleringen, ha en effektiv prissättning med korrekta priser. I detta avsnitt analyserar vi hur den ökade samredovisning påverkar nätkundernas investerings- och konsumtionsbeslut samt transaktionskostnader (främst administration och sökkostnader) för elmarknadens aktörer i teorin såväl som praktiken. Avsnittet inleds med en analys av nätföretagens drivkrafter för ökad samredovisning och vilka kortsiktiga och långsiktiga effekter de medför.

Nätföretagens drivkrafter till ökad samredovisning

Möjligheten att samredovisa har funnits ända sedan ellagens tillblivelse 1997, men den gjordes obligatorisk från och med 2003 i syfte att utjämna tarifferna mellan tätort och glesbygd.

Även om nätföretagen ser effektivitetsvinster av att hålla förvärv av områden samlat med befintliga områden så går det inte att utesluta att en utökad samredovisning kan möjliggöra konsolidering mellan nätföretag med geografiskt åtskilda områden.

Nätföretagens ekonomiska förutsättningar att bedriva elnätssamhet har varierat över tid. Sedan avregleringen hänger detta till stor del samman med hur nätföretagens tillåtna intäkter reglerats. Intäktsregleringen har successivt utvecklats, från en reglering som bestämdes i efterhand med utgångspunkt från en teoretisk nätnyttomodell, till en förhandsreglering som i ökad utsträckning är baserad på företagets verkliga kostnader (Energimarknadsinspektionen, R2017:07). En ökad

förutsägbarhet om nivån på intäktsramen i kombination med domstolsprocesser som resulterat i att den tillåtna intäktsramen har ökat över tid, kan skapa incitament för nätföretagen att tillämpa samredovisning i syfte att nyttja den samlade tillåtna intäktsramen.

Samredovisning kan därmed öka nätföretagens nyttjandegrad av intäktsramen i ett kortsiktigt perspektiv. Nätföretagen kan till exempel ha svårt att nyttja hela den tillåtna intäktsramen i nätområden med höga kostnader och svagt ekonomiskt underlag. Genom samredovisningen kan nätföretaget inkorporera nätområden med hög betalningsvilja och låg intäktsram per abonnent (stadsnät) med nätområden med en relativt lägre betalningsvilja och hög intäktsram per abonnent (glesbygdsnät).

Den svenska kvalitetsregleringen syftar till att säkerställa en rimlig leveranssäkerhet generellt inom området genom ett kvalitetsincitament i intäktsramregleringen. Detta kompletteras med funktionskrav avseende leveranssäkerhet på kundnivå. Funktionskraven avseende leveranssäkerhet på kundnivå kan vara kostsamma att efterleva i glesbygdsnät med många meter ledning per kund. I ett långsiktigt perspektiv kan samredovisningen möjliggöra finansiering av nätförstärkningar i glesbygdsnät med svagare ekonomiskt underlag, exempelvis i syfte att uppfylla funktionskrav avseende leveranssäkerhet. Det går inte att utesluta att den kundspecifika marginalkostnaden för att uppfylla funktionskraven i en specifik punkt överstiger kundens betalningsvilja för att upprätthålla leveranssäkerheten. Om investeringskostnaden för att möta lagstadgade krav på leveranssäkerhet i en specifik punkt i nätet på marginalen överstiger kundens betalningsvilja för att upprätthålla leveranssäkerheten minskar enligt ekonomisk teori välståndet i samhället. I dessa fall måste även ett visst mått av omfördelning ske för att investeringen ska kunna finansieras. Samredovisningen kan i dessa fall möjliggöra att bra, såväl som dåligt, utformade funktionskrav ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan efterlevas.

Sammanfattningsvis kan utökad samredovisning mellan områden på kort sikt leda till att nätföretagen kan nyttja en större andel av intäktsramen genom att jämna ut nättarifferna mellan områden med olika kostnadsförutsättningar och olika ekonomiska underlag. På längre sikt kan den utökad samredovisningen leda till utjämnad leveranssäkerhet mellan stadsnät och glesbygdsnät, möjligtvis på bekostnad av minskat välstånd genom ökade kostnader för kundkollektivet som helhet.

Effektiv prissättning med korrekta priser

En ökad samredovisning kan bli kostnadsdrivande för samhället om den förhindrar marknaden från att nås av korrekta prissignaler som möjliggör effektiva investerings- och konsumtionsbeslut. Samredovisning och kravet på enhetliga nättariffer inom redovisningsområdet leder generellt till minskad effektivitet i prisbildningen med mindre korrekta priser som följd. Priser som inte reflekterar den kundspecifika kostnaden för överföring av el kommer på kort sikt att resultera i sämre beslut hos nätkunderna avseende till exempel hur mycket el de konsumerar eller producerar en given tidsperiod. På längre sikt kommer en mindre effektiv prisbildning att leda till att nätkunderna fattar sämre investeringsbeslut avseende till exempel energieffektiviserande åtgärder, styrutrustning för förbrukarflexibilitet, energilager, mikronät eller lokal mikroproduktion. Sammantaget leder det till ett sämre kapacitetsutnyttjande av det befintliga nätet och ökat behov av förstärkt överföringskapacitet över tid. En mindre effektiv prisbildning kommer med andra ord att leda till en ökad resursåtgång och ökade nätkostnader för att tillgodose samhällets elenergibehov.

Nättariffen kan för enkelhetens skull delas upp i en fast och en rörlig del. En kostnadsriktig nättariff innebär att varje elanvändare åtminstone betalar den kortsiktiga marginalkostnaden för att nyttja elnätet (Joskow, 2007). Ineffektiva konsumtionsbeslut kan därmed uppstå om den rörliga delen av nättariffen understiger eller överstiger kostnaden för till exempel trängsel i elnätet samt de rådande överföringsförlusterna. Om den rörliga delen till exempel endast återspeglar det genomsnittliga kapacitetsutnyttjandet och överföringsförlusten för en given tidsperiod i redovisningsområdet, kommer den inte att reflektera flaskhalsar som uppstår på ett begränsat område i lokalnätet på grund av exempelvis en omfattande elbilsladdning eller mikroproduktion av el. Om den rörliga delen understiger den verkliga marginalkostnaden för överföring av el kommer för mycket el tas ut från nätet. Om den rörliga delen i stället överstiger den verkliga marginalkostnaden kommer för lite el att tas ut från nätet. Givet kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet kommer den rörliga delen av nättariffen att utgöra en allt mindre effektiv styrsignal ju större redovisningsområdet är.

Om den rörliga delen reflekterar den kortsiktiga marginalkostnaden för att överföra el kommer nätföretaget dock inte få tillräckligt med

intäkter för att säkerställa kostnadstäckning för sina fasta kostnader för sina genomförda investeringar. Syftet med den fasta delen av nättariffen är således att finansiera historiskt genomförda investeringar i nätanläggningar. Finansieringen av historiskt genomförda investeringar kan, inom vissa ramar, utformas på en rad sätt utan att verka snedvridande för elanvändarnas beslut att investera i åtgärder som främjar energieffektivisering, energilagring och mikroproduktion (Pollitt, 2018). Ineffektiva investeringar sker till exempel om de utjämnade nättarifferna gör det lönsamt för kunder anslutna till stadsnätet, att investera i lokal produktion eller lokala icke koncessionspliktiga nät (IKN), trots att den samhällsekonomiska kostnaden för att överföra el på det koncessionerade stadsnätet är lägre än kostnaden för lokal produktion och lokala IKN. Det omvända gäller för glesbygdens nät, det vill säga de incitament som de utjämnade tarifferna skapar kan leda till att det genomförs färre investeringar i lokal produktion och lokala IKN än vad som är önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Sammanfattningsvis så kan den fasta delen vara snedvridande om den resulterar i (ineffektiv) bortkoppling från det koncessionerade elnätet eller att nya kunder inte ansluter sig till det koncessionerade nätet, medan rörliga avgifter kan vara snedvridande om för mycket eller för lite el tas ut från nätet i varje given tidpunkt i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt optimalt (Pollitt, 2018; Joskow, 2007).

Effektiv prissättning i en svensk kontext

Vi bedömer att en utökad samredovisning av geografiskt åtskilda områden kan genomföras utan att marknads effektivitet försämras väsentligt. Vi bedömer dock att samredovisning mellan lokalnät och regionnät, utöver vad som i dag ges möjlighet till, inte ska tillåtas eftersom den utjämnning i tariffens nivå som blir följd innebär ett allt för stort avsteg från effektivt utformade nättariffer för överföring.

Samredovisning sker redan i stor utsträckning och vi bedömer därför att den samhällsekonomiska kostnaden för samredovisning i stor utsträckning redan är realiserad i och med kravet på enhetliga tariffer i samredovisade områden. De nya bestämmelserna som tillåter att nätföretaget tillfälligt frångår regler om enhetliga tariffer kan dock leda till en mer effektiv prissättning, vilket minskar de samhällsekonomiska kostnaderna för samredovisning.

Historiskt har vi inte sett någon nämnvärd bortkoppling från elnätet i Sverige. Detta kan förändras över tid i takt med att kostnaderna för energilagring och mikroproduktion sjunker, även om Sveriges tydliga säsongprofil med flera kalla vintermånader med en kombination av hög energiförbrukning och få soltimmar talar emot en sådan utveckling i närtid. En utvidgad definition av IKN ökar dock nätkundernas valmöjligheter, vilket kan förstärka behovet av korrekta priser som främjar effektiviteten i olika konsumtions- och investeringsbeslut.

Regionnätägarens kostnad för överföring av el beror i hög grad på det antal transformeringsled som leveransen genomgår och längden på det ledningsnät som krävs för att överföra elen till kunden. Mot bakgrund av detta bedömer vi att samredovisning mellan områden för lokalnät respektive regionnät (inklusive vertikalt inom regionnät) kraftigt skulle minska nätföretagens möjlighet till effektiv prissättning med korrekta priser.

Övriga prissignaler i Sverige

Skillnader i elgrossistpriset mellan elområden reflekterar marginalkostnaden för att öka överföringskapaciteten mellan elområden (Hogan, 2018). Indelningen i elområden syftar till att elmarknadens aktörer ska få ekonomiska incitament att anpassa sin verksamhet efter kapacitetsbegränsningar i transmissionsnätet. Elgrossistpriset innehåller däremot ingen information om trängsel som uppstår lokalt inom elområdet. Sveriges nuvarande elmarknadsdesign med zonprissättning och relativt stora elområden kan därmed försvåra utformningen av effektiva elgrossistpriser som reflekterar trängsel och överföringsförluster i nätet som uppstår lokalt i elnätet.

Givet den rådande elmarknadsdesignen i Norden och Europa finns det skäl att se över utformningen av kompletterande prissignaler så som nättariffen, nätnyttöersättningen, bilaterala avtal och lokala effektmarknader. Dessa prissignaler har potential att reflektera lokal och regional trängsel i elnätet, överföringsförluster eller varierande elkvalitet.

Transmissionsnätets effektabonnemang syftar enligt Svenska kraftnät till att ge elmarknadens aktörer ett ekonomiskt incitament att förlägga förbrukning norrut och produktion söderut. Även transmis-

sionsnätets energiavgift, som speglar överföringsförlusterna i transmissionsnätet, tar hänsyn till aktuellt elområdespris och överföringsförlusten i den specifika anslutningspunkten. Svenska kraftnät uppger att region- och lokalnätsägarnas samredovisning över större områden kan minska effektiviteten i de styrsignaler som transmissionsnätstarriffen utgör.

Svenska kraftnät har i egenskap av systemansvarig länge organiserat en central balansmarknad för flexibel produktion och större flexibla förbrukare. De arbetar även med att möjliggöra för mindre förbrukare att delta i balansmarknaden. Det finns även lokala initiativ till flexibilitetsmarknader och bilaterala avtal för flexibel förbrukning och produktion även om det är tidigt i utvecklingen. Nätnyttorsättningen håller enligt Ei vid tidpunkten för utredningen på att anpassas för lokal mikroproduktion och i framtiden kan eventuellt flexibla förbrukare komma i fråga.

7.6.3 Effekter på transaktionskostnader

Detta avsnitt innehåller en redogörelse av vilka effekter en ökad samredovisning har på marknadsaktörernas transaktionskostnader för att anpassa sin förbrukning efter effektivt utformade nättariffer eller andra styrsignaler.

Nätföretag och nätmyndighet

Vi bedömer att en utökad samredovisning på sikt kan bidra till minskade transaktionskostnader genom effektivare administration och minskade sökkostnader för marknadens aktörer. På kort sikt kan det dock leda till vissa omställningskostnader för nätföretag och nätmyndighet när kostnaderna som ligger till grund för den tillåtna intäktsramen ska fördelas mellan områden. Nettonyttan för detta är svår att uppskatta men bedöms inte utgöra det bärande motivet för förändrade regler.

Kunderna

Vår bedömning är att den kommande elmarknadshubben och den elhandlarcentriska marknadsmodellen tillsammans med automatiserad styrning av förbrukning har potential att minska kundernas transaktionskostnader för att anpassa sin förbrukning efter effektivt utformade nättariffer eller andra styrsignaler.

Nätföretag invänder att kunderna efterfrågar en enkel och pedagogisk tariffstruktur där nätavgiften ska vara densamma inom nätföretagets områden. De framhåller att kunderna generellt varken har intresse av, kunskap om eller förutsättningar för att sätta sig in i avancerade tariffstrukturer som reflekterar kostnaden för att överföra el i varje given tidpunkt. De menar att dessa faktorer utgör hinder för att realisera de möjliga samhällsnyttor som kan uppstå av en effektiv prissättning av nättjänster. Nätföretagens slutsats är att de möjliga effektivitetsvinsterna av en effektiv prissättning av nättjänster kan överskattas i den samhällsekonomiska kalkylen och att de snarare driver sökkostnader för kund såväl som nätföretag som ska förklara tariffstrukturen. Den standardisering som en ökad samredovisning medför har därmed potential att sänka sökkostnaderna för marknadsaktörer, utan att inverka negativt på marknads effektiviteten.

Ei har dels lämnat förslag på lagändringar för en central elmarknadshubb som ska utgöra navet i informationsutbytet mellan elmarknadens aktörer, och dels en elhandlarcentrisk marknadsmodell som innebär att elhandlaren blir kundens huvudsakliga kontaktpunkt (Energimarknadsinspektionen, R2017:07; Energimarknadsinspektionen, Ei 2017:05). Lagförslagen förväntas träda i kraft i början av 2020-talet. Den nya marknadsmodellen innebär att elhandlaren blir kundens huvudsakliga kontaktpunkt i de flesta ärenden som berör den egna elleveransen. Det innebär också att kundens relation och kommunikation med nätägaren minskar jämfört med dagens situation. Elmarknaden blir därmed mer lik andra marknader, där kunden i huvudsak kommunicerar med den aktör som kunden själv valt. Den nya elmarknadsmodellen möjliggör för elhandlaren att få ett helhetsperspektiv på kundens elkostnad och genom att lägga kundkontakten på den konkurrensutsatta elhandeln menar Ei att det finns incitament för elhandlare och energitjänsteföretag att utveckla sitt produktutbud genom

att till exempel hjälpa kunden att optimera sin elanvändning med avseende på olika styrsignaler.

Om den centrala elmarknadshubben kommer att innehålla information om den tariffstruktur som varje kund möter bedömer vi att sökkostnaderna förknippade med effektivt utformade tariffer kommer att reduceras väsentligt. Förslagen kan också möjliggöra att elhandlarna erbjuder prissäkringsprodukter för de kunder som värderar det, såväl som erbjudanden om optimeringstjänster så att kundens elkostnad minimeras med avseende på till exempel nättariff, elgrossistpris, elhandelspåslag samt fiskala skatter och avgifter för de kunder som är intresserade av det. Detta har potential att drastiskt minska kundernas sökkostnad för att anpassa sin förbrukning eller vidta andra åtgärder efter effektivt utformade nättariffer eller andra styrsignaler.

8 Studie av om nätnivåerna bör ändras

8.1 Inledning

Det svenska elnätet är av historiska skäl uppdelat på tre nivåer; transmissionsnät, regionnät och lokalnät, vilket innebär att det kan vara upp till tre olika nättaktörer verksamma på olika nätnivåer. Utredaren ska enligt utredningsdirektivet göra en första analys av Sveriges indelning i nätnivåer och om det finns praktiska, regulatoriska och resursmässiga fördelar att reducera antalet nätnivåer från dagens tre till två. Det framgår av utredningsdirektivet att de två nivåerna ska vara distributionsnät och transmissionsnät i enlighet med EU-rätten.

Utredningen ska även analysera förutsättningarna för transmissionsnätet att omfatta ledningar med spänningsnivåer ned till en lägre spänningsnivå än i dag och om lokalnätet kan omfatta alla ledningar för spänningsnivåer under den nya transmissionsnätsnivån. Utredaren ska särskilt bedöma hur den svenska uppdelningen i tre nätnivåer förhåller sig till gällande EU-lagstiftning med två övergripande nätnivåer och vilka krav som kommer att ställas på företag som i dag innehar ledningar som i framtiden kan omklassificeras till transmissionsledning.

Vi har genomfört en mini-hearing med inbjudna representanter för regionnätsägarna, transmissionsnätsföretaget Affärsverket svenska kraftnät och en representant för lokalnät för att få en uppfattning om de praktiska förhållandena. I övrigt har vi analyserat nationellt och europeiskt regelverk med betydelse för nätnivåerna för att bedöma regulatoriska konsekvenser av att reducera antalet nätnivåer. Resursmässiga konsekvenser av att reducera antalet nätnivåer har analyserats utifrån ekonomisk teori.

En minskning av antalet nätnivåer skulle kunna gå till på flera sätt, till exempel genom en vertikal integration av nätföretag på olika nätnivåer eller regulatoriska förändringar i definitionen av transmissionsledning respektive distributionsledning. Vi bedömer att en vertikal integration av antalet aktörer som är verksamma på olika spänningsnivåer skulle vara svår att genomföra av flera skäl. Analysen avgränsas därför till den lösning som utredningsdirektivet föreskriver, dvs en regulatorisk sänkning av transmissionsnätsnivån och vilka praktiska, regulatoriska och resursmässiga konsekvenser det får i förhållande till dagens ordning.

8.2 Nuvarande nätnivåer behålls tills vidare

Bedömning: Den nuvarande spänningsgränsen för transmissionsnätet bör behållas tills vidare.

Vi ser inte att en sänkt spänningsgräns för transmissionsledningar skulle innebära några uppenbara praktiska, regulatoriska och resursmässiga fördelar i förhållande till dagens ordning. Regionnätsföretagen skulle fortsatt finnas kvar, men med både regionledningar och transmissionsledningar i sin portfölj.

Transmissionsnät definieras annorlunda i ellagen (1997:857) än i elmarknadsdirektivet¹. Detta medför att den nationella lagstiftningen har ett betydligt snävare tolkningsutrymme av vad som är ett transmissionsnät och vem som är en TSO (systemansvarig för ett överföringssystem) jämfört med EU-rätten. Syftet är troligen att undvika att ledningar som ingår i regionala distributionsnät ska omfattas av definitionen för transmissionsnät.

Det kan uppstå problem med tillämpningen, om elmarknadsdirektivets definitioner implementeras i nationell rätt på ett sätt, samtidigt som samma definitioner är direkt gällande rätt vid tillämpningen av en EU-förordning som hänvisar till elmarknadsdirektivet. Samma definitioner får då olika innebörd beroende på vilken rättsakt som tillämpas. Om dagens regionledningar omklassificerades till transmissionsledningar skulle den organisation som äger och driftar dessa,

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.

enligt elmarknadsdirektivet och den europeiska lagstiftningen, att definieras som en TSO.

Vår preliminära bedömning är att en sänkt spänningsgräns för transmissionsledningar antingen skulle öka antalet TSO eller öka konflikten mellan den svenska och den europeiska lagstiftningen. En större förändring för de regionnätsföretag som skulle definieras som TSO är att de omfattas av mer långtgående åtskillnadsregler. Det är svårt att identifiera några praktiska eller resursmässiga fördelar med en sänkt spänningsgräns som kan motivera de kostnader som det skulle medföra för regionnätsföretagen.

Energiomställningen och digitaliseringen skapar behov av att se över gränssnittet och informationsutbytet mellan olika DSO (systemansvariga för ett distributionssystem) och TSO. Nya marknadsförutsättningar ställer en DSO inför nya utmaningar och en möjlig lösning är att olika DSO ges ett delsystemansvar. Det pågår ett omfattande arbete i EU och i Sverige för att få till en bättre koordinering i näten trots att det finns nättaktörer på flera nätnivåer.

8.3 Bakgrund

Detta avsnitt innehåller en nulägesbeskrivning av nätstrukturen och ansvarsfördelningen i Sverige och ett antal angränsande länder.

8.3.1 Nätstruktur och ansvarsfördelning i Sverige

Det svenska elnätet är av historiska skäl indelat i tre nivåer med utgångspunkt från ledningarnas spänningsnivå. Nivåerna är transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet har tidigare använts som begrepp för det nationella nätet för överföringen av el genom hela landet samt för import och export. Från och med 2019 används i stället begreppet transmissionsnät. Med transmissionsnät avses ett tekniskt och driftsmässigt sammanhängande ledningsnät som har en spänning om 220 kV eller mer, sträcker sig över flera regioner i Sverige och länkar samman det nationella elnätet med elnät i andra länder, 1 kap. 4 a § ellagen. Det svenska transmissionsnätet har spänningsnivåer mellan 220 och 400 kV och täcker i princip hela Sverige. Detta nät ägs av staten och förvaltas och drivs av Svenska kraftnät. Svenska kraftnät har också det övergripande ansvaret för balanshålningen i

elsystemet. Regionnäten ansluter till transmissionsnätet och har vanligen spänningsnivåer på mellan 30 och 130 kV.

Regionnästens övergripande funktion är att överföra och transformera el till och från transmissionsnätet, till och mellan ett stort antal uttagspunkter för lokalnätet och ett antal större industrier samt att ansluta ett antal elproduktionsanläggningar till elnätet.

Under regionnäten finns lokalnäten där elleveranserna sker till majoriteten av slutkunderna. Spänningen i de maskade lokala högspänningsnäten ligger vanligen på 6, 10 eller 20 kV. Dessa nät matar i sin tur lågspänningsnäten på 0,4 kV. Valet av spänningsnivå på respektive nätnivå är baserad på kapacitet och avstånd. Tabell 8.1 innehåller en sammanställning över Sveriges nätnivåer och vilket spänningsintervall för överföring som de normalt förekommer på. Det finns ingen enhetlig indelning och framför allt gränssnittet mellan lokalnät och regionnät uppvisar stor variation. Den vanligaste övre nivån för lokalnät är 20 kV och i enstaka fall upp till 110 kV, medan regionnät går upp till och med 130 kV med enstaka ledningar på högre nivåer såsom 220 kV.

Tabell 8.1 Sammanställning över Sveriges nätnivåer

Nätnivåer och vanligt förekommande spänningsintervall

Nätnivå	Spänningsnivå
Transmissionsnät	220–400 kV
Regionnät	30–130 kV
Lokalnät	0,4–20 kV

De tre termerna för att benämna nätnivåerna transmissionsnät, regionnät och lokalnät är väl inarbetade i elbranschen. Det är dock endast transmissionsnätet som är definierat i ellagen. Det har inte ansetts nödvändigt att definiera de övriga termerna (jfr prop. 2010/11:70 s. 99). Indelningen i tre nätnivåer kommer dock till uttryck på andra sätt. Lokalnäten utgörs av ledningar som omfattas av nätkoncession för område, medan transmissionsnätet och regionnäten utgörs av ledningar som omfattas av nätkoncession för linje (jfr 2 kap. 2 § första stycket ellagen). Enligt ellagen är vidare utformningen av nättariffer beroende av om tarifferna avser överföring av el för område, på regionledning eller på transmissionsnät (4 kap. 3–9 §§ ellagen). Även vid

fastställande av intäktsram för elnätverksamhet finns särskilda bestämmelser om intäkter från olika nätnivåer (5 kap. 13–19 §§ ellagen).

8.3.2 Nätnivåer i andra länder

Ordningen med tre nätnivåer är inte unik för Sverige. Utredningen har gett en konsult i uppdrag att studera nätstrukturen i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.² I Danmark finns två nivåer: ett transmissionsnät och ett distributionsnät. Alla andra länder som undersökts har tre nivåer. Finland, Norge och Storbritannien har precis som Sverige två nivåer av distributionsnät (till exempel ett regionalt och ett lokalt nät), medan Nederländerna i stället har två nivåer i sitt transmissionsnät: ett stamnät och ett transportnät.

8.4 Utredningens analys

Detta kapitel innehåller en analys av det aktuella rättsläget i Sverige och EU med ett särskilt fokus på de regulatoriska och praktiska implikationerna för nätägare och de nätkunder som är anslutna till nätet av att vissa regionnätledningarna omklassificeras till transmissionsnät. Därefter följer en framtidsspaning om energiomställningen och digitaliseringen och vad de innebär för en kostnadseffektiv planering och drift av nätet samt utvecklingen inom EU-rätten.

8.4.1 Rättsläget

Artikel 2 i nu gällande elmarknadsdirektiv³ anger följande definitioner om överföring (transmission) och distribution.

1. överföring: transport av el i sammanlänkade system med högspänningsnät samt nät med extra hög spänning för tillhandahållande till slutförbrukare eller distributörer, men inte leverans.

² Se Bilaga 2. Vi har kompletterat studien med att intervjua företrädare från den norska tillsynsmyndigheten.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.

2. systemansvarig för överföringssystemet: varje fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänknings- och tillkopplings- och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.
3. distribution: transport av el i system med högspännings-, mellanspännings- och lågspänningsnät för tillhandahållande till kunder, men inte leverans.
4. systemansvarig för distributionssystemet: varje fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av distributionssystemet inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänknings- och tillkopplings- och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på distribution av el.

Ansvar till följd av att definieras som transmissionsnät

Artiklarna 9–16 i elmarknadsdirektivet innehåller bestämmelser för drift av överföringssystemet och artiklarna 17–23 innehåller bestämmelser om oberoende systemansvariga för överföring (ISO). EU-rätten använder begreppen överföring och överföringssystem medan svensk lagstiftning använder transmission och transmissionsnät.

Artikel 9 anger bestämmelser för åtskillnad av överföringssystem och systemansvariga för överföringssystem (TSO). Det anges att varje företag som äger ett överföringssystem ska agera som systemansvarig för överföringssystemet och regler för att samma person(er) i princip inte får utöva kontroll över eller företräda både produktion eller leverans och systemansvar.

Artikel 10 anger hur systemansvariga för överföringssystem ska utses och certifieras.

Artikel 11 handlar om certifiering i förhållande till tredjeländer.

Artikel 12 anger vilka uppgifter som åligger de systemansvariga för överföringssystemet. Artikel 13 anger bestämmelser om oberoende systemansvariga och artikel 14 om åtskillnad av ägare till överföringssystem. Artikel 15 handlar om inmatningsordning och balans och artikel 16 om konfidentiell behandling när det gäller systemansvariga för överföringssystem och ägare till överföringssystem.

Enligt artikel 12 ska varje TSO ansvara för följande:

- a) Att säkerställa systemets långsiktiga förmåga att uppfylla rimliga krav på överföring av el, att på affärsmässiga villkor och med vederbörlig hänsyn till miljön driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överföringssystem.
- b) Att säkerställa tillräckliga resurser för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster.
- c) Att bidra till försörjningstryggheten genom lämplig överföringskapacitet och systemtillförlitlighet.
- d) Att styra elkraftflödena i systemet, med beaktande av utbyten med andra sammanlänkade system. Den systemansvarige ska för detta ändamål ansvara för att kraftsystemet är säkert, tillförlitligt och effektivt och därvid säkerställa att alla nödvändiga stödtjänster, även sådana som styrs av efterfrågan, är tillgängliga i den mån som denna tillgänglighet är oberoende av andra överföringssystem med vilket systemet är sammanlänkat.
- e) Att förse den systemansvarige för andra system med vilka systemet är sammanlänkat med tillräcklig information för att säker och effektiv drift, samordnad utveckling och driftskompatibilitet i det sammanlänkade systemet ska kunna säkerställas.
- f) Att säkerställa att ingen diskriminerande åtskillnad görs mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för anknutna företag.
- g) Att förse systemanvändarna med den information som behövs för att de ska kunna få effektivt tillträde till systemet.
- h) Att inkassera kapacitetsavgifter och betalningar inom ramen för kompensationsmekanismen mellan systemansvariga för överföringsnäten i enlighet med artikel 13 i förordning (EG) nr 714/2009⁴, att bevilja och administrera tredje parts tillträde och ge motiverade förklaringar då sådant tillträde nekas, vilket ska övervakas av de nationella tillsynsmyndigheterna, varvid de systemansvariga för överföringssystemet, då de fullgör sina uppgifter enligt denna artikel, främst ska underlätta marknadsintegrationen.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003.

Transmissionsnät i svensk rätt

Bestämmelser i ellagen som trädde i kraft 1 januari 2019 förtydligar att *transmissionsnät* är ett tekniskt och driftsmässigt sammanhängande ledningsnät som har en spänning om 220 kV eller mer, sträcker sig över flera regioner i Sverige och länkar samman det nationella elnätet med elnät i andra länder. Med *regionledning* avses en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och inte ingår i ett transmissionsnät. Med *transmissionsnätsföretag* avses den som har nätkoncession för ledning som ingår i ett transmissionsnät. Regionnätsföretag definieras inte i ellagen.

Ändringarna föreslogs i prop. 2017/18:237 och rör gränsen mellan transmissionsnät och regionledningar. Av de nya definitionerna följer enligt författningskommentarerna att ledningarna i ett transmissionsnät ska hänga ihop fysiskt och att den kontinuerliga driften ska vara samordnad. Det svenska transmissionsnätet förvaltas av Svenska kraftnät, som alltså är ett transmissionsnätsföretag i ellagens mening. Genom definitionen görs en avgränsning mot enstaka ledningar som innehas av distributionsnätsföretag och till sin funktion ingår i regionnätet trots att de har en spänning om 220 kV eller mer. Definitionen av regionledning ändrades till att avse ledningar som inte ingår i ett transmissionsnät i stället för att som tidigare utgå från ledningens spänning.

Ellagen använder således begreppet transmissionsnät för det som enligt EU-rätten betecknas överföringssystem. I ellagen används ordet ”överföring” som beteckning på all transport av el, oavsett på vilken nivå i det koncessionspliktiga elnätet som transporten äger rum. I den gamla ellagen⁵ gjordes dock skillnad på ”överföring” och ”distribution”.

Genom att införa begreppen transmissionsnät och transmissionsnätsföretag anses sambandet med EU-rätten bli lättare att se och regelverket bli mer lättillgängligt när det i lagen blir tydligare att det finns viktiga skillnader mellan överföring och överföringssystem och den nätverksamhet som bedrivs på de lägre nätnivåerna, se prop. 2017/18:237 s. 31. Dessa skillnader tydliggörs genom att ange vad som i Sverige är ett överföringssystem och vilken eller vilka aktörer som är systemansvariga för överföringssystemet. Direktivet innehåller en omfattande reglering som gäller driften av sådana överföringssystem (se främst artiklarna 9–23). Det kan således anses vara

⁵ Lag (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

tydliggjort att de EU-regler som gäller för överföringssystem gäller för Svenska kraftnät.

Flera remissinstanser, däribland Energimarknadsinspektionen (Ei), avstyrkte förslaget som begränsar möjligheten för andra än Svenska kraftnät att vara systemansvarig för transmissionssystemet. Bland annat ansågs definitionen avvika från och vara snävare än EU-direktivet kräver.

Definition av transmissionsnät och transmissionsnätsföretag

I artikel 2 i elmarknadsdirektivet finns bland annat följande definitioner:

- *Överföring*: transport av el i sammanlänkade system med högspänningsnät samt nät med extra hög spänning för tillhandahållande till slutförbrukare eller distributörer, men inte leverans.
- *Sammanlänkat system*: ett antal överförings- och distributionsystem som kopplas samman med hjälp av en eller flera sammanlänkningar.
- *Sammanlänkning*: utrustning som används för sammanlänkning av elsystem.
- *Systemansvarig för överföringssystemet*: varje fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänkningar till andra system och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el.

Enligt elmarknadsdirektivet är överföring således transport av el i ett antal system med högspänningsnät och nät med extra hög spänning som kopplas samman med hjälp av en eller flera sammanlänkningar, för tillhandahållande till slutförbrukare eller distributörer, men inte leverans.

Enligt elmarknadsdirektivet har en systemansvarig för överföringssystem (TSO) ansvar för drift, underhåll och utbyggnad av överföringssystemet *inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänkningar till andra system*. Detta krav på geografisk utbredning är i ellagen flyttat till definitionen av transmissionsnät som ska *sträcka*

sig över flera regioner i Sverige och länka samman det nationella elnätet med elnät i andra länder. Brister kravet på nätets geografiska utbredning blir det således per definition ett distributionsnät, vilket inte är den givna följden enligt direktivet. Vidare har kravet på geografisk utbredning skärpts genom att *inom ett visst område* är ersatt med *över flera regioner i Sverige och andra system* är ersatt med *elnät i andra länder*. Dessa förändringar medför att den nationella lagstiftningen har ett betydligt snävare tolkningsutrymme av vad som är ett transmissionsnät och vem som är en TSO jämfört med EU-rätten. Syftet är troligen att undvika att ledningar som ingår i regionala distributionsnät ska omfattas av definitionen för transmissionsnät.

Det uppstår problem med tillämpningen om elmarknadsdirektivets definitioner implementeras i nationell rätt på ett sätt samtidigt som samma definitioner är direkt gällande rätt vid tillämpningen av en EU-förordning som hänvisar till elmarknadsdirektivet. Samma definitioner får då olika innebörd beroende på vilken rättsakt som tillämpas vilket är olämpligt. Ett exempel är Baltic Cable.

Baltic Cable (BC) är en 600 MW likströmsledning med spänning 450 kV mellan Sverige och Tyskland. Däremot sträcker sig inte BC över flera regioner inom Sverige. BC omfattas därmed inte av den svenska definitionen av transmissionsnät. Följaktligen är BC en regionledning (en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och inte ingår i ett transmissionsnät) och dess ägare Baltic Cable AB (BCAB) ett distributionsnätsföretag (den som har nätkoncession för en regionledning eller nätkoncession för område). Både Ei och dess tyska motsvarighet Bundesnetzagentur (BNetzA) anser att BCAB är en TSO enligt elmarknadsdirektivets definitioner.⁶ BCAB omfattas dock inte av det nu gällande svenska regelverket för certifiering av transmissionsnätsföretag. I Tyskland har däremot frågan prövats i domstol efter att BNetzA funnit att BCAB inte uppfyller åtskillnadsreglerna för nätföretag. Genom ett beslut i högsta federala instans, Bundesgerichtshof, är det fastslaget att BCAB är en TSO⁷. BCAB har därefter ansökt hos BNetzA om att få bli certifierat enligt reglerna om oberoende systemansvariga (ISO). Att BCAB är en TSO framgår också av ett yttrande från Europeiska kommissionen till BNetzA.⁸

⁶ Beträffande Eis bedömning pågår en domstolsprocess och svensk domstol har begärt förhandsavgörande av EU-domstolen.

⁷ BGH, 07.03.2017 – EnVR 21/16, ECLI:DE:BGH:2017:070317BENVR21.16.0.

⁸ Stellungnahme der Kommission vom 23.1.2014, C(2014) 424 final.

Åtskillnadsregler

För transmissionsnät gäller mer långtgående åtskillnadsregler än för andra nätföretag. Reglerna återfinns i 3 kap. 1 a och 1 f–k §§ ellagen.

- Ett transmissionsnätsföretag får inte bedriva produktion av eller handel med naturgas (1 a § första stycket).
- Ett transmissionsnätsföretag ska vara oberoende av företag som bedriver produktion av eller handel med el eller naturgas (1 f §).
- Den som ensam eller tillsammans med någon annan utövar kontroll över ett företag som bedriver produktion av eller handel med el eller naturgas, får inte utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett transmissionsnätsföretag (1 g § första stycket).
- Den som ensam eller tillsammans med någon annan utövar kontroll över ett transmissionsnätsföretag, får inte utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett företag som bedriver produktion av eller handel med el eller naturgas (1 g § andra stycket).
- Den som ensam eller tillsammans med någon annan får utse ledamöter till styrelsen eller motsvarande organ hos ett transmissionsnätsföretag, får inte utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett företag som bedriver produktion av eller handel med el (1 g § tredje stycket).
- Vissa undantag från 1 g § finns i 1 h §.
- Bestämmelserna i 1 f och 1 g §§ hindrar inte att ett transmissionsnätsföretag bedriver produktion av el som uteslutande är avsedd att täcka nätförluster eller sker tillfälligt i syfte att ersätta utebliven el vid elavbrott, eller ingår i samma koncern som ett företag som bedriver produktion av el som uteslutande är knuten till driften av transmissionsnätsföretagets ledningsnät (1 i §).
- En styrelseledamot, verkställande direktör, firmatecknare eller annan person med liknande ställning i ett transmissionsnätsföretag får inte samtidigt ha en motsvarande ställning i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el med undantag för ett sådant produktionsföretag som avses i 1 i § (1 j §).

- Om ett transmissionsnätsföretag ingår i en koncern där en annan del bedriver produktion av eller handel med el, får åtgärder som vidtas av företaget i koncernen för att säkerställa att kraven i 1 f, 1 g och 1 j §§ är uppfyllda inte innebära att personal eller kommersiellt känsliga uppgifter överförs från transmissionsnätsföretaget till ett företag som bedriver produktion av eller handel med el (1 k §).

Certifiering

Transmissionsnätsföretag ska certifieras enligt lagen (2011:710) om certifiering av transmissionsnätsföretag för el.

Ansvar till följd av att definieras som distributionsnät

Artiklarna 24–29 i elmarknadsdirektivet anger regler kring drift av distributionssystem.

Artikel 24 anger regler hur systemansvariga för distributionssystem (DSO) ska utses. En medlemsstat ska utse eller ålägga företag som äger eller är ansvariga för distributionssystem att utse en eller flera DSO.

Artikel 25 anger vilka uppgifter som åligger en DSO.

1. En DSO ska säkerställa systemets långsiktiga förmåga att uppfylla rimliga krav på eldistribution, och på affärsmässiga villkor driva, underhålla och utveckla säker, tillförlitlig och effektiv eldistribution inom sitt område, med vederbörlig hänsyn till miljön och främjandet av energieffektivitet.
2. En DSO får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av användare av systemet, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag.
3. En DSO ska förse systemanvändarna med den information de behöver för effektivt tillträde till och användning av systemet.
4. En medlemsstat får ålägga en DSO att, då denne avgör inmatningsordningen mellan produktionsanläggningar, prioritera anläggningar som använder förnybara energikällor eller avfall, eller kraftvärmeverk.

5. En DSO ska anskaffa den energi de behöver för att täcka energiförluster och reservkapacitet inom sina system i enlighet med transparenta, icke-diskriminerande och marknadsorienterade förfaranden, närhelst de har denna funktion. Detta krav ska inte påverka användningen av elektricitet som erhållits enligt avtal som ingicks före den 1 januari 2002.
6. I det fall DSO ansvarar för balans av eldistributionssystemet ska de av dem fastställda reglerna härför, inklusive regler för de avgifter för obalanser i energitillförseln som tas ut av användarna av deras nät, vara objektiva, transparenta och icke-diskriminerande. Villkor och bestämmelser, inklusive regler och tariffer, för de systemansvarigas tillhandahållande av sådana tjänster ska fastställas på ett icke-diskriminerande sätt som avspeglar kostnaderna enligt en metod som är förenlig med artikel 37.6 och ska offentliggöras.
7. När en DSO planerar en utveckling av distributionsnätet ska hänsyn tas till sådana åtgärder för styrning av energieffektivitet/energiefterfrågan eller distribuerad produktion som kan komma att ersätta behovet av att uppgradera eller ersätta elkapaciteten.

Artikel 26 anger bestämmelser om att, och hur en DSO ska vara oberoende av annan verksamhet utan samband med distribution.

Artikel 27 rör skyldighet till konfidentiell behandling för DSO, artikel 28 om slutna distributionssystem och artikel 29 om kombinerat systemansvar.

Distributionsnät i svensk rätt

Hur en ledning definieras i Sverige är en fråga om dess funktion. Till exempel ska en nätkoncession för område redovisas skilt från nätkoncession för linje, såvida inte nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehåller stöd av nätkoncession för område och helt eller delvis är belägen inom koncessionsområdet.

Enligt artikel 24 i elmarknadsdirektivet ska en medlemsstat utse eller ålägga företag som äger eller är ansvariga för distributionssystem att utse en eller flera DSO.

I prop. 2010/11:70 om det tredje inre marknadspaketet för el och gas som syftade till att implementera direktivet i svensk rätt, angavs att

artikel 24 i elmarknadsdirektivet, inte innebar någon ändring i förhållande till tidigare elmarknadsdirektiv (2003/54/EG⁹), och följaktligen föreslogs inga nya regler. Bestämmelsen berördes i SOU 2010:30 om tredje inre marknads paketet för el och naturgas. Där angavs att bestämmelserna i direktivet stadgar att medlemsstaterna ska utse eller ålägga företag som äger eller är ansvariga för distributionssystem att utse en eller flera systemansvariga för distributionssystemet. Medlemsstaten ansvarar för att den systemansvarige handlar i överensstämmelse med artiklarna 25, 26 och 27 i direktivet.

Bedömning var att ”äger eller är ansvariga för” i Sverige syftar på nätkoncessionshavare och med ”för distributionssystem” i Sverige avser lokal- och regionnäten. Enligt svensk rätt behöver inte koncessionshavaren äga nätet, men i praktiken torde det vara så att ägaren och koncessionshavaren är samma person i de allra flesta fall. Detta innebär att i svensk rätt kommer den systemansvariga och koncessionshavaren så gott som alltid att vara samma person. Det ansågs därför att ett nätföretag som får nätkoncession samtidigt utnämns till att vara systemansvarig för distributionssystemet inom koncessionsområdet. Med koncessionen följer en skyldighet att uppfylla den reglering som finns. Någon åtgärd behövde således inte företas för att implementera bestämmelsen i svensk rätt.

Att det är stor skillnad mellan de krav som ställs på transmissionsnät och distributionsnät i den svenska lagstiftningen är följaktligen inte nödvändigtvis vare sig i strid med eller en följd av den europeiska lagstiftningen.

Nätkoder

EU-förordningarna för el innehåller regler som syftar till en främjad konkurrens, ökad driftsäkerhet i elsystemet och en god försörjningstrygghet. Reglerna kommer att medföra att tekniska krav och handelsregler harmoniseras mellan länder. Detta kan få konsekvenser för de distributionsnätsföretag som i dag innehar ledningar som i framtiden kan omklassificeras till transmissionsledningar.

Ei beskriver nätkoderna i rapporten *Nya EU-förordningar för el och naturgas – Innehåll och genomförande* (Energimarknadsinspektionen,

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG.

R2018:10). Tre av koderna handlar om marknaden för el (FCA, CACM och EB), två om drift av elsystemen (SOGL och ER) och tre om anslutning till elnätet (RfG, DCC, HVDC). Nätkoder som syftar till ökad marknadsintegration fokuserar primärt på koordinering mellan olika TSO och marknadsplatser för att underlätta handelsutbytet mellan länder. Vi bedömer därför att FCA, CACM och EB inte påverkar analysen av antalet nätnivåer. Nedan redogörs särskilt för de koder som berör drift av elsystemen och anslutning till elnätet (SOGL, RfG, DCC) då de bedöms ha implikationer för samarbetet mellan transmissionsnätsföretaget Svenska kraftnät och de distributionsnätsföretag som i framtiden kan komma att omklassificeras till transmissionsnätsföretag, samt producenternas och förbrukarnas villkor för att ansluta sig till olika nätnivåer.

SOGL, Förordning om drift av elöverföringssystem

SOGL är en förordning¹⁰ som syftar till att fastställa riktlinjer för att säkerställa driftsäkerhet, frekvenskvalitet och ett effektivt utnyttjande av det sammanlänkade systemet och dess resurser. En del av bakgrunden till detta är att elsystemet ska vara driftsäkert och kunna hantera en större mängd variabel, förnybar elproduktion. I förordningen fastställs ingående riktlinjer vid normaltillstånd och skärpt drifttillstånd. Driftkoderna SOGL riktar krav mot en mängd aktörer som inkluderar TSO, DSO och betydande nätanvändare. Dessa aktörer definieras i elmarknadsdirektivet. En DSO kan vara ansluten till transmissionsnätet eller inte, och associeras inte med någon specifik spänningsnivå. SOGL innebär en formalisering och strukturering av det samarbete och samordning som sker i dag, men ställer också ytterligare krav på aktörer på olika sätt. Omfattningen av datautbyte ökar jämfört med tidigare och leverantörer av lastfrekvensreglering kommer att omfattas av nya prekvalificeringsregler.

Varje systemansvarig för överföringssystem ska enligt driftkoderna komma överens med de systemansvariga för distributionssystem som är anslutna till överföringssystemet det vill säga transmissionsnätet enligt svensk rätt, och de betydande nätanvändare som är an-

¹⁰ Kommissionens förordning (EU) 2017/1485 av den 2 augusti 2017 om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystem.

slutna till överföringssystemet om spänningsintervall vid anslutningspunkterna under 110 kV om dessa spänningsintervall är relevanta för att upprätthålla gränserna för driftsäkerhet. Genom ett strukturerat, kvantitativt arbete med bland annat driftsäkerhetsanalyser och avbrottsplanering (artiklarna 75 respektive 84 i SOGL) sorteras anläggningar med betydande påverkan ut. De är till stor del elproducenter, men även vissa förbrukare och överföringsförbindelser omfattas av kraven. Svenska kraftnät uppger att det i den urvalsprocessen är av mindre betydelse om en anläggning ägs av TSO eller DSO. Däremot kan den efterföljande hanteringen (rörande till exempel datautbyte eller samordning av avbrott) skilja sig något beroende på ägarskap, framför allt ur ett administrativt perspektiv. Den resulterande driftsäkerheten ska enligt Svenska kraftnät inte påverkas av vid vilken spänningsnivå gränsen mellan överföring och distribution dras.

RfG, Förordning med krav för nätanslutning av generatorer

RfG är en förordning¹¹ som reglerar anslutning av generatorer (elproduktionsanläggningar) till elnätet. Förordningen syftar till att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor på den inre marknaden för el, säkerställa systemsäkerheten och integrationen av el från förnybara källor och främja en unionsomfattande elhandel.

I förordningen fastställs också skyldigheter för att säkerställa att systemansvariga utnyttjar förmågan hos elproduktionsanläggningarna på ett lämpligt, öppet och icke-diskriminerande sätt för att skapa lika villkor i hela unionen. Detta görs genom att fastställa nätföreskrifter som anger kraven för nätanslutning av kraftproduktionsanläggningar, det vill säga synkrona kraftproduktionsmoduler, kraftparksmoduler och havsbaserade kraftparksmoduler, till det sammanlänkade systemet. I RfG delas kraftproduktionsmodulerna in i fyra olika grupper (typer) beroende på dess maximala kontinuerliga effekt och på spänningsnivån i anslutningspunkten där modulen ansluts till elnätet. Moduler som ansluts på minst 110 kV klassificeras som den högsta klassen (typ D). På lägre spänningsnivåer klassas moduler som är över 30 MW som typ D-moduler. På lägre spänningsnivåer klassificeras

¹¹ Kommissionens förordning (EU) 2016/631 av den 14 april 2016 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer.

moduler inom intervallet 0,8 kW–30 MW som typ A–C, beroende på modulens maximala kontinuerliga effekt.

RfG gäller i huvudsak för nya elproduktionsanläggningar som anses vara betydande och som beställts efter 17 maj 2018. Befintliga elproduktionsanläggningar som redan är anslutna till annat elnät än transmissionsnätet kommer inte att påverkas av RfG utan omfattas av Svenska kraftnäts befintliga föreskrifter för anslutning av elproduktionsanläggningar.¹² Vid anslutning av nya kraftproduktionsmoduler gäller däremot de nya reglerna som följer av RfG förutsatt att de uppfyller något av de tröskelvärden som anges ovan.

Svenska kraftnät anför att RfG i praktiken endast har en administrativ påverkan för Sveriges regionnätsföretag, eftersom det måste utföra administrationen i likhet med ett transmissionsnätsföretag. Det är den systemansvariga för överföringssystemet, det vill säga transmissionsnätsföretaget enligt svensk rätt, som i vissa delar ska fastställa vilken kravbild som ska gälla. Svenska kraftnät har inte ansett att det finns behov av att för Sveriges del göra några nationella anpassningar av de maximala tröskelvärdena.

Svenska kraftnäts befintliga föreskrifter för anslutning av elproduktionsanläggning kommer att fortsätta gälla för elproduktionsanläggningar som har en nominell aktiv effekt från och med 1,5 MW. Vid anslutning av nya kraftproduktionsmoduler gäller däremot de nya reglerna som följer av Ei:s föreskrifter¹³.

DCC, Förordning för anslutning av förbrukare

DCC är en förordning¹⁴ som syftar till att systemsäkerheten upprätthålls på ett likartat sätt inom hela EU och att nät och resurser används på ett effektivt sätt. Detta uppnås genom harmoniserade anslutningskrav för förbrukningsanläggningar, distributionsnät och icke koncessionspliktiga nät (IKN). Kraven syftar även till att säkerställa elförbrukares förmåga att bidra till elsystemets funktion samt bidra till att möjliggöra förbrukarflexibilitet till berörda systemansvariga, inklusive ansvarig systemoperatör.

¹² Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd (SvKFS 2005:2) om driftsäkerhetsteknisk utformning av produktionsanläggningar.

¹³ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2018:2) om fastställande av generell tillämpliga krav för nätanslutning av generatorer.

¹⁴ Kommissionens förordning (EU) 2016/1388 av den 17 augusti 2016 om fastställande av nätföreskrifter för anslutning av förbrukare.

I förordningen fastställs också skyldigheter för att säkerställa att systemansvariga utnyttjar kapaciteten hos förbrukningsanläggningar och distributionssystem på ett lämpligt, öppet och icke-diskriminerande sätt för att skapa lika villkor i hela unionen.

Kraven kan behöva anpassas efter regionala skillnader, det vill säga kraven följer i viss mån indelningen i synkronområden och även nationsgränser. Anpassningen görs genom nationella föreskrifter (Energimarknadsinspektionen, R2018:10).

De anläggningar som berörs är nya förbruknings- och distributionsanläggningar som ska anslutas till överföringssystemet, det vill säga transmissionsnätet enligt svensk rätt, och även nya distributionsnät (inklusive nya IKN). Dessutom berörs nya förbrukningsenheter i en förbrukningsanläggning eller i ett IKN som vill tillhandahålla förbrukarflexibilitet till distributionsnätet eller transmissionsnätet. Det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten eller medlemsstaten att besluta att även befintliga förbruknings- och distributionsanläggningar ska omfattas av DCC.

De tekniska kraven som följer av DCC handlar i huvudsak om att nya anläggningar ska kunna klara av störningar som uppstår i elnätet och samtidigt förbli anslutna till elnätet. För att klara det behöver anläggningarna ha vissa tekniska egenskaper. Exempel på sådana tekniska egenskaper är att anläggningen ska klara att vara i drift fast att elnätet i vissa fall ändrar frekvens och spänning. Det betyder att anläggningen ska klara variationer inom vissa fastställda frekvensområden, spänningsintervaller och klara av variationer i frekvens och spänning under en viss tid. Det ställs även krav på en anläggnings förmåga att klara av att det uppstår så kallad kortslutning i elnätet och på anläggningens förmåga att hantera reaktiv effekt. Krav på förbrukningsanläggningar efterliknar därmed, till viss del, kravbilderna för nya så väl som för befintliga produktionsanläggningar.

Det finns också krav i DCC på att en anläggning behöver ange vilka anordningar och inställningar som krävs för att anläggningen ska kunna skydda elnätet vid problem i elnätet, krav på hur informationsutbyte mellan en anläggning och elnätet ska ske, krav om hur en anläggning ska kunna kopplas bort vid låg frekvens samt hur en anläggning får tillhandahålla tjänster för förbrukarflexibilitet till nät-företag.

I DCC definieras ett slutet distributionssystem som ett distributionssystem vilket distribuerar el inom en geografiskt avgränsad

industriell eller kommersiell plats eller plats där gemensamma tjänster tillhandahålls och som inte levererar el till hushållskunder (med vissa förbehåll vad gäller hushållskunder). Ei ska bedöma vad som utgör ett slutet distributionssystem.

Bestämmelserna om slutna distributionssystem finns i artikel 28 i elmarknadsdirektivet. Bestämmelserna är inte tvingande och har inte genomförts i svensk lagstiftning. Bestämmelserna påminner dock om de som finns i svensk rätt om IKN i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) och enligt denna förordning är det Ei som ska bedöma en ansökan om vad som utgör ett sådant.

Förbrukningsanläggningar och slutna distributionssystem får tillhandahålla tjänster för förbrukarflexibilitet till den TSO eller det nätföretag som anläggningen är ansluten till. Förbrukarflexibilitet kan användas för till exempel nätföretagets hantering av aktiv effekt, reglering av reaktiv effekt, hantering av överföringsbegränsningar och för reglering av systemfrekvens i elnätet. För att få bidra med förbrukarflexibilitet ska förbrukningsanläggningen kunna förbli i drift inom vissa frekvensområden, viss spänningsintervall och normala operativa spänningsintervall vid anslutningspunkten. Därtill ska effektförbrukningen kunna anpassas inom viss tid, kunna tåla frekvensändringar utan att kopplas bort från elnätet samt kunna ansluta eller koppla bort sina statiska kompenseringsanläggningar direkt eller indirekt.

DCC möjliggör även att tredje part kan tillhandahålla förbrukarflexibilitet. Detta beskrivs oftast som att en så kallad aggregator, det vill säga en tredje part som aggregerar flera förbrukningsanläggningar, erbjuder dessa anläggningars förbrukarflexibilitet som en enhet till ett nätföretag.

Sammanfattning av nätkoder

Varje TSO ska enligt SOGL komma överens med de DSO och betydande nätanvändare som är anslutna till överföringssystemet om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystemet. Svenska kraftnät uppger att det i den urvalsprocessen är av mindre betydelse om en anläggning ägs av en TSO eller en DSO. Däremot kan den efter-

följande hanteringen (rörande till exempel datautbyte eller samordning av avbrott) skilja sig något beroende på ägarskap, framför allt ur ett administrativt perspektiv. Den resulterande driftsäkerheten ska enligt Svenska kraftnät inte påverkas av vid vilken spänningsnivå gränsen mellan överföring och distribution dras.

I delar av RfG- och DCC-koderna betraktas 110 kV-nätet som en del av överföringssystemet, det vill säga kraven omfattar alla produktions- och förbrukningsanläggningar som ansluts på minst 110 kV. Detta leder till att svenska regionnätsföretag har det administrativa ansvaret för att följa upp alla anslutna elproduktionsanläggningar på dessa spänningsnivåer, i likhet med vad ett systemansvarig för överföringssystem måste göra. I andra delar av DCC-koderna finns krav som bara omfattar förbrukning som är ansluten till överföringssystemet, det vill säga transmissionsnätet enligt svensk rätt, vilket leder till att förbrukningsanläggningar som är anslutna till regionnätet i Sverige inte automatiskt omfattas av kraven. Detta kan övervägas vid implementeringen i Sverige.

Systemansvar för överföringssystemet

Den svenska lagstiftningen har haft ett fokus på att bara Svenska kraftnät är/ska vara TSO. Enligt elmarknadsdirektivet har en TSO ansvar för drift, underhåll och utbyggnad av överföringssystemet och dess sammanlänknings till andra system. Det krav på geografisk utbredning som kommer till uttryck i begreppet ”överföringssystem” är i den svenska lagstiftningen flyttat till definitionen av transmissionsnät som ska sträcka sig över flera regioner inom landet och länka samman det nationella elnätet med elnät i andra länder. Denna definition behöver omarbetas om spänningsnivån för transmissionsnät sänks.

Av det ovanstående framgår att det är skillnader i krav på överföringssystem och distributionssystem. Det är bland annat ett större mått av obligatorium när det gäller kraven om systemansvar för överföringssystemen. Den nya elmarknadslagstiftningen medger dock att medlemsstaterna får skilja på ansvaret vad gäller drift och innehav av nät. Det skulle i så fall ge en möjlighet att sänka gränsen för transmissionsnät till lägre nivå än 220 kV utan att alla systemansvarigs ansvar följer med, jfr artikel 40.2, i förslaget till nytt elmarknadsdirektiv:

Member States may provide that one or several responsibilities listed under points (a) to (j)d) of paragraph 1 be assigned to a transmission system operator other than the one which owns the transmission system to which the concerned responsibilities would otherwise be applicable. The transmission system operator to which the tasks are assigned shall be certified as ownership unbundled, independent system operator or independent transmission operator, and fulfil the requirements provided for in Article 43, but does not have to own the transmission system it is responsible for. The transmission system operator which owns the transmission system shall fulfil the requirements provided for in Chapter VI and be certified in accordance with Article 43. This is without prejudice to the possibility for transmission system operators which are certified as ownership unbundled, independent system operator or independent transmission operator to delegate on their own initiative and under their supervision certain tasks to other transmission system operators which are certified as ownership unbundled, independent system operator or independent transmission operator where this delegation of tasks does not endanger the effective and independent decision-making rights of the delegating transmission system operator.

Bestämmelser i nuvarande elmarknadsdirektiv som bara är tillämpliga på TSO är till exempel att

- a) bidra till försörjningstryggheten genom lämplig överföringskapacitet och systemtillförlitlighet,
- b) styra elkraftflödena i systemet, med beaktande av utbyten med andra sammanlänkade system,
- c) förse den systemansvarige för andra system med vilka systemet är sammanlänkat med tillräcklig information, och
- d) inkassera kapacitetsavgifter och betalningar inom ramen för kompensationsmekanismen mellan systemansvariga.

Dessutom gäller för TSO strängare krav på åtskillnad och krav på certifiering.

I artikel 40.1 i förslaget till nytt elmarknadsdirektiv tillkommer ytterligare krav särskilt för TSO:

- (i) procuring ancillary services to ensure operational security.
- (j) adopting a framework for the cooperation and coordination between Regional Coordination Centres;

(ja) participate in establishing of the European and national adequacy assessments pursuant to Chapter IV of [recast of Regulation 714/2009 as proposed by COM(2016)861/2];

(jb) digitalisation of transmission systems;

(jc) data management, including development of data management systems, cyber security and data protection subject to applicable provisions and rules and without prejudice to the competences of other authorities.

8.4.2 Energiomställningen och digitaliseringen ger nya förutsättningar

En av flera utmaningar vid utformningen av framtidens marknadsdesign är att möjliggöra för nätföretagen att använda de begränsade flexibilitetsresurser som finns på olika nätnivåer så att de gör mest nytta i elsystemet. Utmaningen är bland annat kopplad till hur nätoperatörsrollerna och koordineringen dem emellan är definierade i lag. Nedan följer en framtidsspaning om energiomställningen och vad den innebär för en kostnadseffektiv planering och drift av nätet, vilket även återspeglas i utvecklingen inom EU-rätten.

Framtidens elsystem behöver vara flexibelt

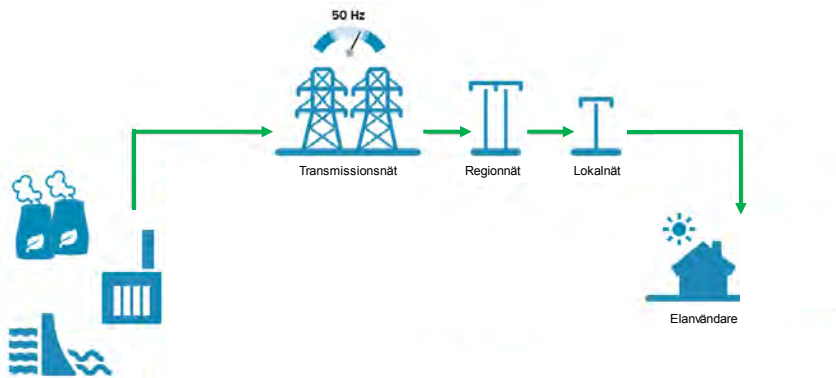
Elförsörjningen är kritisk för att samhället ska fungera. Med den ökade digitaliseringen i samhället avseende allt från elektronisk kommunikation till elektroniska betalningssystem följer ökade krav på elsystemets leveranssäkerhet. Leveranssäkerheten är ett mångfacetterat begrepp som beror på flera faktorer.¹⁵ Kortfattat beror leveranssäkerheten på mängden tillgängliga produktionsresurser och mängden installerad överföringskapacitet i systemet, samt att det finns väletablerade rutiner för att upprätthålla en rimlig driftsäkerhet, balanshållning och elkvalitet i systemet.

Historiskt har det främst varit kundernas uttag som varierade förutsägbart i mer eller mindre utsträckning över tid. Prognosverktygen har över tid förfinats så att förbrukningen kan förutses med hjälp av

¹⁵ Se Energimarknadsinspektionen (R2018:06, s. 63) för en mer utförlig beskrivning.

väder, årstid och tid på dygnet. Sedan har produktionen och överföringskapaciteten anpassats för att hantera det förväntade förbrukningsmönstret. Före omregleringen av elmarknaden på 1990-talet underlättades den här planeringen av att nuvarande Svenska kraftnät och Vattenfall var en och samma organisation, som kunde planera lokalisering av produktion (såsom kärnkraft) och överföringskapacitet utifrån ett systemperspektiv. Figur 8.1 ger en förenklad bild över det historiska överföringsmönstret med stora elproduktionsanläggningar anslutna på höga spänningsnivåer. Transmissionsnät, regionnät och lokalnät har sedan överfört den producerade elen dit den behövs.

Figur 8.1 Historiskt överföringsmönster med stora elproduktionsanläggningar anslutna på höga spänningsnivåer



Källa: Ei, egen bearbetning.

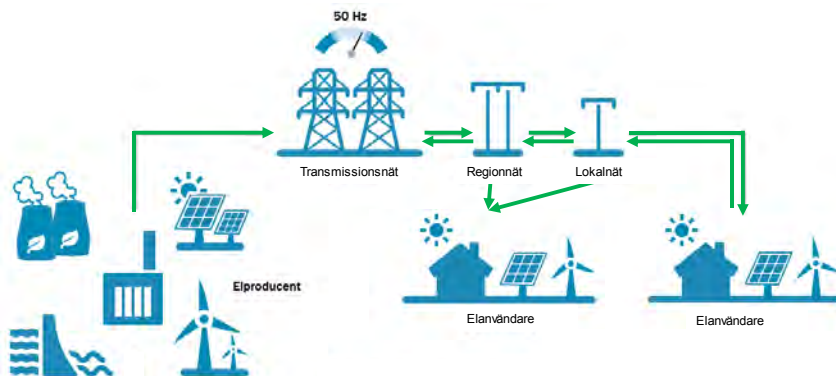
Förutsägbarheten i överföringsmönstret i kombination med bristfällig observerbarhet i elnätet gjorde det rationellt att dimensionera överföringssystemet till det högsta flöde som förväntades uppstå i framtiden. Detta synsätt kallas i litteraturen för ”fit and forget” och har resulterat i ett robust, men potentiellt, överdimensionerat överföringssystem. Överdimensioneringen resulterade också i att flaskhalsar var sällsynta vilket minskade behovet av att hantera flaskhalsar och spänningsreglering, vilket förutsätter koordinering mellan aktörer på olika nätnivåer (Meeus & Glachant, 2018).

Omregleringen tillsammans med energiomställningen med dess ökande andel förnybar elproduktion komplicerar bilden något. Den förnybara elproduktionen baserad på vind och sol är väderberoende och

varierar med tillgången på vind och solinstrålning. Dessa produktionsanläggningar är därmed inte planerbara och reglerbara i samma utsträckning som konventionella elproduktionsanläggningar (Hagman, 2016).

Den förnybara elproduktionen är också mer utspridd i elsystemet och ansluts ofta på låga spänningsnivåer. Snabbare förslitningstakt i kombination med den teknologiska utvecklingen gör också att förnybara produktionsanläggningar har en kortare ekonomisk livslängd på cirka 25 år, jämfört med konventionella produktionsanläggningar som kan ha en livslängd på över 60 år. Förnybara produktionsanläggningar har därmed även en kortare livslängd än elnätsanläggningar, vilket skapar osäkerhet vid investeringar i överföringskapacitet. Figur 8.2 ger en förenklad bild av det nya överföringsmönster som kan uppstå med en ökad andel förnybar elproduktion ansluten på olika spänningsnivåer. Överföringsmönstret kommer i ökad utsträckning att gå i båda riktningarna, jämfört med tidigare och flaskhalsar kommer att vara mer frekvent förekommande.

Figur 8.2 Nytt överföringsmönster med en ökad andel förnybar elproduktion ansluten på olika spänningsnivåer



Källa: Ei, egen bearbetning.

Lägg därtill nya förbrukningsmönster på grund av den pågående urbaniseringen, elektrifieringen av transporter och industri samt ny industri, till exempel datahallar och batterifabriker, som ofta vill etablera sig med kort framförhållning, sett ur ett nätutvecklingsperspektiv. Sammantaget blir det svårare att prognostisera överföringsmönstret på kort och lång sikt jämfört med tidigare och det gamla synsättet

med "fit and forget" är både kostsamt och svårt att genomföra i praktiken. Därmed kan det vara kostnadseffektivt att senarelägga eller minska behovet av förstärkt överföringskapacitet genom att vidta åtgärder på efterfrågesidan eller elproduktionssidan. Utvecklingen beträffande smarta nät och smarta hem aktualiserar också nya möjligheter för ett nätföretag att bedriva en effektiv nät drift genom effektstyrning av näten. Slutsatsen är att den befintliga överföringskapaciteten måste hanteras på ett smartare sätt när det finns produktionsanläggningar, förbrukning och flöden som är svåra att förutsäga på kort och lång sikt.

Det konventionella sättet att lösa temporära flaskhalsar som uppstår på olika nätnivåer har varit att begränsa nyanslutning av förbrukningsanläggningar eller upprätta avtal om bortkopplingsbar nyanslutning eller effekthöjning. Begränsad nyanslutning av förbrukningsanläggningar tillämpas redan i flera storstäder och bortkopplingsbar nyanslutning eller effekthöjning tillämpas redan i viss utsträckning vid anslutning av produktionsanläggningar. En alternativ hantering av flaskhalsar eller spänningsreglering är att en DSO eller TSO köper lokal flexibilitet genom att ingå bilaterala avtal eller genom att organisera en lokal eller regional effektmarknad som flexibel produktion och flexibla förbrukare kan delta i. Svenska kraftnät har lång erfarenhet av att organisera marknadsplatser för balanseringsändamål, inklusive hantering av temporära flaskhalsar som uppstår.

Utvecklingen inom informationsteknologin innebär att det nu finns helt andra möjligheter än tidigare till kostnadseffektiv kommunikation och styrning av värmepumpar och andra hushållsprocesser, vilket möjliggör en mer aktiv styrning av överföringen för att lösa temporära flaskhalsar, frekvensreglering och variationer i elkvalitet även på lägre nätnivåer (Energimarknadsinspektionen, R2016:15). I en framtid med en ökad andel elbilar kan smart laddning och, vid behov, inmatning till elnätet ha potential att hjälpa elsystemet i stället för att belasta det ytterligare.

Smarta nät förutsätter tätare kommunikation mellan olika aktörer

En effektiv planering och drift av elnätet förutsätter en regelbunden kommunikation mellan nättaktörer på olika spänningsnivåer. Nättaktörerna måste också ha en tät dialog med kommuner, regioner,

större förbrukare och elproducenter för att kunna anpassa nätet för framtidens överföringsbehov.

En vertikal integration av nätnivåerna inom ett och samma företag hade sannolikt förenklat koordineringen för en effektiv planering och drift av elnätet. Ju fler aktörer som är inblandade i planering och drift, desto mer koordinering och utbyte av realtidsdata om situationen i respektive delsystem krävs för att användningen av tillgänglig överföringskapacitet och flexibla resurser ska optimeras på systemnivå. Misslyckas koordineringen är risken att varje företag optimerar sitt nät isolerat från varandra, vilket riskerar att leda till suboptimering för respektive delsystem och ökade kostnader för systemet som helhet.

Ett exempel på konsekvenser av suboptimering vid planeringen är att viss elöverföring på transmissionsnätets nivå kan ske genom regionnätet vid ett plötsligt och oväntat fel i transmissionsnätet. För att Svenska kraftnät ska ha möjlighet att ta hänsyn till kapaciteten på regionnätet vid planering och drift av transmissionsnätet de ha full insyn i regionnätets belastning vid olika driftsituationer. Detta har potential att minska behovet av att bygga och säkerställa reservmatning på transmissionsnätets nivå, och vice versa på regionnätets nivå.

Ett annat exempel som belyser konsekvenserna av suboptimering i driftskedet är användningen av en tillgänglig flexibilitetsresurs belägen i regionnätet för att lösa flaskhalsar som har uppstått både i regionnätet och transmissionsnätet. Resursen ska enligt ekonomisk teori avropas av den systemansvarige som har störst behov och betalningsvilja för resursen. Detta synsätt maximerar också värdet på flexibilitetsresursen. En realtidsåtgärd som vidtas av regionnätet kan dock förvärra situationen på transmissionsnätet och vice versa, vilket leder till en duplicering av åtgärder på olika nätnivåer för att avhjälpa flaskhalsarna. En duplicering av åtgärder genererar ytterligare kostnader för systemet och dess användare. En optimal användning av flexibilitetsresursen förutsätter att nätaktörerna på region- och transmissionsnätets nivå har insyn i varandras prognoser om elflöden och data om elnätets belastning i realtid.

Dessa enkla exempel illustrerade svårigheterna med att koordinera användningen av flexibilitetsresurser med olika aktörer på två nätnivåer. Om flexibilitetsresursen befinner sig på lokalnätets nivå förvärras koordineringsproblemet ytterligare, eftersom ytterligare en aktör kan ha ett behov av resursen. Detta föranleder att nätägare på tre nätnivåer

måste koordinera sig för att flexibilitetsresursen ska komma till bästa användning. Coordinet och SmartNet är exempel på forskningsprojekt som studerar hur en flexibilitetsresurs belägen på en viss spänningsnivå ska allokeras så att den gör mest nytta i elsystemet.¹⁶

Svenska kraftnät skriver i sin systemutvecklingsplan 2019–2028 att ansvarsfördelningen mellan systemoperatören och ägarna av region- och lokalnäten bör ses över för att upprätthålla systemets leveranssäkerhet. En möjlig utveckling är att dessa nätägare ges ett utökat delsystemansvar, det vill säga att de definieras som delsystemoperatörer (DSO) vilket medför ökat ansvar och starkare mandat. Detta motiveras av att en mer utspridd produktion skapar liknande systemutmaningar som för en systemoperatör fast på regional nivå. Svenska kraftnät bedömer att detta bland annat leder till ökade krav på samarbete, koordinering och styrning. Det utökade delsystemansvaret måste därför anpassas för att säkerhetsställa en fortsatt god driftövervakning och styrning för att upprätthålla en hög leveranssäkerhet (Svenska kraftnät, 2017).

Utvecklingen inom EU-rätten

Överföringskapacitet inom och mellan länder möjliggör att vi har *ett* elsystem och *en* elmarknad, men vi har samtidigt många aktörer och nationella regleringar som försvårar koordinering mellan aktörer och ett effektivt resursutnyttjande. Den europeiska lagstiftaren har strävat efter harmoniserade regelverk och institutionaliserat samarbete mellan nationella reglerare och systemansvariga för transmissionsnätet inom EU, samt Norge och Schweiz. Det långtgående målet är att skapa en inre gemensam marknad för energi inom EU, vilket förutsätter att flera privata och offentliga aktörer samverkar. Existerande elmarknadsdirektiv har primärt fokuserat på gränssnittet mellan systemansvariga transmissionsnätsägare inom Europa, det vill säga gränssnittet mellan TSO och TSO. Det finns en del skrivningar i förslaget till nytt elmarknadsdirektiv som tyder på att det kommer att vara ett ökat fokus på gränssnittet mellan DSO och TSO i framtiden (Meeus & Glachant, 2018).

¹⁶ Se www.h2020-bridge.eu/ för mer information samt exempel på forskningsprojekt som finansieras av EU.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2021.

Regeringen beslutade den 14 februari 2019 (M 2019/00313/Ee) att ge Energimarknadsinspektionen (Ei) i uppdrag att ta fram författningsförslag för genomförande av reviderad EU-lagstiftning inom elområdet, bland annat ett nytt elmarknadsdirektiv. Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2019. Av uppdraget framgår att utgångspunkten är att bland annat elmarknadsdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 31 december 2020. Vi anser att flera av utredningens förslag, bland annat om koncessionsplikt, även kan komma att beröra de förslag som Ei kommer att lämna inom ramen för sitt uppdrag. Det är därför troligt att det är mest lämpligt att utredningens förslag bereds och beslutas tillsammans med Ei:s förslag. Författningsförslagen är därför skrivna med den 1 januari 2021 för ikraftträdandet.

9.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Nätföretag som lämnar flera redovisningar som avser nätkoncessioner för lokalnätsområde ska före utgången av februari 2021 till nätmyndigheten anmäla hur nätföretaget anser att redovisning av områdena ska ske. Nätmyndigheten ska därefter fatta beslut om detta inom sex månader.

Förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:215) ska fortsätta att gälla till den 1 januari 2022.

De nät som är undantagna från koncessionsplikt med stöd av övergångsbestämmelser till förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:215) ska även fortsättningsvis vara undantagna från koncessionsplikt.

Undantag från koncessionsplikt ska gälla eventuellt kvarvarande ledningar som används med stöd av en nätkoncession som före den 1 januari 1939 är meddelad för obegränsad tid med stöd av Kunglig stadga av den 31 december 1902 (1902 nr 137) om elektriska anläggningar för belysning eller arbetsutövning. Dessa koncessioner upphör därmed att gälla.

Vi bedömer att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser för flertalet av författningsförslagen. Sådana behövs dock avseende de nya reglerna om samlad redovisning och undantag från koncessionsplikt.

9.2.1 Samlad redovisning

För att de nya bestämmelserna om samlad redovisning av lokalnätsområden ska få effekt bör det åligga de nätföretag som i dag lämnar flera redovisningar för lokalnät att meddela nätmyndigheten hur de anser att företagets lokalnätsområden ska redovisas. En liknande bestämmelse fanns vid en lagändring 2002. Detta säkerställer dels att berörda nätföretag framför sin tolkning av bestämmelsen, dels att nätmyndigheten fattar ett beslut som är prövat enligt de nya bestämmelserna.

Vi föreslår att nätföretag som lämnar flera redovisningar som avser nätkoncessioner för lokalnätsområde ska före utgången av februari 2021 till nätmyndigheten anmäla hur nätföretaget anser att redovisning av områdena ska ske.

Nätmyndigheten ska därefter fatta beslut om detta. Om nätmyndigheten inte inom sex månader från det anmälan kom in har fattat beslut i redovisningsfrågan ska redovisning ske i enlighet med nätföretagets anmälan. Nätmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

9.2.2 Undantag från koncessionsplikt

Förslaget om bemyndigande till nätmyndigheten avseende undantag från kravet på nätkoncession behöver förenas med ett antal övergångsbestämmelser. Detta för att undvika att ledningar som i dag är undantagna från koncessionsplikt blir det i och med ikraftträdandet av lagändringen. Nätmyndigheten måste få en rimlig tid att ta fram nya föreskrifter om undantag från koncessionsplikt. Förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:215), IKN-förordningen, bör därför fortsätta att gälla i ytterligare ett år efter det att bemyndigandet har trätt i kraft, det vill säga till den 1 januari 2022.

En särskild kategori nät som det behövs övergångsbestämmelser för är de nät som är undantagna från koncessionsplikt med stöd av övergångsbestämmelserna till nu gällande IKN-förordning.

Innehavaren av ett elnät som den 1 juni 2007 användes utan stöd av nätkoncession bör därför, i den utsträckning andra gällande föreskrifter inte medger det, få använda nätet utan stöd av nätkoncession. Detta gäller dock bara

- a) elnät inom kolonistugeområden,
- b) elnät som överför el inom hotell-, konferens- och skidanläggningar, och
- c) elnät som överför el till flerfamiljshus.

På dessa elnät får även överföring av el för annans räkning äga rum.

Om överföring av el på ett lågspänningsnät inom ett jordbruk den 1 juni 2007 skedde för annans räkning utanför den berörda jordbruksfastigheten bör denna överföring även fortsättningsvis få äga rum. Bestämmelser avser de fall överföring sker till fastigheter som styckats av från jordbruket.

Vi föreslår även att undantag från koncessionsplikt ska gälla eventuellt kvarvarande ledningar som används med stöd av en nätkoncession som före den 1 januari 1939 är meddelad för obegränsad tid med stöd av Kunglig stadga av den 31 december 1902 (1902 nr 137) om elektriska anläggningar för belysning eller arbetsutövning i den utsträckning dessa ledningar inte används med stöd av nätkoncession för område. På en sådan ledning bör överföring för annans räkning få äga rum. Ei har cirka 60 sådana nätkoncessioner i sitt arkiv där det saknas uppgift om ledningen rivits, införlivats i nätkoncession för område eller omfattas av föreskrifter om undantag från nätkoncession. Dessa nätkoncessioner bör rimligtvis upphöra att gälla om ledningarna omfattas av undantag.

Övergångsbestämmelserna om IKN som användes den 1 juni 2007 är placerade i förordningen om upphävande av IKN-förordningen, medan övergångsbestämmelserna om nätkoncessioner som är meddelade för obegränsad tid är placerade i ellagen.

10 Konsekvensanalys

10.1 Inledning

Samtliga aktörer i elsystemet är viktiga för att genomföra den energiomställning samhället står inför. En ökad elektrifiering av samhället, bland annat inom transportsektorn och industrin, förutsätter att elnätet kan byggas ut inom en rimlig tid, bland annat för att kunna ansluta nya produktionsanläggningar, fordonsladdare och industri. Kapacitetsbrist i elnätet och långa ledtider för att förstärka, uppgradera eller underhålla elnätet kan fördröja energiomställningen samt leda till ökade samhällskostnader i form av utebliven regional och nationell tillväxt eller kostsamma åtgärder för att mildra de negativa effekterna av kapacitetsbrist. Legala barriärer för att utveckla till exempel laddinfrastrukturen för elbilar, elvägar och mikronät för delning av gemensamma produktions- och flexibilitetsresurser kan också fördröja, samt öka kostnaderna för energiomställningen.

Rådande regelverk om tillstånd för elnät är ålderdomligt och riskerar att sätta upp hinder och skapa osäkerhet för energiaktörer, samtidigt som det inte nödvändigtvis säkerställer rätt skydd för samhällsliga intressen. De författningsförslag som vi presenterar moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket med bibehållen eller förbättrad resurseffektivitet, nätstabilitet och miljöskydd. Författningsförslagen kan i förlängningen underlätta energiomställningen, skapa nya affärsmöjligheter för teknik- och tjänsteleverantörer samt leda till minskade administrationskostnader för berörda aktörer och lägre kostnader för svenska elnätskunder.

I det här kapitlet redovisar vi de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs, inklusive vilken effekt förslagen förväntas få på kostnaden för elenergi och nät och hur de 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. I den mån det är tillämpligt redovisas förslagens konsekvenser för totalförsvaret.

Utredningen lägger både författningsförslag och förslag som inte kräver lagändring. Den senare kategorin handlar primärt om informationsinsatser och åtgärder som främjar samverkan mellan myndigheter för en smidigare tillståndsprocess med kortare ledtider. Utredningen presenterar ett trettiotal förslag till författningsändringar. Dessa förslag omfattar allt från mindre ändringar av administrativ karaktär till mer omfattande ändringar i koncessionsinstitutet, provningsordningen samt dess omfattning och rättskraft.

För att underlätta framställningen följer konsekvensanalysen samma struktur som kapitel 4 till 7. Utgångspunkten för konsekvensanalysen är hur författningsförslagen främjar den samhällsekonomiska effektiviteten i förhållande till nollalternativet och hur kostnader och nyttor fördelas mellan de berörda aktörerna. Analysens detaljeringsgrad beror på effekternas storlek med ett större fokus på de förslag som bedöms få störst konsekvenser.

Kapitlets inledande avsnitt 10.2 innehåller en allmän beskrivning av elnätet i Sverige för att sedan i avsnitt 10.3 följas av en redogörelse för utredningens syfte och mål samt hur vi har lagt upp arbetet med att ta fram författningsförslag för att nå de målen. Kapitlet avslutas med en analys av våra förslag.

10.2 Allmänt om elnätet i Sverige

Det svenska elnätet består av 559 000 km ledning, varav ungefär 367 000 km är markkabel och 192 000 km är luftledning. Elnätet kan delas in i tre nivåer: transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Transmissionsnätet transporterar el långa sträckor med höga spänningsnivåer. Regionnäten transporterar el från transmissionsnätet till lokalnäten och i vissa fall direkt till större elanvändare. Lokalnäten ansluter till regionnäten och transporterar el till hushåll och andra slutkunder. Lokal- och regionnätsföretagen ansvarar för att nivån på underhållet av det egna nätet är tillräcklig för att garantera att leveranssäkerheten upprätthålls. Det svenska elsystemet är tätt sammankopplat med angränsande länder, särskilt Norge, Danmark och Finland, men även med Tyskland, Polen och Litauen.

Transmissionsnätet i Sverige förvaltas av Svenska kraftnät och regionnäten ägs i huvudsak av Ellevio, Eon och Vattenfall. Lokalnäten ägs till cirka 60 procent av Ellevio, Eon och Vattenfall och resterande del av olika privata och kommunala aktörer. Sammanlagt finns det drygt 170 elnätsföretag i Sverige. Cirka 150 av dessa bedriver lokalnätsverksamhet, 20 bedriver regionnätsverksamhet och två bedriver transmissionsnätsverksamhet eller enbart utlandsförbindelse¹. Fem företag² har både lokalnät och regionnät. Det finns cirka 5,5 miljoner kunder anslutna på olika nätnivåer.

Det krävs tillstånd, så kallad nätkoncession, för att få bygga och använda starkströmsledningar (kraftledningar). Förutsättningarna för att meddela tillstånd framgår av ellagen (1997:857), elförordningen (2013:208) och miljöbalken.

Det finns två typer av nätkoncession. Nätkoncession för linje avser en kraftledning med en i huvudsak bestämd sträckning. Nätmyndigheten, Energimarknadsinspektionen (Ei), som är tillståndsgivande myndighet har för perioden 2008–2018 i genomsnitt fått in sammanlagt 133 ansökningar om nätkoncession för linje per år, varav 9 har berört transmissionsnätet. En majoritet av ansökningarna (70 av 133 stycken) är nyansökningar, medan resterande gäller en befintlig ledning där tillståndet har gått ut, eller är en ansökan om förlängning av nätkoncession för linje.

Nätkoncession för område är ett tillstånd att inom ett visst geografiskt område bygga och använda kraftledningar upp till en viss bestämd spänning. Den som har nätkoncession för område har i princip ensamrätt att inom det området bygga och använda kraftledningar upp till och med den högsta tillåtna spänningen för området. För kraftledningar över den högsta tillåtna spänningsnivån krävs nätkoncession för linje. En nätkoncession för område får inte sammanfalla med en annan nätkoncession för område. Det krävs också särskilda skäl för att någon annan ska få nätkoncession för linje för en kraftledning med en spänning som understiger den för området högsta tillåtna.

I syfte att förhindra korssubventionering mellan företag som bedriver olika typer av elverksamhet får nätverksamhet inte bedrivas av samma juridiska person som bedriver produktion av eller handel med el. Inom samma juridiska person ska nätverksamheten redovisas eko-

¹ Svenska kraftnät och Baltic Cable.

² Eon Eldistribution, Ellevio, Skellefteå Kraft Elnät, Vattenfall Eldistribution och Öresundskraft.

nomiskt skilt från all annan verksamhet. Detta innebär att elnätverksamhet både måste vara legalt och redovisningsmässigt åtskild från företag som bedriver produktion av eller handel med el. Produktion av el får enligt gällande regler ske i ett nätföretag endast om den är avsedd för att täcka nätförluster eller för att ersätta utebliven el vid elavbrott.³ Utöver detta finns ett krav på att vissa nätföretag ska vara funktionellt åtskilda⁴ från företag som bedriver produktion av, eller handel med, el. Den funktionella åtskillnaden gäller företag som bedriver nätverksamhet och som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare.

Ei reglerar nätföretagens intäkter på förhand under en fyraårsperiod. Intäkterna ska täcka skäliga kostnader för att driva nätverksamhet samt ge en rimlig avkastning på investerat kapital. Syftet med tillsynsmodellen är dels att företagets kunder ska få förutsägbara avgifter, dels att göra det möjligt för företagen att investera och underhålla näten.

10.3 Vilka mål styr vi mot?

De övergripande målen är enligt utredningens direktiv att lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt. Regelverket för nätkoncessioner med dess prövning och administration bör också utformas så att de möjliggör omställningen till en förnybar elproduktion, utan att kostnaderna för samhället, med särskilt fokus på enskilda, blir större än nödvändigt.

Ett robust elnät är en viktig faktor för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Det är även viktigt att förslagen leder till att samhällsintressen, såsom miljö och enskildas möjlighet att påverka beslut, tillgodoses vid nätutbyggnad och nät drift.

Utredningen ska också utvärdera samredovisningsreglerna avseende hur marknadens effektivitet påverkas av en ökad samredovisning, liksom hur de samhällsnyttor och kostnader som uppstår kommer att fördelas mellan olika aktörer.

³ I förslaget till elmarknadslag (Ds 2017:44) finns en tredje situation angiven, nämligen om produktion sker tillfälligt för att stabilisera nätet i situationer då driftsäkerheten påverkas eller riskerar att påverkas av mycket hög belastning eller allvarliga störningar (4 kap. 2 och 11 §§).

⁴ I enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.

10.3.1 Metod och genomförande

Vår utvärdering av det rådande regelverket för elnät i syfte att förbättra tillståndprocessen vid nätutbyggnad kan beskrivas som ett arbete i tre faser, vilka framgår av tabell 10.1.

Tabell 10.1 Arbetsgång för en förbättrad tillståndprocess vid nätutbyggnad

Arbetsgång	Fas ett	Fas två	Fas tre
Omfattning	Översyn av marknadsstruktur	Omprövning av befintliga processer	Rationalisering av administration
Exempel	Utvärdering av koncessionsinstitutet	Justering av ledningsrättsprocessen	Översyn av myndigheternas samverkan i tillståndprocessen
Effekt	Omfattande	Måttlig	Begränsad
Exempel på hinder och begränsningar	Motstridiga samhällsintressen	EU-regler, rättssäkerhet	Samordningsförmåga, remisstider

Fas ett

I denna inledande fas har vi genomfört en översyn av elnätets marknadsstruktur med särskilt fokus på den generella koncessionsplikten. Vi har i den delen utgått från de samhällsekonomiska intressen koncessionsinstitutet varit satt att skydda, och i vilken utsträckning de är relevanta i dag. I samband med det har vi utvärderat ett avskaffande av koncessionsplikten, vilket i praktiken innebär en konkurrensutsättning av nätverksamheten.

Ett mindre omvälvande alternativ som vi har utvärderat för att minska byråkratin och underlätta energiomställningen är ett utvidgat undantag från kravet på koncessionsplikt för överföring av el, och ökade möjligheter för nätmyndigheten att bevilja dispens. Vi har även utvärderat möjligheten att i vissa fall göra regleringen av elnätsverksamhet oberoende av koncessionsinnehavet och i stället göra det beroende av att nätägaren överför el för annans räkning.

Smärre ändringar i det befintliga koncessionsinstitutet som har utvärderats är att göra det enklare att ändra, justera och ompröva nätkoncession för linje. Ändringar av administrativ art som har övervägts är ökade möjligheter att delvis överlåta, sammanlägga och dela nätkoncessioner.

Fas två

Fas två handlar om att ompröva befintliga prövnings- och tillståndsprocesser. Vi har till exempel gjort en översyn av vilken rättslig status koncessionsbeslutet för linje bör ha i förhållande till miljöbalken, med syftet att minska osäkerheten för marknadens aktörer. En annan större förändring som vi har övervägt i anslutning till det, är att göra miljöprövningen mer miljöbalkslik genom att separera miljö- och koncessionsprövningen. Vi har också sett över vad prövningen av ledningar på olika spänningsnivåer bör omfatta beträffande miljö och allmän lämplighet för en ändamålsenlig prövning med avseende på miljöskydd och resurseffektivitet.

Ett alternativ som väsentligt kan minska ledtiderna för nätutbyggnad är att införa nätkoncession för område för regionnät på lägre spänningsnivåer. Tidigare tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen har också en potential att väsentligt förbättra tillståndsprocessen och korta ledtiderna vid nätutbyggnad. Slutligen har åtgärder som möjliggör att ledningsrättsförrättningen påbörjas i ett tidigare skede, potential att förbättra tillståndsprocessen och korta ledtiderna.

Fas tre

I fas tre har vi utvärderat olika förslag för, att inom gällande regelverk, rationalisera projektprocessen genom ökad samordning. Hela projektprocessen för att planera och bygga en ledning med stöd av nätkoncession för linje kan indelas i några större delar. Den första delen är att ta fram en lämplig sträcka, genomföra samråd, upprätta miljökonsekvensbeskrivning och ta fram koncessionsansökan. Den andra delen är handläggningen av koncessionsansökan. Den tredje delen är ansökan av övriga tillstånd samt ledningsrätt och den fjärde delen är upphandling och byggande.

Processen involverar flera aktörer: nätföretag, förvaltningsmyndigheter, kommuner, markägare med flera. Det är viktigt att dessa aktörer förstår sin respektive roll i processen och hur denna förhåller sig till andra aktörer och deras roller i processen.

10.3.2 Referensscenario för elnätsutvecklingen

Konsekvensanalysen av de författningsförslag som vi presenterar utgår från nollalternativet att inga åtgärder genomförs, det vill säga att det kommer att vara en fortsatt tillståndsprocess med långa ledtider förenat med att bygga eller förnya elnätet, för att tillgodose samhällets behov av överföringskapacitet. Det riskerar att hämma såväl energiomställningen som den ekonomiska tillväxten i ett regionalt och nationellt perspektiv. På längre sikt riskerar de negativa effekterna att förvärras, eftersom regelverket inte anpassats efter nya utmaningar relaterade till den fortsatta energiomställningen och andra förändringar i samhället. Exempel på sådana utmaningar är elektrifiering av transportsektorn, etablering av datahallar, kapacitetsbrist vid städer samt kommande utbyggnad av solkraft och vindkraft. Andra samhällsutmaningar är att öka användningen av energilager och lokala nätlösningar som inkluderar lokal produktion och förbrukarflexibilitet för att minska behovet av nätinvesteringar eller förskjuta det i tid.

Effekterna av våra författningsförslag uttrycks som en förändring jämfört med nollalternativet. Analysen bygger i första hand på kvantitativa och monetära uppskattningar som kompletteras med kvalitativa bedömningar när det inte har varit möjligt.

10.4 Utredningens förslag

Konsekvensanalysen fokuserar på hur resurseffektiviteten i elsystemet påverkas av våra förslag samt hur nyttor och kostnader fördelas på berörda aktörer.

Vi har lagt ett antal författningsförslag som syftar till att modernisera och effektivisera tillståndsprocessen för nätutbyggnad. Förslagen kan leda till en snabbare tillståndsprocess, även om en stor del av den tidskrävande processen handlar om miljöhänsyn, samhällsintressen, samt att samråda med berörda markägare om den mark som behöver tas i anspråk.

De författningsförslag som vi presenterar i kapitel 4 till 6 och som syftar till kortare ledtider för ny- och re-investeringar i elnätet kommer att bidra en mer effektiv och ändamålsenlig tillståndsprocess hos myndigheter såsom länsstyrelsen, nätmyndigheten (Ei) och Lantmäteriet. De direkta effekterna utgörs av ett enklare och tydligare

regelverk för att ansluta små- och storskaliga elproducenter, genomföra ändringar och justeringar av befintliga ledningar samt förstärka region- och transmissionsnätet genom att bygga nya ledningar. Detta förväntas leda till generellt minskade kostnader för administration samt kortare ledtider för region- och transmissionsnätsägare samt berörda myndigheter, till exempel Sveriges länsstyrelser, Ei och Lantmäteriet.

De indirekta effekterna utgörs av minskade risker för kapacitetsbrist i elnätet, vilket ökar leveranssäkerheten samt möjliggör nyanslutning av kunder eller att befintliga kunder kan höja sitt abonnemang. Kortare ledtider för att förstärka, uppgradera eller underhålla elnätet kan också resultera i lägre nättariffer för kundkollektivet, förutsatt att kostnaden för ökad överföringskapacitet är lägre än kostnaden för mothandel och andra åtgärder för att hantera temporära flaskhalsar i elnätet. Andra aktörer som kan bli påverkade av författningsförslagen är ägare av underliggande elnät och markägare.

I övrigt föreslår vi i kapitel 7 att kravet på geografisk närhet för samlad redovisning av redovisningsområden kan tas bort utan att marknadens effektivitet försämras väsentligt. För en mer kostnads-effektiv utbyggnad av elnätet föreslår vi i kapitel 4 att krav på leveranssäkerhet bör regleras i ellagen och inte genom föreskrift.

Eftersom författningsförslagen främst kommer att påverka arbetsinsatsen för nätägare, berörda myndigheter och nätkunder bedömer vi att det inte kommer vara administrativt betungande för små företag. Däremot kan författningsförslagen förenkla för små och innovationsdrivna företag att nå ut med sina tekniska lösningar eller tjänster. Dessa kan till exempel utgöras av energitjänsteföretag samt leverantörer av solceller, energilager och mikronät. En kategori små företag som vi bedömer kommer att omfattas av förslagen är små regionnät-företag utan externa kunder. Denna kategori företag kommer att få en avsevärt minskad regelbörda. Eftersom dessa nätföretag företrädesvis har anslutningsledningar från större produktionsanläggningar eller till större förbrukare går det dock att ifrågasätta hur små företagen är. En annan kategori små företag som kommer att få en mindre regelbörda är fastighetsägare eller andra aktörer som vill bygga ett mikronät för delning av el.

Närmast följer en detaljerad redogörelse av de konsekvenser som våra förslag förväntas ha.

10.4.1 Generell koncessionsplikt för överföring av el

Den generella koncessionsplikten bör vara kvar

1. Den generella koncessionsplikten för starkströmsledningar behålls, likaså indelningen i nätkoncessioner för område och linje.

Vi har utvärderat den generella koncessionsplikten och funnit att den är fortsatt ändamålsenlig för att undvika byggande av en parallell infrastruktur som skulle innebära en ökad resursåtgång för samhället, onödigt stor miljöpåverkan samt inskränkningar för annan markanvändning. Dessutom skulle det leda till ökade kostnader för de kunder som är anslutna till det allmänna elnätet. Koncessionsplikten innebär även en möjlighet att pröva nätföretagets lämplighet att bedriva nätverksamhet.

Utredningen utvärderade två utredningsalternativ som redovisas i kapitel 4. Dessa var:

- Dagens system med koncessionsinstitut (nollalternativ).
- Konkurrensutsättning av överföring av el genom avskaffad koncessionsplikt.

Genom ett koncessionsförfarande ges nätföretaget ett legalt monopol i syfte att förhindra ineffektivt inträde av nya företag på marknaden. Den som har nätkoncession för område eller linje ges därmed ensamrätt på elöverföringen inom sitt geografiska område eller på sin spänningsnivå.

Den samhällsekonomiska nyttan av koncessionsinstitutet är att en aktör kan nyttja de skalfördelar som är förknippade med överföring av el. Ett legalt monopol är utifrån teorin om naturligt monopol motiverat så länge som överföringen av el kännetecknas av skalfördelar och där de fasta kostnaderna representerar en stor andel av de totala kostnaderna. De fasta kostnaderna förknippade med en investering ska även vara långlivade och ha en begränsad alternativ användning (Joskow, 2007). Det finns vid byggande av elledningar betydande skalfördelar avseende exempelvis dimensioneringen samt vid planeringen och driften av det delsystem som det lokala eller regionala monopolet utgör. En duplicering av anläggningar och aktörer skulle i det avseendet leda till ökad resursåtgång för att klara elförsörjningen,

vilket även innebär ökade kostnader för nätkunderna, onödigt stor miljöpåverkan samt inskränkningar för annan markanvändning.

Den ekonomiska livslängden för nätinvesteringar är vid tidpunkten för utredningen upp till 50 år (10–60 år), där anläggningarnas användningsområde är begränsad till att endast överföra el. De fasta kostnaderna utgör dessutom cirka 50 procent av den kostnads massa som ingår i nätföretagens tillåtna intäkter. Vi bedömer därför att kriterierna för ett naturligt monopol är uppfyllt och att det därmed är motiverat att behålla dagens system med en generell koncessionsplikt för överföring av el.

Dessutom kan det legala monopolet minska den affärsmässiga risken att investera i dessa långlivade tillgångar, jämfört med om verksamheten är konkurrensutsatt. En minskad affärsrisk kan motivera ett lägre avkastningskrav på det kapital som är bundet i nätverksamheten. Lägre avkastningskrav kommer nätkunderna till del genom lägre nättariffer.

Det finns även ett annat skäl för att behålla koncessionsplikten. Risken för ineffektivt inträde av nya företag ökar om nätregleringen används för att bedriva omfördelningspolitik mellan kundgrupper med olika kostnadsförutsättningar. En omfördelningspolitik genom nätreglering kan innebära att det är privat-/företags-ekonomiskt lönsamt för nätkunder att bryta sig ur kollektivet, trots att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt att göra så. Om till exempel kunder i stadsnät med hög kundtätthet och låga kostnader upplever att de betalar mer än sina kundspecifika kostnader för att överföra el kan nya elnätsföretag etablera sig inom ett begränsad geografiskt område och ansluta dessa kunder, trots att det nya nätets relativa småskalighet gör att nätföretaget inte åtnjuter samma skalfördelar jämfört med det befintliga nätet. Detta skulle i det här fallet leda till en ineffektiv duplicering av nätinфраstruktur och ökad finansieringsbörda för de kunder som fortfarande är anslutna till det allmänna elnätet.

Regleringen av nättariffer beskrivs i 4 kap. ellagen. Enligt dessa regler får nättariffer inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Kravet på enhetliga tariffer inom området innebär att det sker en omfördelning mellan kunder med olika kostnadsförutsättningar. Detta utgör därför ytterligare ett argument för att nätkoncessionsinstitutet med dess legala monopol behövs, för att förhindra ineffektivt inträde av nya företag.

10.4.2 Undantag från koncessionsplikt för överföring av el

Undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas

2. Nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrifter fastställa undantag från kravet på nätkoncession.
3. Nätmyndigheten ska, om särskilda skäl finns, kunna ge dispens från koncessionsplikten.
4. Möjligheten för nätmyndigheten att lämna bindande besked tas bort.

I syfte att förenkla reglerna om undantag, men också göra det lättare att bygga ledningar och nät med obetydlig påverkan på miljön, elnätet och elmarknaden, har vi sett över förordning (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857) och lämnat nödvändiga förslag. I nuläget (nollalternativet) är det inte tillåtet att bygga elledning mellan anläggningar och byggnader utan nätkoncession och det är som huvudregel inte tillåtet att överföra el för annans räkning. Flera aktörer menar att undantagen från kravet på nätkoncession är snäva i förhållande till vad som är ändamålsenligt, vilket hindrar nätkunderna att använda en potentiellt kostnadseffektiv teknik för att överföra el. Dessa hinder kan leda till att nätkunder väljer lösningar som är ineffektiva, eller suboptimala, ur ett samhällsperspektiv för att rymmas inom de snäva undantagen för icke koncessionspliktiga nät (IKN). Snäva regler kan också leda till minskad lönsamhet för effektoptimerande åtgärder, energilager och installation av lokal förnybar elproduktion. De riskerar också att försvåra elektrifieringen av transportsektorn samt leda till ökade kostnader för energiomställningen.

Vårt förslag som löser problemet är att nätmyndigheten ska ges ett bemyndigande att fastställa undantag från kravet på nätkoncession i föreskrifter samt bevilja dispens från koncessionsplikten i vissa fall. Möjligheten för nätmyndigheten att lämna bindande besked tas därmed bort. Syftet med förslagen om de generella undantagen är att de genom föreskrifter och en kompletterande handbok ska vara så klargörande att behovet av bindande besked minskar. Om både dispensmöjlighet och bindande besked finns parallellt är det troligt att den föreslagna dispensmöjligheten skulle leda till att en begäran om

bindande besked regelmässigt kombineras med en dispensansökan om ledningen bedöms vara koncessionspliktig. Dispensregeln innebär dock en möjlighet att indirekt få ett bindande besked genom att dispensansökan ska avvisas av nätmyndigheten om ledningen inte är koncessionspliktig. Detta innebär endast ett beslut i stället för två, om dispens ska prövas som ett alternativt yrkande till bindande besked.

För att få ett regelverk som är lämpat att möta framtida behov föreslår vi att undantagen ska fastställas i nätmyndighetens föreskrifter i stället för i förordning. Vi föreslår att nuvarande undantag bibehålls och dessutom vissa utökade undantagsmöjligheter. Den teknologiska utvecklingen inom mikronät och dess balanshållning med delning av gemensamma resurser går snabbt och det är svårt att formulera ett regelverk som är teknikneutralt och framtidssäkert. Denna komplexitet gör det även svårt att på förhand utvärdera hur en given föreskrift kommer att falla ut. Därför är det motiverat att tillåta pilotprojekt så att gränssnittet och ansvarsfördelningen mellan systemoperatören för distributionsnätet och systemoperatören för det icke koncessionspliktiga nätet kan utformas efter hand. Vi föreslår därför att nätmyndigheten i ett enskilt fall ska kunna ge dispens från koncessionsplikten om särskilda skäl finns.

Sammantaget innebär dessa förslag en ökad flexibilitet i den fortsatta regelutvecklingen och ökade möjligheter för aktörer att bygga och använda en ledning med obetydlig påverkan på miljön, elnätet och elmarknaden utan stöd av nätkoncession. Samtidigt tas möjligheten att begära ett bindande besked bort. Vår utgångspunkt är att förslagen inte ska försvåra en implementering av EU-regelverk i svensk rätt. Eftersom undantagen föreslås vara utformade i föreskrift i stället för förordning kommer konsekvensanalysen endast att hantera utökade undantag från koncessionsplikt för överföring av el på en övergripande nivå.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Våra förslag om utökade undantag från koncessionsplikt och tydligare regelverk har möjlighet att underlätta energiomställningen utifrån åtminstone tre aktörers perspektiv. De aktörer som primärt påverkas är ägare av produktionsnät, till exempel vindkraftsparker, fastighetsägare eller energigemenskaper som vill öka förbrukningen av lokalt

producerad förnybar el samt det statliga Trafikverket och kommuner som vill elektrifiera transportsektorn. Ett behov som är särskilt trängande för att möjliggöra energiomställningen är ett utökad undantag för fordons eller en trafikleds elbehov. Även undantaget för produktionsnät och hur de kan anslutas till det koncessionerade nätet bör förtydligas och utvidgas. Vi bedömer också att ett mer generellt utökad undantag har potential att förbättra elmarknadens funktion genom att elanvändare och producenter bereds möjlighet att välja den tekniska lösning som är mest kostnadseffektiv för deras ändamål. Lokala mikronät möjliggör delning av mikroproduktion och energilager samt ökar lönsamheten i att genomföra effektoptimerande åtgärder. Detta har potential att skapa nätnytta genom utjämnad belastning på det koncessionerade elnätet och öka kundernas elkvalitet och leveranssäkerhet. Bostadsutvecklare och leverantörer av lokala mikronät uppger att dagens snäva undantag och bristen på gemensamma standarder och praxis hos lokala elnätsföretag utgör ett hinder för att utveckla och lansera effektoptimerande åtgärder och mikroproduktion för deras fastighetsbestånd på nationell nivå.

Representanter från solenergiföretagen uppger att dagens snäva regler även leder till suboptimering och minskad lönsamhet vid installation av solceller på till exempel fastigheter med flera flerfamiljs-hus. Detta är ett hinder för energiomställningen. De bedömer även att de skattefördelar som IKN medför skulle medge att investeringsstödet för solceller kan tas bort.

Det finns flera potentiella för- och nackdelar med utökad undantag från koncessionsplikt (Norges vassdrags- och energidirektorat, 2019). För det första kan det leda till en ineffektiv duplicering av elnät samt ökade kostnader på grund av koordineringsmisslyckanden med lokalnätägaren. På kort sikt finns en risk med kostsam duplicering av elnät, särskilt för befintliga bostäder som redan är ansluten till ett elnät som är dimensionerat efter deras behov. I det längre perspektivet kan de utökade möjligheterna till effektoptimering och egenanvändning av lokal mikroproduktion på grund av mikronät bidra till att belastningen på det allmänna elnätet utjämnas, vilket minskar behovet av nätförstärkningar. En jämnare belastning på det allmänna elnätet kan bidra med väsentlig nätnytta i ett scenario med bland annat elektrifiering av transportsektorn som förväntas öka kapacitetsbehovet i elnätet.

För det andra är det inte säkert att de politiska målen inom klimatområdet uppnås till lägst kostnad för samhället, om lokal förnybar

elproduktion ansluten till IKN är ett mindre kostnadseffektivt alternativ jämfört med mer storskalig förnybar elproduktion ansluten till det koncessionerade nätet. Om lokal förnybar elproduktion får en regulatorisk fördel genom den minskade regelbörda som ett utökat undantag från koncessionsplikt medför, kan det resultera i att lokal förnybar elproduktion konkurrerar ut alternativ som är mer kostnads-effektiva. Vid bristande måluppfyllelse kan ett förenklat regelverk för lokal förnybar mikroproduktion dock fortfarande bidra till att de politiska målen inom klimatområdet uppnås, men med en ökad resurs-åtgång för samhället.

För det tredje kan IKN som kombinerar elproduktion och nät-tjänster såsom effektoptimering, och till viss del även energieffektivering, bidra med en ökad robusthet mot elavbrott för dem som använder nätet om de kan köras i ö-drift, det vill säga frikopplade från det övriga elnätet. Nuvarande system för reservkraft använder vanligen batteridrift, som kan användas under begränsad tid, eller dieselmotorkraftverk, vilket innebär nackdelar både ur miljösynpunkt och försörjningssynpunkt i ett krisläge. För att IKN ska kunna påverka samhällets funktion i någon större utsträckning behöver nya tekniska system utvecklas och kommersialiseras, vilket kan ske i form av smarta elnät. Utökade möjligheter till IKN är en förutsättning för att nya gemensamma system ska utvecklas, eftersom det är elanvändarna som har störst incitament att bekosta lokala reservdriftssystem. Om fler anläggningar helt eller delvis skulle kunna försörjas med lokala reservsystem skulle det tveklöst få positiv effekt på samhällets robusthet vid kris och störningar.

Det finns risker för elsäkerheten i alla anläggningar där lokal produktion är kopplad till ett överliggande nät, vilket kräver att anläggningen bortkopplas vid ett elavbrott för att förhindra bakmatning. Även i normaldrift finns specifika krav på småskaliga produktionsanläggningar för att förhindra olyckor och skador. Riskerna för felhantering och bristfälliga installationer ökar, med konsekvenser för liv och egendom, om lokal produktion och ö-drift blir vanligare, även om de allra flesta anläggningarna hanteras på ett korrekt sätt. Även elkvaliteten kan påverkas negativt med ett stort antal lokala anläggningar. Systemets komplexitet och behovet av koordinering mellan olika systemoperatörer ökar. Förutsägbarheten kan minska ju fler

typer av aktörer och ju fler nätnivåer det finns i elsystemet. Ansvarsförhållandet mellan ägaren av ett IKN och anslutna kunder vid eventuella skador måste också klargöras.

För det fjärde kan IKN medföra en viss inlåsnings effekt för medlemmarna om det inte är möjligt för dem att byta elhandlare eller energitjänsteföretag. Detta är beroende av hur den övriga regleringen är utformad. Positiva effekter av IKN är att de kan öka medlemmarnas kunskap om elsystem samt deras acceptans för lokal förnybar elproduktion. Förekomsten av flera IKN kan också främja innovationen i samhället på en övergripande nivå genom att erbjuda testmiljöer för nya tekniker och tjänster.

Energiskatten på el snedvrider relativpriset mellan att överföra el på det koncessionspliktiga och det icke koncessionspliktiga nätet. Energiskatten på el är kopplat till uttag eller inmatning på det koncessionerade elnätet och har traditionellt betraktats som en fiskal skatt. Samtidigt anses skatten vara ett kostnadseffektivt och viktigt styrmedel för att uppnå målen för effektivare energianvändning, eftersom den är resursstyrande genom att vara prispåverkande (SOU 2015:87). Den skattemässiga kopplingen till det koncessionerade nätet gör att pris signalen mellan egenproducerad el och överföring av el på det koncessionerade nätet snedvrider till förmån för förbrukning av egenproducerad el, vilket riskerar att leda till ineffektiva investerings- och konsumtionsbeslut. Ett exempel på ett ineffektivt investeringsbeslut är att elanvändaren väljer att dela lokal mikroproduktion över ett mikronät, trots att el som överförs på det koncessionerade nätet är förenat med en lägre resursåtgång för samhället. Utökade undantag från koncessionsplikt med andra ord leda till att kunderna blir mer priskänsliga för fiskala skatter som påverkar priset för att överföra el på det koncessionerade nätet. Detta kan i förlängningen leda till minskade skatteintäkter för staten genom att en ökad förbrukning av egenproducerad elproduktion ersätter el som överförs på det koncessionerade nätet.

Effekter för olika aktörer

Vi bedömer att ett utökad undantag för fordons eller en trafikleds elbehov kommer att underlätta för statliga Trafikverket och kommuner att elektrifiera vägnätet och utveckla infrastrukturen för fordons-

laddning samt utveckla en affärsmodell för att mäta och prissätta den överförda elen på ett sätt som är ändamålsenligt för verksamheten.

Företrädare för vindkraftsbranschen uppger att elledningar inom vindkraftsparken i dag generellt byggs med stöd av IKN, oavsett parkens storlek. Ett utökat undantag och tydligare regelverk för produktionsnät har dock potential att avsevärt minska de extra ledtider och merkostnader som är förknippade med att ansöka om nätkoncession för linje för kortare⁵ ledningar som ansluter parken till det koncessionspliktiga nätet. Ledtiden för att ansluta sig till elnätet kan minska med 0,5–3 år och de direkta administrationskostnaderna för att ansöka om nätkoncession för linje kan minska med 0,1–1 miljon kronor per ledning. Dock kan markåtkomstfrågan bli mer komplicerad om en ledning byggs utan stöd av nätkoncession för linje, vilket kan resultera i ökade ledtider i samband med ledningsrättsprocessen hos Lantmäteriet. Om tillståndsprocessen leder till att projektet försenas med ett år leder det till kostnader för räntor, värdeminskning och böter motsvarande 1–6 miljoner kronor för ett litet projekt (6 verk) och 1–60 miljoner kronor för ett större projekt (42 verk).⁶

Vi bedömer att det endast är ett begränsat antal anslutningsledningar (högst tio stycken per år) som kommer att omfattas av de utökade undantagen, vilket kan minska arbetsinsatserna hos nätmyndigheten. Däremot kan lantmäterimyndigheten få en ökad arbetsbelastning, eftersom avsaknaden av ett beslut om nätkoncession för linje innebär att en grundligare lämplighetsbedömning måste göras inom ramen för ledningsrättsförrättningen.

Nätmyndigheten uppger att dagens arbete med bindande besked är administrativt betungande, vilket bland annat beror på att förordningen är föråldrad och svårtolkad samt att vissa aktörer ”överutnyttjar” möjligheten att söka bindande besked. Att ta bort möjligheten till bindande besked kommer enligt deras bedömning således att medföra färre ärenden. Men hur stor ”vinsten” med detta blir beror på hur föreskrifterna utformas och hur mycket tolkningsutrymme som de lämnar. Dessutom beror det på i vilken utsträckning företagen är villiga att bygga utan att med säkerhet veta att de är undantagna från koncessionsplikt. Det finns även en risk att företagen kommer att

⁵ Längre anslutningsledningar kommer fortfarande att vara koncessionspliktiga.

⁶ Skriftväxling med Mattias Wondollek, Svensk Vindenergi (3 april 2019).

vara osäkra på vad som gäller även fortsättningsvis och därför ha många kontakter med Ei, särskilt inledningsvis.

Nätmyndighetens slutsats är att det under en övergångsperiod kan bli en ökad arbetsbelastning i samband med att ta fram föreskrifter. När föreskriften väl är på plats borde arbetsbelastningen vad gäller IKN att minska, givet att det blir som utredningen föreslår och att de tänkta dispensreglerna enbart täcker ett fåtal fall.

Även företrädare för vindkraftsbranschen uppger att förhandsprövning för bindande besked är administrativt betungande för i dag osäkra IKN-fall.

Vi bedömer att förslagen om utökade undantag och tydligare regelverk bedöms kunna leda till utökade möjligheter för fastighetsägare med lokal förnybar produktion att minska sina kostnader för elförsörjning. Ett utökat undantag ger fastighetsägare ökade incitament att koncentrera solcellerna till tak med bra sollägen. Det kan också finnas skalfördelar förknippade med att koncentrera solcellerna till ett fåtal tak vid investeringstillfället samt vid löpande drift och underhåll. Ett utökat undantag underlättar också delning av gemensamma energilager, såsom exempelvis ett parkeringsgarage med elbilar eller ett batteri lokaliserat i en fristående byggnad.

Ett minskat uttag av el från det allmänna nätet kan, beroende på tariffstruktur, på kort sikt medföra en ökad finansieringsbörda för de nätkunder som inte väljer, eller av någon anledning inte kan vidta någon åtgärd, allt annat lika. Svenska kraftnät gör dock bedömningen att elanvändningen och effektbehovet kommer öka mellan 2020 och 2040 med ett ökat investeringsbehov som följd (Svenska kraftnät, 2019). På längre sikt kan därmed den ökade finansieringsbördan helt eller delvis motverkas om det minskade energi- och effektuttaget från det allmänna elnätet leder till att nätförstärkningar och re-investeringar⁷ kan förskjutas i tid. Sveriges nordliga belägenhet med mörka och kalla vintrar talar för att IKN endast kommer att vara ett komplement till det allmänna elnätet inom en överskådlig framtid. Det innebär att nätkunderna med IKN inte kommer att koppla bort sig från det allmänna nätet i någon större utsträckning utan kommer därmed fortfarande att vara med och finansiera nätet.

På grund av att IKN primärt bör ses som ett komplement till det koncessionerade elnätet kommer effekterna för koncessionsinnehavare att vara små, på kort och lång sikt. Intäktsramen och avkastningen

⁷ Minskad belastning innebär minskat slitage på till exempel transformatorer.

på bundet kapital kommer inte att påverkas, allt annat lika. En ökad efterfrågan på effektoptimering hos nätkunder med IKN kan även medföra ökat utbud av systemtjänster till lägre kostnader vilket är till gagn för systemoperatörer på olika nivåer i systemet.

Utökade undantag från koncessionsplikt kan få offentligfinansiella konsekvenser jämfört med referensscenariot om (i) egenanvändningen av lokal mikroproduktion ökar, eller (ii) installerad kapacitet mikroproduktion ökar. Lokal mikroproduktion utgörs nästan uteslutande av solel. År 2018 uppgick den totala installerade effekten nätanslutna solcellsanläggningar till 411 MW, vilket var en ökning med 78 procent från föregående år (Energimyndigheten, 2019). Detta motsvarar en teoretisk årsproduktion på 0,37 TWh, givet ett antagande om 900 kWh per installerad kW per år. Detta motsvarar 0,26 procent av den samlade förbrukningen samma år som uppgick till 141 TWh. Baserat på statistik från Svenska kraftnäts databas Mimer⁸ mättes, beräknades och rapporterades 0,15 TWh solelproduktion till balansavräkningen. Detta indikerar att egenanvändningen av lokal solel utgjorde cirka 60 procent av den producerade solelen. Representanter från solelbranschen uppger att egenanvändningen sannolikt är lägre för småhus och att den kan vara uppemot 100 procent för flerfamiljs- och kommersiella fastigheter med stor och jämn förbrukning.

Energiskatt på el, och moms är kopplad till in- och utmatning på det koncessionspliktiga nätet. Förbrukning av lokal egenproducerad förnybar el, det vill säga småskalig elproduktion som inte matas in på det koncessionerade nätet, är i många fall undantagen från skatteplikt för energiskatt på el, 11 kap. 2 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Givet nuvarande skatteregler kommer de offentliga finanserna att påverkas negativt om mängden överförd elenergi på det koncessionspliktiga nätet minskar på grund av förslagen. År 2019 motsvarade det totala skattebortfallet för moms och energiskatt på el cirka 60 öre/kWh, och beror på det aktuella slutkundspriset för el som överförs på det koncessionspliktiga nätet.

Staten har också en rad åtaganden gentemot solelproducenter i form av olika subventionsprogram. Utöver undantag och nedsättning på energiskatt för förbrukning av egenproducerad el som nämndes ovan utgörs subventionerna bland annat av investeringsstöd, rotavdrag, skattereduktion för el som matas in på det koncessionspliktiga

⁸ <https://mimer.svk.se/ProductionConsumption/ProductionIndex>

nätet, elcertifikat och investeringsstöd för lantbrukare. En solexproducent kan inte åtnjuta samtliga stöd utan det finns en rad tröskelvärden och andra villkor som avgör vem som är berättigad en viss subvention. En ökad installation av solceller på grund av förslagen kan således öka statens subventionskostnader i de fall som subventionerna inte har en begränsad budget, vilket är fallet med till exempel investeringsstödet. En ökad egenanvändning av lokal mikroproduktion kan för vissa mindre solexproducenter även minska statens subventionskostnad för skattereduktion för el som matas in på det koncessionspliktiga nätet, vilken för närvarande uppgår till 60 öre/kWh. En ökad installation av solceller hos privatpersoner i förhållande till referensscenariot leder också till ökade momsintäkter för staten relaterade till investeringskostnaden.

Investeringsstödet hade 2018 en budget på 915 miljoner kronor. År 2019 uppgick investeringsstödet till 736 miljoner kronor. Baserat på tidigare gjorda antaganden beräknar vi att subventionskostnaden 2018 på grund av undantag och nedsättning på energiskatt för förbrukning av egenproducerad el maximalt uppgick till 80 miljoner kronor. Subventionskostnaderna för skattereduktion för el som matas in på det koncessionspliktiga nätet, elcertifikat och investeringsstöd för lantbrukare har i genomsnitt uppgått till 24 miljoner kronor per år under den tid som subventionsprogrammen har funnits. Skattereduktionen utgör här den största posten på 18,8 miljoner kronor (Energimyndigheten, 2018).

Bristfällig statistik avseende solceller och deras installerade effekt i kombination med stor osäkerhet om framtidens investeringstakt gör det svårt att inom ramen för den här utredningen beräkna hur statens skattebortfall och subventionskostnader påverkas av förslagen. Vi noterar dock att det finns möjligheter för staten att hantera eventuella negativa effekter från förslagen genom att öka eller minska sitt åtagande gentemot solexproducenterna, alternativt göra energibeskattningen oberoende av vilket nät elen matas in på.

Vi bedömer att utökade undantag från koncessionsplikt kommer att gynna teknik- och tjänsteleverantörer såsom solenergiföretag, leverantörer av mikronät, energitjänsteföretag och aggregatorer, oavsett företagets storlek.

Om nätmyndigheten beviljas ett bemyndigande att ta fram föreskrifter kommer den i samband med föreskriftsarbetet behöva genomföra en grundligare analys av de fördelningsmässiga effekterna vid

utökade undantag från den generella koncessionsplikten, inklusive fiskala effekter på grund av en potentiellt ökad egenförbrukning av lokalt producerad el. Föreskriftsarbetet bedöms kosta Ei 600 000 kronor, givet att det tar en handläggare sex månader att ta fram föreskrifter, inklusive en konsekvensanalys.

10.4.3 Regleringen av elnät

Regleringen av elnät bör göras oberoende av koncessionsinnehav

5. Skyldigheter för nätföretag och övrig reglering enligt ellagen görs beroende av att företaget bedriver nätverksamhet, det vill säga överför el för annans räkning med stöd av nätkoncession.
6. Koncessionerade ledningar som saknar externa kunder ska undantas från regleringen.
7. Nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrift reglera om, och i vilken utsträckning, ledningar som används utan stöd av nätkoncession ska omfattas av regleringen i ellagen och därtill hörande föreskrifter.

Vi har utvärderat hur ändamålsenlig den generella koncessionsplikten är och de behov av reglering som finns från samhällets sida. Utifrån denna utvärdering har vi tagit ställning till vilka krav som är rimliga att ställa för olika typer av ledningar och ledningar för olika ändamål. Vår bedömning är att den nuvarande ordningen med ”allt eller inget” vad avser reglering är en allt för grov indelning, eftersom samhället kan ha olika behov av att reglera olika typer av nät. Det kan också leda till omotiverade krav på redovisning och administrativ hantering hos både nätföretag och myndigheter, trots att det inte finns några kunder att skydda. När det på en elledning endast överförs el för egen räkning kan det också uppstå situationer där kravet på juridisk åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet är mindre motiverat, till exempel till en större förbrukare eller när en elproducent har en ledning från elproduktionsanläggningen, utan några andra anslutningar på ledningen. Vi bedömer därför att det är mer ändamålsenligt att koppla skyldigheter för nätföretag och övrig reglering enligt ellagen till att företaget bedriver nätverksamhet, det vill säga överföra el för annans räkning med stöd av nätkoncession. Därmed kommer

koncessionerade ledningar som saknar externa kunder att undantas från regleringen. Vi föreslår också att nätmyndigheten får bemyndigande att i föreskrift reglera om, och i vilken utsträckning, ledningar som används utan stöd av nätkoncession ska omfattas av regleringen i ellagen och därtill hörande föreskrifter. Detta är också en anpassning till utslag från EU-domstolen där det står klart att anslutningsskyldigheten och tredjepartstillträdet för externa kunder utgör viktiga principer. Statsbudgeten bedöms inte påverkas av att regleringen av elnätet görs oberoende av koncessionsinnehavet.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Vi bedömer att författningsförslagen kommer att leda till ökad effektivitet genom att administrationskostnaderna och byråkratin minskar, utan att elmarknadens funktion påverkas negativt. Minskad administration och byråkrati avseende anslutning av elproduktionsanläggningar kan leda till att energiomställningen genomförs till lägre kostnader för samhället. Reglerna om juridisk åtskillnad mellan nätägare och annan verksamhet har tillkommit för att förhindra korssubventionering mellan nätverksamhet (monopol) respektive verksamheten för elhandel och elproduktion (konkurrensutsatt). Reglerna om tariffernas utformning och intäkternas nivå syftar till att skydda kunderna från monopolprissättning och bidra till effektivitet, när företag bedriver överföring av el för annans räkning. Vi bedömer att de nuvarande regelverken skjuter över målet om företaget endast bedriver överföring av el för egen räkning, och leder till ökade kostnader för administration och byråkrati.

Effekter för olika aktörer

Att inneha en nätkoncession innebär med befintligt regelverk skyldigheter för nätkoncessionshavaren, till exempel att upprätta årsrapport för varje räkenskapsår, lämna uppgifter om nättariffer, lämna uppgifter om avbrott, upprätta risk- och sårbarhetsanalyser och åtgärdsplan, ansöka om intäktsram, lämna årlig rapport om åtgärder enligt övervakningsplan, krav på juridisk åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet, samt skyldighet att mäta, beräkna och rapportera överförd el till den nordiska balansavräkningen. Därtill är den

som har nätkoncession, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen. Vi bedömer att en minskad regelbörda underlättar för små och stora företag att ansluta sig till det koncessionerade nätet i egen regi.

Ei reglerar i dag 16 regionnätsföretag. Baserat på antalet redovisade uttagspunkter saknar 6 företag kunder och 5 företag har endast en kund. Det finns ingen uppgift om den senare kategorin företag avser interna eller externa kunder så vi bedömer att mellan 6 och 11 befintliga företag kan omfattas av förslaget. De flesta företagen är vindkraftsföretag. Förändringen jämfört med referensscenariot är således minskade administrationskostnader för nätmyndighet och nätföretag. Nätmyndighetens merkostnader för att reglera dessa nätföretag uppges vara cirka 200 000 kronor per företag och år. Nätmyndigheten uppger att den här kategorin nätföretag kräver extra handläggning, eftersom de inte passar in i mallen, saknar historik om kostnader med mera, vilket driver kostnader för myndigheten.

Utredningen har varit i kontakt med två regionnätägare som ansluter vindkraftsparker. Deras uppskattningar skiljer sig åt och vår sammantagna bedömning är att merkostnaderna på grund av regleringen uppgår till 100 000–300 000 kronor per nätföretag och år. Dessutom tillkommer en engångskostnad på cirka 300 000 kronor för att upprätta ett nätföretag (upprätta anslutningsavtal mellan nätföretag och produktionsföretag, utarbeta tariff, upprätta avtal med externa jurister med mera).

Om de samlade administrationskostnaderna för samhället på grund av regleringen uppgår till 300 000–500 000 kronor per företag och år, motsvarar det givet 6–11 befintliga företag en årlig resursbesparing för samhället på 1,8–5,5 miljoner kronor.

Det faktum att koncessionshavaren enligt förslaget inte ska ha anslutningsskyldighet bör vägas in när ledningens allmänna lämplighet bedöms. Om ledningens allmänna lämplighet ses som ett hinder i koncessionsprövningen återstår givetvis möjligheten att en annan juridisk person söker nätkoncession, det vill säga enligt nuvarande ordning.

En alternativ lösning vi utrett är att låta anslutningsskyldigheten vara kvar genom att även fortsättningsvis koppla den till koncessionsinnehav i stället för nätverksamhet. Om en extern kund ansluts skulle det medföra att ledningen omfattas av regleringen i sin helhet. Detta

kan även innebära att frågan om vem som är lämplig att inneha nät-koncessionen måste lösas om den som hittills innehaft nätkoncessionen bedriver produktion av, eller handel med, el. Risken för en kostsam tröskeeffekt är således stor. Även den sökandes lämplighet i stort bör få större betydelse med detta alternativ, eftersom koncessionshavaren är ett företag som inte i övrigt bedriver nätverksamhet. Däremot borde alternativet underlätta bedömningen av den allmänna lämpligheten. Eftersom en ledning till en större elanvändare eller från en elproducent troligen är dimensionerad efter elanvändarens eller producentens behov torde dock kapacitetsbrist i många fall vara ett hinder mot anslutningsskyldighet. Vår bedömning är därför att den marginella nyttan inte vägs upp av risken för kostsamma tröskeeffekter.

För att undvika stora tröskeeffekter har vi även utrett alternativet att låta anslutningsskyldigheten vara kvar för dessa ledningar, men i stället endast låta vissa av ellagens bestämmelser vara tillämpliga när överföring sker till en enstaka eller få kunder. Detta skulle innebära två kategorier av koncessionerade och reglerade elnät. Förutom att regelverket riskerar att bli svåröverskådligt uppstår frågorna om vilka regler som ska vara tillämpliga och i vilka situationer. Vi bedömer att sådana tillämpningsproblem gör att det alternativet bör undvikas. Det väsentliga är dock att de aktuella ledningarna undantas från onödig och kostsam reglering, inte hur.

Mätning inom icke koncessionspliktiga nät

Kraven på mätning, beräkning och rapportering av bruttoproduktion och bruttoförbrukning är med rådande regelverk och teknologi för mätning och kommunikationsutrustning kostnadsdrivande för marknadens aktörer. Samtidigt är mätning, beräkning och rapportering avgörande för marknadens funktion och möjlighet att utvärdera energipolitiken. Utan att ha gjort en detaljerad uppskattning av nyttorna förenade med ökade krav på mätning, beräkning och rapportering av bruttoproduktionen och bruttoförbrukning inom IKN gör vi den preliminära bedömningen att mervärdet inte motiverar de merkostnader som kravet medför.

De bestämmelser som reglerar mätning, beräkning och rapportering av överförd el är kopplade till koncessionsinnehavet. Mätning av anläggningar som är anslutna till ett IKN är därmed för närvarande

oreglerat i ellagen. Potentiella samhällsnyttor förenat med ett krav på mätning för IKN är att det:

- Möjliggör för kunderna att byta elhandlare.
- Förbättrar statistiken avseende till exempel förnybar elproduktion.
- Ger de som är systemansvariga för transmissionsnätet respektive distributionsnäten en tydligare bild av nätstrukturen, inklusive sammansättningen av olika aktörer inom IKN.
- Möjliggör utvecklingen av systemtjänster.

De nyttor som listas ovan kan bidra till ökad effektivitet i elmarknadens funktion samt vid planering och drift av elnätet. Förbättrad statistik kan också underlätta utvärdering av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet hos olika styrmedel som syftar till att främja till exempel energiomställningen. Krav på mätning kan också motiveras utifrån en strävan att uppnå konkurrensneutralitet mellan det koncessionspliktiga och det icke koncessionspliktiga nätet genom harmoniserade villkor för anslutning.

Vi bedömer att det inte är klarlagt att effektivitetsvinsterna förenade med ett generellt krav på mätning inom IKN överväger kostnaderna för att installera mät- och kommunikationsutrustning. Vi rekommenderar att den här frågan utreds i samband med en bredare översyn av det bestämmelser som reglerar mätning, beräkning och rapportering av överförd el på koncessionspliktiga nät såväl som på IKN.

I fall där mätning sker av produktion inne på ett icke koncessionerat nät, till exempel mätning som rapporteras för avräkning av elcertifikat, ursprungsmärkning eller investeringsstöd, bör mätningen genom ändring i respektive föreskrift kompletteras med information om var det icke koncessionerade nätet är anslutet till det koncessionerade nätet.

Vi har utrett ett tentativt alternativ som innebär att endast produktionsanläggningar som var för sig kan leverera en effekt om mer än 1 500 kW ska omfattas av ett krav på mätning inom ett IKN och där kostnaderna för installation av mätare, separat bruttomätning, beräkning och rapportering finansieras av elproducenten. Detta skulle harmonisera kraven på mätning för IKN och koncessionspliktiga nät och därigenom öka konkurrensneutraliteten mellan de två koncessionsformerna. Detta innebär att en producent har likvärdiga kostnader för

mätning, beräkning och rapportering, oavsett om den är ansluten till ett koncessionerat nät eller ett IKN. Konsekvenserna för marknadens effektivitet och aktörer redogörs för nedan.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Frågan om mätning handlar i stora drag om med vilken detaljeringsgrad produktionen ska mätas. Nuvarande regler innebär att nettoproduktionen inom ett IKN mäts, beräknas och rapporteras vid nät-abonnemangspunkten mot det koncessionerade nätet. I ett renodlat produktionsnät innebär nettomätning vid nätabonnemangspunkten att överföringsförlusterna inom det icke koncessionspliktiga nätet inte mäts. Överföringsförlusterna inom ett produktionsnät uppgår enligt företrädare för vindkraftsbranschen till cirka 1 procent.⁹ Detta är på samma nivå som tillåtet mätfel på överförd effekt i en elmätare av kategori 4 vid turbin enligt 8 § STAFS 2009:8¹⁰. Mervärdet för samhället vid bruttomätning av produktionsnät måste således vara marginellt.

Avseende driftsäkerheten för den systemansvarige myndigheten Svenska kraftnät har vindkraftsproducentens balansansvarige det ekonomiska ansvaret för de balanskostnader som uppstår för Svenska kraftnät i driften om den faktiska produktionen avviker från den planerade produktionen i nätabonnemangspunkten. Det är inte troligt att den balansansvarige kommer att kunna göra ett bättre prognosarbete till grund för sina produktionsplaner om den har information om bruttomätning per generator. Särskilt inte vid en framtida övergång till kvartssavräkning i stället för den nuvarande tidsupplösningen som är en timme. Det kommer även fortsättningsvis att vara den aggregerade produktionen som är relevant för balansavräkningen. Denna mäts i nätabonnemangspunkten.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det samhällsekonomiska mervärdet av individuell bruttomätning av alla produktionsanläggningar överstigande en effekt av 1 500 kW inom IKN inte motiverar de merkostnader som uppstår vid bruttomätning.

⁹ Skriftväxling med Mattias Wondollek, Svensk Vindenergi (25 mars 2019).

¹⁰ Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) föreskrifter och allmänna råd (STAFS 2009:8) om mätsystem för mätning av överförd el.

Effekter för olika aktörer

Vår bedömning är att utredningens alternativ inte får några statsfinansiella konsekvenser. Med hjälp av underlag från vindkraftsoperatören OX2 har vi uppskattat att de årliga kostnaderna för installation av mätare, separat bruttomätning, beräkning och rapportering för en vindkraftpark, uppgår till 200 000 kronor för en park med sex vindkraftverk och 600 000 kronor för en park med 42 vindkraftverk. Detta givet att varje mätare kostar 130 000 att installera samt att den årliga kostnaden för drift och underhåll är 150 000 respektive 250 000 kronor per vindkraftspark. Den ekonomiska livslängden antas vara 25 år och diskonteringsräntan är 4 procent. Kostnaden för installation synes hög. Om den halveras till 65 000 kronor kommer den årliga kostnaden ändå att uppgå till 175 000 kronor för 6 vindkraftverk och 425 000 kronor för en park med 42 vindkraftverk.

Mätning i uttags- eller inmatningspunkt när flödet redan är mätt

8. En inmatningspunkt ska kunna vara belägen på ett icke koncessionerat nät.
9. Om mätning av flödet i en nätabonnemangspunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en intern uttagspunkt eller inmatningspunkt ska det flöde som mäts i den interna uttagspunkten eller inmatningspunkten avräknas från flödet i nätabonnemangspunkten.

Av regelverket framgår att en uttagspunkt, till skillnad från en inmatningspunkt, inte behöver vara belägen där kundens anläggning eller en annan icke koncessionerad ledning ansluter till det koncessionerade nätet. Så är till exempel fallet med i princip samtliga uttagspunkter i flerbostadshus där det koncessionerade nätet upphör där ledningen går in i byggnaden, medan mätning ofta sker på en annan plats inne i byggnaden.

Vi ser ingen anledning till att göra skillnad mellan inmatnings- och uttagspunkter i detta hänseende. Med en mer decentraliserad och förnybar energiproduktion kan till exempel frågan om inmatningsabonnemang i en byggnad eller inne på ett industrinät aktualiseras. Förslaget om att vissa IKN ska omfattas av delar av regleringen leder

också förmodligen till ett ökat behov av mätning inne på IKN på grund av att abonnemang har tecknats med en utomstående elhandlare eller energitjänsteföretag.

Ett problem som kan uppstå när en elanvändare har sin uttagspunkt på ett IKN är att flödet i uttagspunkten redan kan ha blivit mätt där innehavaren av det icke koncessionerade nätet har sin uttagspunkt mot det koncessionerade nätet (nätabonnemangspunkt). Uttaget hos elanvändaren blir då mätt två gånger. Motsvarande problem uppstår förstås för elproducenter som matar in el på ett IKN. Detta löses praktiskt genom att avräkning sker mot flödet i den först belägna uttags- eller inmatningspunkten. Det saknas dock stöd för denna avräkning i gällande regelverk.

Vi föreslår därför två ändringar i förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el. Även en inmatningspunkt ska kunna vara belägen på ett IKN. Om mätning av flödet i en inmatningspunkt eller uttagspunkt delvis avser ett flöde som redan har blivit mätt i en annan inmatningspunkt eller uttagspunkt ska det flöde som mäts i den senare belägna punkten avräknas från flödet i den först belägna punkten.

Vår bedömning är att det första förslaget kommer att förtydliga lagstiftningen avseende inmatningspunkter på IKN, utan att medföra några merkostnader för marknads aktörer eller statens finanser. Det andra förslaget kommer öka marknads effektivitet samt medföra lägre kostnader för balansansvariga och de nätkunder som berörs av förslaget genom att mer korrekta värden rapporteras till den nordiska balansavräkningen.

Krav på leveranssäkerhet bör regleras i ellagen

10. Kraven på leveranssäkerhet bör inte i föreskrifter utformas som ett strängare krav på avbrottstid på uttagspunktsnivå än vad som följer av ellagen.

En nätkoncessionshavare är enligt 3 kap. 9 a § första stycket ellagen skyldig att se till att en elanvändare inte har elavbrott som överstiger 24 timmar. Enligt ellagen och elförordningen får regeringen eller nätmyndigheten föreskriva strängare krav. Ei har föreskrivit sådana

strängare krav i Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2013:1) om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet. I 4 kap. 1 § föreskrivs att avbrottsiderna i de uttags- och gränspunkter där det under normala driftförhållanden är möjligt att överföra mer än 2 MW effekt, beroende på lastintervall, inte får vara längre än 2–12 timmar vid normala återställningsförhållanden och 12–24 timmar vid onormala återställningsförhållanden.

Kraven på kortare återställningstider på enskilda uttagspunkter medför att elnätet kan behöva byggas ut och förstärkas även i de fall när den berörda kunden inte efterfrågar det. Detta funktionskrav på leveranssäkerhet bidrar således till att driva fram behovet av nya ledningar. De kunder som berörs av kravet är typiskt sett stora kunder med hög förbrukning. Det kan inte anses oskäligt att sådana kunder själva genom avtal med nätkoncessionshavaren kan få avgöra vilken återställningstid som är rimlig med tanke på verksamheten. Bemyndigandet att meddela föreskrifter bör därför begränsas på så sätt att det i en enskild uttagspunkt inte får ställas krav på en kortare återställningstid än tjugofyra timmar vid avbrott. Vi bedömer att förslaget kommer att leda till en mer kostnadseffektiv nätutbyggnad vilket översätts till lägre kostnader för kundkollektivet. I synnerhet kommer anslutningskostnaden för förbrukare med minst 2 MW effekt att påverkas.

Administrativa förenklingar i koncessionsinstitutet

*Enklare ändring, justering och omprövning
av en befintlig nätkoncession för linje*

11. 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.
12. 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.

Enklare delning, sammanläggning, överlåtelse och återkallelse av nätkoncessioner

13. En nätkoncession ska kunna överlåtas delvis.
14. Flera nätkoncessioner ska kunna sammanläggas.
15. En nätkoncession för linje ska kunna delas upp i flera.
16. En nätkoncession ska kunna återkallas helt eller delvis om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

Vi lämnar här förslag för att underlätta hanteringen och minska administrationen för såväl nätföretagen som nätmyndigheten. Vi anser att det bör införas regler om ändring av nätkoncession (i dag måste man söka ny nätkoncession och återkalla en del) samt justering i de fall ändringen är av mindre omfattning. En kort sträcka med egen nätkoncession ska också kunna omprövas med den övriga anläggningen även om skyddstiden fortfarande löper för den kortare sträckan (en ny nätkoncession som egentligen är en ändring). Vi föreslår även regler om delöverlåtelse, sammanläggning och delning av nätkoncessioner (sker i dag utan direkt lagstöd).

Slutligen föreslår vi att en nätkoncession ska kunna återkallas helt eller delvis om nätkoncessionen inte längre behövs för en ledning eller ett ledningsnät.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Vi bedömer att författningsförslagen kommer att leda till ökad effektivitet på elmarknaden genom att administrationskostnaderna och byråkratin minskar, samtidigt som ledtiderna för prövning kortas. Förutom att de berörda projekten blir lättare att genomföra frigörs också resurser till mer komplicerade projekt. Minskad administration och byråkrati avseende ändring eller justering av en befintlig nätkoncession för linje även om det inte har gått 40 år sedan nätkoncessionen meddelades kan även leda till att energiomställningen genomförs till lägre kostnader för samhället.

De fall där en faktisk tidsvinst kan uppstå avseende förslag 13–16 (och inte bara en administrativ förenkling) är:

- Delöverlåtelse av nätkoncession för område: nollalternativet är att pröva två nya ansökningar om nätkoncession för område, vilket säkert tar sex till tolv månader. Dock är det en fråga om väldigt få fall.
- Uppdelning av nätkoncession för linje för att kunna pröva en delsträcka: Här är säkert tidsvinsten ett till två år hos Ei för att slippa ompröva en omfattande nätkoncession för hela sträckan. Antalet fall är dock svårt att uppskatta.

Effekter för olika aktörer

Svenska kraftnät har lämnat förslag om ändring och omprövning av nätkoncession. Svenska kraftnät skriver att ett stort antal fall där en ändring i en given nätkoncession behövs är att vänta i framtiden. Exempel på när detta kan bli aktuellt är när nya stationer byggs för anslutning av vindkraft. I dessa situationer kan stationen ofta av arbetsmiljöskäl inte uppföras direkt under en befintlig ledning, utan måste byggas en bit ifrån ledningen. Ändringen av ledningen för att ansluta till stationen kan då inte alltid ske inom ramen för befintlig nätkoncession. Svenska kraftnät uppger för utredningen att maximalt 2–3 stationer per år kan föranleda en anmälan om justering. Det kan även tillkomma ett oklart antal ärenden på regionnätetsnivå.

För nätmyndigheten kan den minskade arbetsbelastning som förslaget innebär motsvara 15–20 veckors arbete per koncessionsansökan, vilket motsvarar en minskad kostnad på mellan 320 000 och 420 000 kronor per ansökan.

För nätföretaget bör förslaget innebära en tidsvinst för projektet motsvarande ledtiderna för koncessionsbeslutet. Denna tidsvinst kan vara 1–2 år beroende på om beslutet överklagas eller inte. Resursbesparingen hos nätföretaget bör ligga inom intervallet 0,1–1 miljon kronor. Om sammanlagt tio ombyggnationer av befintliga ledningar med mindre ändringar, som tidigare krävt en fullständig koncessionsprövning, omfattas av förslaget per år kommer den sammanlagda resursbesparingen för nätföretag och nätmyndighet uppgå till mellan 4 och 14 miljoner kronor.

Ökad effektivitet genom minskad administration och byråkrati översätts till lägre nättariffer för det kundkollektiv som är anslutet

till det koncessionerade nätet. Vi bedömer att effekten för den enskilda nätkunden är marginell.

10.4.4 Prövningsordning

Prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten är bättre än separata miljötillstånd

17. 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 för att få en enhetlig och ändamålsenlig lösning.

Vi anser att ordningen med en prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten tills vidare bör kvarstå. Vår bedömning grundas på följande. En övergång till en separat miljöprövning är att föredra miljörettsligt sett. Det löser frågan om skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken för nya ledningar, men inte för de befintliga. Frågan om koncessionsbeslutens bristande rättskraft gentemot miljöbalken skulle således kvarstå för befintliga ledningar. En separat miljöprövning leder till ökad effektivitet inom det enskilda projektet, men riskerar att försvåra samordningen mellan olika projekt som är beroende av varandra. Förmodligen leder det inte till någon tidsvinst, särskilt inte under en övergångsperiod. En separat miljöprövning innebär i stället risker för längre totala handläggningstider med följd nätet inte hinner byggas ut i takt med det behov som finns. Vi bedömer att dessa risker överväger de fördelar som finns.

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. Detta för att få en enhetlig och ändamålsenlig lösning.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Referensscenariot innebär att den nuvarande ordningen med prövning av miljöpåverkan och allmän lämplighet hos nätmyndigheten kvarstår. Det innebär att ledningens allmänna lämplighet och den miljöprövning som sker inom ramen för koncessionsprövningen samlas i ett överklagbart beslut. Dessa beslut handläggs av en och samma myndighet för hela Sverige. Det främjar en likartad hantering och prioritet i olika ärenden.

De ledningar som omfattar till exempel vattenverksamhet kräver dock redan i dag två beslut. En samlad miljöprövning i ett miljötillstånd skulle samordna dagens olika miljöbeslut i ett. Detta effektiviserar hanteringen i det enskilda projektet. Det är däremot troligt att det förlänger den totala projekttiden. Den samlade miljöprövning som ska göras blir mer omfattande än den som i dag sker i koncessionsärendet. Om de övriga tillstånden i dag hanteras parallellt med andra delar av projektprocessen innebär det en risk för att miljöbedömningen tar längre tid.

Ett större problem är emellertid att nätmyndighetens beslut av den allmänna lämpligheten tillkommer som ett sekventiellt beslut. En ökad andel decentraliserad produktion i kombination med en ökad elektrifiering av samhället, bland annat transportsektorn, innebär ett ökat behov av att snabbt kunna bygga ut elnätet. Frågan om kapacitetsbrist i elnätet är redan aktuell på flera håll i landet. En separerad miljöprövning innebär risk för att den totala handläggningstiden förlängs med i genomsnitt ett till två år med följd att nätet inte hinner byggas ut i takt med det behov som finns. En angränsande fråga är hur prövningen av den allmänna lämpligheten ska ske i förhållande till miljöprövningen. Två separata prövningar skulle leda till två överklagbara beslut. Detta skulle bli särskilt tidskrävande med sekventiella beslut. Överlag riskerar sekventiella prövningar att förlänga den totala projekttiden med i genomsnitt ett till två år inklusive överklagan för en ledning, särskilt under en övergångsperiod.

Effekter för olika aktörer

För nätföretagen skulle en separat miljöprövning kunna leda till en effektivare resursanvändning, men det finns en risk att den totala tiden för att få nödvändiga tillstånd skulle ta längre tid. Processerna för att

pröva en nätkoncession enligt ellagen och ett miljötillstånd enligt miljöbalken, påminner mycket om varandra och kan med hänsyn till förvaltningsrättsliga krav inte kortas ner med något större moment. Möjligen skulle kompletteringsfasen kunna bli något kortare eller oftare utebli vid prövning av ett miljötillstånd genom att en kontakt med länsstyrelsen redan finns från samrådsfasen. Prövningen hos miljöprövningsdelegation, alternativt mark- och miljödomstol, kommer sannolikt bli mer omfattande med fler villkor än i koncessionsprövningen, eftersom miljötillståndet kräver en bredare utredning och inkluderar en del prövningar som i dag sker separat hos länsstyrelserna. Denna samordning är en fördel med en sammanhållen miljöprövning, och skulle kunna leda till att osäkerheten i senare skede med sena kompletteringar minskas och därmed leda till minskad projekttid. Denna vidare prövning skulle å andra sidan kunna leda till att hela prövningsfasen tar mer tid, vilket i så fall skulle förlänga hela projekttiden.

Att flera aktiviteter kan samordnas inom ramen för handläggningen av miljötillståndet bör i det enskilda fallet leda till effektivitetsvinst även hos länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna. I övrigt skulle en separat miljöprövning innebära att det tillkommer arbetsuppgifter för miljöprövningsdelegationerna och därmed behov av ökade resurser. Påverkan kan bli olika stor i olika delar av landet. Vissa områden i Sverige kommer att påverkas i högre grad än andra av kommande utbyggnader av elnätet, till exempel kapacitetsförstärkningar i flera av storstadsregionerna och större utbyggnader av transmissionsnätet.

För nätmyndigheten skulle en separat miljöprövning innebära att större delen av nuvarande tillståndsavdelningen skulle förlora sina nuvarande arbetsuppgifter. Kompetensbehovet för den kvarvarande koncessionshanteringen skulle förmodligen se annorlunda ut med mer fokus på teknik och ekonomi. Det skulle troligen vara svårt att hitta nya arbetsuppgifter inom Ei för flera av dagens koncessionshandläggare.

Vår bedömning är att omställningskostnaderna över tid skulle bli överkomliga. Under en övergångsperiod kan dock handläggningstiderna förväntas öka. Ei kommer sannolikt börja tappa kompetens när det är klart med ett skarpt lagförslag. Samtidigt kommer det vara svårt att rekrytera – och troligen även att prioritera dessa uppgifter – från det att förslaget läggs till dess att lagen träder i kraft. Miljöprövnings-

delegationerna kommer att behöva arbeta in rutiner för nya ärendetyper och förstärka personalstyrkan. Detta kan dock förberedas från det att förslaget läggs.

Möjligheten att bygga ledningar med stöd av nätkoncession för område bör utökas

18. Utbyggnaden av regionnätet på lägre spänningsnivåer ska kunna ske med stöd av nätkoncession för område.
19. Nätkoncessioner för område som avser regionnät ska inte omfattas av ett lika starkt legalt monopol som nätkoncessioner för område som avser lokalnät.
20. Vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska redovisas som regionnät.
21. Innehavaren av en nätkoncession för lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom området.

Problemet med dagens ordning (nollalternativet) är att prövningen är beroende av om en ledning får byggas med stöd av nätkoncession för område eller linje. Denna ordning betyder att en ledning på till exempel 20 kV med liten miljöpåverkan kan behöva nätkoncession för linje med en mer omfattande prövning samtidigt som en ledning på till exempel 40 kV kan byggas med stöd av nätkoncession för område trots större miljöpåverkan och resursanvändning. Prövningen av nätkoncession för område bedöms vara en mer effektiv process på lägre spänningsnivåer, där miljöpåverkan och resursanvändningen är begränsad. Vårt förslag möjliggör att fler ledningar inom samma spänningsintervall ska kunna byggas med stöd av nätkoncession för område. Däremot bör ledningar på högre spänningsnivåer, till exempel 130 kV, prövas enligt reglerna för nätkoncession för linje.

Förslaget att nätkoncession för område även ska kunna omfatta regionnät innebär att ett nätföretag som innehar regionnätet inom ett område ska kunna bygga ut ledningsnätet på vissa spänningsnivåer enligt samma process som ledningar på lokalnätetsnivå. Vi har övervägt om det innebär ett problem att ledningar som byggs med stöd av nätkoncession för område inte omfattas av någon miljöprövning enligt ellagen, till exempel krav på miljökonsekvensbeskrivning för hela

sträckan, utan endast av miljöbalkens allmänna bestämmelser. Vår bedömning är att så inte är fallet. Det finns i dag 312 aktiva nätkoncessioner för område, varav det stora flertalet har en spänningsnivå på 20 kV. I sammanlagt 13 fall har nätkoncession för område meddelats för spänningsnivåer upp till 40–70 kV för luftledningar. Två av dessa är meddelade för 70 kV, fyra för 50–52 kV och sju för 40 kV (uppgifter från Ei). Dessa områden är förvisso få till antalet, men geografiskt rätt omfattande med känsliga natur- och kulturmiljöer (hela Gotland, i princip hela Jämtlands län, delar av Västmanland och stora områden längs Norrlandskusten). Det som framkommit i utredningen tyder på att de prövningar och bedömningar som följer direkt av miljöbalken är tillräckliga.

Genom att tillåta regionnät att byggas ut med samma process som lokalnät ges likartade och mer effektiva prövningsförhållanden för likartade ledningar. Vi föreslår att kopplingen mellan koncessionsform och hur en ledning ska redovisas ändras på så sätt att vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för lokalnätsområde ska kunna redovisas som regionnät om ledningarna har regionnätsfunktion. Genom att möjliggöra att sådana ledningar redovisas efter sin funktion möjliggör det att högsta tillåtna spänning för ett koncessionsområde kan höjas utan att det påverkar tariffsättningen på regionnätet i de fall det är samma nätföretag som äger både regionnätsledningen och lokalnätet inom koncessionsområdet.

Vi föreslår också att innehavaren av en nätkoncession för lokalnätsområde ska få tillåta andra nätföretag att bygga ledningar inom området. Genom förslaget undviks behovet av nätkoncession vilket leder till förenklad administration i vissa fall.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

En ökad elektrifiering av samhället, bland annat transportsektorn, i kombination med de politiska målen inom klimatområdet innebär ett ökat behov av att snabbt kunna bygga ut elnätet, bland annat för att kunna ansluta nya produktionsanläggningar. Förslaget underlättar utbyggnaden av elnätet på spänningsnivåer över 20 kV och möjliggör i ökad utsträckning att ledningar på samma spänningsnivå prövas på samma sätt oavsett var de byggs i landet. Nuvarande ordning med företräde för anslutning till lokalnät före regionnät behålls oförändrad.

Vi har fått in scheman över olika projektprocesser från Vattenfall Eldistribution AB. Enligt dessa scheman är hela projektprocessen för en ledning som byggs med stöd av nätkoncession för linje tio år, medan den för en ledning inom en nätkoncession för område är fem år. Projektprocessen för nätkoncession för linje avser regionnätsledningar på högre spänningsnivåer medan projektprocessen för nätkoncession för område avser ledningar upp till och med 20 kV. Tiderna varierar förstås med projektets komplexitet, men exemplen från Vattenfall visar på en potential att i många projekt halvera den totala tiden. Ellevio gör en något mer försiktig bedömning av den totala tidsvinsten för ett projekt på grund av förslaget. Tidsvinsten vid nybyggnation kan vara omfattande, förutsatt att nätföretaget lyckas nå en överenskommelse med alla berörda markägare. De ser dock fördelar med ett koncessionsbeslut, eftersom det förkortar ledningsrättsförfarandet i de fall nätföretaget inte lyckas nå en överenskommelse med alla markägare. Förslaget innebär också att Lantmäteriet ska göra en form av prövning av ledningens allmänna lämplighet som annars hade gjorts av Ei. Osäkerhet om hur Lantmäteriet kommer att genomföra prövningen samt långa handläggningstider riskerar att minska de potentiella tidsvinsterna av förslaget.

Två möjliga konsekvenser av förslaget är att ersättningen till berörda markägare ökar samt att regionnätsföretagen får ökade incitament att beakta markkabel vid planeringen eller alternativ ledningssträckning, även i de fall det inte är samhällsekonomiskt motiverat. Detta i syfte att undvika konflikter med markägare som riskerar att förlänga ledningsrättsförfarandet.

Syftet med att undvika samhällsekonomiskt olönsamma ledningar ska beaktas när nätkoncession beviljas. En nätkoncession för ett regionnätsområde bör endast meddelas om sökanden redan har ett utbyggt nät på det sökta spänningsintervallet inom det geografiska området. Det befintliga regionnätet skulle i det fallet troligen redan i dag vara ett hinder för att höja den högsta tillåtna spänningen för lokalnätsområdet. Om flera nätföretag har relativt utbyggda regionnät inom samma område skulle det innebära en avsevärd fördel att bevilja nätkoncession för område för ett av dessa företag. Med lagda förslag blir det största kvarstående hindret mot att bygga ledningar på 30–50 kV med stöd av nätkoncession för område förmodligen att det i ett område finns flera nätägare med utbyggda nät på dessa spänningsnivåer.

Så är fallet bland annat runt flera större stadsområden. Dessa bedöms dock omfatta högst 20 procent av Sveriges yta.

Vi bedömer att förslaget primärt kan omfatta företagen Eon Energidistribution AB, Ellevio AB och Vattenfall Eldistribution AB. Även Skellefteå Kraft Elnät AB kan få vissa lättnader på grund av författningsförslagen. Under perioden¹¹ januari 2017 till mars 2019 inkom från dessa fyra företag i genomsnitt 28 ansökningar per år till nätmyndigheten om ny, förlängning och omprövning av nätkoncession för linje för ledningar inom spänningsintervallet 30–70 kV. Fem ansökningar avsåg 70 kV och 23 ansökningar avsåg 30–50 kV. Givet att vi bedömer att cirka 80 procent av Sveriges yta kan utgöra ett lämpligt geografiskt regionnätsoområde så innebär det att berörda nätföretag och nätmyndighet kan minska sin administration med 18–22 ärenden per år, beroende på regionområdets spänningsgräns. Detta motsvarar cirka 18 procent av det årliga inflödet av ansökningar som inkommit till nätmyndigheten under den studerade tidsperioden (112 ansökningar per år). Ett minskat antal ansökningar möjliggör att mer resurser kan läggas på kvarvarande ansökningar, till exempel relaterade till transmissionsnätet, vilket ger förutsättningar för en såväl bättre som snabbare prövning. Sammantaget så har detta potential att avsevärt korta ledtiderna för att bygga ut elnätet.

Många ledningar som byggs på 30–50 kV lär behövas för att uppfylla legala krav oavsett om anläggningen i sig är samhällsekonomiskt lönsam eller inte. Ellagen innehåller flera krav som nätföretaget måste uppfylla. Några av kraven som har särskild påverkan på nätutbyggnaden är anslutningsskyldigheten (3 kap. 6–7 §§) och funktionskravet på leveranssäkerhet (3 kap. 9–9 a §§). Dessa krav får större betydelse på lägre nätnivåer än högre. Samtidigt underlättar förslaget snabbare anslutningar till regionnätets lägre nivåer, till exempel av decentraliserad elproduktion.

För de ledningar som inte kan motiveras av legala krav skulle en utebliven prövning av allmän lämplighet innebära en ökad risk för ett överstarkt nät, det vill säga att onödiga ledningar byggs. Vår bedömning är att den ökade risken inte står i proportion till behovet av en effektiv process för nätutbyggnad på lägre spänningsnivåer och den merkostnad som enskilda prövningar av nätkoncessioner för linje innebär för nätföretag, myndigheter och kunder. Det finns även en

¹¹ Det var vid tidpunkten för utredningen inte möjligt för Ei att ta fram information om ledningens spänningsnivå för en längre tidsperiod.

sanktionsmöjlighet inbyggd i regleringen genom att onödiga ledningar som huvudregel inte ska ingå i nätföretagets intäktsram, se 5 kap. 7 § ellagen.

Lämplighetsprövningen är ett ändamålsenligt verktyg för att pröva alternativa tekniker såsom markkabel. Det kan ibland vara samhälls-ekonomiskt motiverat att helt ersätta eller skjuta upp viss nybyggnad av överföringskapacitet med alternativ som inte kräver denna utbyggnad. Lämplighetsprövningen är också ändamålsenlig för att jämföra förstärkt överföringskapacitet mot alternativ som har potential att vara ett mer kostnadseffektivt sätt att lösa samma behov. Effektivt nätutnyttjande genom styrning av överföringsbehov med effektiva prissignaler eller optimering av befintlig överföringskapacitet genom exempelvis dynamisk överföringskapacitet är exempel på sådana alternativ. Även upphandling av lokal elproduktion, energilager och förbrukarflexibilitet är exempel på alternativ som helt kan ersätta eller skjuta på viss nybyggnad av överföringskapacitet. Möjligheten till denna lämplighetsprövning i det enskilda fallet försvinner genom förslaget. Många av ledningarna som berörs av förslaget kan dock, som redan sagts, motiveras av legala krav såsom anslutningsskyldighet och leveranssäkerhet.

När en ledning byggs med stöd av en nätkoncession för område sker ingen särskild prövning hos nätmyndigheten. Det finns i ellagen inget krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i fråga om en sådan ledning. En högre spänningsgräns för en nätkoncession för område kan alltså medföra att ledningar, som i andra fall kräver nätkoncession för linje och att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, kan byggas efter en något mindre ingående miljöbedömning. Nätmyndigheten ska därför vid ett beslut om högsta tillåtna spänning beakta inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av ledningsnätet inom en nätkoncession för område. Nätkoncession för område på några håll i landet har beviljats för spänningsnivåer upp till 40–70 kV inklusive luftledningar, bland annat hela Gotland (70 kV) och stora delar av Jämtlands län (40 kV). Det har i utredningen inte framkommit något som tyder på att nätutbyggnaden i dessa områden inte fungerar väl ur miljösynpunkt. Vi ser därför inget generellt hinder ur miljösynpunkt att införa ett system med nätkoncessioner för regionnätsområde på spänningsnivåer kring 40 kV. Den faktiska tillämpningen ankommer det sedan på nätmyndigheten att göra.

Förslaget om regionnåtsområden tar hänsyn till hur starkt det legala monopoliet bör vara. Det krävs enligt ellagen särskilda skäl för att meddela en nätkoncession för linje för en ledning som är avsedd för spänning som ryms inom högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen. Vill någon ansluta en elektrisk anläggning till en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje i stället för till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession för område, får innehavaren av nätkoncessionen för linje endast göra anslutningen efter medgivande av den som har nätkoncession för området. Dessa regler är väl motiverade avseende lokalnät. Om reglerna även skulle gälla för regionnåtsområden skulle det däremot innebära ett väsentligt starkare monopol än i dag när regionnätet uteslutande drivs av nätkoncession för linje. En sådan förändring skulle kunna få långtgående konsekvenser för vissa aktörer, till exempel andra regionnåtsföretag som har enstaka ledningar inom området eller vid anslutning av större anläggningar på regionnåtsnivå där det i dag råder en viss konkurrensutsättning avseende anslutningsledningen. Ett vindkraftsföretag kan till exempel välja att själv ansöka om nätkoncession. Den nuvarande ordningen bör upprätthållas och det legala monopoliet bör därför vara svagare för regionnåtsområden än för lokalnåtsområden.

Effekter för olika aktörer

Förslaget innebär en väsentligt mindre regelbörda för de stora regionnåtsföretagen. Med förslaget kan utbyggnaden av regionnätet ske både snabbare och mer flexibelt. Vi uppskattar att 18–22 ärenden per år kan omfattas av förslaget, beroende på regionområdets spänningsgräns (30–50 eller 30–70 kV). Minskningen av antalet ansökningar om nätkoncession för linje innebär en resursbesparing hos nätmyndigheten och länsstyrelserna.

Baserat på handläggningstiden för de senaste tre åren fattar Ei 17–20 beslut per handläggare och år.¹² Detta innebär att författningsförslaget på sikt kan frigöra arbetsresurser motsvarande en handläggare, vilket motsvarar cirka 1,1 miljoner kronor per år. Initialt kan nätmyndigheten dock få en tillströmning av nya ansökningar om nät-

¹² Under den här perioden har Ei hanterat en stor mängd förlängningsärenden som typiskt sett kräver mindre arbetsinsatser att hantera jämfört med nyansökningar.

koncession för område som ska handläggas. För nätmyndigheten tillkommer även att pröva frågor om redovisning av ledningar inom lokalnätsområde tillsammans med regionnät.

Eftersom detta är ett sällanärendet hos många länsstyrelser uppskattar vi att handläggningstiden är den dubbla hos länsstyrelsen jämfört med nätmyndigheten. Detta innebär att förslaget sammanlagt kan frigöra motsvarande två handläggare, eller 2,2 miljoner kronor per år, hos Sveriges länsstyrelser.

Nätföretagens tidsvinst är cirka fem år i enlighet med Vattenfalls processkarta. Ellevio gör en något mer försiktig bedömning och ser risker med en mer omfattande prövning och längre ledtider hos Lantmäteriet. Vår bedömning är att cirka tre år är direkt hänförliga till processen på grund av nätkoncession för linje:

- Framtagande av MKB 0–1 år tidsbesparing beroende på i vilken utsträckning MKB krävs.
- Koncessionsprövning 1 år (uteblir helt).
- Överprövning av koncessionsbeslut 0–1 år beroende på om beslutet överklagas.

Vi bedömer alltså att den tidsvinst som är direkt hänförlig till förslaget är ett till tre år. Det är mindre troligt att hela, eller större delen, av den tiden skulle försvinna genom en förlängning av Lantmäteriets redan långa handläggningstider på grund av bedömningen av allmän lämplighet.

Resursbesparingen hos nätföretaget på grund av att koncessionsprövningen uteblir, men med potentiellt ökade kostnader för ledningsrättsförfarandet, är svår att uppskatta men bör ligga inom intervallet 0,1–1,5 miljoner kronor. Om sammanlagt 20 ledningar omfattas av förslaget per år kommer den sammanlagda resursbesparingen för nätföretag, Sveriges länsstyrelser och nätmyndighet uppgå till mellan 70 och 100 miljoner kronor.

För övriga nätföretag innebär förslaget att de regionnätsföretag som har nätkoncession för område får en viss konkurrensfördel vid lokaliseringen av exempelvis nya producenter och förbrukare inom det spänningsintervall som nätkoncessionen omfattar i förhållande till de regionnätsföretag som saknar nätkoncession för område, förutsatt att det finns ledig kapacitet på överliggande nät. Detta eftersom regionnätsföretagen i dessa fall inte behöver gå igenom den formella

prövningsprocessen för nätkoncession för linje. Förslaget innebär dock, till skillnad från vad som gäller för lokalnät, inte ett skydd mot att andra ledningar byggs inom området. Ett vindkraftsföretag kommer även med förslaget att kunna välja att själv ansöka om nätkoncession för linje.

Vindkraftsföretag kan också påverkas av förslaget, beroende på regionområdets spänningsgräns (30–50 eller 30–70 kV). Vi gör bedömningen att det primärt är vindkraftsparker under 50 MW installerad effekt (färre än cirka 10 vindkraftverk) som kommer att omfattas av förslaget. Vindkraftsparker i storleksordningen 50–300 MW installerad effekt (cirka 10–60 vindkraftverk) behöver anslutas med en luftledning på 130 kV.¹³ För perioden 2017–2021 är storleken på nya vindkraftsparker 27 vindkraftverk i genomsnitt. 28 av 57 parker har färre än 10 vindkraftverk (Svensk Vindenergi, 2019). Byggande av anslutningsledningar till mindre vindkraftsparker med stöd av nätkoncession för område har potential att avsevärt minska de extra ledtider och merkostnader som är förknippade med att ansöka om nätkoncession för linje. Ledtiderna för att ansluta sig till elnätet kan minska med 0,5–3 år och de direkta administrationskostnaderna för att ansöka om nätkoncession för linje kan minska med 0,1–1 miljon kronor. Dock kan markåtkomstfrågan bli mer komplicerad om en ledning byggs utan stöd av nätkoncession för linje, vilket kan resultera i ökade ledtider i samband med ledningsrättsprocessen hos Lantmäteriet. Om tillståndsprocessen leder till att projektet försenas med ett år leder det till kostnader för räntor, värdeminskning och böter motsvarande 1–6 miljoner kronor för ett litet projekt (6 vindkraftverk) och 1–60 miljoner kronor för ett större projekt (42 vindkraftverk).¹⁴

Kostnaderna för kunderna bör bli oförändrade, eftersom tariffrerna inte påverkas av förändringen. Syftet är att regionnätskunderna ska fortsätta att betala för de ledningar de är anslutna till – regionnätet – även om dessa delvis omfattas av nätkoncession för område. Den totala intäktsramen för hela nätföretaget förblir densamma. På längre sikt kan det minskade behovet av ansökningar och den minskade administrationen vid nätutbyggnad innebära lägre kostnader, vilket kan komma nätkunderna till del i form av lägre nätavgifter. Vi bedömer att effekten för den enskilda nätkunden är marginell/väldigt liten.

¹³ Skriftväxling med Mattias Wondollek, Svensk Vindenergi (4 april 2019).

¹⁴ Skriftväxling med Mattias Wondollek, Svensk Vindenergi (3 april 2019).

Vår bedömning är att markägarskyddet kommer att vara fullgott även om regionnätet delvis tillåts byggas ut med stöd av nätkoncession för område. För det fall ledningsrätt aktualiseras kommer lantmäterimyndigheten att behöva göra en bedömning om ändamålet med ledningen lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som ledningsrätten kan medföra, 6 § ledningsrättslagen (1973:1144). De hårdare kraven på trädsäkring gäller samtliga luftledningar över 25 kV oavsett koncessionsform, 5 kap. 1 § Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2013:1) och allmänna råd om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet. En mer flexibel utbyggnad av regionnätet har potential att minska den osäkerhet för markägare som en lång samråds- och tillståndsprocess med flera potentiella ledningssträckningar kan ge upphov till.

Reglerna om markåtkomst och ledningsrätt bör ändras för att förkorta processen

22. Om någon avser att bygga en ledning med stöd av nätkoncession ska länsstyrelsen få besluta om rätt att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön.
23. Arbeten och undersökningar, som enbart sker i syfte att definiera var och hur en ledning ska byggas och vilken påverkan det får på miljön, ska inte anses ingå i byggandet av ledningen.
24. Nätmyndighetens får lämna ett medgivande till lantmäterimyndigheten att inleda en ledningsrättsförrättning. Medgivandet får begränsas till att endast avse vissa delar av förrättningen.

Förslagen syftar till kortare handläggningstider hos lantmäterimyndigheten. Förslaget tar hand om tre hinder som finns i dag, nämligen marktillträde för projektering, koncessionsbeslut som är tillräckligt precisa för att kunna ligga till grund för beslut om ledningsrätt och möjligheten att kunna inleda ledningsrättsförrättningen innan koncessionsbeslutet har vunnit laga kraft. Gällande marktillträde för projektering uppger regionnätägaren Ellevio AB att de generellt brukar komma överens med berörda markägare, särskilt vid anslutning av

vindkraftsparker. Förslaget kommer däremot att underlätta för Svenska kraftnät som endast kommer överens med ungefär hälften av de berörda markägarna. Svenska kraftnät uppger att det är främst i storstadsnära områden som förslaget kommer att underlätta marktillträde för projektering.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

En ökad andel decentraliserad produktion i kombination med en ökad elektrifiering av samhället, bland annat transportsektorn, innebär ett ökat behov av att snabbt kunna bygga ut elnätet. Eftersom besluten om nätkoncession och ledningsrätt följer på varandra sekventiellt betyder en bättre samordning mellan processerna att elnätet kan byggas ut snabbare. Vi bedömer att den samlade tidsvinsten för att färdigställa ett projekt kan bli cirka ett år. Givet att det mellan 2008 och 2018 i genomsnitt har kommit in 70 nyansökningar för nätkoncession för linje per år (av totalt 133 ansökningar om nätkoncession för linje per år) har förslaget avsevärd potential att minska samhällets ledtider för att bygga elnät. Detta gäller särskilt för Svenska kraftnät som hade nio ansökningar per år i genomsnitt och som har stora investeringsbehov i framtiden.

Effekter för olika aktörer

Framför allt förslaget om ändrade möjligheter till medgivande att inleda en ledningsrättsförrättning, förväntas leda till kortare handläggningstider för lantmäterimyndigheten, troligen cirka ett år. Därtill möjliggör förslaget om undersökning av mark en bättre precisering av koncessionsbeslutet, vilket ytterligare bör minska tidsåtgången i lantmäteriförrättningen. Ett tydligare underlag kan förväntas innebära att lantmäterimyndigheternas handläggningstider blir kortare, eftersom moment av intresseavvägningar redan är hanterade i koncessionsprocessen.

För nätmyndigheten tillkommer förmodligen fler ärenden om medgivande att inleda en ledningsrättsförrättning. Denna fråga bör dock med goda rutiner enkelt kunna hanteras inom ramen för handläggningen av en koncessionsansökan.

För länsstyrelserna, och regeringen som överprövningsinstans, innebär förslaget en ny ärendekategori. Eftersom det totala antalet ansökningar om nätkoncessioner per år är begränsat och liknande tillstånd i viss utsträckning söks redan i dag med stöd av expropriationslagen (1972:719) bör dock ärendemängden bli marginell.

För nätföretagen kommer en utökad rätt att undersöka markerna att innebära en effektivare planering och tillståndprocess med kortare ledtider. För den berörda markägaren innebär en utökad rätt att undersöka markerna en inskränkning. Till dess att koncessionsbeslutet har vunnit laga kraft skulle en genomförd förprojektering kunna öka osäkerheten om markens framtida användningsområden, vilket kan påverka markens marknadsvärde under en överskådlig framtid. Så lär dock vara fallet redan i dag när en fastighet berörs av samråd inför en koncessionsansökan.

Förslaget om en utökad rätt att undersöka markerna ökar nätföretagens förutsättningar att få en lämplig sträckning som tar hänsyn till markernas beskaffenhet vilket kan hålla nere kostnaderna för nätkunderna.

Den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet

25. Den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras.

Vi föreslår att den som vill bedriva vattenverksamhet ska ha rådighet om vattenverksamheten behövs för starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras. Genom kopplingen till nätkoncession bidrar förslaget också till att i en ökad utsträckning samla miljöprövningen.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas, 2 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Bestämmelserna om rådighet har karaktär av legitimationsregler. Rådighet kan följa av äganderätt till en fastighet, genom upplåtelse från fastighetsägaren eller genom tvångsrätt där så är särskilt föreskrivet, 2 kap. 2 §. I vissa speciella fall följer en legal rådighet direkt av lagen, 2 kap. 4 §.

Ett nätföretag äger sällan de fastigheter där en ledning planeras. Rådighet över vattnet måste därför förvärvas på annat sätt. I normalfallet sker detta genom en överenskommelse med berörda fastighetsägare. I vissa fall är det inte möjligt att sluta någon sådan överenskommelse. Om en fastighetsägare motsätter sig upplåtelse av rådighet kan detta lösas genom bestämmelser om tvångsrätt i ledningsrättslagen.

Även när ägarförhållandena avseende berört markområde är outrett finns möjligheten att inom ramen för en ledningsrättsförrättning genomföra en fastighetsbestämning. En lantmäterimyndighet får dock inte påbörja en ledningsrättsförrättning innan nätkoncession vunnit laga kraft om inte den som har att meddela nätkoncession medger det, 17 § ledningsrättslagen. Av förarbetena framgår att ett sådant medgivande bör vara möjligt om risken för avslag i koncessionsärendet bedöms vara liten (prop. 1973:157 s. 144), men det är osäkert om det medges och vilken tid det tar att handlägga nätföretagets begäran. Därefter ska lantmäterimyndigheten också handlägga. Först därefter har nätföretaget möjlighet att söka miljödom. Tidsförskjutningen kan uppskattas till ett år.

En annan situation är om nätföretaget inte får påbörja lantmäteriförrättning före koncessionsbeslutet. Det innebär att nätföretaget inte kan söka miljödom förrän det finns en lagakraftvunnen nätkoncession och att lantmäterimyndigheten har handlagt frågan. Tidsförskjutning är i det fallet uppskattningsvis två till tre år.

Risken finns också att nätföretaget inte får nödvändigt tillstånd för vattenverksamhet. I det fallet går nätkoncessionen inte att nyttja, alternativt att nätkoncession inte beviljas. En liknande situation uppstår om nätföretaget får tillstånd som inte är förenliga med nätkoncession eller ledningsrätt.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

En ökad andel decentraliserad produktion i kombination med en ökad elektrifiering av samhället, bland annat transportsektorn, innebär ett ökat behov av att snabbt kunna bygga ut elnätet. Förslaget stödjer en snabbare nätutbyggnadsprocess.

Effekter för olika aktörer

För nätföretaget kan frågan om rådighet över vatten innebära en tidsförskjutning på uppskattningsvis två till tre år. Nätföretaget får vanligtvis inte påbörja lantmäteriförrättningen innan koncessionsbeslutet har vunnit klaga kraft. Det kan innebära att nätföretaget inte kan söka miljödom förrän det finns en lagakraftvunnen nätkoncession och att lantmäteriet har handlagt frågan. Ur effektivitetssynpunkt är det i vissa fall angeläget att den som avser att bygga en ledning som innefattar en vattenverksamhet, till exempel nedläggning av en sjökabel, kan få frågan om tillåtligheten av detta klarlagd på ett tidigt stadium, innan alltför stort arbete och kapital lagts ned i projektet. Genom kopplingen till nätkoncession bidrar förslaget också till att i en ökad utsträckning samla miljöprövningen.

Det ska vara lättare att få förlängd färdigställandetid

26. Kravet på särskilda skäl för att få en förlängd tid för att färdigställa en ledning tas bort vid första förlängningstillfället.

Vi anser att dagens krav på särskilda skäl för att kunna besluta om förlängd färdigställandetid tas bort vid första förlängningstillfället för att ge nätföretagen större flexibilitet. Detta gör att en redan beviljad nätkoncession lättare kan användas om en planerad nätutbyggnad försenas, till exempel på grund av att en större anslutning inte blir aktuell förrän senare.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

En ökad andel decentraliserad produktion i kombination med en ökad elektrifiering av samhället, bland annat transportsektorn, innebär ett ökat behov av att snabbt kunna bygga ut elnätet. Förslaget innebär en ökad flexibilitet för nätföretagen att kunna planera och bygga ut nätet.

Effekter för olika aktörer

Om dagens krav på särskilda skäl för att kunna besluta om förlängd färdigställandetid tas bort ger det nätföretagen större flexibilitet. En förlängd färdigställandetid möjliggör en ökad möjlighet till planering och framförhållning från koncessionshavarens sida.

Nuvarande regel finns för att en nätkoncession för linje i praktiken dels innebär ett hinder för fastighetsägaren att nyttja en del av fastigheten, dels är ett hinder för att bevilja andra nätkoncessioner för linje med helt eller delvis samma ledningsträcka. Om kravet på särskilda skäl tas bort innebär det en viss risk för att dessa negativa inläsningseffekter ökar, vilket måste vägas mot de positiva effekterna av förändringen.

10.4.5 Koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status

Den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige

27. Den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige.

Vår rekommendation är att bedömningen av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad. Vår bedömning är att det är sällsynt att någon har nekats nätkoncession eller att koncessionen har dragits in på grund av brister i koncessionshavarens lämplighet. Detta tyder på att regeln haft avsedd verkan. Det bör dock införas ett krav på att den löpande driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige. Detta för att bibehålla den faktiska kontrollen inom landets gränser. Med driften avser vi övervakning och styrning av anläggningen och dess ingående delar. Styrningen omfattar alla arbeten och kopplingar som kan göras på anläggningen och dess delar. I driften ingår även att utfärda arbetsorder och driftorder.

Det nya kravet på att den löpande driften ska ske från Sverige uppfylls redan av nätägarna och bedöms inte påverka elmarknadens effektivitet eller energiomställningen. Författningsförslaget bedöms därmed inte heller innebära några anpassningskostnader för befintliga nätägare. Utifrån ett totalförsvarsbehov bedöms de eventuella merkostnader som en ny utländsk aktör som köper en del av nät eller

bygger ett nytt har för att upprätta en driftcentral i Sverige vara fullt rimliga med tanke på de positiva effekterna på nätets driftsäkerhet som kravet medför.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Förslaget syftar till att långsiktigt bidra till att säkerställa en ökad robusthet och driftsäkerhet i det svenska elsystemet. Eftersom förslaget troligen inte innebär någon förändring mot rådande situation är de omedelbara effekterna troligen mycket små.

Effekter för olika aktörer

Förslaget innebär ett ökat krav på nätföretagen, men förslaget innebär troligen inte någon förändring mot rådande situation. För nätmyndigheten utökas tillsynsansvaret enligt ellagen.

Koncessionsbeslutets ställning gentemot förelägganden och förbud enligt miljöbalken bör stärkas

28. 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.

Ellagen gäller parallellt med miljöbalken. En koncessionerad ledning har således inget skydd mot ingripande med stöd av miljöbalken. Det innebär att det inte finns något hinder för en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken att meddela ett föreläggande eller förbud som avser en ledning som används med stöd av nätkoncession för linje utan att någon bedömning görs av behovet av ledningen eller vilka alternativ som finns. Om beslutet påverkar ledningens funktion, sträckning eller utförande uppstår en konflikt mellan tillsynsmyndighetens beslut och beslutet om nätkoncession som innebär en skyldighet att ha en ledning med en viss funktion i ett visst utförande på en bestämd sträcka.

Nätkoncessioner ger således inget skydd mot ingripanden av andra än nätmyndigheten, trots att verksamheten prövats på ett sätt som i

stora delar motsvarar prövningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Denna ordning medför att nyttan med en omfattande prövning vid nätmyndigheten blir liten, samtidigt som kostnaden i termer av administration för nätägare och nätmyndighet samt samhälls-ekonomiska konsekvenser av fördröjd nätutbyggnad är densamma. Risken att ledningen överprövas innan den 40-åriga skyddstiden har löpt ut skapar också en osäkerhet för nätägare vilket kan leda till en minskad investeringsvilja, det vill säga att ledningsprojekt ställs in eller skjuts upp. Risken att nätägaren föreläggs att ändra sträckningen på ledningen på grund av domstolsbeslut skapar också en osäkerhet för boende och annan verksamhet som inte berörs direkt av ledningen, men som ändå på olika sätt har förhållit sig till att den finns på en specifik plats i området.

En kraftlednings främsta miljöpåverkan torde vara markintrånget, med följdverkningar på flora och fauna, för att kunna dra fram ledningen och hålla den driftsäker (ledningsgata), det visuella intrycket (höjd och utförande på stolpar) samt ljud från ledningen, bland annat koronaljud. Den miljöaspekt som framför allt aktualiserat frågan om en översyn av den parallella tillämpligheten är dock de elektromagnetiska fälten kring en kraftledning.

Frågan om elektromagnetiska fält kring kraftledningar och en eventuell hälsopåverkan av dessa är ett område med flera oklarheter. Det finns inga gränsvärden och det saknas vägledande rekommendationer från en ansvarig myndighet.¹⁵ Forskningen har enligt myndigheterna hitintills inte gett ett sådant underlag att det är befogat att sätta några rikt- eller gränsvärden. Dock rekommenderas försiktighet.

Av den praxis som har utvecklats avseende elektromagnetiska fält från kraftledningar framgår att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kan förelägga en flytt av en ledning med åberopande av de elektromagnetiska fälten från ledningen trots att det inte är säkert att det finns en lämpligare sträckning för ledningen, att en flytt är förenade med kostnader som kan överstiga värdet av de påverkade fastigheterna och att inga gränsvärden finns för elektromagnetiska fält. Enligt en domstolsinlaga från Svenska kraftnät i Döshultsfallet¹⁶

¹⁵ Strålsäkerhetsmyndigheten har utfärdat allmänna råd, Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd (SSMFS 2008:18) om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält: Dessa anger referensvärden för områden där allmänheten kan vistas under sådana tider att begränsningarna är av betydelse. Referensvärdet för magnetisk flödestäthet beräknas som 500/frekvensen i Hertz, vilket för det svenska elnätet blir 100 µT (mikrotesla). Detta värde är för högt för att vara relevant i detta sammanhang.

¹⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål nr M 4127-10.

beräknades kostnaden för att flytta den i målet aktuella ledningen till 14 miljoner kronor eller 5–7 gånger den aktuella fastighetens marknadsvärde. Denna kostnad visade sig senare enligt Svenska kraftnät vara kraftigt underskattad. Flytten uppskattas i nuläget komma att kosta 40 miljoner kronor.

Angående elektromagnetiska fält från ledningar finns det inga säkerställda hälsorisker med svaga elektromagnetiska fält. Strålsäkerhetsmyndighetens referensvärden är satta för att med god marginal skydda mot alla säkerställda hälsorisker (Strålsäkerhetsmyndigheten, SSMFS 2008:18). Svenska kraftnät tillämpar en policy som är betydligt lägre än de referensvärden som Strålsäkerhetsmyndigheten anger bör underskrivas för allmänhetens exponering. Vid planering av nya ledningar ska Svenska kraftnät se till att magnetfälten normalt inte överstiger $0,4 \mu\text{T}$ (mikrotesla) där människor varaktigt vistas. Vid förnyelse av koncessioner för befintliga ledningar ska Svenska kraftnät överväga åtgärder som minskar exponeringen för magnetfält. Åtgärder ska genomföras där människor varaktigt exponeras för magnetfält som avviker väsentligt från det normala. En förutsättning är att kostnaderna och konsekvenserna i övrigt är rimliga.

Svenska kraftnät har 2017 beräknat följande kostnader för ett förvärv av alla fastigheter där människor varaktigt vistas med magnetfält över $0,4 \mu\text{T}$. Vid ett lågt estimat för förvärv om 1 miljon kronor per fastighet blir den totala kostnaden för förvärv 10 miljarder kronor. Dessutom tillkommer ersättning enligt expropriationslagens regler med 25 procent och kostnader för bland annat värdering, flytt, rivning och fastighetsreglering. En grov uppskattning är att ett förvärv av berörda bostadsfastigheter skulle kosta närmare 15 miljarder kronor. En annan konsekvens som kan vara värd att beakta är att alla inte är intresserade av att tvingas lämna sina hem, vilken blir följden av inlösen.

Denna grova uppskattning av intrångseffekten ska ställas mot kostnaden för att flytta ledningen. Om kostnaden för att flytta ledningen uppgår till 5 gånger fastighetens värde så motsvarar det en kostnad på cirka 75 miljarder kronor. Då har vi inte tagit hänsyn till de intrångseffekter som blir följden av den nya ledningsdragningen.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Förslaget leder till att koncessionsbeslutet, inklusive den miljöprövning som sker inom ramen för det, får ett ökat skydd mot ingripanden med stöd av miljöbalken. Detta bedöms öka nyttan av en omfattande koncessionsprövning. Vi bedömer att detta leder till en ökad säkerhet om vilka villkor som gäller för alla aktörer. Vi bedömer att ellagens möjlighet att genom omprövning pröva en flytt av en ledning som uppfattas som olämplig är tillräcklig.

Vi bedömer att ett ökat skydd för koncessionsbeslutet mot ingripanden med stöd av miljöbalken kommer att leda till en effektivare resursanvändning i samhället. Av praxis framgår att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kan förelägga en flytt av en ledning med återopande av de elektromagnetiska fälten från ledningen. Detta trots att det finns ett beslut om att nätföretaget ska ha en ledning i en viss sträckning, att det inte är säkert att det finns en lämpligare sträckning, att en flytt är förenade med betydande kostnader (som kan överstiga värdet av de påverkade fastigheterna med en faktor fem eller mer) samt att inga gränsvärden finns för elektromagnetiska fält.

Effekter för olika aktörer

Förslaget har stor betydelse för nätägare. Elnätsinvesteringar är kostsamma och det är därför av stor betydelse att verksamheten kan bedrivas långsiktigt på förutsägbara villkor.

Eftersom i princip alla intäkter i elnätsverksamheten kommer från kunderna innebär ett ökat skydd för nätinvesteringar även ett ökat skydd för kunderna mot att få bära kostnader som drabbar nätföretaget.

För nätmyndigheten innebär förslaget att beslutade nätkoncessioner gäller tills de omprövas. Risken minskar för att nätmyndigheten behöver behandla nya koncessionsansökningar som uppkommit till följd av ett förläggande att flytta en ledning. Sådana ärenden har hittills varit få, men eftersom det kan vara svårt att hitta en bättre sträckning för ledningen än den befintliga kan sådana ärenden bli tämligen svårutredda. Enbart Döshultfallet tog ett antal månader för en erfaren handläggare att utreda till en uppskattad kostnad av 250 000 kronor. Även Lantmäteriet kan få ett minskat antal ärenden att hantera vilket innebär att de kan frigöra resurser till andra ärenden.

För sakägarna innebär förslaget en ökad förutsägbarhet. De markägare som i dag har en ledning på sin mark får förvisso minskade möjligheter att få bort den inom skyddstiden. Å andra sidan ökar skyddet för kringliggande fastigheter. Sammantaget bör förutsägbarheten gynna en korrekt prissättning av fastigheter i anslutning till större kraftledningar.

För kommuner och länsstyrelser innebär förslaget att möjligheterna att ingripa mot en befintlig kraftledning begränsas avseende funktion, sträckning eller huvudsakligt utförande. Den ena möjligheten är att inleda förhandlingar med nätföretaget om en förändring och hur kostnaderna för denna ska fördelas. Den andra möjligheten är att begära omprövning av en nätkoncession när den fyrtioåriga skyddstiden har löpt ut. Det är så som systemet med omprövning av nätkoncessioner har varit tänkt att fungera.

Miljöorganisationernas rätt att överklaga koncessionsbeslut bör utökas

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

Vi konstaterar att rätten för miljöorganisationer att överklaga koncessionsbeslut ska följa av ellagen. Detta anpassar regelverket i ellagen till det som gäller enligt miljöbalken.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Förslaget får förmodligen mycket marginella effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen. Det är högst troligt att de ytterligare beslut som kan komma att överklagas av miljöorganisationer ändå blir överklagade av andra sakägare, till exempel markägare.

Effekter för olika aktörer

Förslaget ger vissa miljöorganisationer en formellt starkare rätt att överklaga koncessionsbeslut. Denna rätt följer dock redan av Mark- och miljööverdomstolens beslut den 26 mars 2019 i mål M 2080-18.

Det krävs också resurser för att framgångsrikt kunna driva ett överklagande. Med hänsyn till detta, samt att de flesta av dessa beslut troligen ändå skulle bli överklagade av någon annan sakägare, bör effekterna på övriga aktörer vara marginella. Antal överklagade beslut lär av angivna skäl knappast öka i någon större omfattning. Däremot lär fler parter i processen leda till att handläggningen i domstol av de överklagade målen komma att ta längre tid.

Vissa koncessionsbeslut bör få verkställas innan de har vunnit laga kraft

30. Nätmyndigheten ska i vissa fall kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession.

Vi anser att nätmyndigheten ska kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession om det är fråga om en ledning av mindre omfattning med begränsad påverkan på motstående intressen.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Förslaget förkortar processen för att färdigställa vissa anläggningar. Därigenom kan förslaget till exempel innebära att en del anslutningar av förnybar elproduktion kan ske snabbare.

Effekter för olika aktörer

För nätföretaget innebär förslaget att en del ledningar kan börja byggas snabbare än i dagsläget. Dock med en viss risk för att beslut som överklagats vinner laga kraft och därmed innebära en inte återvinningsbar kostnad.

För kunder, det vill säga såväl användare som producenter, innebär förslaget att en anslutning eller en förstärkning av anslutningen kan ske snabbare. Detta innebär ett ekonomiskt mervärde, till exempel för en vindkraftsproducent som kan börja producera tidigare.

För nätmyndigheten innebär det ett ytterligare bedömningsmoment i några koncessionsärenden. Eftersom det troligen handlar om ett fåtal ärenden (0–10 ärenden per år) som bestämmelsen över

huvud taget kommer att kunna tillämpas på bedömer vi den tillkommande arbetsinsatsen som väldigt liten.

10.4.6 Ändrade regler för samredovisning

Samredovisning innebär att flera nätkoncessioner för område har en gemensam tillåten intäktsram och en enhetlig struktur på överförings-tariffen. Det gör det möjligt för nätföretaget att utjämna tarifferna mellan områden med olika kostnadsförutsättningar.

Kravet på geografisk närhet bör tas bort

31. Kravet på geografisk närhet för samlad redovisning av lokalnätsområden tas bort. Krav på icke olämplig enhet kvarstår och samlad redovisning kan bara genomföras inom nätföretagets lokalnät och inte mellan områden för lokalnät respektive regionnät.

Vi bedömer att en utökad samredovisning av geografiskt åtskilda områden kan genomföras utan att marknads effektivitet försämras väsentligt. Vi bedömer dock att samredovisning mellan lokalnät och regionnät, utöver vad som i dag ges möjlighet till, inte ska tillåtas eftersom den utjämning i tariffens nivå som blir följd innebär ett allt för stort avsteg från effektivt utformade nättariffer för överföring.

Effekter på elmarknadens effektivitet och energiomställningen

Samredovisning tillämpas redan i Sverige och 2003 infördes en skyldighet för nätmyndigheten att under vissa förutsättningar besluta om att flera koncessioner för områden ska redovisas samlat. Syftet med samredovisningsreglerna var att utjämna tarifferna mellan glesbygd och tätort. Vår bedömning är att utjämningen av tariffer genom kravet på enhetliga nättariffer inom redovisningsområdet generellt leder till minskad effektivitet i prisbildningen med mindre korrekta priser som följd. Priser som inte reflekterar den kundspecifika kostnaden för överföring av el kommer på kort sikt att resultera i sämre beslut hos nätkunderna avseende till exempel hur mycket el de konsumerar eller producerar en given tidsperiod. På längre sikt kommer ineffektiva

prissignaler att resultera i att nätkunderna fattar sämre investeringsbeslut avseende till exempel energieffektiviserande åtgärder, automatisk styrutrustning för förbrukarflexibilitet, energilager, mikronät eller lokal elproduktion. Sammantaget leder kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet till ett sämre kapacitetsutnyttjande av det koncessionerade nätet och ökat behov av förstärkt överföringskapacitet över tid. Kravet på enhetliga tariffer inom redovisningsområdet kan också leda till (ineffektiv) bortkoppling från det koncessionerade elnätet (eller att nya kunder inte ansluter sig till nätet) vilket leder till en kostsam duplicering av nätinфраstruktur.

En mindre effektiv prisbildning kan med andra ord leda till en ökad resursåtgång och ökade nätkostnader för att tillgodose samhällets elenergibehov. Historiskt har vi inte sett någon nämnvärd bortkoppling från elnätet i Sverige. Detta kan förändras över tid i takt med att kostnaderna för energilager och mikroproduktion sjunker, även om Sveriges tydliga säsongprofil med kalla vintermånader med hög energiförbrukning och få soltimmar talar emot en sådan utveckling i närtid. En utvidgad definition av icke koncessionspliktiga nät kommer dock i och med den utökade valmöjligheten hos nätkunden att förstärka behovet av korrekta priser som främjar effektiviteten i olika konsumtions- och investeringsbeslut.

Vi gör bedömningen att den ökade möjligheten till samredovisning för enskilda lokalnätsföretag inte kommer innebära några avgörande skillnader för kundernas nätavgifter, eller ha en väsentligt negativ inverkan på marknadseffektiviteten i övrigt. Som skäl för vår bedömning är de historiska samredovisningar som har genomförts. Dessa sammanslagningar har resulterat i diversifierade redovisningsenheter med hög grad av utjämning i nättariffens nivå mellan tätort och glesbygd, men med en potentiellt minskad effektivitet i nättariffens utformning som följd. Detta gör att ytterligare sammanslagning av redan diversifierade områden endast kan ge upphov till en marginell omfördelning mellan kunder i olika områden. Därmed kommer den utökade möjligheten till samredovisning endast ha en marginell negativ påverkan på prisbildningens effektivitet. Utredningen vill också lyfta fram de nya bestämmelser som tillåter att nätföretaget tillfälligt frångår regler om enhetliga tariffer vilket kan leda till en mer effektiv prissättning och minskade samhällsekonomiska kostnader för samredovisning.

Vi bedömer att samredovisning mellan lokalnät och regionnät inte ska tillåtas eftersom den utjämning i tariffens nivå som blir följden innebär ett allt för stort avsteg från effektiva nättariffer för överföring. Regionnätsägarens kostnad för överföring av el beror i hög grad på det antal transformeringsled som leveransen genomgår och längden på det ledningsnät som krävs för att överföra elen till kunden. Mot bakgrund av detta bedömer vi att samredovisning mellan lokalnät och regionnät (inklusive vertikalt inom regionnät) kraftigt skulle minska nätföretagens möjlighet till effektiv prissättning med korrekta priser.

Effekter för olika aktörer

Vi bedömer att utökade möjligheter till samredovisning på sikt kan bidra till minskade transaktionskostnader genom effektivare administration och minskade sökkostnader för marknads aktörer. På kort sikt kan det dock leda till vissa omställningskostnader för nätföretag och nätmyndighet där kostnaderna ska fördelas mellan nätkoncessionsområden. Nettoeffekten för detta är svår att uppskatta men bedöms inte utgöra det bärande motivet för förändrade regler.

Den standardisering som en ökad samredovisning medför har potential att sänka sökkostnaderna för nätkunderna för att sätta sig in i och agera på nättariffens prissignal. Vi bedömer dock att elmarknads-hubben i kombination med den elhandlarcentriska modellen har potential att minska nätkundernas sökkostnad för att sätta sig in i mer komplexa tariffstrukturer som främjar effektiva investerings- och konsumtionsbeslut.

Konsekvenserna för kundernas nättariffer om ytterligare samredovisning genomförs är som följer. Sverige är för närvarande indelat i fyra elområden. Indelningen i elområden kommer att vara densamma före och efter en eventuell ytterligare samredovisning. Grossistpriset på el kommer därmed inte att påverkas av om kravet på geografisk närhet tas bort och det räcker med att analysera tariffnivåerna före och efter reformen. De juridiska personer som fortfarande är uppdelade i flera redovisningsenheter är Ellevio AB, Eon Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB. Om nu kända möjliga samredovisningar med nuvarande ägarstruktur på koncernnivå skulle äga rum, skulle tarifferna ändras enligt tabell 10.2. Detta gäller under

förutsättning att nivån på intäktsramen, liksom antalet nätkunder, är oförändrade. Dessutom antar vi att nätföretagen utnyttjar sina intäktsramar fullt ut.

Ellevios nätkunder får relativt stora tariffändringar till följd av den samredovisning mellan Nynäshamn, södra Norrland och Dalarna, västra Svealand, Vallentuna och Stockholm inkl. Ekerö som trädde i kraft från och med den 1 januari 2018. Enligt vår beräkning skulle ytterligare samredovisning mellan de två återstående redovisningsområdena på marginalen leda till en relativt liten ökning för kunderna i mellersta Sverige (207 kronor per år). Anledningen till den marginella ökningen är att det per abonnent relativt kostsamma landsbygdsnätet på Västkusten slås ut på ett stort antal abonnenter i mellersta Sverige. För en genomsnittlig kund i Ellevios nät på Västkusten skulle ytterligare samredovisning innebära att avgiften sänks med 1 367 kronor per år.

Eon Elnät Stockholm AB omfattar norra Stockholms förortskommuner samt Enköping. Om Eon Elnät Stockholm AB skulle fusioneras med Eon Energidistribution AB kommer Eon Energidistribution AB att ha tre redovisningsområden (om inte nätmyndigheten beslutar om att några av dessa ska samredovisas):

- Eon Syd och mellersta (glesbygdsnät)
- Eon Nord (glesbygdsnät)
- Eon Stockholm inkl. Enköping (blandad bebyggelse).

En ytterligare samredovisning mellan Eons tre redovisningsenheter skulle innebära en minskning med 99 respektive 1 598 kronor per år för en genomsnittlig nätkund i område Syd respektive Nord. Kunderna i Stockholm får en ökning med 1 715 kronor per år.

En samredovisning av Vattenfalls två redovisningsområden skulle i genomsnitt innebära en höjning med 290 kronor per år för nätkunderna i område Syd och en sänkning med 1 950 kronor för område Norr.

För att få en känsla för storheter kan effekterna av en ökad samredovisning sättas i relation till andra faktorer som bestämmer nät-tariffens nivå. Beräkningar från Ei visar att om till exempel kalkylräntan ändras med en procentenhet så förändras tarifferna med i genomsnitt 4 procent, vilket för en genomsnittlig svensk nätkund motsvarar cirka 280 kronor per år.

Tabell 10.2 Konsekvenser för nättariffens nivå vid en ökad samredovisning
Intäktsram per redovisningsområde 2017

Företag	Geografiskt område	Antal abonnemang	Intäktsram per abonnemang	Förändring
Ellevio AB				
REL03008	Mellersta Sverige	826 366	5 127	207
REL00509	Västkusten	124 888	6 700	-1 367
Sam		951 254	5 333	
Eon Energidistr. AB				
REL00615	Syd och mellersta	812 178	6 797	-99
REL00957	Nord	85 993	8 295	-1 598
REL00571	Stockholm	127 121	4 983	1 715
Sam		1 025 292	6 698	
Vattenfall Eldistr. AB				
REL00572	Lokalnät Norr	115 164	8 406	-1 950
REL00909	Lokalnät Syd	773 955	6 165	290
Sam		889 119	6 455	

Källa: Ei.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

17 §

I *första stycket* har språkliga ändringar gjorts.

Av *andra stycket* framgår att beslutande myndighet i koncessionsärenden, det vill säga nätmyndigheten eller regeringen, kan begränsa ett medgivande om att ledningsrättsförfarandet får inledas till att endast avse vissa delar av förrättningen. Syftet är att möjliggöra att nätmyndigheten beviljar medgivande i betydligt fler fall än som hittills varit fallet. Denna hantering bör på ett effektivt sätt kunna samordnas med handläggningen av de berörda koncessionsansökningarna. Exempel på ett moment som kan påbörjas är arkivutredning i syfte att utreda sakägarkretsen. För att kunna göra detta måste utkast till förrättningskarta kunna tas fram. Ett utkast till beskrivning måste kunna utarbetas, eftersom det av beskrivningen framgår vilka befogenheter som gäller för ledningen (till exempel ledningsgatans bredd), vilket i sin tur avgränsar kretsen av berörda fastigheter. Även föreskrifter som följer med ledningsbeslutet påverkar sakägarkretsen. Vid behov bör även fastighetsbestämning kunna utföras. Eftersom förutsättningarna kan förändras kan det även bli aktuellt för nätmyndigheten att utöka sitt medgivande efter hand.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.3.

11.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

1 kap. Inledande bestämmelser

4 §

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande om att endast innehavare av nätkoncession kan bedriva nätverksamhet. Ändringen motsvarar förslaget till elmarknadslag i denna del.

Andra stycket, som är nytt, innehåller ett undantag. Bestämmelsen innebär att en innehavare av nätkoncession som endast överför el för egen räkning till eller från sina anläggningar inte anses bedriva nätverksamhet. Därmed omfattas inte heller den koncessionerade ledningen av regleringen i ellagen. Det innebär att till exempel en industri eller en serverhall som endast har en koncessionerad ledning för eget uttag från regionnätet inte behöver ha någon intäktsram eller att en vindkraftsproducent kan ha en koncessionspliktig anslutningsledning för inmatning till regionnätet i produktionsbolaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

4 b §

Av paragrafen, som är ny, framgår att ett nätföretag är den som bedriver nätverksamhet. Ändringen i 4 § innebär att endast innehavare av nätkoncession som överför el för annans räkning anses bedriva nätverksamhet. Således är det endast dessa företag som är nätföretag i ellagens mening.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

2 kap. Nätkoncession m.m.

1 §

Ändringen innebär ett förtydligande av förbudet mot att börja bygga en ledning innan nätkoncession har meddelats. Förtydligandet avser att undersökningar och arbeten som enbart sker för att definiera var och hur ledningen ska byggas eller undersöka vilken påverkan det får på miljön inte strider mot förbudet att börja bygga. I markundersökningen får anses ingå att nätföretaget tar ner träd för att till exempel

ta sig till en stolpplats och göra en markundersökning där, under förutsättning att skada så långt som möjligt undviks. Sådana undersökningar kan ske med stöd av en överenskommelse med berörda markägare eller genom beslut av länsstyrelse enligt förslaget till ny bestämmelse i 2 kap. 27 §. Det bör förtydligas att det i många fall inte krävs något tillstånd för att enbart beträda mark. En överenskommelse eller tillstånd tydliggör dock avsikten och vilka åtgärder som får vidtas.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.2.

2 §

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att även en lägsta tillåtna spänning får bestämmas för en nätkoncession för område. Till skillnad från kravet på en högsta tillåtna spänning är således detta en möjlighet. Ändringen möjliggör nätkoncessioner för område i olika lager efter spänningsnivå, vilket i sin tur gör det möjligt att vissa regionnätsledningar kan byggas och användas med stöd av nätkoncession för område. Ett koncessionsområde som endast har en högsta tillåtna spänning benämns lokalnätsområde, medan ett område som har såväl en högsta som en lägsta spänning benämns regionnätsområde. Det spänningsmässigt överliggande koncessionsområdet behöver inte ha samma gränser och innehavare som det underliggande. Däremot får de enligt 2 kap. 9 § inte spänningsmässigt överlappa varandra. Spänningsnivån måste enligt 2 kap. 2 § *andra stycket* vara densamma för hela koncessionsområdet, men det finns inget hinder mot att skilja den högsta tillåtna spänningen mellan olika tekniker, till exempel högre för markkabel än för luftledning.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges fem faktorer som särskilt ska beaktas när en högsta, eller en högsta och en lägsta spänning ska bestämmas för ledningsnätet. Fyra faktorer är desamma som, enligt *andra stycket*, i dag särskilt ska beaktas när en högsta spänning ska bestämmas. Faktorerna är den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet, inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av nätets säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad av nätets konsekvenser för berörda kunder. Den femte faktorn är konsekvenser för berörda nätföretag. Beträffande den spänning som kan förutses behövas för att driva ledningsnätet så bör en nätkoncession för ett regionnätsområde endast meddelas om sökanden

redan har ett utbyggt nät i inom det sökta spänningsintervallet. För att säkerställa en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad av nätet måste nätmyndigheten beakta att flera nätföretag kan ha relativt utbyggda regionnät inom samma område. Det skulle i det fallet innebära en avsevärd fördel att bevilja nätkoncession för område för ett av dessa företag. Konsekvenser för berörda nätföretag tar främst sikte på de lokalnätsföretag som påverkas om ett regionnätsområde bildas. Nätmyndigheten måste i beslutet ta hänsyn till berörda lokalnätsföretags behov av att bygga nät på högre spänningsnivåer. Lokalnätsföretagen kan också ha intresse av att själva ansöka om nätkoncession för regionnätsområde.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

4 §

I *första stycket* införs ett bemyndigande med innebörden att regeringen kan delegera till nätmyndigheten att meddela föreskrifter om generella undantag från kravet på nätkoncession och förbudet mot att börja bygga vissa slag av ledningar eller stationer.

Andra stycket får en ny lydelse. I en föreskrift som meddelas med stöd av första stycket får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten föreskriva att vissa bestämmelser i ellagen med tillhörande föreskrifter (förordningar och myndighetsföreskrifter) ska vara tillämpliga. Bestämmelsen innebär att även vissa icke koncessionspliktiga ledningar kan omfattas av hela eller delar av regleringen. Så kan vara fallet när det följer av EU-rätten eller när behov av reglering annars anses befogat, till exempel med hänsyn till konsumentskydd eller elmarknadens funktion. Av normhierarkin följer att tillämpligheten inte bör regleras om det redan framgår av en överordnad författning att en viss bestämmelse ska tillämpas och hur detta ska ske.

Nuvarande andra och tredje styckena, som reglerar möjligheten för nätmyndigheten att lämna ett bindande besked, tas bort. Denna möjlighet bedöms som överflödigt om nätmyndigheten själv får föreskriva om undantag från kravet på nätkoncession och med hänsyn till den utökade dispensmöjligheten i 4 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.1, 4.3.3 och 4.4.1.

4 a §

Första stycket ändras på flera sätt. Det införs ett krav på särskilda skäl för att nätmyndigheten i ett enskilt fall ska få medge undantag från kravet på nätkoncession. Vidare införs en bestämmelse om att undantagets inverkan på elmarknadens funktion särskilt ska beaktas. Begränsningen till att undantag endast kan avse ledningar som var i bruk den 1 januari 1998 tas däremot bort. Bestämmelsen om tidsbegränsning ändras och flytta till andra stycket. Förändringarna innebär att bestämmelsen får ett vidare tillämpningsområde än hittills. Tillämpningen bör dock endast ske när behovet är påkallat. Exempel på sådana situationer är när en övergångstid är nödvändig för att konvertera ett tidigare icke koncessionspliktigt nät, till exempel ett industriområde eller ett regemente, till nya användningsområden och när kravet på nätkoncession förefaller orimligt med hänsyn till teknik, kostnad, säkerhet och en rationell nätutbyggnad, till exempel en kort ledning till en pump med låg förbrukning som är belägen på en intilliggande fastighet. Det kan också vara ett pilotprojekt med syfte att främja utvecklingen av nya affärsmodeller och ny teknik inom energiområdet, såsom småskalig elproduktion och smarta elnät.

Om nätmyndigheten finner att ledningen som ansökan avser redan omfattas av undantag från koncessionsplikt kan någon dispens inte meddelas. Dispensansökan ska i det fallet avvisas.

Av *andra stycket* framgår att undantag från koncessionsplikt kan avse en bestämd tid och att denna tid kan förlängas. Dagens obligatoriska tidsbegränsning tas således bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.2.

5 a §

I paragrafen, som är ny, reglerar frågan om verkställighet.

Av *första stycket* framgår att nätmyndigheten får besluta att ett beslut om nätkoncession för linje får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Motsvarande gäller även beslut om att få bygga en ledning innan nätkoncession har meddelats eller att få bygga en transformator- eller kopplingsstation utan att nätkoncession har meddelats för minst en av de nya ledningarna.

Av *andra stycket* framgår förutsättningarna för att fatta ett beslut om verkställighet. Beslutet som får verkställas får endast avse åtgärder

av mindre omfattning som har begränsad påverkan på motstående intressen. Syftet är att bestämmelsen endast ska användas vid mindre åtgärder när risken för överklagande är obefintlig och det endast innebär en fördröjning att invänta att beslutet vinner laga kraft. Detta innebär samtidigt att inhibition bör meddelas om ett beslut om verkställighet överklagas.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen prövar frågor om verkställighet om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.4.

5 b §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om hur beslut om nätkoncession enligt ellagen förhåller sig till miljöbalken.

Av *första stycket* framgår i vilka fall förbud inte får meddelas med stöd av miljöbalken mot en ledning som byggs och används med stöd av nätkoncession för linje. Ett sådant förbud får inte meddelas om ledningen används med en spänning om minst 130 kilovolt, det vill säga ledningar som ingår i transmissionsnätet och de högre spänningsnivåerna i regionnäten. Ledningar, som med stöd av nätkoncession för linje används med en spänning om minst 130 kilovolt, ska inte med stöd av miljöbalken få förbjudas avseende den funktion, i den sträckning eller i det huvudsakliga utförande som anges i koncessionsbeslutet. Till exempel skulle ett beslut om att ersätta luftledning med markkabel kunna betraktas som ett förbud i detta sammanhang. Även ett föreläggande om att begränsa strömlaster för att begränsa magnetfältet kan begränsa användningen på ett sådant sätt att det inte finns några andra alternativ än att bygga om ledningen. Däremot ska bestämmelsen inte hindra åtgärder av mindre ingripande karaktär, till exempel omplacering av faslinor.

I *andra stycket* finns en kompletterande bestämmelse för att skydd mot förbud enligt miljöbalken ska gälla övriga ledningar för vilka regeringen har att meddelat nätkoncession. Bestämmelsen avser de fall Försvarsmakten har begärt att regeringen ska fatta beslut om nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 6,3.1.

7 §

I paragrafen görs ett tillägg så att den endast avser lokalnätsområden. Regionnätsområden omfattas således inte av skyddet enligt bestämmelsen. Det innebär att inga särskilda skäl krävs för att andra nätföretag ska få bygga och använda ledningar inom ett regionnätsområde. Sådana ledningar måste dock uppfylla kravet på lämplighet enligt 6 §, det vill säga de får inte vara samhällsekonomiskt olönsamma.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

7 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att en innehavare av en nätkoncession för lokalnätsområde får låta andra nätföretag bygga och använda ledningar inom området.

Av *första stycket* framgår att en innehavare av en nätkoncession för ett lokalnätsområde får låta andra nätföretag bygga och använda ledningar inom området och områdets högsta spänning. En tänkbar situation är när det nätföretag som har ett angränsande lokalnätsområde måste gå in en kort sträcka på det andra nätföretagets område för att ansluta till en station. I dag krävs nätkoncession för linje för den ledningen även om ledningen är inom högsta tillåtna spänning för den berörda nätkoncessionen för område. Ett medgivande får endast ges till nätföretag, det vill säga innehavare av nätkoncession som överför el för annans räkning.

Av *andra stycket* framgår att det nätföretag som får medgivande att bygga och använda ledningar inom ett annat nätföretags nätkoncession för område ska anses använda dessa ledningar med stöd av nätkoncession för område. Dessa ledningar omfattas inte av nätföretagets nätkoncession för område, eftersom de är belägna utanför området, och omfattas inte heller av nätkoncession för linje. Samtidigt är regleringen i övrigt kopplad till att ett nätföretags ledningar byggs och används med stöd av nätkoncession. En särskild bestämmelse om att dessa ledningar ska anses vara koncessionerade är således nödvändig. Bestämmelser om dessa ledningar ska redovisas som lokalnät eller regionnät finns i 3 kap. 3 b § andra stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.3.

9 §

I paragrafen görs ett förtydligande med anledning av förslaget om att nätkoncessioner för område även kan avse regionnät. Nätkoncessioner för regionnätsområden lär regelmässigt helt eller delvis geografiskt sammanfalla med nätkoncessioner för lokalnätsområden. Förtydligandet innebär att nätkoncession inte får meddelas för ett område som på samma spänningsnivå helt eller delvis sammanfaller geografiskt med ett annat koncessionsområde.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

15 b §

I *tredje stycket*, som är nytt, finns bestämmelser om när omprövning av en nätkoncession för linje kan ske innan fyrtio år har gått sedan beslutet meddelades. Detta kan ske när en del av en tekniskt och funktionellt sett sammanhållen ledning har fått en egen nätkoncession för linje. Sådana situationer har uppstått vid ombyggnationer eller ändrade ledningssträckningar, eftersom hittillsvarande regelverk inte har möjliggjort ändring av den ursprungliga nätkoncessionen för linje. Effekten blir att när nätkoncessionen för huvuddelen av ledningen kan omprövas återstår fortfarande flera år av skyddstiden för delsträckor, som tekniskt och funktionellt inte är självständiga anläggningar. För att kunna ompröva tillståndet för hela anläggningen samlat måste även dessa delsträckor kunna omfattas av omprövningen.

Efter omprövningen får lämpligen hela den omprövade ledningen en gemensam nätkoncession för linje. Den nätkoncessionen kommer att ha en ny skyddstid på fyrtio år innan den kan omprövas.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

Ändring och justering av nätkoncession

15 l §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ändring av en nätkoncession för linje.

Av *första stycket* framgår att en nätkoncessionshavare får ansöka om att helt eller delvis ändra en nätkoncession i fråga om ledningens sträckning, utförande eller tillåten spänning. Enligt hittillsvarande

regelverk har en fullständig koncessionsansökan krävts för den sträcka som berörs av ändringen. Förutom att detta har lett till en mer omfattande prövning har en följd blivit att den ändrade sträckningen har fått en egen nätkoncession med en egen skyddstid för omprövning. Bestämmelsen underlättar därför såväl den praktiska som den administrativa hanteringen. En ansökan om ändring av en nätkoncession bör dock hanteras på samma sätt som en ansökan om ny nätkoncession eller en ansökan om omprövning i den eller de frågor som ska prövas. Ett exempel är att utreda effekterna på miljö och markintrång av en spänningshöjning.

Av *andra stycket* framgår att regeringen prövar frågor om ändring av nätkoncession om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

15 m §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om prövningen av en ansökan om ändring av en nätkoncession för linje.

Enligt *första stycket första punkten* ska prövningen avse att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Detta är enligt 6 § en förutsättning för att nätkoncession ska meddelas.

Av *första stycket andra punkten* följer att prövningen även ska avse att ändringen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser med undantag för sådana mindre avvikelser som anges i 8 §.

Av *andra stycket* framgår att samma bestämmelser om miljöprövning och miljökonsekvensbeskrivning gäller i ett ändringsärende som vid prövning av en nätkoncession.

Av *tredje stycket* följer att nätkoncessionen vid en ändring får förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

15 n §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om justering av en nät-koncession för linje.

Av *första stycket* framgår att en nätkoncessionshavare får ansöka om att justera en nätkoncession i fråga om ledningens sträckning eller utförande. En förutsättning för justering är att justeringen inte påverkar ledningens huvudsakliga sträckning eller funktion. Enligt hittillsvarande regelverk har en fullständig koncessionsansökan krävts för den sträcka som berörs av justeringen. Förutom att detta har lett till en betydligt mer omfattande prövning har en följd blivit att den justerade sträckningen har fått en egen nätkoncession med en egen skyddstid för omprövning. Bestämmelsen underlättar därför såväl den praktiska som den administrativa hanteringen. Exempel på tänkbara åtgärder som kan hanteras som en justering är dimensioner på ledare, justeringar i sidled eller val av förläggningsmetod efter detaljprojektering, en kort förlängning av sträckningen samt ändringar som innebär mindre miljöpåverkan än vad nätkoncessionen anger.

Av *andra stycket* framgår att en nätkoncession endast får justeras om samtliga berörda markägare har lämnat sitt medgivande och nödvändig miljöhänsyn har tagits. Detta är den stora skillnaden mot ändring av en nätkoncession, där nätmyndigheten gör en prövning och kan gå emot enskilda intressen. Justering är avsedd för de fall när även förfarandet med ändring förefaller onödigt omfattande. Ett sådant fall är när en ledning flyttas på egen mark, till exempel för att ansluta en ny station. Ett annat fall är när detaljprojekteringen leder till en överenskommelse med berörd markägare om en något justerad sträckning. I de flesta fall torde den ändrade miljöpåverkan jämfört med koncessionsansökan vara obetydlig, men att nödvändig miljöhänsyn har tagits ska vara dokumenterat i ansökan om justering av nätkoncession. Det kan till exempel vara att länsstyrelsen har beviljat nödvändiga tillstånd.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen prövar frågor om justering av nätkoncession om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

*Sammanläggning och delning av nätkoncession**15 o §*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om sammanläggning av nätkoncessioner.

I *första stycket* regleras att flera nätkoncessioner av samma slag (linje eller område) kan sammanläggas till en nätkoncession efter ansökan av nätkoncessionshavaren. Förutsättningarna för att kunna sammanlägga nätkoncessioner är att de har samma högsta och lägsta tillåtna spänning, redovisas samlat samt tekniskt och funktionellt ingår i samma ledning eller ledningsnät. Detta får anses innebära att ledningar som används med stöd av nätkoncession för linje ska vara sammankopplade och att nätkoncessioner för område ska vara geografiskt sammanhållna för att en sammanläggning ska kunna ske. Hittills har regler om sammanläggning saknats.

Av *andra stycket* framgår när omprövning av en nätkoncession för linje kan ske efter att sammanläggning har skett. De nätkoncessioner som sammanläggs kan ha olika långa skyddstider. Sammanläggningen innebär att hela den nya nätkoncessionen för linje kan omprövas när en av de ingående nätkoncessionerna hade kunnat omprövas. Den kortaste kvarvarande skyddstiden blir således styrande för när omprövning av den sammanlagda nätkoncessionen kan ske. Eftersom skyddstiden kan påverkas är det motiverat att endast nätkoncessionshavaren kan ansöka om sammanläggning.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen prövar frågor om sammanläggning av nätkoncessioner om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2.

15 p §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om delning av nätkoncessioner för linje.

I *första stycket* regleras att en nätkoncession för linje kan delas upp i flera nätkoncessioner efter ansökan av nätkoncessionshavaren. Förutsättningarna för att kunna dela upp en nätkoncession är att var och en av de nya enheterna tekniskt och funktionellt utgör en lämp-

lig enhet. Hittills har regler om delning saknats. Det finns i dag nätkoncessioner för linje som är väldigt omfattande och som avser flera tekniska enheter. En möjlighet till delning kommer att underlätta möjligheterna till en ändamålsenlig omprövning, eftersom omprövningen efter delning endast behöver avse den ledning som föranlett omprövningen. En delning påverkar inte skyddstiden.

Av *andra stycket* framgår att regeringen prövar frågor om delning av nätkoncessioner om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2.

16 §

I *första stycket* har ett tillägg gjorts så att en överlåtelse även kan avse en del av en nätkoncession. Hittills har delöverlåtelse hanterats olika för nätkoncessioner för linje respektive område. Även om regler har saknats har delöverlåtelse av nätkoncessioner för linje godkänts av nätmyndigheten. Däremot har inte delöverlåtelser av nätkoncessioner för område varit möjliga. Detta har bland annat berott på att det har funnits regler om att ändring av gränserna för en nätkoncession för område var tillåtna. Motsatsvis följde då att större delöverlåtelser än vad som var möjligt enligt reglerna om ändring av gränserna inte var möjliga. Reglerna om ändring av gränserna tas följaktligen bort i och med att den nya bestämmelsen införs.

I *andra stycket* har en följdändring gjorts så att reglerna även gäller vid en delöverlåtelse.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2.

16 a §

I *tredje stycket* tas kravet på särskilda skäl bort för att nätmyndigheten ska kunna bevilja förlängd färdigställandetid av en koncessionerad ledning. Syftet är att i ökad utsträckning kunna bevilja förlängd färdigställandetid. Om förlängd färdigställandetid ska beviljas fler än en gång finns kravet på särskilda skäl kvar.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.7.2.

18 §

I *första stycket andra och tredje punkterna* görs språkliga anpassningar.

Av *första stycket fjärde punkten*, som är ny, framgår att en nätkoncession kan återkallas om nätkoncessionen inte längre behövs. Den situation som avses är när själva tillståndet inte längre behövs, men väl ledningen som tillståndet avser. Situationen att en nätkoncession inte längre behövs fast ledningen fortfarande behövs kan uppkomma av olika anledningar. Den ena är om ledningen upphör att vara koncessionspliktig, till exempel genom ändrad användning eller nya regler. Den andra är om en ledning som används med stöd av nätkoncession för linje även kan användas med stöd av nätkoncession för område, till exempel genom att innehavaren av nätkoncessionen för linje förvärvar nätkoncessionen för området eller om högsta tillåtna spänning för nätkoncessionen för området höjs. I båda dessa fall blir nätkoncessionen för linje överflödigt. Vidare skulle undantaget från koncessionsplikt eller möjligheten att bygga och använda ledningen med stöd av nätkoncession för område utgöra hinder mot att meddela ett nytt beslut om nätkoncession för linje.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.3.

18 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om återkallelse av ett medgivande om undantag från kravet på nätkoncession.

Av *första stycket* framgår att ett medgivande om undantag från kravet på nätkoncession får återkallas helt eller delvis om förutsättningarna för medgivandet väsentligen har förändrats. Bestämmelsen införs eftersom sådana medgivanden ska kunna meddelas utan begränsning i tiden. Ett tidsbegränsat medgivande kan dock inte återkallas. I det fallet har ledningshavaren rätt till undantaget under tiden som beslutet gäller.

Av *andra stycket* framgår att regeringen prövar frågor om återkallelse av medgivande om undantag från kravet på nätkoncession om ärendet avser en utlandsförbindelse. I de fallen är det regeringen som meddelar nätkoncession.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.2.

19 §

I *andra och tredje styckena* görs språkliga anpassningar.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att bestämmelserna om återställningsåtgärder i första till tredje styckena även ska tillämpas om en ledning upphör att användas helt eller delvis, till följd av ett beslut om ändring eller justering av en nätkoncession. En ändring eller justering kan innebära att en del av en befintlig ledning raseras. Nätkoncessionen behöver inte återkallas, men fastställelse av återställningsåtgärder behövs för den del av ledningen som raseras.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.1.

Tillträde till mark för undersökning

27 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att länsstyrelsen får lämna tillstånd till marktillträde (undersökningstillstånd) för den som avser att bygga en elektrisk starkströmsledning med stöd av nätkoncession.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsens tillstånd avse rätt att få tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön. I det får även anses ingå till exempel inventeringar av kultur- och miljövården. Rätten kan ges till den som vill bygga ledningen och av denne anlita ombud. Den som avser att bygga ledningen ska underrätta fastighetsägaren om beräknad tidpunkt för tillträde. För att länsstyrelsen ska ge tillstånd bör den som ansöker om marktillträde kunna presentera ett underlag som dels styrker planerna på att faktiskt genomföra projektet, dels behovet av marktillträde.

I *andra stycket* finns bestämmelser med vissa begränsningar av tillståndet till marktillträde. Tillståndet kan omfatta rätt att ta ner träd för att ta sig till ledningsplats och för att kunna markundersöka. I en trädgård, park eller liknande plantering får dock träd eller buskar inte skadas eller fällas utan fastighetsägarens samtycke. Även i övrigt ska skada så långt möjligt undvikas.

Enligt *tredje stycket* ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra ett beslut enligt första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

28 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ersättning och säkerhet vid marktillträde enligt 27 §.

Enligt *första stycket* ska expropriationslagen (1972:719) tillämpas i mål om ersättning enligt 27 §.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen får kräva att den som ska utföra undersökningen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan arbetet påbörjas. Om säkerhet ställs får länsstyrelsen förordna att arbetena får påbörjas även om beslutet om tillträde överklagas.

Enligt *tredje stycket* behöver staten, kommun, landsting och kommunalförbund inte ställa säkerhet. Det innebär att Affärsverket svenska kraftnät, i egenskap av statligt affärsverk, omfattas av undantaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

3 kap. Nätverksamhet m.m.

1 §

I *första stycket* görs språkliga justeringar för att anpassa terminologin till övriga förslag.

I *andra stycket*, som är nytt, införs ett funktionskrav på driften av ett elnät. Nätföretaget blir ansvarigt för att den löpande driften av dess elnät sker från Sverige. Skälet är att kontrollen över det svenska elsystemet hela tiden och i sin helhet ska ske från Sverige. Med driften avses övervakning och styrning av anläggningen och dess ingående delar. Styrningen omfattar alla arbeten och kopplingar som kan göras på anläggningen och dess delar. I driften ingår även att utfärda arbetsorder och driftorder.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.3.

3 §

I *första stycket* tas kravet på geografisk närhet bort. Det innebär att nätmyndigheten ska besluta att ett nätföretags nätkoncessioner för lokalnätsområden ska redovisas samlat om de inte sammantaget utgör en för nätverksamhet olämplig enhet. Bestämmelsen gäller således inte regionnätsområden. Vidare gäller bestämmelsen precis som tidigare endast för nätkoncessioner som innehas av samma juridiska person.

Nätkoncessioner som innehas av olika juridiska personer inom samma koncern kan således aldrig redovisas samlat. Innebörden av begreppet ”olämplig enhet” är detsamma som tidigare, nämligen att områdena sammantagna inte innefattar en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsområden, områden där en samlad redovisning kan leda till mycket drastiska tariffhöjningar i ett eller flera av de berörda områdena och områden där en samlad redovisning kan leda till en olämplig balans mellan olika typer av kunder.

I *andra stycket*, som anger när nätmyndigheten ska fatta beslut om samlad redovisning, sker anpassningar till övriga förslag. Möjligheten till att ändra gränserna för en nätkoncession för område tas bort, medan en överlåtelse av en nätkoncession härnäst kan ske helt eller delvis.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2 och 7.2.

3 a §

Första och andra styckena ändras så att det framgår att bestämmelserna avser nätkoncessioner för lokalnätsområden.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att redovisningen av ett nätföretags regionnätverksamhet även ska omfatta vissa ledningar som nätföretaget använder med stöd av en nätkoncession för lokalnätso område. Det avser ledningar som nätföretaget kan bygga och använda med stöd av nätkoncession för lokalnätso område, men som har regionnätfunktion. Problemet uppstår endast om ett nätföretag redovisar såväl lokalnätverksamhet som regionnätverksamhet. Nätföretaget är förhindrat att få nätkoncession för linje för dessa ledningar, eftersom de kan byggas och användas med stöd av nätkoncession för område. Enligt hittillsvarande regler har nätföretaget varit skyldigt att redovisa ledningarna tillsammans med sin lokalnätverksamhet, även om ledningarna haft en tydlig regionnätfunktion.

Om ett nätföretags regionnätverksamhet även omfattar ledningar som nätföretaget använder med stöd av en nätkoncession för lokalnätso område ska dessa ledningar ingå i intäktsramen för nätföretagets regionnätverksamhet. Det måste tydligt framgå av nätföretagets redovisning till nätmyndigheten vilka ledningar som redovisas som regionnät men som används med stöd av nätkoncession för lokalnätso område.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.2.

3 b §

Av paragrafen, som är ny, framgår hur vissa ledningar ska redovisas.

I *första stycket* finns bestämmelser om hur en ledning som byggs med stöd av en nätkoncession för regionnätsområde ska redovisas. En sådan ledning ska redovisas tillsammans med nätföretagets regionnätsverksamhet.

I *andra stycket* finns bestämmelser om redovisning av en ledning som ett nätföretag får bygga och använda med stöd av ett annat nätföretags nätkoncession för område. En sådan redovisning ska ske utifrån ledningens funktion som lokalnäts- eller regionnätsledning. Nätföretaget som fått medgivandet ska inom sex månader från medgivandet meddela nätmyndigheten hur ledningen ska redovisas.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1 och 5.4.3.

6 §

Första stycket ändras så att anslutningsskyldigheten endast avser nätföretag. Koncessionshavare som inte överför el för annans räkning omfattas således inte längre av anslutningsskyldigheten. Så kan vara fallet med en ledning som innehas av en industri för anslutning direkt i en regionnätsstation eller en motsvarande ledning för inmatning från en vindkraftpark.

I *andra stycket* har språkliga justeringar gjorts.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

7 §

Första stycket ändras så att anslutningsskyldigheten endast avser nätföretag. Koncessionshavare som inte överför el för annans räkning omfattas således inte längre av anslutningsskyldigheten. Denna situation lär i praktiken aldrig aktualiseras i fråga om nätkoncession för område. Ändringen lär därmed inte få några effekter för nätföretag med nätkoncession för område.

I *andra stycket* har språkliga justeringar gjorts.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

8 §

Paragrafen ändras så att om någon vill ansluta till en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje eller regionnätsområde i stället för till ett lokalnätsområde, får den som har nätkoncessionen för linje eller regionnätsområde göra anslutningen endast efter medgivande av den som har nätkoncession för lokalnätsområdet. Regionnätsområden omfattas således inte av skyddet enligt bestämmelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

9 §

I paragrafen har språkliga justeringar och anpassning av terminologin gjorts så att bestämmelserna endast avser nätföretag.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

4 kap. Nättariffer

3 §

Första stycket ändras så att det endast avser nätkoncessioner för lokalnätsområde.

I *andra stycket*, som är nytt, finns bestämmelser om hur nätkoncessioner för regionnätsområde ska tariffsättas. Sådana områden ska omfattas av samma regler som regionnätet i övrigt.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

5 §

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att regionnätverksamhet enligt förslaget kan bedrivas med stöd av såväl nätkoncession för linje som område.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.1.

5 kap. Intäktsram för nätverksamhet

33 §

I *första stycket* görs en följdändring till förslaget om att en överlåtelse av en nätkoncession kan ske helt eller delvis. Samtidigt tas de särskilda bestämmelserna om fördelning av intäktsramar vid ändring av koncessionsgränser bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.2.

13 kap. Övriga bestämmelser

5 §

I *första stycket* görs följdändringar efter övriga förslag.

I *tredje stycket*, som är nytt, finns bestämmelser om hur länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 27 § om tillåtelse till marktillträde kan överklagas. Ett sådant beslut kan överklagas till regeringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.1.

9 §

I *första stycket*, som handlar om vissa miljöorganisationers rätt att överklaga koncessionsbeslut, tas begränsningen till luftledningar med en viss spänning och en viss längd bort. De organisationer som avses kan härnäst således överklaga koncessionsbeslut som avser även övriga ledningar. En följdändring görs även eftersom möjligheten att meddela bindande besked enligt 2 kap. 4 § tas bort.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.3 och 6.3.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Första punkten reglerar att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2021. Tidpunkten är vald med hänsyn till genomförandet av EU:s nya elmarknadsdirektiv.

Andra punkten innehåller särskilda bestämmelser inför ikraftträdandet av de nya reglerna om samlad redovisning.

Av *andra punkten första stycket* framgår att nätföretag som lämnar flera redovisningar som avser nätkoncessioner för lokalnätsområden

ska före utgången av februari 2021 till nätmyndigheten anmäla hur nätföretaget anser att redovisning av områdena ska ske.

Av *andra punkten andra stycket* framgår att nätmyndigheten därefter ska besluta hur redovisningen av områdena ska ske. Om nätmyndigheten inte inom sex månader från det att anmälan kom in, fattat beslut i redovisningsfrågan ska redovisning ske i enlighet med nätföretagets anmälan. Nätmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Av *andra punkten tredje stycket* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tredje punkten fastställer att äldre beslut om samlad redovisning gäller till dess nätmyndigheten meddelat ett nytt beslut eller tidsfristen löpt ut samt ny redovisning ska påbörjas enligt 3 kap. 3 § tredje stycket.

Av *fjärde punkten* framgår att de nätkoncessioner som är meddelade för obegränsad tid med stöd av Kunglig stadga (1902 nr 137) om elektriska anläggningar för belysning eller arbetsutövning, upphör att gälla. De berörda ledningarna omfattas av undantag från kravet på nätkoncession i den utsträckning ledningarna inte används med stöd av nätkoncession för område. Överföring av el för annans räkning får äga rum på dessa ledningar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i kapitel 9.

11.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

2 kap. Rådighet över vatten m.m.

4 §

I paragrafen görs ett tillägg så att den som vill bedriva vattenverksamhet har för detta ändamål rådighet för vattenverksamhet som behövs för en elektrisk starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje fordras.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Rådighet kan följa av äganderätt till en fastighet, genom upplåtelse från fastighetsägaren, genom tvångsrätt där så är särskilt föreskrivet och i vissa speciella fall omedelbart av lagen. Eftersom en ledningsägare sällan äger de fastigheter där en ledning planeras måste rådighet

över vattnet förvärvas på annat sätt. I normalfallet sker detta genom en överenskommelse med berörda fastighetsägare.

I vissa fall är det inte möjligt att sluta någon sådan överenskommelse, till exempel om en fastighetsägare motsätter sig upplåtelse av rådighet eller att ägarförhållandena avseende berörda markområden är outredda.

Om nätföretaget inte får påbörja lantmäteriförrättning före koncessionsbeslut innebär det att nätföretaget inte kan söka miljödom förrän det finns en lagakraftvunnen nätkoncession och att lantmäteri-myndigheten har handlagt frågan. Risken finns också att nätföretaget inte får tillstånd för vattenverksamhet och då går nätkoncessionen inte att nyttja. En liknande situation uppstår om nätföretaget får tillstånd som inte är förenliga med nätkoncession eller ledningsrätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Björn Galant

Förslaget om regionnätsområden

Förslaget med regionnätsområden innebär i korthet att regionnät kan byggas under samma premisser som områdeskoncessionerade elledningar om de inte överstiger områdeskoncessionens högsta spänningsnivå. Eftersom ingen koncessionsansökan behöver göras så berörs inte Energimarknadsinspektionen (Ei) när en ledning byggs.

Regionnät är ett kraftigt ingrepp i naturen eftersom nätföretagen alltför ofta förordar luftledningar med breda ledningsgator som tar skog ur produktion och försvårar jordbruk. Därutöver skapas fysiska barriärer av ledningen som sådan, och ledningens elektromagnetiska strålning försvårar byggande och boende i en betydligt bredare zon än det inlösta ledningsområdet.

Historiskt sett har det samhällsekonomiska värdet av jord och skog och ovan nämnda hinder inte beräknats/beaktats när beslut om sträckning och teknik tas av nätföretagen. Men under de senaste 5–10 åren har Riksrevisionen, kommuner, länsstyrelser, riksdagsledamöter och dåvarande energiminister Ibrahim Baylan visat sådant intresse att Ei fick uppdraget att skriva en rapport i frågan.

Ei beaktar alltmer samhällsekonomiska aspekter i sitt koncessionsgranskande, detta tydliggjordes då Eon fick avslag på sin ansökan om att bygga luftledning över högproduktiv jordbruksmark i Skåne. Motiveringen var att samhällsvärdet av matproduktion på åkermarken över ledningens livslängd överträffade merkostnaden av att i stället gräva ner markkabel. Ei:s beslut fastställdes sedan i domstol.

Förslaget om regionnätsområden innebär att nätföretaget inhämtar de tillstånd som behövs enligt miljöbalken och söker frivillig överens-

kommelse med berörda markägare om marktillträde. Om inte överenskommelse kan nås så ansöker nätföretaget om ledningsrätt hos Lantmäteriet.

Min invändning mot förslaget är:

- Att regionnät byggs utan Ei:s granskande roll. Min uppfattning är att den samhällsekonomiska aspekten är särskilt viktig på lägre spänningsnivåer eftersom kabelalternativ och andra marksnåla lösningar då är både tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga.
- Berört nätföretag kan direkt använda tvångsinstitutet ledningsrätt, eftersom regionnätledningen byggs inom ramen för en gällande områdeskoncession.

Utredningens argument för förslaget är att:

- Det regionnät som byggs inte kan överstiga spänningsnivån för det områdeskoncessionerade nätet, och det nätet byggs ju redan i dag utan Ei:s inverkan. Så därmed borde inte intrången från dessa regionnätledningar bli mer omfattande än för lokalnätet.
- I ledningsrättsprocessen ingår lämplighetsprövning enligt 6 § ledningsrättslagen (1973:1144), så därigenom prövas ledningens allmänna lämplighet.

Jag delar inte utredningens bedömning. Jag anser inte att ovanstående argument är tillräckliga för att motivera ett genomförande av det förslaget. Jag stödjer bland annat mina argument på två rättsfall från hovrätten år 2012.

- Vattenfall (Boxholm) ansökte till Lantmäteriet för breddning av 20 kV ledning från 10–40 meter.
- Eon (Värnamo) ansökte till Lantmäteriet för breddning av 40 kV ledning från 24–35 meter.

I bägge dessa fall biföll Lantmäteriet nätföretagens begäran. Besluten överklagades dock och avgjordes slutligen i hovrätten som avslag Lantmäteriets beslut med argumentet att den träsäkring nätföretagen efterfrågade kunde uppnås på annat sätt som var mindre markpåverkande, exempelvis bättre skötsel av ledningsgatan eller markkabel. Hovrätten bedömde alltså att Lantmäteriets inte gjort en rimlig intresseavvägning och att lämplighetsprövningen inte höll måttet.

I domstolshandlingarna resonerar Vattenfall och Eon kraftfullt för att få utöka kalgatan till 40 respektive 35 meter med motivet att det blir en enklare och mer kostnadseffektiv skötsel, det vill säga mycket breda ledningsgator till förhållandevis låg spänningsnivå. Jag kan inte se att något hänt sedan 2012 som fått dessa stora nätföretag att ändra uppfattning i frågan.

En skillnad när det gäller Lantmäteriets handläggning jämfört med Ei är att lantmätare utför sitt arbete på olika platser i landet inom många olika frågor. Ei har en samlad enhet som arbetar med nätkoncessioner, vilket underlättar erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad för olika intresseavvägningar.

Samhällsekonomiska analyser

För att en elledning ska få byggas måste den uppfylla krav om allmän lämplighet och det måste finnas en proportionalitet mellan nyttan av elledningen och de besvär den åsamkar. Ei:s granskning syftar till att säkerställa att dessa krav uppfylls.

Mot bakgrund av detta behöver det bli naturligt att nätföretag redovisar hur de tänkt och analyserat för att komma fram till beslutet om att bygga en ledning. Det är helt enkelt berättigad information som Ei och de som drabbas av elnätutbyggnaden har rätt att få del av, till exempel:

- Kan utbyggnad undvikas genom att kunderna nedström sparar ström och/eller minska sina effektoppar?
- Är någon annan åtgärd möjlig, ex. batterilager, byte av faslinor med mera för att undvika elnätutbyggnad?
- Är det tekniskt möjligt att gräva ner markkabel? Om ja, till vilken kostnad?
- Vad kostar luftledning?
- Vilka samhällsekonomiska värden som exempelvis jord- och skogsbruksproduktion påverkas av luftledning respektive markkabel? Vad är dessa värda sett över ledningens livslängd? Hur påverkas dessa värden av olika stråk?

Min bedömning är att en vederhäftig samhällsekonomisk analys i många fall kommer kunna snabba på utbyggnaden, eftersom kommunikationen mellan Ei och nätföretag då kan underlättas.

Jag vill ge ett starkt stöd till det fortsatta arbetet för att samhällsekonomiska analyser ska föregå beslut om kraftledningsutbyggnad.

Särskilt yttrande av experterna Bengt Johansson och Ronald Liljegen

Inledning

Vi anser att de flesta förslagen som utredningen kommer med är bra och är väl genomtänkta och analyserade. Vi bedömer också att de förenklar och moderniserar koncessionsprövningen, vidare anser vi att det ger viss effekt även på den tid som ett ledningsprojekt generellt tar. Vi bedömer också att införandet av områdeskoncession för regionnät har potential att förkorta ledtiderna och minska administrationen för såväl berörda elnätsföretag som Energimarknadsinspektionen.

Vi anser att förslaget om rättskraft gentemot miljöbalken är väl avvägt.

Väl utbyggda och underhållna elnät är en förutsättning för att vi ska kunna möta den ständigt ökande efterfrågan på el till nya bostadsområden, från växande elintensiv industri och transportsektorn. Mot bakgrund de stora utmaningar som Sverige står inför på grund av kapacitetsbegränsningar i elnäten som är mer eller mindre akuta anser vi att ytterligare förändringar borde ha analyserats för att få ned tiden för den totala tillståndsprövningen. Utan snabba åtgärder som bidrar till att lösa problemet på både kort och lång sikt riskerar kapacitetsbristen att bli ett hinder för både tillväxt och klimatomställningen.

Därjämte har vi synpunkter på vissa av förslagen, vilket framgår nedan.

Förkortad tid för tillståndsprövning

Vi har vid ett flertal tillfällen påpekat för utredningen att det behövs mer genomgripande förändringar för att påtagligt förkorta tiderna för tillståndsprocesserna. I detta sammanhang vill vi nämna följande exempel:

- Domstolsprocessen: Utredningen har överhuvud taget inte närmare analyserat möjligheten att effektivisera domstolsprocessen, till exempel genom att möjliggöra till förtur, begränsa antalet tillfällen för yttrande.

- Lantmäteriprocessen: Det borde närmare analyserats om koncessionsmyndigheten, när det gäller nätkoncession för linje, även kunde hantera de uppgifter som Lantmäteriet utför. Detta eftersom koncessionsmyndigheten bestämmer den sträckning som ledningen ska gå i och genomför ett omfattande remissförfarande baserat på de samråd elnätsföretagen genomfört. Lantmäteriet har inte möjligheten att ändra den fastslagna sträckningen även om det normalt finns en vingelmån inom stråket. Inte heller har utredningen närmare analyserat tidsvinsten med att ge nätkoncessionerna för linje förtur om de behålls hos Lantmäteriet.
- Svenska kraftnät står inför omfattande ny och ombyggnader inom stora delar av norra och mellersta Sverige. I en sådan situation skulle det möjligen vara en tidsvinst att göra någon form av tillåtlighetsprövning på likartat sätt som finns i miljöbalken för lämpliga stråk som Svenska kraftnät i förväg kan utpeka. Genom detta borde resurser effektivt och snabbast kunna läggas på det alternativ som är acceptabelt både ur miljösynpunkt och ur elsystemets behov.

Utredningen har föreslagit att det ska göras ytterligare samhällsekonomiska bedömningar i samband med tillståndsprövning av transmissionsnät, det vill säga Svenska kraftnäts elnät. Vidare har utredningen i enlighet med Mark- och miljööverdomstolens beslut (M 2080-18) föreslagit att miljöorganisationerna ska ha talerätt mot beslut om beviljande av nätkoncession.

När man väger samman de förändringar som utredningen föreslår kommer den totala tidsåtgången för tillståndsprövning, enligt vår uppfattning, inte att påverkas i någon större utsträckning. Troligen inte en minskning med mer än ett år i genomsnitt, vilket torde vara väsentligt mindre än vad förväntningarna varit på utredningen.

Samhällsekonomisk bedömning avseende transmissionsnät

Som framgår ovan föreslår utredningen att koncessionsmyndigheten ska vidta mer genomgripande samhällsekonomiska bedömningar än som hitintills varit fallet. Utredningen synes föreslå även att göra bedömningar om en kabel är bättre än en luftledning eller andra alternativ, till exempel lager och/eller olika flexibilitetslösningar.

Vi bedömer att Svenska kraftnät är den part som bäst kan hantera den samhällsekonomiska bedömningen. Om staten anser att den samhällsekonomiska bedömningen inte är tillfredsställande bör detta stärkas via komplettering i regleringsbrev/instruktioner för Svenska kraftnät, till exempel genom att ange vad som ska beaktas och vid behov hur. Styrelsen för Svenska kraftnät har då att anpassa sig till dessa regler vid investeringsbeslut som kan följas upp av Riksrevisionen.

En annan möjlig lösning vilket är en betydligt bättre lösning ur ett helhetsperspektiv är att den samhällsekonomiska bedömningen utvecklas i de kommande nätutvecklingsplanerna. Vid prövning av varje enskild linjekoncession kommer inte en samlad samhällsekonomisk bedömning att kunna göras med rimlig insats. Svenska kraftnät har 264 nätkoncessioner för linje.

En annan viktig aspekt är hur säkerskyddslagen ska beaktas, en samhällsekonomisk bedömning kommer med automatik att avslöja eventuella svagheter på ett än mer tydligt sätt än i dag, vilket gör att handlingarna måste vara sekretessbelagda och måste hanteras av säkerhetsklassad personal.

Om koncessionsmyndigheten med hänsyn till den samhällsekonomiska bedömningen anser att ledningen inte behövs utan att behovet ska lösas på annat sätt så behöver frågan om vem som tar ansvar förtydligas. Om t.ex. ett större strömavbrott inträffar på grund av att den aktuella ledningen inte byggts med stora materiella och förmögenhetsmässiga konsekvenser som följd så behöver det tydliggöras vem som då är skadeståndsskyldig.

Anslutningsskyldighet – anslutningsledningar

Utredningen föreslår att koncessionspliktiga ledningar som inte har någon extern kund inte ska ha någon anslutningsskyldighet. Detta har motiverats med att förenkla för koncessionshavaren genom att denna inte behöver tillämpa ellagens regler enligt normalfallet. Vi anser att detta är ett klart avsteg från ellagens grundläggande krav på anslutningsskyldighet och kan leda till konkurrensnackdelar kan uppstå för nya aktörer som önskar ansluta sig till en sådan ledning. Dessa aktörer kan t.ex. vara vindkraftsexploator som är konkurrent till den koncern som innehar anslutningsledningen.

Vi anser att en bättre lösning är att anslutningsskyldigheten finns kvar men att Energimarknadsinspektionen bestämmer hur stor del av regleringen i ellagen som innehavaren av anslutningsledningen behöver tillämpa.

Icke koncessionspliktiga nät (IKN)

Utredningen föreslår att det införs ett nytt IKN för överföring av förnybar elproduktion m.m. Precis som utredningen delar vi uppfattningen att befrielse av energiskatten för småskalig elproduktion som inte matas in på det koncessionspliktiga nätet utgör den starkaste drivkraften för berörda aktörer att det införs nu föreslagen bestämmelse.

Vi anser att det bästa sättet vore att ändra energibeskattningsreglerna så att det för skattebefrielsen, för denna typ av produktion, inte blir avgörande vilken typ av nät som elen överförs på.

En annan möjlighet skulle vara att inom ramen för implementeringen i Sverige av ”Citizen Energy Communities” (CEC) hitta lösningar i nu aktuell fråga som inte innebär att onödiga elnätledningar byggs. Förslag till Införandet i Sverige av EU:s Clean Energy Package, ibland annat de delar där CEC ingår, utreds för närvarande av Energimarknadsinspektionen och utredningsförslaget ska lämnas över till regeringen senast den 29 november i år.

Vi anser därför att utredarens förslag bör anstå tills ovan angivna lösningar av någon anledning inte skulle gå att genomföra.

Särskilt yttrande av experten Helén Mårtensson

Inledning

Affärsverket svenska kraftnät har ett uttalat ansvar för att förvalta det svenska transmissionsnätet (stamnätet) på ett säkert, miljöanpassat och kostnadseffektivt sätt. För att kunna göra detta på ett så bra sätt som möjligt är det av stor vikt att lagstiftning och andra regelverk är ändamålsenliga. Utredningen har haft ett omfattande uppdrag och har lämnat många bra förslag som bidrar till en enklare tillståndshantering men vad avser transmissionsnätets planeringstid på 10–12 år ser jag inte att utredningens förslag sammantaget förkortar denna.

Transmissionsnätet behöver förstärkas i stora delar av Sverige. För att kunna överföra den mängd el som samhället önskar, för att bidra till att säkerställa klimatmålen och för att fortsatt ha ett person- och driftsäkert transmissionsnät så behöver nätet inte bara byggas ut utan det krävs också förnyelse av många ledningar och stationer innan de blir för gamla. Totalt sett rör det sig detta om hundratals mil ledningar de närmaste tjugo åren. För att kunna möta behoven behöver planeringstiden kortas.

Utredningen har förslag som kan leda till kortare tillståndsprocesser, till exempel förslag om tillträde till mark för undersökning, förtydligande om vad som får göras före koncession och att ledningsrätt oftare får inledas före lagakraftvunnen koncession. Där emot kommer bedömningen om hur samhällsekonomiska analyser ska göras att förlänga tiden med minst den tid som skulle kunna vinnas med de andra förslagen. Det kan till och med innebära att nödvändiga projekt inte blir av.

Vad gäller samhällsekonomiskt motiverade lönsamhetsbedömningar så menar jag att de analyser och metoder som Svenska kraftnät tillämpar och de förbättringar som har genomförts de senaste åren är tillräckliga för att säkerställa att endast nödvändiga ledningar byggs. Om åtgärderna inte skulle anses tillräckliga finns möjlighet för regeringen att i Svenska kraftnäts instruktion skärpa och/eller precisera Svenska kraftnäts uppdrag i relation till samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.

Utredningens förslag om att koncessionspliktiga ledningar som saknar externa kunder ska undantas från anslutningsplikt riskerar att reducera transmissionsnätets driftsäkerhet genom att detta kan ge många mindre anslutningar.

En lednings allmänna lämplighet och samhällsekonomiska bedömningar

Utredningens bedömning är att prövningen av en lednings allmänna lämplighet ska ske på ett tydligt underlag och i enlighet med tydliga och transparenta principer. Utredningen lämnar i denna del inget förslag till lagändring men hänvisar till förslagen i Energimarknadsinspektionens (Ei) rapport Ei R2018:06 vilket innebär att nätkoncession för stamledning endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam och att en lönsamhetsbedömning ska ingå i ansökan om nätkoncession. Rapporten och utredningens bedömning tycks innebära att prövningen av en anläggnings lämplighet ska förändras till en prövning av lönsamhet där nätmyndigheten bland annat ska ta ställning till alternativa åtgärder för att tillgodose behovet såsom alternativ till förstärkt överföringskapacitet och den mest lönsamma teknologin.

Sådana lönsamhetsbedömningar utgör en avgörande del av Svenska kraftnäts analyser inför beslut om investeringar i stamnätet. Det lämpar sig dock inte att göra dessa bedömningar inom ramen för prövningen av en koncession på det sätt som beskrivs i utredningen. Innebörden av utredningens bedömning riskerar att markant öka krav på resurser, förlänga investeringsprocesser och att vissa nödvändiga projekt inte kan genomföras. Invändningarna mot utredningens bedömning utvecklas nedan.

Vad gäller samhällsekonomiskt motiverade lönsamhetsbedömningar så menar jag att de analyser och metoder som Svenska kraftnät gör och de förbättringar som har genomförts de senaste åren är tillräckliga. Jag anser också att Svenska kraftnät är bäst lämpad att hantera dessa bedömningar. Om åtgärderna inte skulle anses tillräckliga finns möjlighet för regeringen att i Svenska kraftnäts instruktion skärpa och/eller precisera Svenska kraftnäts uppdrag i relation till samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.

I Ei:s rapport finns även förslag på samråd med berörda intressenter, att nätmyndigheten ska meddela föreskrifter om innehåll och detaljerade riktlinjer vad gäller poster som ska inkluderas samt hur och med vilka samrådet ska genomföras och offentliggörande. Det framgår inte av utredningen hur utredningen ställer sig till rapporten i dessa delar.

Invändningar mot utredningens bedömning

Utredningens bedömning framstår inte som motiverad

I enlighet med sitt myndighetsuppdrag säkerställer Svenska kraftnät genom noggranna analyser att investeringar i transmissionsnätet är samhällsekonomiskt lönsamma. Det har inte framkommit några faktiska felprioriteringar som motiverar en förändring på sätt som utredningen bedömer.

Verket gör ett omfattande analysarbete för att ta fram en behovsbild på både kort och lång sikt. Inför styrelsebeslut om investeringar genomförs nätstudier, framkomlighetsstudier, nyttoberäkningar och kostnadskalkyler. Resultatet av dessa sammanställs i en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning och det sammantaget bästa alternativet föreslås styrelsen. Lönsamhetsbedömningen baseras inte enbart på ekonomiskt kvantifierbara nyttovärden då ett flertal nyttovärden inte går att kvantifiera med tillförlitliga metoder. Antalet alternativ varierar och beror på hur många teknikalternativ och huvudsträckningar som rimligen kan uppfylla det aktuella behovet. En förenklad procedur följs för förnyelser av befintliga ledningar och för åtgärder som följer av lagkrav. Dock utreds även här tänkbara alternativ för att tillgodose behovet.

Utredningens bedömning riskerar att leda till minskad effektivitet

Den rekommenderade omfattningen i prövningen av den samhällsekonomiska lönsamheten vid koncession riskerar att leda till ett betydande merarbete hos sökanden, förlängda handläggningstider hos Ei och ett stort behov av vägledande avgörande från högre instans. Till detta kommer att kraven i många delar är svåruppfyllda (till exempel bedömningen av alternativ till överföringskapacitet) vilket blir tidskrävande och svårt att hantera i koncessionsbesluten samt riskerar att leda till att vissa projekt inte kan genomföras. Dubbelprövningen av alternativa utformningar leder till merarbete, fler processer i samma fråga och risk för tvetydigheter.

Svenska kraftnät har gjort, gör och kommer att fortsätta göra samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Jag bedömer också att Svenska kraftnät är bäst lämpad att hantera dessa bedömningar. Precisionen i de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningarna kommer

inte att förbättras genom att de ingår i koncessionsprövningen. Däremot riskeras att kraven på resurser ökar markant, investeringsprocesser förlängs och att vissa nödvändiga projekt inte genomförs.

Utredningens bedömning förutsätter en författningsändring

Utredningens bedömning tycks innebära att prövningen av en anläggnings lämplighet ska förändras till en prövning av vilken åtgärd som är lönsammast för att tillgodose ett behov och, om det är en ledning, vilken utformning som då är lönsammast. En sådan förändring av lämplighetsprövningen kräver en författningsändring eftersom den inte är förenlig med den språkliga innebörden i 2 kap. 1 § ellagen eller lagstiftarens intentioner. För en sådan förändring krävs också ett tydliggörande av vilka undantag som gäller och tydliga övergångsbestämmelser.

Värderingen av alternativa åtgärder riskerar att leda till utebliven eller försenad investering

Utredningens bedömning av Ei:s rapport Ei R2018:06 är att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning bör inbegripa även åtgärder som Svenska kraftnät inte förfogar över, till exempel etablering av lokal produktion eller förbrukarflexibilitet. Vi menar att det medför en risk för att nödvändiga förstärkningar av transmissionsnätet uteblir. Det är även stor risk att alternativen inte heller genomförs.

Markintrågs- och miljöeffekter motiverar inte att lämplighetsprövningen utökas till lönsammaste utformning

Markintrågs- och miljöeffekter finns med i Svenska kraftnäts samhällsekonomiska analyser som beskrivs översiktligt ovan. Markintrångseffekter kommer endast i sällsynta fall få en utslagsgivande betydelse på val av utformning i transmissionsnätet vid en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. I de fall de negativa effekterna för mark och/eller miljö är så stora att en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning skulle leda till en annan utformning än till exempel luftledning så blir det också det som föreslås av Svenska kraftnät. Den

prövning som görs enligt miljöbalken i koncessionsärendet syftar till samma skydd och leder därför till samma resultat. Om lämplighetsprövningen i koncessionsärendet utökas till att innefatta den lönsammaste utformningen så leder det alltså till en dubbelprövning med oförändrat resultat vilket inte motiverar en utökad lämplighetsprövning.

Anslutningsplikt

Utredningen föreslår att skyldigheter för nätföretag och övrig reglering enligt ellagen görs beroende av att företaget bedriver nätverksamhet, det vill säga överför el för annans räkning med stöd av nätkoncession.

Koncessionspliktiga ledningar som saknar externa kunder ska ha anslutningsplikt. Anslutningsplikten för nät på lägre spänning är viktig för att inte riskera att driftsäkerheten på transmissionsnätet reduceras genom många mindre anslutningar. Det finns till exempel risk för att flera vindkraftparker i samma geografiska område kommer att bygga var sin, i huvudsak, parallell ledning om de är undantagna från anslutningsplikt.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1902:9 med förslag till lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och till lag om ändrad lydelse af 19 kap. 20 § och 20 kap. 3 § strafflagen.
- Prop. 1938:137 med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.
- Prop. 1973:157 med förslag till ledningsrättslag m.m.
- Prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.
- Prop. 1996/97:136 Ny ellag.
- Prop. 1997/98:45 Miljöbalk Författningskommentar och bilaga 1 Del 2.
- Prop. 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
- Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 2001/02:56 Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn.
- Prop. 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.
- Prop. 2010/11:70 Tredje inre marknads paketet för el och naturgas.
- Prop. 2012/13:70 Prövning av nätkoncession.
- Prop. 2013/14:174 Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet.
- Prop. 2014/15:56 Redovisning av elnätsverksamhet.
- Prop. 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.
- Prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar.
- Prop. 2017/18:228 Energipolitikens inriktning.
- Prop. 2017/18:237 Elmarknadsfrågor.

- SOU 1995:14 Ny elmarknad: delbetänkande.
SOU 1997:32 Följdslagstiftning till miljöbalken: delbetänkande.
SOU 2009:48 Koncessioner för el- och gasnät. Slutbetänkande av
Energinätsutredningen.
SOU 2010:30 Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas.
SOU 2015:87 Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande
systemet.
SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.
Ds 2017:44 Elmarknadslag.

Rättsfallsregiser

- BGH, (Bundesgerichtshof), 07.03.2017, EnVR 21/16,
ECLI:DE:BGH:2017:070317BENV21.16.0
EU-domstolen, mål C-439/06 Citiworks AG, EU:C:2008:298
EU-domstolen, mål C-239/07 Julius Sabatauskas m.fl.,
EU:C:2008:55
EU-domstolen, mål C-262/17, C-263/17 och C-273/17 Solvay
Chimica Italia SpA, EU:C:2018:961
EU-domstolen, mål C-329/17 Gerhard Prenninger m.fl.,
EU:C:2018:640
Högsta förvaltningsdomstolen, domar den 20 mars 2015,
mål 3843-14, 3844-14, 3845-14, 3846-14, 3938-14 och 3939-14
Högsta förvaltningsdomstolen, dom den 13 december 2017,
mål 3846-17
Kammarrätten i Jönköping, dom den 24 februari 2017, mål 2114-16
Mark- och miljööverdomstolen, beslut den 26 mars 2019,
mål M 2080-18
Mark- och miljööverdomstolen, dom den 13 juni 2011,
mål M 9341-10
Mark- och miljööverdomstolen, dom den 26 augusti 2011,
mål M 4127-10
Mark- och miljööverdomstolen, dom den 12 december 2011,
mål M 2554-11

Mark- och miljööverdomstolen, dom den 16 februari 2016,
mål M 2192-16

Mark- och miljööverdomstolen, dom den 30 november 2017,
mål M 9917-16

RÅ 2001 ref. 80

Stellungnahme der Kommission, 23.1.2014, C(2014) 424 final

Litteratur

Elsäkerhetsverket. (2017). Elsäkerhet och elektrisk infrastruktur för transportsektorn, diariern 17EV372.

Energimarknadsinspektionen. (R2011:02). Bättre regler för interna elnät. Eskilstuna: Energimarknadsinspektionen.

Energimarknadsinspektionen. (R2012:05). Utjämning av elnätstaxor. Konsekvenser för kunder i glesbygd och i tätort.

Energimarknadsinspektionen. (R2013:15). Koncessionsbesluts exklusivitet gentemot miljöbalken.

Energimarknadsinspektionen. (R2016:15). Åtgärder för ökad efterfrågefleksibilitet i det svenska elsystemet.

Energimarknadsinspektionen. (R2017:05). Ny modell för elmarknaden.

Energimarknadsinspektionen. (R2017:07). Nya regler för elnätstaxor inför perioden 2020–2023.

Energimarknadsinspektionen. (R2018:06). Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el.

Energimarknadsinspektionen. (R2018:10). Nya EU-förordningar för el och naturgas – Innehåll och genomförande.

Energimyndigheten. (2018). National Survey Report of PV Power Applications in Sweden 2017.

Hagman, B. (2016). Marknadsdesign för framtidens elsystem – Rapport till Energikommissionen.

Hogan, W. W. (2018). A Primer on Transmission Benefits and Cost Allocation. *Economics of Energy and Environmental Policy*, 25-45.

IVA. (2015). Elproduktion – Tekniker för produktion av el.

- Joskow, P. L. (2007). Regulation of natural monopoly. i A. M. Shavell, Handbook of Law and Economics, Volume 2 (ss. 1229–1277). Elsevier.
- Meeus, L., & Glachant, J.-M. (2018). Electricity Network Regulation in the EU: The Challenges Ahead for Transmission and Distribution. Edward Elgar Publishing.
- NEPP. (2015). Elanvändningen i Sverige 2030 och 2050 – Slutrapport till IVA Vägval el.
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2019). Descriptive study of Local Energy Communities.
- Peterson, T. (1992). Elkraften i samhället. Svenska Elverksföreningen.
- Pollitt, M. (2018). Electricity Network Charging in the Presence of Distributed Energy Resources: Principles, Problems and Solutions. Economics of Energy & Environmental Policy, 89-103.
- Regeringen. (2017). Uppdrag att fastställa riktlinjer för samhälls-ekonomiska analyser vid byggande av överföringskapacitet för el, Dnr: M2017/01665/Ee och M2017/01727/Ee.
- Riksrevisionen. (2016). Förutsättningar för en säker kraftöverföring – Styrningen av Svenska kraftnät i genomförandet av energiomställningen.
- Statens energimyndighet. (ER2016:20). Förslag till heltäckande soletstatistik. Hur kan utbyggnadstakt, kostnader och teknik som används till solceller mätas och beräknas?
- Svenska kraftnät. (2017). Systemutvecklingsplan 2018–2027.
- Svenska kraftnät. (2018). Kraftbalansen på den svenska elmarknaden, rapport 2018.
- Svenska kraftnät. (2019). Långsiktig kraftanalys 2018 – Långsiktsscenarioer för elsystemets utveckling fram till 2040.

Övrigt material

- Regeringsbeslut den 31 maj 2001, diariern N2000/4477/ESB
- Regeringsbeslut den 22 juni 2005, diariern M2005/181/E
- Regeringsbeslut den 24 februari 2011, diariern N2007/228/E
- Regeringsbeslut den 24 februari 2011, diariern N2007/236/E

- Energimarknadsinspektionen. (den 31 augusti 2018). Hämtat från www.ei.se/sv/nyhetsrum/nyheter/nyheter-2018/efterdomstolsprocesserna-hojda-intaktsramar-for-elnatsforetagen/
- Energiföretagen Sverige. (den 26 mars 2019). Energiföretagen Sveriges remissvar på ”Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el”, Ei R2018:06. Hämtat från www.regeringen.se/remisser/2018/06/remittering-av-energimarknadsinspektionens-rapport-ei-r201806/
- Energimyndigheten. (den 5 april 2019). Energimyndigheten.se. Hämtat från www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2019/ett-ar-senare---10-000-fler-natanslutna-solcellsanlaggningar/
- Svensk Vindenergi. (den 4 april 2019). Svensk Vindenergi. Hämtat från svenskvindenergi.org: <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2019/03/Listan-ny-vindkraft-2017-2021.pdf>
- Vattenfall Eldistribution AB. (den 5 februari 2019). Vattenfall Eldistribution. Hämtat från Regionätstariffer 2019: www.vattenfalleldistribution.se/globalassets/foretag/el-tillfastigheten/elnatpriser/regionnatstariff-2019/regionnatstariffer2019.pdf

Kommittédirektiv 2018:6

Översyn av regelverket för nätkoncessioner

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket om nätkoncessioner. Regelverket är ålderdomligt och riskerar att sätta upp hinder och skapa osäkerhet för energiaktörer, samtidigt som det inte nödvändigtvis säkerställer rätt skydd för samhälleliga intressen. Utredaren ska lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt. Elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur ska beaktas.

Utredaren ska

- bedöma behovet av att reglerna om koncessionsplikt för starkströmsledningar ändras,
- bedöma vilken rättslig status en nätkoncession ska ha,
- se över den nuvarande prövningsordningen för nätkoncession när det gäller både prövande myndighet och prövningens omfattning,
- överväga om möjligheten till samredovisning av elnät bör ändras, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag, samt
- göra en första analys av nätnivåerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2019.

Bakgrund

Gällande mål för energipolitiken

I mars 2015 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammanfattad kommission, Energikommissionen (M 2015:01), i uppdrag att lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om den långsiktiga energipolitiken. Energikommissionen redovisade i januari 2017 sitt uppdrag med betänkandet *Kraftsamling för framtidens energi* (SOU 2017:2). Betänkandets förslag och bedömningar baseras i huvudsak på den ramöverenskommelse om energipolitiken (energiöverenskommelsen) som slöts mellan fem riksdagspartier (S, M, MP, C och KD) i juni 2016.

Energiöverenskommelsen innefattar ett mål om att Sverige år 2040 ska ha en helt och hållet förnybar elproduktion. Detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut. Enerkipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett hållbart samhälle.

Enligt Sveriges långsiktiga utsläppsmål ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter ha negativa utsläpp (prop. 2016/17:146 s. 25).

Energikommissionen lämnar en rad förslag och bedömningar som ska göra det möjligt att nå målen. Bland annat gör kommissionen bedömningen att elnätet har en central funktion som möjliggörare för elproduktion från förnybara källor. Elnätets utformning kan t.ex. möjliggöra att vindkraft produceras där de bästa förutsättningarna finns och att effektbalansen kan upprätthållas. Förändrade mönster för hur elproduktion och elanvändning ser ut, EU-lagstiftning och ökade krav på leveranssäkerhet är omständigheter som påverkar hur elnätet kommer att behöva utvecklas och fungera i framtiden (SOU 2017:2 s. 211 f.).

I sitt betänkande föreslår Energikommissionen bl.a. att överföringskapaciteten i elnätet ska öka, att Sverige ska arbeta för att sammanlänkningen inom EU ska öka och att regelverken kring elnätet kontinuerligt ska utvecklas.

Energikommissionens betänkande bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Nya förutsättningar för elnätet

Elnätet är en grundläggande infrastruktur i vårt samhälle. Ett robust elnät är vidare en viktig beståndsdel för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Det är därför viktigt att reglerna som styr elnätet är väl i takt med samhällsutvecklingen. Med en ökad produktion av väderberoende el och en ökad småskalig elproduktion är det viktigt med ett regelverk som tillåter och möjliggör en effektiv anpassning till nya förutsättningar. Också den förväntade ökade elektrifieringen av såväl industrin som transportsektorn kommer att påverka elnätet och ställa nya krav på det. En möjlig utveckling är också att vissa verksamheter, bostäder eller mindre områden inte är kopplade till det allmänna elnätet utan har ett eget elnät, vilket inte förutsetts i nuvarande lagstiftning. Den europeiska lagstiftning som kontinuerligt arbetas fram inom EU, bl.a. om en gemensam elmarknad, ställer nya krav på den svenska lagstiftningen.

Privatpersoner och företag har rätt att förutsätta att villkor skapas för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat, vilket också varit målet för svensk energipolitik under lång tid. Ett framtida elnät måste klara de utmaningar som förutses ovan, med stora variationer i såväl effektbehov som effekttillförsel, på ett kostnadseffektivt sätt.

Pågående utredningar och uppdrag

Regeringskansliet har tagit fram en promemoria med förslag till upphävande av ellagen och införande av en elmarknadslag (Ds 2017:44). Syftet med förslaget är dock inte att genomföra några större materiella ändringar i lagstiftningen, utan främst att förenkla lagens struktur (Ds 2017:44 s. 136).

Energimarknadsinspektionen har i rapporten Ny modell för elmarknaden lämnat förslag om införande av en elhandlarcentrisk marknadsmodell och om en lag om elmarknadshubb (EI R2017:05). Om förslagen genomförs kommer framför allt relationen mellan slutkunder och elnätsföretagen respektive elhandlarna att förändras. Energimarknadsinspektionen har också lämnat förslag om lagändringar för att tillåta andra tariffmodeller än i dag och för att tillåta pilotprojekt

för nya tariffmodeller i rapporten Åtgärder för ökad efterfrågeflexibilitet i det svenska elsystemet (EI R2016:15). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Energimarknadsinspektionen har i uppdrag att utreda och komma med förslag om riktlinjer för samhällsekonomiska analyser vid byggande av överföringskapacitet för el. Uppdraget ska rapporteras senast den 13 april 2018.

Det pågår ständigt ett arbete i EU med lagstiftning om elnät och närliggande frågor på en europeisk nivå, senast genom förslaget till lagstiftningspaket Ren energi för alla i Europa. Utvecklingen i den europeiska lagstiftningen kan ha betydelse för den här utredningen.

Behovet av en utredning

Ingen övergripande genomgång av regelverket för nätkoncessioner har gjorts under de senaste decennierna. Sedan uppdelningen mellan nätkoncession för linje och nätkoncession för område gjordes 1958 har få större ändringar gjorts i regelverket och de större justeringar som gjorts har fokuserat på enstaka frågor. Den enda större ändringen under senare tid är att nätkoncessioner år 2013 som huvudregel fick en obegränsad giltighetstid och att instansordningen för prövningen ändrades. Det kan ifrågasättas om regelverket för nätkoncessioner i dag ger elnätets aktörer rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs på dagens och framtidens energisystem. Kraven på flexibilitet och effektivitet ökar för anslutning av elproduktion från förnybara källor, men också för anslutning av nya elintensiva verksamheter.

Nätmyndigheten har i dag en blandning av uppgifter som bl.a. inkluderar marknadsfrågor, konsumentfrågor, tillsyn över leveranssäkerhet och leverans kvalitet samt tillståndsprövning och tillsyn över koncessionsfrågor. Koncessionsfrågorna har dock en svagare anknytning till de andra frågor som nätmyndigheten hanterar och eventuellt kan det ge effektivitetsvinster att låta prövningen av nätkoncessioner ske på annat sätt än hos ellagens (1997:857) nätmyndighet, dvs. Energimarknadsinspektionen. När det gäller regeringens prövning av ärenden i de fall där Försvarsmakten begärt att regeringen ska överta prövningen eller där ett beslut om en stamnätsledning överklagats finns ingen anledning till översyn av gällande bestämmelser.

Koncessionsplikten gäller i dag som huvudregel för alla starkströmsledningar, oavsett längd, miljö och spänning och oavsett om en ledning är inkopplad på det allmänna nätet eller inte. De undantag som finns i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen är ibland svårtillämpade och i vissa fall är undantagen inte i linje med utvecklingen av samhällets och marknadens behov. Ledningar som går direkt från en producent till samma ägares elanvändning är t.ex. sällan undantagna från koncessionsplikt och det finns en osäkerhet kring vad som gäller för anslutning av elproducenter till det allmänna elnätet. Detta trots att frågor om sådana ledningar ofta skulle kunna prövas som en del av miljöprovningen av själva huvudverksamheten. Dagens ordning ger upphov till en i många fall onödigt dubbelprovning och inte så sällan till att anläggandet av energiproduktionsenheter eller större energianvändarverksamheter måste vänta på ett beslut om nätkoncession när alla andra tillstånd redan finns på plats. Att mycket av den el som överförs på icke-koncessionspliktiga nät inte mäts innebär att det är svårt att få en klar bild över situationen på elmarknaden, t.ex. när det gäller antalet små produktionsenheter. I nät som inte är anslutna till det allmänna elnätet finns inte samma problematik, eftersom det som sker i dessa nät är isolerat från det allmänna elnätet och från elmarknaden.

Det finns även andra ledningar som är så obetydliga ur såväl nät som miljösynpunkt att det framstår som ineffektivt att pröva dem var för sig, samtidigt som de inte ingår eller bör ingå i en nätkoncession för område. Provningarna av dessa typer av ledningar leder till att nätmyndigheten belastas med onödiga och resurskrävande provningar av såväl nätkoncessioner för mindre anslutningsledningar som provningar av förhandsbesked om undantag från koncessionsplikten vid fall där en tydligare lagstiftning hade gett klart besked. Samtidigt kräver mängder av mer betydelsefulla ledningar ingen särskild provning i dag eftersom de omfattas av nätkoncession för område. Ytterligare en situation är när en privatperson eller industri vill producera sin egen el för direktleverans till hushållet eller verksamheten. Det kan då vara nödvändigt att ta fram underlag och ansöka om nätkoncession, trots att ledningen inte är inkopplad på det allmänna elnätet och trots att miljöpåverkan är försumbar. Den generella koncessionsplikten för samtliga ledningar framstår som omodern och i behov av en genomgripande översyn, med fokus både på vilka ledningar som

överhuvudtaget ska omfattas av koncessionsplikt och på om undantagsbestämmelser (motsvarande förordningen om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen) bör finnas kvar.

En annan aspekt med nätkoncessioner som upplevs som problematisk av elnätsföretag och som leder till svårigheter gällande nätmyndighetens befogenheter är nätkoncessionens rättskraft. En ansökan om nätkoncession för linje prövas mot regler i miljöbalken, vilket medför kostnader och tidsåtgång som drabbar både nätägare och nätmyndighet, men som också leder till att de flesta miljökonsekvenser som en ledning kommer att ha utretts och att nätkoncessionen förenas med nödvändiga villkor för verksamhetens bedrivande. Samtidigt hindrar inte nätkoncessionen att miljötillsynsmyndigheten ingriper mot ledningen när den väl byggts även om det sker på grund av en miljöpåverkan som bedömts och reglerats genom nätmyndighetens prövning. Miljötillsynen kan också gälla frågor som uttryckligen reglerats genom villkor till nätkoncessionen. Detta medför att nyttan med en omfattande prövning vid nätmyndigheten blir liten samtidigt som den tar stora resurser i anspråk och fördröjer nätutbyggnad. Att nätkoncessionen inte ger något skydd mot senare ingripanden (annat än av nätmyndigheten) skapar en osäkerhet som i sin tur kan leda till att energiprojekt ställs in eller skjuts upp. I andra fall händer det att förhållandena kring en ledning förändrats i sådan grad att en omprövning av tillståndet skulle behövas. I sådana fall saknas dock möjlighet för nätmyndigheten att agera om inte minst 40 år har gått sedan nätkoncessionen meddelades.

Det är inte ovanligt i dag att olika typer av industriföretag och en del andra verksamheter, främst av historiska skäl, äger och driver elledningar som går från närmaste nätstation in till fabriksområdet. Såsom den nuvarande ellagen är utformad har den typen av företag inte sällan rätt och skyldighet att inneha och få nätkoncession om ledningen i sig är lämplig. Detta kan få följder som inte förutsetts i ellagen, eftersom den nätverksamhet som företaget bedriver är en mycket liten del av företagets totala ekonomi. Skyldigheten att ansluta producenter och användare till företagets ledning gäller och det förekommer att sådana anslutningar också finns sedan länge. Om företagets huvudsakliga verksamhet går dåligt, eller verksamheten till och med läggs ned, kommer det att gå ut över nätverksamheten. Liknande svårigheter kan uppstå när elnätsföretag skapas enbart för att ansluta en viss producent till elnätet. Samtidigt kan ellagens krav på

exempelvis driftsäkerhet, anslutningsplikt och redovisning bli onödigt betungande för företag som äger enstaka ledningar.

Samredovisning av elnät leder i dag till mindre administration och till en utjämning av tarifferna för landsbygdsnät gentemot tarifferna för stadsnät. Dagens regler om samredovisning är dock begränsade och det kan finnas en outnyttjad potential för en högre grad av samredovisning på ett sätt som leder till större kostnadseffektivitet.

Den gällande uppdelningen i tre typer av nät – lokalnät, regionnät och stamnät – är atypisk ur ett europeiskt perspektiv. Det är vanligare med två nivåer, vilket också är uppdelningen i det s.k. elmarknadsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG). Det finns i Sverige lokalnätsledningar för över 100 kV, samtidigt som det finns regionnätsledningar för endast 40 kV. Uppdelningen är således otydlig. En förenkling till två nätnivåer skulle kunna leda till samhällsekonomiska fördelar och till att genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning underlättas. Detta är dock en fråga som är i stort behov av analys ur flera aspekter.

För att nå energiöverenskommelsens mål om 100 procent förnybar elproduktion och för att säkerställa att elnätet på ett effektivt sätt möjliggör en hållbar samhällsutveckling behöver ett helhetsgrepp tas kring lagstiftningen om nätkoncessioner. Regelverket måste vara modernt och väl anpassat till samhällets och marknads behov, samtidigt som skyddet för miljö och enskildas rätt är starkt.

Uppdraget om att se över regelverket för nätkoncessioner

Den nuvarande regleringen av elnätet är ålderdomlig och riskerar att sätta upp hinder och skapa osäkerhet för energiaktörer, samtidigt som det inte nödvändigtvis säkerställer rätt skydd för samhälleliga intressen. Utredaren ska därför lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskyddet påverkas negativt. Elnätets betydelse som grundläggande infrastruktur ska beaktas. Reglerna om prövning och administration bör utformas så att de möjliggör omställningen till en förnybar elproduktion, utan att kostnaderna för samhället, med särskilt fokus på enskilda, blir större än

nödvändigt. Ett robust elnät är en viktig faktor för Sveriges krisberedskap och totalförsvarets behov. Det är även viktigt att förslagen leder till att samhälleliga intressen, såsom miljö och enskildas möjlighet att påverka beslut, tillgodoses vid nätutbyggnad och nätdrift.

Parallellt med att utredningen pågår planeras ändringar eller utredningar om ändringar i ellagstiftningen. Utredaren ska se till att förslagen samverkar med de andra förslag som lagts eller läggs gällande ändringar av förutsättningarna för energiaktörer.

En mer miljöbalkslig prövning och rättskraft

Utredaren ska bedöma förutsättningarna för och lämpligheten i att göra om nätkoncessionsprövningen och nätkoncessionsinstitutet på så sätt att prövningen och rättskraften mer liknar den som gäller för verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken.

Nätkoncessioner ger i dag inget skydd mot ingripanden av andra än nätmyndigheten, trots att verksamheten prövats på ett sätt som i stora delar motsvarar prövningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Utredaren ska därför, om det är lämpligt, komma med förslag som innebär att nätkoncessioner ges en status som liknar eller motsvarar den som tillstånd enligt miljöbalken har, dvs. ett tillstånd som gäller mot alla, men med vissa möjligheter till ingripanden.

Utredaren ska även bedöma hur och hos vilken instans prövningen av tillstånd för elledningar bäst ska göras för att effektivt använda samhällets resurser inbegripet en ändamålsenlig prövning av såväl nät- som miljöfrågor.

Inom ramen för koncessionsprövningen måste det säkerställas att totalförsvarets behov beaktas.

Syftet med denna del av utredningen är att den kostsamma och förhållandevis grundliga miljö- och lämplighetsprövning som görs i samband med att en nätkoncession meddelas också ska resultera i en säkerhet för innehavaren av nätkoncessionen. Förslagen får samtidigt inte leda till att omfattningen eller kvaliteten på prövningen av koncessionspliktiga ledningar sänks. Det kan i vissa fall tvärtom vara nödvändigt med en vidare prövning än i dag för att säkerställa att alla väsentliga frågor avgjorts när nätkoncession meddelas.

Koncessionsplikten och undantag från koncessionsplikten

Den generella koncessionsplikten behöver utvärderas. Utredaren ska undersöka om koncessionsplikten mer bör efterlikna tillstånds- och anmälningsplikten enligt miljöbalken där det t.ex. kan räcka med en anmälan av en typiskt sett mindre miljöfarlig verksamhet för att en tillsynsmyndighet ska kunna vidta åtgärder. För andra verksamheter krävs tillståndsansökan. Utredaren ska därför särskilt bedöma om ledningar av viss typ, t.ex. baserat på längd och spänningsnivå, inte ska omfattas av generell koncessionsplikt men vara anmälningspliktiga. Om det är lämpligt kan utredaren lämna förslag på ändringar av både befintliga typer av nätkoncession (område och linje) och förslag som går ut på att ersätta nuvarande koncessionsuppdelning med en annan ordning. Syftet med denna del av utredningen är att samhällets resurser ska läggas på tillståndsprovning av de ledningar som verkligen har en påverkan på elnätet och på miljön så att resurserna används effektivt. Utredaren ska som en del i detta bedöma om ledningar som har som enda syfte att ansluta en producent eller användare till elnätet inte längre bör omfattas av koncessionsplikten. Samma sak kan gälla för s.k. direktledningar, dvs. ledningar som enbart ansluter en ägares elproduktion med samma ägares elanvändning. Samtidigt ska utredaren bedöma om företag vars ledningar omfattas av anslutningsplikt inte på samma gång ska få bedriva industriverksamhet eller annan typ av verksamhet. Syftet är att få en tydligare koppling mellan koncessionsplikt, anslutningsplikt och nätverksamhet, medan enstaka anslutningsledningar eller externa nät för en ägares elanvändning kan undantas från koncessionssystemet och de regler och förpliktelser som följer med det. Detta för att skapa enkelhet, tydlighet och ordning i regelverket och i elnätet.

Utredaren ska i samråd med utredningen Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) bedöma behovet av och vid behov föreslå vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten, t.ex. vid provning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag. Syftet är att säkerställa att totalförsvarets intressen iakttas och att provningen av en nätkoncessionshavares lämplighet görs med beaktande av den nationella säkerheten.

Dagens regler om undantag från koncessionsplikten behöver dessutom förenklas. Utredaren ska därför se över reglerna i förordningen (2007:2015) om undantag från kravet på nätkoncession, så

att den anpassas till dagens och framtidens behov, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Oavsett på vilket sätt vissa ledningar och nät i framtiden ska undantas från koncessionsplikten ska utredaren även se över om det är motiverat att ställa krav på mätning av elöverföring i olika inmatnings- och uttagspunkter inom nät som är anslutna till det allmänna elnätet men som inte omfattas av krav på nätkoncession. Det övergripande syftet för undantagsreglerna ska vara att göra det enklare att bygga ledningar och nät som har en obetydlig påverkan på miljön, elmarknaden och elnätet, även i de fall där en koncessionsplikt som huvudregel är nödvändig. Syftet med krav om mätning av el i nät som är anslutna till det allmänna elnätet men som inte omfattas av krav på nätkoncession är att det ska vara möjligt att få en klar bild av nätstrukturen, inklusive små producenter, liksom att möjliggöra särskiljning mellan olika aktörer inom ett sådant nät.

En nätkoncession har betydelse för tillämpningen av ledningsrättslagen (1973:1144). Det är därför viktigt att förslag om ändringar i koncessionsplikten lämnas med beaktande av vilken påverkan det får på tillämpningen av ledningsrättslagen och olika aktörers rättigheter enligt den lagen. Det bör därmed också vara nödvändigt att lämna förslag till följdändringar i ledningsrättslagen.

Samredovisning av elnät

Utredaren ska beskriva förutsättningarna för att utöka samredovisningsmöjligheterna, dvs. möjligheten att behandla flera redovisningsområden som ett enda område i redovisningen, vilket också innebär en gemensam intäktsram för de samredovisade områdena. Det kan vara frivilligt eller tvingande att samredovisa i högre utsträckning än vad som redan gäller enligt ellagen. Det kan vara fråga om att ta bort regeln om geografisk närhet mellan de nät som ska samredovisas och det kan vara aktuellt att tillåta eller påbjuda samredovisning även av ett elnätsföretags regionnät med dess lokalnät.

Utredaren ska beakta vilka nyttor och kostnader för samhället, inklusive elanvändarna, som det innebär med en ökad samredovisning, liksom hur nyttor och kostnader kommer att fördelas mellan olika aktörer. Utredaren ska också säkerställa att en eventuellt ökad samredovisning inte försämrar nätbolagens möjlighet att, under

intäktsregleringen, ha en effektiv prissättning med korrekta priser. Utredaren måste också ta hänsyn till utvecklingen av de förslag som Energimarknadsinspektionen lämnat till regeringen gällande nya tariffmodeller och en elhandlarcentrisk modell (Energimarknadsinspektionens rapporter EI R2016:15 respektive EI R2017:05). Syftet med förslagen ska vara att underlätta för effektivare administration för både elnätsföretag och nätmyndighet, samtidigt som samredovisningen inte får bli kostnadsdrivande.

En första analys av nätnivåerna ska genomföras

Utredaren ska undersöka förutsättningarna för att förändra den nuvarande uppdelningen mellan stamnät, regionnät och lokalnät och analysera om stamnätet kan omfatta ledningar för spänningsnivåer ned till en lägre spänningsnivå än i dag och om lokalnätet kan omfatta alla ledningar för spänningsnivåer under den nya stamnätsnivån. Syftet är att undersöka om en sådan uppdelning skulle medföra praktiska, regulatoriska och resursmässiga fördelar gentemot dagens ordning. Utredaren ska särskilt bedöma hur den svenska uppdelningen i tre nätnivåer förhåller sig till gällande EU-lagstiftning och vilka krav som kommer att ställas på företag som i dag innehar ledningar som i framtiden kan omklassificeras till stamledningar.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska och offentligfinansiella konsekvenser i utformningen av förslagen. Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs inbegripet vilken effekt förslagen förväntas ha på kostnaden för energi och nät och hur de bidrar till högre kostnadseffektivitet i att nå miljömål.

Vidare ska det redovisas om, hur och för vilka grupper förslagen kommer konsumenterna till godo, t.ex. i form av sänkta kostnader. Utredaren ska särskilt beräkna vilka kostnader och intäkter förslagen

medför för markägare, elproducenter och elnätsföretag. Vidare ska utredaren redovisa förslagens konsekvenser för totalförsvaret. Vilka alternativa åtgärder som har övervägts ska dokumenteras och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Antaganden av vikt för utfallet ska anges, inklusive antaganden om vad som sker om utredningens förslag inte genomförs.

Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas, i första hand inom befintliga utgiftsramar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda aktörer, bl.a. Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet, Affärsverket svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige. Genomförandet av uppdraget ska även ske i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet, den offentliga sektorn och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2019.

(Miljö- och energidepartementet)



**Elnätets struktur
och prövning**
- Ett underlag till
nätkoncessionsutredningen

Joakim Petterson och Ebba Gröndahl
WSP Advisory, 2019

Elnätens struktur och prövningsordning

- Ett underlag till nätkoncessionsutredningen (M2018:03)

392

Kund

Miljö- och energidepartementet

Konsult

WSP Advisory

WSP Sverige AB

Arenavägen 7

221 77, Johanneshov, Stockholm

Kontaktuppgifter

Joakim Pettersson

Mail: joakim.a.pettersson@wsp.com

Telefon: 010-722 83 35

Ebba Gröndahl

Mail: ebba.grondahl@wsp.com

Telefon: 010-722 91 45

Innehåll

1. Elnätens struktur i ett urval av länder	
Spänningsnivåer	
Systemansvar	
2. Prövningsordning i ett urval av länder	
Nätkoncession för linje	
Miljötillstånd för linje	
Ledningsrätt	
Sammanfattning av prövningsordning per land	
3. Referenser	
4. Bilagor	

Elnätets struktur i ett urval av länder

- Introduktion och avgränsning

Ett researcharbete har gjorts för att undersöka standarder för elnätet i ett urval av länder. Följande redogörs för i detta avsnitt:

- Spänningsnivåer för distribution- och transmissionsnät för el.
- Om det finns en eller flera distributionsnivåer för el. Om det finns flera redogörs även för vilka spänningsnivåer som gäller för respektive nivå.
- Hur systemansvaret ser ut. Är det kopplat till koncessionsinnehavet eller är det oberoende av koncessionsinnehavet?



Danmark, Finland, Kalifornien, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland har inkluderats i studien.



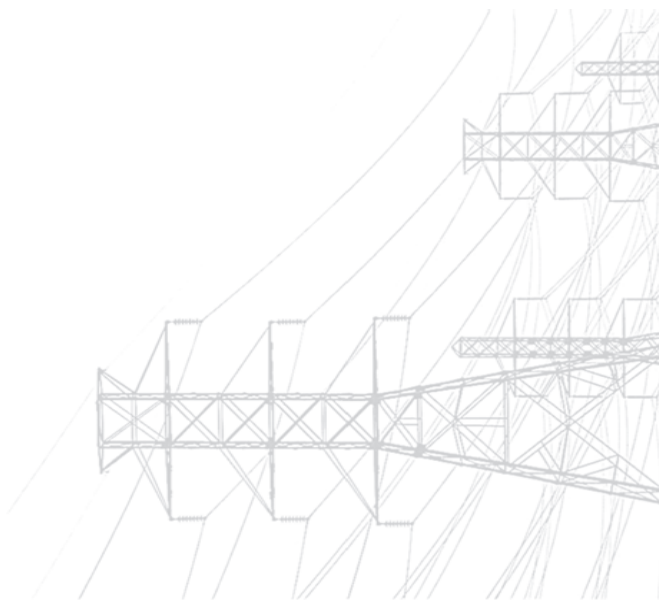
1. Elnätens struktur i ett urval av länder

- Spänningsnivåer för distribution- och transmissionsnät för el

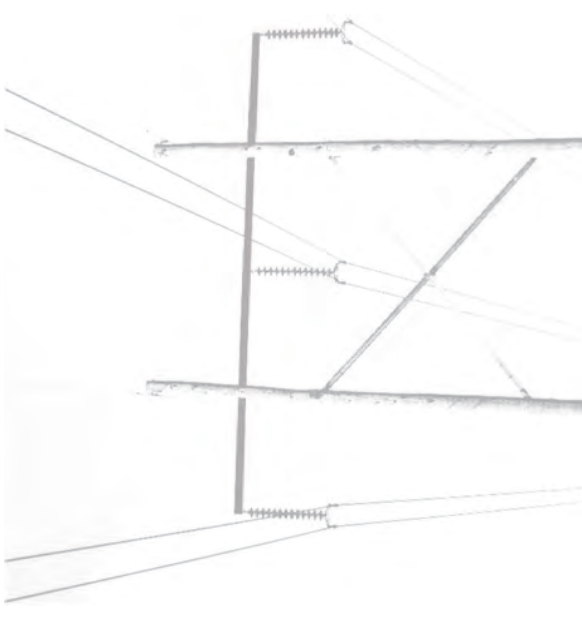
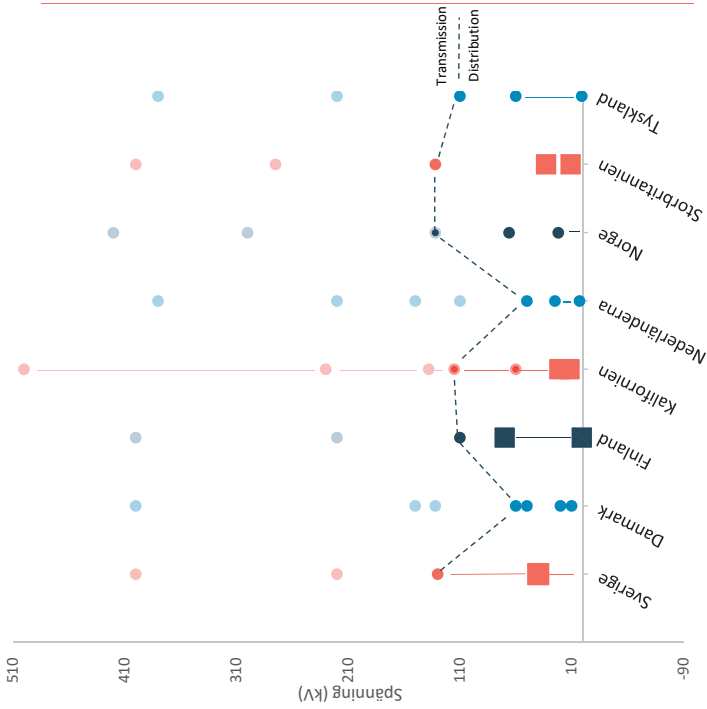
De flesta av de undersökta europeiska näten har slutleveranser på 400 och 230 volt till industri/verksamheter respektive hem. Undantagsfallet är Tyskland där man precis som i Kalifornien levererar 220 volt till hemmen.

I Danmark och Norge använder man sig (numera) bara av två nivåer: ett transmissionsnät och ett distributionsnät. Alla andra länder som undersökts har använt sig av tre nivåer. De flesta har precis som Sverige två nivåer av distributionsnät (t.ex. ett regionalt och ett lokalt nät), men Nederländerna har istället två nivåer i sitt transmissionsnät, ett stamnät och ett transportnät.

Spänningsnivåerna skiljer sig åt en hel del mellan länderna. I vissa länder är det också stora skillnader inom landet, med olika spänningsnivåer i olika delar av nätet. Variationen är störst i distributionsnätet. I Norge varierar spänningen i distributionsnätet mellan 22 och 132 kV (med vissa mer vanligt förekommande spänningsnivåer inom det spännet) och i Kalifornien förekommer fler än 10 olika spänningsnivåer på transmissionsnätet.



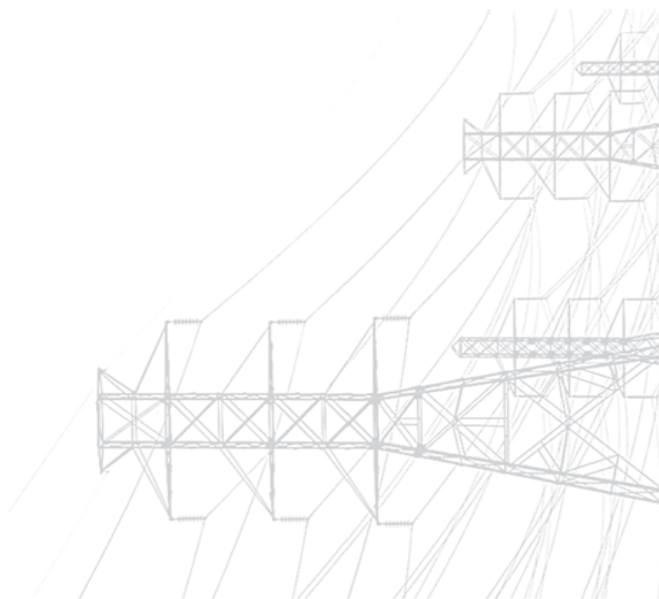
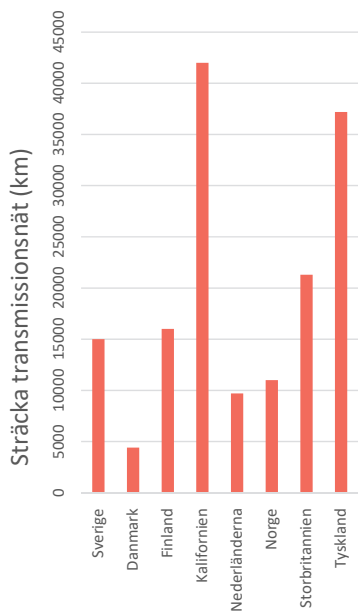
1. Elnätets struktur i ett urval av länder - Spänningsnivåer för distribution- och transmissionsnät för el



Kommentar: Sverige, Finland, Kalifornien och Storbritannien har två nivåer på distributionsnät. Spänningsnivåerna i lokalnät är i figuren markerade som kvadratiska punkter.

1. Elnätets struktur i ett urval av länder

- Sträcka: transmissionsnät



1. Elnätens struktur i ett urval av länder

- Spänningsnivåer för distribution- och transmissionsnät för el

Land/Region	Distribution		Transmission		
	Antal	Nivåer	Sträcka	Nivåer	
Sverige	2	Regionala nät: 40-130 kV Lokala nät: <40 kV	-	400 och 220 kV	Sträcka Transmissionsnät: 15 000 km
Danmark	1	Distributionsnät: 60/50 och 20/10 kV	-	- Fyn och Jylland: 150 kV och 400 kV - Själland och Lolland-Falster: 132 och 400 - 220 kV i en ledning till Tyskland	4 400 km
Finland	2	- Högspänningsdistributionsnät: 110 kV - Distributionsnät: 1-70 kV, eller 20, 10, 1 och 0,4 kV (stär olrika i samma källa)	110 kV = 6 900 km 1-70 kV = 141 300 km 0,4 kV = 240 000 km Totalt: 388 147 km	1	400 kV = 4 600 km 220 kV = 2 200 km 110 kV = 9 200 km Totalt: 16 000 km
Kalifornien	2	- Olika mellanspänningsnivåer som övergång från transmission till distributionsnät. Exempel Southern California Edison-området: 115 kV och 66 kV. - Distributionsnät: 21 och 12 kV.	-	1	- Pacific GAS & Electric-området: 66 kV och högre - Southern California Edison-området: 500 och 220 kV - San Diego Gas & Electric-området: 69 kV och högre - Valley electric Association-området: 138 kV och högre 42 000 km
Nederländerna	1	Distributionsnät: 50 kV och 25-3 kV	250 000 km	2	Stamnät: 380 kV, i norr 220 kV Transportnät: 150 kV och 110 kV Totalt: 9 700 km
Norge	1	Distributionsnät, vanliga nivåer: 132, 66 och 22 kV.	119 000 km	1	420 och 300 kV. I vissa delar av landet även 132 kV 11 000 km
Storbritannien	2	- Regionala nät: 132 kV - Distributionsnät: 33, 11 kV	132 kV: 5 300 km 33 och 11 kV: 220 000 km Totalt: 225 300 km	1	400 och 275 kV 400 kV: 11 500 km 275 kV: 9 800 km Totalt: 21 300 km
Tyskland	2	- Högspänningsdistribution: 110 och 60 kV - Mellanspänningsdistribution: 60-1 kV	-	1	380 och 220 kV 37 200 km

1. Elnätens struktur i ett urval av länder

- Systemansvar

Land/Region	Vem har systemansvar?	TSO äger och driver stamnätet och ansvarar för:
Sverige	Svenska Kraftnät är TSO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att systemet är säkert, miljöanpassat och kostnadseffektivt - Underhåll och utbyggnad av stamnätet
Danmark	Energinet.dk är TSO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att systemet är hållbart, pålitligt, miljöanpassat och ekonomiskt lönsamt - Att övervaka konkurrensen på elmarknaden
Finland	Fingrid Oyj är TSO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Service, dvs. teknisk funktion och att elen är av tillräcklig kvalitet <p>Elnät och produktion ägs av privata företag. CAISO är allmännyttigt bolag och ansvarar för:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning på transmissionsnätet - Nätets säkerhet och kvalitet - Att marknaden är transparent, effektiv och icke-diskriminerande
Kalifornien	California ISO (CAISO).	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att ansluta parter som önskar ansluta till stamnätet (anslutningsskyldigt) - Att det är balans mellan produktion och förbrukning - Att tillhandahålla olika systemtjänster
Nederländerna	TenneT är TSO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att etablera effektiva marknadsplatser och dela relevant information - Drift av stamnätet - Att säkra icke-diskriminerande tillgång till stamnätet
Norge	Statnett är TSO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att säkra icke-diskriminerande tillgång till stamnätet
Storbritannien	Privatägda National Grid är ISO.	<ul style="list-style-type: none"> - Kortsiktig balans mellan produktion och förbrukning - Att etablera effektiva marknadsplatser och dela relevant information - Drift av stamnätet - Att säkra icke-diskriminerande tillgång till stamnätet
Tyskland	Fyra TSO: 50Hertz, Amprion, TenneT och TransnetBW.	<p>SO äger och driver stamnätet i England och Wales. I Skottland ägs stamnätet av privata företagen Scottish Power och Scottish Hydro Electric. SO ansvarar för:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Att främja konkurrensen på marknaden - Tillräcklig tillförsel och produktion av el <p>Företagen som är TSO äger (olika delar av) stamnätet och ansvarar för</p> <ul style="list-style-type: none"> - Att nätet bedrivs på ett säkert, tillförligt, effektivt och icke-diskriminerande sätt - Att nätet underhålls, stärks och expanderar för att klara efterfrågan

2. Prövningsordning

- *Introduktion och avgränsning*

Ett researcharbete har gjorts för att undersöka prövningsordningen för nätkoncession för linje, miljöstånd för linje och ledningsrätt i ett urval av länder.

För alla tre prövningsförfaranden besvaras följande tre frågor:

- Vilken/vilka instanser prövar ansökan?
- Vad är prövningens omfattning?
- Var kan beslutet överklagas?



Danmark, Finland och Norge har inkluderats i studien.

2. Prövningsordning

- Nätkoncession för linje

400



Vilken/vilka instans(er) prövar?

- **Danmark:** Energi-, Forsynings- og Klimatministeriet/ministeren beslutar om nätkoncession på elmarknaden. Beslutsrätt för tillstånd och godkännande av produktions- och transmissionsanläggningar m.m. är delegerad till Energi styrelsen. Vad gäller MKB prövar/beslutar Miljöstyrelsen.
- **Finland:** Energimarknadsverket

- **Norge:** Typfall A och B: Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE). Typfall C: Olje- og energidepartementet (OED) förbereder beslut som tas av kungen i ministerrådet.



Prövningens omfattning

- **Danmark:** Det statliga bolaget Energinet.dk äger alla ledningar i transmissionsnätet. När Energinet inleder ett nytt anläggningsprojekt definieras först ett projektområde utifrån bebyggelse, fastigheter, natur- och kulturvärden och gällande kommunala planer. I underlaget för investeringsbeslut ingår analys av nollalternativ och olika anläggningsalternativ, samhällsekonomisk analys, riskanalys, finansiering, tekniska utredningar och lämplighetsbedömning av olika lösningar. Kraftledning med spänning 100-220 kV kan kräva en miljökonsekvensrapport, vilket beror på Miljöstyrelsens bedömning. För ledningar över 220 kV och 15 km krävs alltid MKB.
- **Finland:** Nätkoncession för linje krävs för transmissionsnät och regionala nät med en spänningsnivå på eller över 110 kV. Ansökan om bygglov omfattar dels en prövning av behovet av ledningen och dels en prövning av sökandens lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten. Med bygglovet anses det fastställt att projektet är nödvändigt för att trygga energiförsörjningen och man har fått koncession.

- **Norge:** Linjekoncession krävs för ledningar med spänning på över 22 kV. Utredningens omfattning beror på åtgärdens storlek. De största ansökningarna kräver en konceptvalsutredning som granskas av tredje part i ett tidigt skede, därefter ska ett förslag på konsekvensutredningsprogram tas fram, skickas på samråd och slutligen godkännas av NVE. Programmet beskriver påverkan på miljö och samhälle och det är detta program NVE skickar till OED som förbereder ärendet för beslut av regeringen.



Var kan beslutet överklagas?

- **Danmark:**
 - Energiklagenævnet
 - Energiklagenævnets beslut kan överklagas till domstol
 - MKB kan överklagas till Miljø- og Fødevareklagenævnet
- **Finland:**
 - Regional förvaltningsdomstol
 - Högsta förvaltningsdomstolen
- **Norge:**
 - Fall A och B: Olje- och energidepartementet. Departementets beslut kan inte överklagas
 - Fall C: Resultatet kan inte överklagas

2. Prövningsordning

- Danmark

Linjekoncession

Energinet.dk ansvarar för arbetet med den långsiktiga planeringen av transmissionsnätet i Danmark och förbindelser med grannländerna. Tillägg och utbyggnader i transmissionsnätet med en investeringskostnad under 100 miljoner DKK godkänns av Energinetstyrelsen. Investeringar större än 100 miljoner DKK måste godkännas av Energi-, Forsynings- och Klimatministeriet.

Det statliga bolaget Energinet.dk är ett monopol som äger alla ledningar i transmissionsnät med spänningsnivå över 100 kV. Transmissionsnätet på 400 kV har de ägt sedan 2005 och de regionala transmissionsnäten (132/150 kV) sedan 2012. Energinet tar årligen fram en naturvecklingsplan för reinvesteringar och utbyggnader i ett 10-årsperspektiv. I denna plan definieras åtgärder i hela det danska elnätet.

När Energinet inleder ett nytt anläggningsprojekt definieras först ett projektområde utefter avväganden om bebyggelse, fastigheter, natur- och kulturvärden och gällande kommunala planer. Energinet presenterar ett business case som ligger till grund för investeringsbeslut. I detta ingår analys av nollalternativ och olika anläggningsalternativ, samhällsekonomisk analys, riskanalys och finansiering. Energinet tar även fram en teknisk redogörelse i form av en rapport som presenterar tekniska utredningar och lämplighetsbedömning av olika lösningar.

Kraftledningar med spänning 100-220 kV kan kräva en miljökonsekvensrapport, vilket beror på Miljöstyrelsens bedömning. För ledningar över 220 kV och 15 km krävs alltid MKB (Se miljöförelstånd).

Distributionsnäten (60/50 och 20/10 kV) utgör de lokala elnät, som används för att leverera el till förbrukarna. Detta nät kopplar ihop förbrukarna med transmissionsnätet. Nätföretagen äger, bygger ut och underhåller distributionsnätet baserat på områdeskoncession.

Miljöförelstånd

För alla transmissionsledningar över 100 kV krävs utredning och ett yttrande där det avgörs om projektet innebär betydande miljöpåverkan eller ej. Beslut om godkännande tas av miljöstyrelsen.

För projekt med betydande miljöpåverkan krävs att en MKB genomförs. För anläggning av högspänningsledningar 220 kV+ och 15 km+ krävs alltid MKB innan projekt kan inledas. I MKB-processen ingår två tillfällen för allmänheten att lämna synpunkter.

Miljökonsekvensrapporten ska bl.a. innehålla placering, utformning, dimensioner och andra relevanta beskrivningar. Det ska även finnas en beskrivning av projektets förväntade miljöpåverkan samt en beskrivning av åtgärder för att undvika, förebygga eller begränsa och, om möjligt, neutralisera förväntade väsentliga negativa miljöeffekter. Även de relevanta alternativ till den valda lösningen som utarbetats ska beskrivas liksom skälen för den lösning som valts, med fokus på projektets miljöpåverkan vad avser människors hälsa, biologisk mångfald, jord-, luft- och vattenkvalitet, klimatpåverkan samt kulturarv och landskap.

Ledningsrätt

Utifrån elnätetsplan kan mark tas i anspråk för kraftledningar genom expropriation. Men i de flesta fall träffar ledningsägaren överenskomelse med markägarna om upplåtelse genom s.k. bruksrätt, som är en i tiden obegränsad nyttjanderätt, samt om ersättningar för upplåtelsen. I övriga fall beslutar expropriationskommissionen om markåtkomist och ersättning.

Markägarna överklagar ofta ersättningsbesluten till Taksationskommissionen i de sistnämnda fallen. För att kunna genomföra stora projekt som påverkar flera kommunplaner görs en ansökan om ett landsplandirektiv, där näringsministern upprättar en plan som möjliggör anläggningen. Ett landsplandirektiv åsidosätter kommunala planer och möjliggör expropriering av mark.

2. Prövningsordning

- Finland

402

Länkkoncession

Nätkoncession för linje krävs för transmissionsnät och regionala nät med en spänningsnivå på eller över 110 kV. Koncession ges för en linje som ska byggas mellan två specificerade punkter, dvs. en start- och en slutpunkt. Sträckningen anges inte.

Efter att en MKB tagits fram kan ansökan om bygglov skickas in till Energimarknadsverket i enlighet med elmarknadslagen. I bygglovet prövas anläggningens lämplighet. Lämplighetsprövningen omfattar dels en prövning av behovet av ledningen och dels en prövning av sökandens lämplighet och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten. Med bygglovet anses det fastställt att projektet är nödvändigt för att trygga energiförsörjningen och man har fått koncession, men det ger inte rätt att bygga kraftledningen och tar inte ställning till sträckningen.

Därefter kan ansökan skickas till det lokala lantmäteriet för att få ett undersökningsutlåtande som ger rätt genomföra terrängundersökningar längs den tänkta ledningssträckningen. På basis av terrängundersökningarna planeras sedan den slutliga ledningssträckningen.

En nätkoncession för linje gäller tills den återkallas.

Miljöutlåtande

För 220- och 400 kV-ledningar som är längre än 15 km görs en miljökonsekvensbedömning (MKB) enligt lagskadat förfarande. För mindre projekt fattar den regionala närings- trafik- och miljöcentralen (kontaktnyheter) ett beslut om huruvida MKB behöves eller inte.

I MKB utreds direkta och indirekta miljökonsekvenser av åtgärden och alternativa sträckningar. Faktorer som ska beaktas är: Människors hälsa och trivsel, jord, vatten, luft, klimat, växtlighet, organismer, naturens mångfald, samhällsstruktur, byggnader, landskap, stadsbild, kulturarv, utnyttjande av naturresurser samt växelverkan mellan nämnda faktorer.

MKB presenteras på ett öppet informationsmöte där allmänheten ges möjlighet att inkomma med åsikter. MKB:n och kontaktnyheterens utlåtande om den bifogas till ansökan om bygglov och inlösningsutlåtande för kraftledningen och ska beaktas när sträckningen väljs. Förfarandet är inte ett tillståndsförfarande, utan syftet är att ge information inför beslutsfattandet. I allmänhet tar MKB-processen ett till ett och ett halvt år.

Ledningsrätt

Det vanligaste sättet att säkra markätkomsten för ledningen är genom nyttjanderätt. Uppåtletsen sker som regel genom inlösen vid en inlösningsförrättning.

Steg 1: Handels- och industriministeriet tar beslut om inlösningsutlåtande. Ett sådant krävs för att få göra en inlösningsförrättning.

Steg 2: Tillstånd till inlösen och rätt att ta marken i anspråk (så kallad förhandsbesittningstagande) beviljas av statsrådet.

Steg 3: Statsrådets beslut skickas till det lokala lantmäteriet som genomför inlösningsförrättningen. Ersättnings storlek beslutas av inlösningskommissionen i samband med förrättningen. Markägare kan överklaga ersättningsbeslutet till jorddomstolen.

Nyttjanderätterna redovisas i fastighetsregistret och med stöd av dem kan sedan ledningen byggas, användas och underhållas.

2. Prövningsordning

- Norge

Linjekoncession

Anläggningar på mer än 22 kV måste ha linjekoncession enligt energilagen §3-1. Anläggningar för produktion, transformation, överföring och fördelning av el får inte byggas, ägas eller drivas utan koncession. NVE kan bevilja koncession till anläggningar som anses socialt rationella.

Baserat på energilagen har NVE utarbetat tre typfall för linjekoncessionsansökan.

Typfall A (spänning lägre än 132 kV eller ledning kortare än 15 km): Ansökan skickas in, NVE skickar den till samråd. När NVE bedömer att de har tillräckligt med information tar de beslut. Ingen konsekvensutredning krävs.

I typfall B och C (spänningsnivå på minst 132 kV respektive 300 kV och en längd på minst 15 km respektive 20 km): För att kunna pröva om anläggningen anses rationell finns det krav på att den ska innehålla en konsekvensutredning enligt föreskriften om konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen är omfattande och innehåller flera olika delmoment. I föreskriften finns en lista med faktorer som kan påverkas och få betydande effekter för miljö, naturresurser och samhälle. Åtgärdens påverkan på dessa faktorer ska redovisas i utredningen och bedöms sedan av NVE som upprätar ett konsekvensutredningsprogram.

I typfall C ska en konceptvalsutredning först genomföras där behov och alternativa koncept utreds och granskas av en extern kvalitetsgranskare. Därefter följer processen med förslag till konsekvensutredning, osv.

Faktorer som skall ingå i konsekvensutredningen: Naturdiversitet (mångfald), ekosystemtjänster, nationella och internationella miljömål, kulturminnesmärken och kulturmiljö, friluftsliv, landskap, föröreningar, vattenmiljö, mark- och mineralresurser, samsk natur- och kulturbas, transportbehov, energiförbrukning, energiförsörjning, beredskap och olycksrisk, effekter till följd av klimatförändringar (t.ex. stigande havsnivå), befolkningens hälsa, tillgänglighet till utomhusområden, tillgänglighet till gång- och cykelnät, barns uppäxvillkor, brottsförbyggning, arkitektonisk och estetisk design, uttryck och kvalitet.

Miljötillstånd

Miljöfrågorna är integrerade i konsekvensutredningen och bedöms av NVE. I koncessionsansökan är projektägaren skyldig att bifoga information som gör det möjligt för NVE att bedöma om åtgärden ligger i linje med gällande miljölagstiftning. I övrigt görs ingen separat miljökonsekvensbeskrivning eller miljöförövning.

För större kraftledning är det normalt ett villkor att en miljö-, transport- och byggplan (MTA) ska utarbetas efter att licensen erhållits. En MTA beskriver hur anläggningen ska byggas inom den beviljade koncessionen och hur miljöhämsyn som uppstått i licensprocessen ska bevaras. MTA godkänns av NVE.

Ledningsrätt

Genom överenskommelser med markägare kan ledningshavaren erhålla rätt att anlägga ledningar på markägarens mark. Detta sker genom civiltättsliga avtal parterna emellan och lagreglerna regleras i avtalslagen. Denna metod förspåkas av NVE.

I samband med ansökan om koncession behandlas även ansökan om expropriation och/eller rättighet till mark enligt oreigningsloven. Beslut om expropriation får fattas av regeringen eller en myndighet med fullmakt enligt §5 och §12 i oreigningsloven.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning

– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en tryggsjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]