

Betänkandet (SOU 2019:30) Moderna tillståndsprocesser för elnät, dnr. I2019/01809/E

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har ombetts lämna synpunkter på betänkandet (SOU 2019:30) Moderna tillståndsprocesser för elnät. Nedan lämnas dels allmänna synpunkter, dels mer detaljerade synpunkter. Förslag till justeringar av författningsförslagen lämnas i bilaga 1.

Allmänna och sammanfattande synpunkter

Nätkoncessionsutredningen har utfört ett angeläget uppdrag att se över regelverket för nätkoncessioner så att det inte skapar osäkerheter eller sätter upp onödiga hinder för energiaktörer, samtidigt som övriga samhällsintressen ska skyddas. I betänkandet lämnar utredningen ett antal förslag som Svenska kraftnät anser är väsentliga att genomföra. Förslagen ökar möjligheterna att kunna överföra den mängd el som samhället önskar, att bidra till att säkerställa klimatmålen och att fortsatt ha ett person- och driftsäkert transmissionsnät. Vissa förslag bidrar till att värna befintliga anläggningar, vilket ger ökad effektivitet och kostnadsbesparingar. Andra förslag innebär en potentiell tidsvinst i investeringsprojekt inom transmissionsnätet om upp till två år. Det förutsätter dock bl.a. en ökad projektering före koncession och att de befogenheter som ges till Ei att oftare inleda ledningsförrättning också tillämpas. Koncessionsprövningen för nya ledningar effektiviseras enligt Svenska kraftnäts bedömning inte i någon större utsträckning genom förslagen. Om större förändringar i prövningen av anläggningens allmänna lämplighet (samhällsekonomiska bedömningar) genomförs finns tvärtom en överhängande risk att koncessionsprocessen förlängs betydligt.

De förslag som Svenska kraftnät är positiva till är

- att det blir enklare att ändra, justera och ompröva hela eller delar av en befintlig nätkoncession för linje
- att det förtydligas vilka arbeten och undersökningar som är tillåtna innan koncession har meddelats
- att vissa ledningar, som används med stöd av nätkoncession för linje, inte ska få förbjudas med stöd av miljöbalken
- att undantag från koncessionsplikten införs för överföring av lokalkraft mellan produktions- och överföringsanläggningar



- att länsstyrelsen ska kunna besluta om undersökningstillstånd
- att Ei i fler fall kan ta beslut om medgivande att inleda en ledningsrättsförrättning även om nätkoncessionen ännu inte har meddelats
- att den som ska bedriva vattenverksamhet som behövs för elektrisk starkströmsledning för vilken nätkoncession för linje krävs ska ha rådighet för det ändamålet
- att nätmyndigheten i vissa fall ska kunna besluta om verkställighet av ett beslut om nätkoncession
- att kravet på särskilda skäl för att få en förlängd tid för att färdigställa en ledning tas bort vid första förlängningstillfället
- att Boverket bör förtydliga hur plan- och bygglagen ska tillämpas korrekt för att undvika intressekonflikter mellan befintliga kraftledningar och nybyggnation.
- att ett funktionskrav införs att driften av en ledning eller ett ledningsnät ska ske från Sverige
- att den nuvarande spänningsgränsen för transmissionsnätet bör behållas.

Därutöver lämnar Svenska kraftnät ett antal förslag på **ytterligare förbättringar och effektiviseringar** som bör införas i lagstiftningen. Förslagen avser

- att anslutningsplikt ska gälla även för koncessionspliktiga ledningar som endast överför el för egen räkning (se 4.4. nedan)
- att omprövning ska kunna ske helt eller delvis och avse en viss fråga (se 4.5 nedan)
- att vid ändring av koncession ska ändringens och inte hela anläggningens lämplighet prövas (se 4.5 nedan)
- att justering införs som en anmälningsplikt istället för ansökan och begränsas till mindre avvikelse från koncessionen istället för huvudsaklig sträckning (se 4.5 nedan)
- att ledningsförrättning ska kunna inledas innan koncession meddelats (men beslut får ej fattas, se 5.5 nedan)
- att lantmäteriet ska kunna besluta om tillträde för detaljprojektering och markundersökning (se 5.5 nedan)
- att ersättning för skada vid tillträde för detaljprojektering och markundersökning ska regleras tydligare (se 5.5 nedan)
- att kungörelse möjliggörs så att koncessionsbeslut vinner laga kraft (se 6.3 nedan)
- att undantag införs så att biotopskyddsområden inte hindrar underhåll av ledningsgator i enlighet med befintliga ledningsrätter (se 6.3 nedan).

Förslagen skulle leda till en säkrare tidsbesparing om upp till 1 år för större projekt och 2 år för justeringar t.ex. i samband med stationsförnyelser. Vikten av ett fortsatt arbete hos Statens energimyndighet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende utpekande av riksintresseområden för befintlig och planerad energiinfrastruktur bör också betonas.



Ett av utredningens uppdrag var att se över den nuvarande **prövningsordningen** för nätkoncession när det gäller både prövande myndighet och prövningens omfattning. Svenska kraftnät anser att utredningen i denna del inte i tillräcklig utsträckning har beaktat och bedömt olika möjligheter till en förändring för att effektivisera prövningen. En fråga som inte alls har utretts är t.ex. möjligheterna att för transmissionsnätet förändra koncessionsprövningen så att den i större utsträckning fokuserar på åtgärder som har en sammanhängande betydelse för systemet genom att de samverkar för att uppnå syftet med förstärkningarna. En sådan koncessionsprövning skulle kunna avse ett antal ledningar utifrån vad nätägaren bedömer ha sammanhängande betydelse, dvs. i vissa fall en eller två ledningar och i andra fall mer omfattande omstruktureringar. Som exempel på mer omfattande omstruktureringar av nätet där åtgärderna har ett inbördes beroende kan nämnas Nord-Syd, Stockholm Ström, Storstockholm Väst och Västkustpaketet. Vid en sådan typ av koncessionsprövning skulle ledningarnas lämplighet och samhällsnytta kunna prövas medan miljöprövningen, dvs. lokalisering, teknikval, hänsynsregler m.m. skulle ske i en efterföljande prövning av respektive linje. Detta skulle troligtvis bli i form av ett miljötillstånd. Se vidare nedan under kapitel 4.2.

Svenska kraftnät instämmer i utredningens uppfattning att **samhälls-ekonomiska bedömningar** ska utgöra ett väsentligt underlag inför beslut om investeringar i förstärkt överföringskapacitet när förstärkningen inte krävs på grund av bindande lagkrav om utbyggnad. Svenska kraftnät tillämpar idag fyrstegsprincipen i sina bedömningar och tycker att det är en bra metod. Det pågår sedan ett antal år ett förbättringsarbete inom vilket Svenska kraftnät bl.a. formaliserar och förtydligar riktlinjerna för de samhällsekonomiska bedömningar som görs av verket och hur dessa kan bli mer tillgängliga och transparenta. I anslutning till att utredningen har utvärderat prövningen av en anläggnings allmänna lämplighet enligt ellagen föreslås att denna prövning ska ske ”på ett tydligt underlag och i enlighet med tydliga och transparenta principer”. Svenska kraftnät är därvid positivt till att utredningen inte har lagt Ei:s rapport om ”Samhällsekonomiska analyser vid investeringar i stamnätet för el”, Ei R2018:06, till grund för förslag utan har stannat vid nuvarande lagreglering för lämplighetsprövningen. Trots detta anges i betänkandet att utredningen ”stödjer [...] Ei:s författningsförslag från 2018”. Svenska kraftnät vill därför framhålla att nuvarande lagstiftning inte innebär den ordning som föreslås i Ei:s rapport, se vidare under kapitel 6.2 nedan. Svenska kraftnät anser också att det inte vore tillrådligt att genomföra de författningsändringar som föreslås i den rapporten. Anledningarna till detta utvecklas i bilaga 2 men kan sammanfattas med att en sådan förändring inte framstår som motiverad, att den riskerar att leda till minskad effektivitet, förlängda investeringsprocesser och att vissa nödvändiga projekt inte kan genomföras eller kommer att försenas. Dessa nackdelar uppstår utan att



förändringen skulle leda till en bättre eller effektivare koncessionsprocess eller ett utökat miljö- eller egendomsskydd.

Specifika synpunkter

3 Elnätet i Sverige

3.5 Bygga nya ledningar och stationer

I betänkandet anges att handläggningstiden om i genomsnitt ett år för ansökan om koncession för linje eller förlängning därav är längre för transmissionsnätledningar. För att ge en bild av utmaningarna med effektiva utbyggnadsprocesser bör även handläggningstiderna för transmissionsnätet redovisas. För ansökningar om ny koncession som Svenska kraftnät har gett in 2013-2017 är genomsnittlig handläggningstid 2 år och 2 månader med en längsta handläggningstid på 4 år. För förlängningsärenden är tiderna mycket längre. De förlängningsärenden som avgjordes under 2018-2019 hade en handläggningstid på mellan 8 och 20 år. Svenska kraftnät har idag 47 förlängningsärenden hos Ei som är äldre än 1,5 år.

3.6 Framtidens utmaningar för elnätet

Sverige har ett av Europas äldsta transmissionsnät och användningen av el ökar. 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 sig detta om hundratals mil ledningar de närmaste tjugo åren.

4 Översyn av koncessionsplikten och regleringen av elnät

4.2 Koncessionsplikten och koncessionsformerna bibehålls

Utredningens direktiv var att lämna förslag som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket utan att resurseffektivitet, nätstabilitet eller miljöskydd påverkas negativt. Svenska kraftnät anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat och beaktat olika möjligheter till en förändring för att effektivisera prövningen. Att vänta med att göra de förändringar i processen som krävs för att minska planeringstiden till dess att en eventuell framtida samordning av svensk lagstiftning vad gäller dubbel överklagbarhet sker är inte rimligt.

En fråga som inte har utretts är t.ex. möjligheterna att för transmissionsnätet förändra koncessionsprövningen så att den i större utsträckning fokuserar på ett antal åtgärder såsom en helhet. Transmissionsnätet är ett system som har stora inbördes beroenden. Svenska kraftnät ser ett behov av ökade möjligheter att även i prövningsprocesserna betrakta transmissionsnätet som en helhet. Svenska kraftnät



anser att utredningen närmare borde ha analyserat en förändrad koncessionsprövning som skulle kunna möta behovet av samlad prövning och öka förståelsen för transmissionsnätet som ett system. I viss utsträckning kan jämförelser göras med Trafikverkets nationella plan. En sådan koncessionsprövning skulle kunna avse ett antal linjer som nätägaren bedömer ha sammanhängande betydelse, dvs. i vissa fall en eller två ledningar och i andra fall mer omfattande omstruktureringar. Några exempel på mer omfattande omstruktureringar är följande.

- Nord-Syd – ett femtontal olika projekt med förnyelse och förstärkning av gränsen mellan elområdena 2 och 3,
- Stockholm Ström – ett femtiotal olika projekt som förstärker stam- och regionnät i Stockholmsregionen,
- Storstockholm Väst – ett tiotal projekt som tillsammans med Stockholm Ström förstärker nätet i regionen,
- Västkustpaketet – sju 400 kV-ledningar i sydvästra Sverige som behöver reinvesteras.

Fördelarna med en sådan ordning är att prövningen av allmän lämplighet och samhällsnytta möjliggörs i ett tidigt skede och på ett sammanvägt sätt. Miljöprövningen skulle ske i ett senare skede och avse den lokalisering och utformning som nätinnehavaren, efter samråd och specifik miljökonsekvensbedömning, ansöker om mellan aktuella stationer. Visserligen krävs både koncession och miljötillstånd. Emellertid sker, för det första, koncessionsprövningen då i ett tidigare skede i investeringsprocessen, varför det inte alltid behöver röra sig om parallella prövningar. För det andra görs respektive prövning av de som har bäst kompetens och erfarenhet av den typen av prövning, vilket bör leda till effektivare och troligtvis kortare processer. En transmissionsnätledning kan idag dessutom kräva hundratals tillstånds-, dispens och/eller anmälningsprövningar enligt miljöbalken. Vinsten av att i större utsträckning kunna samordna dessa i en miljöprövning kan alltså vara väsentlig.

4.3 Undantagen från koncessionsplikt och möjligheterna till dispens bör utökas

I betänkandet saknas en analys av hur en föreskriftsrätt avseende generella undantag från koncessionsplikten, s.k. icke-koncessionspliktiga nät (IKN), påverkar grunden för koncessionsreglerna och om det verkligen blir mer flexibelt och snabbare. Det behövs även en beskrivning av hur nätmyndigheten ska kunna göra bedömningen av ett undantags inverkan på elmarknadens funktion. De förslag som innebär ett förtydligande av dagens regler om IKN välkomnas. Likaså förslaget om undantag för överföring av lokalkraft mellan produktions- och överföringsanläggningar. När det gäller övriga förslag avseende IKN bör det dock beaktas att ökade möjligheter till IKN kan vara riskabelt. Det kan öka ojämlikheten mellan olika elkunder eftersom problem kan uppstå med uttagskunder i dessa nät som inte omfattas av de regler som ska skydda kunderna (t.ex. tillgänglighet,



avbrottstider). När det gäller det nya undantaget för delning av energi bör det övervägas hur detta förhåller sig till principen att parallella nätstrukturer bör undvikas. Det saknas till exempel en analys om vilka problem som kan uppstå för det koncessionerade nätet som omfattar huvuddelen av elnätskunderna (t.ex. att kostnadsunderlaget för nätföretagen minskar och risken för att alla ”delningskunder” går över till det koncessionerade nätet vid driftmässigt problematiska förhållanden).

4.4 Regleringen av elnät görs oberoende av koncessionsinnehav

Syftet med förslaget tycks vara att undanta vissa IKN och koncessionspliktiga anslutningsledningar till elproduktion från regleringen i ellagen. I författningsförslaget föreslås detta ske genom att ändra definitionen på nätverksamhet, så att den endast omfattar koncessionspliktigt nät och så att ett undantag från definitionen gäller för ”koncessionshavare som endast överför el för egen räkning till uttagspunkter eller från inmatningspunkter som är belägna på koncessionshavarens ledning” (1 kap. 4 § förslaget till ändring av ellagen). Vidare definieras nätföretag i en ny bestämmelse (1 kap. 4 b §) som den som bedriver nätverksamhet. Det innebär således att innehavare av IKN inte bedriver nätverksamhet och inte anses vara nätföretag. Följaktligen omfattas IKN inte av regleringen i ellagen. Även koncessionspliktiga ledningar som endast överför el för egen räkning undantas från regleringen i ellagen.

Svenska kraftnät är kritiskt till förslaget om ett utökat undantag för produktionsnät som innebär att längre anslutningsledningar ska vara undantagna från anslutningsskyldighet trots att de är koncessionspliktiga. I områden där det saknas regionnät, vilket är relativt vanligt i norra Sverige, behöver elproduktionsföretagen bilda nätbolag för anslutning till transmissionsnätet. Om dessa nätföretag inte är anslutningspliktiga, för att de initialt inte har någon mer kund än koncernföretaget, måste kommande elproducenter i området bilda egna nätföretag. Detta leder i sin tur till fler anslutningar till transmissionsnätet. Varje anslutning och komponent i elsystemet innebär en komplexitetsökning. Detta medför större risk för fel, försämrade driftsäkerhet och ökade kostnader vid störningar och underhåll. Dessutom bidrar detta till lägre och mer osäker nyttjandegrad av stationer och nät, vilket även detta medför högre kostnad. Driftsäkerheten i transmissionsnätet är helt central för såväl Sverige som Norden och av stor vikt för norra Europa. Antalet anslutningar bör därför hållas nere. Så länge det inte finns krav på regionnät-företag att bygga ut sina nät för att ansluta sådan produktion behöver därför en koncessionshavare som endast överför el för egen räkning ha anslutningsplikt.

I 2 kap. 4 § andra stycket anges att föreskrifter får meddelas som innebär att vissa bestämmelser i ellagen ska vara tillämpliga för IKN. IKN kan alltså komma att omfattas av viss reglering. Frågan är om motsvarande möjlighet föreslås även avseende sådana koncessionspliktiga ledningar, som enligt förslaget inte ska utgöra



nätverksamhet. Även dessa ledningar bör enligt Svenska kraftnät kunna omfattas av regleringen, t.ex. av anslutningsplikt och krav på ett säkert och tillförlitligt nät.

När det gäller mätning inom IKN anser Svenska kraftnät att utredningen inte analyserat de behov som finns förutom när det finns externa kunder som enligt EU rättsliga regler har rätt att byta elleverantör. Svenska kraftnät välkomnar därför förslaget om en separat utredning om mätning i elnät.

4.5 Vissa ändringar i koncessionsinstitutet bör göras för att underlätta hanteringen

För att tillgodose behovet från marknaden och för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv drift av elsystemet måste nätinnehavare kunna åstadkomma nödvändiga förändringar i elnätstrukturen. Reinvesteringsbehovet i gamla ledningar och stationer är dessutom stort och i anslutning till sådana åtgärder behöver mindre ändringar i elnätstrukturen ofta göras. De föreslagna möjligheterna att ändra och justera en nätkoncession för linje är därför viktiga. Svenska kraftnät anser dock att ytterligare förenklingar och förbättringar kan och bör genomföras enligt följande.

Förslaget till **ändring** av en koncession är utformat så att anläggningens lämplighet ska prövas (förslaget till ändring av 2 kap. 15 m § punkten 1 ellagen). Svenska kraftnät anser att förslaget ska ändras så att det är ändringens allmänna lämplighet som prövas och inte hela anläggningens. Om t.ex. en ändring sker för att en station ska byggas om eller för att passera ett exploateringsområde så ska enligt förslaget hela den befintliga ledningen visas lämplig. Att utvärdera och bedöma hela ledningens lämplighet skulle fördröja ändringsprocessen och öka belastningen på sökanden och handläggande myndighet. Det blir också oklart vilka som ska betraktas som sakägare i ett sådant ärende – alla som berörs av anläggningen eller endast de som berörs av ändringen? Följden kan bli att viktiga ombyggnationer fördröjs väsentligt. Om Ei anser att hela anläggningens lämplighet kan ifrågasättas kan Ei initiera en omprövning av anläggningen om mer än 40 år har gått sedan koncessionen meddelades, vilket är en mycket bättre ordning än att pröva hela anläggningens lämplighet vid en ändring.

Utredningen har övervägt att **justering** ska kunna ske genom en anmälan i stället för en ansökan. Med motivet att gränsdragningen mellan ändring och justering, åtminstone inledningsvis, inte kommer att vara helt klarlagd och att det finns ett värde i att hålla den aktuella nätkoncessionen samlad genom beslut, anser utredningen att det är lämpligt, åtminstone initialt, att både ändringar och justeringar beslutas av Ei. Svenska kraftnät anser dock att starka skäl talar för att justering bör regleras som ett anmälningsförfarande för att ytterligare öka effektiviteten i sådana mycket begränsade förändringar i nätet. Risken att några motstående intressen påverkas negativt med en sådan ordning är mycket liten. Skulle så vara fallet kan Ei dessutom besluta om ett föreläggande att



nätkoncessionshavaren ska ansöka om ändring istället. Detta förfarande kan alltså fånga upp sådana tveksamma fall som utredningen anser motivera att justering ska kräva ansökan. Ett anmälningsförfarande skulle innebära en betydande tidsbesparing hos sökanden genom att beslut om betydande miljöpåverkan inte behöver sökas, samråd inte behöver hållas på det sätt som miljöbalken kräver och en miljökonsekvensbeskrivning inte behöver tas fram. Detta stämmer väl med den ordning som gäller t.ex. för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter¹. Ett anmälningsförfarande skulle dessutom leda till mindre krav på handläggningen hos Ei. Eftersom en justering avser begränsade åtgärder, förutsätter berörda markägares samtycke och att sökanden kan visa att nödvändig miljöhänsyn har tagits så bedömer Svenska kraftnät att en sådan ordning kan införas utan att miljöskydd eller andra motstående intressen påverkas negativt. Ett anmälningsförfarande vid justering skulle kunna innebära en tidsvinst om upp till två år t.ex. vid stationsförnyelser.

Svenska kraftnät har dessutom noterat att möjligheten till justering enligt författningsförslaget endast får användas ”om det inte påverkar ledningens huvudsakliga sträckning eller funktion”. Oavsett om förslaget genomförs som ett ansöknings- eller anmälningsförfarande behöver denna formulering ändras. Detta eftersom en nätkoncession för linje avser en ”i huvudsak bestämd sträckning” enligt 2 kap. 2 § ellagen. Redan inom en nätkoncession finns alltså viss möjlighet till anpassning av ledningen inom den i huvudsak bestämda sträckningen. För att reglering av justering ska vara meningsfull avseende sträckning bör därför förslaget ändras t.ex. till att endast avse en mindre avvikelse från nätkoncessionen.

När det gäller **omprövning** anser Svenska kraftnät att det är av vikt att en omprövning kan begränsas till att avse endast den eller de frågor i koncessionen som berörs av den aktuella ändringen. Skälet är att t.ex. en kommun kan ha ett intresse i att begära omprövning p.g.a. exploateringsplaner och att det i de fallen inte är motiverat att ompröva hela ledningens sträckning (vilket kan röra sig om flera mil ledning, i vissa fall tiotal mil). Om omprövning begärs för endast en del och Ei bedömer att hela koncessionen måste omprövas kan Ei initiera en sådan omprövning. Det är vidare inte tydligt i nu gällande bestämmelser om en ansökan om omprövning kan avse endast en fråga, såsom ledningens spänning, eller om omprövningen alltid ska omfatta ledningens sträckning, tillåten spänning *och* villkor. Genom att ändra bestämmelsen så att en omprövning kan avse ledningens sträckning, tillåten spänning *eller* villkor bör det dock vara tydligt att omprövning kan avse en av dessa aspekter.

En fråga som inte berörts i utredningen är behovet av att säkerställa att **beslut om nätkoncession vinner laga kraft**, t.ex. genom möjlighet till

¹ Jmf. för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet 9 kap. 6 c §, 10 kap. 9 b §, 6 kap 20 och 22 §§ miljöbalken, 25 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt - för ändring av tillståndspliktig verksamhet - 1 kap. 4 och 11 § miljöprövningsförordningen.



kungörelsedelgivning. I promemorian Elmarknadslag (Ds 2017:44) lämnas förslag i detta avseende. Detta förslag är mycket angeläget att genomföra. Såvitt framgår av den lagrådsremiss som regeringen överlämnade till lagrådet i mars 2018 (Dnr M2018/00743/R) har dock dessa förslag inte inkluderats. Eftersom de är av stor betydelse bör denna ändring föreslås även inom ramen för denna utredning.

5 Översyn av prövningsordningen för elledningar

5.2 Processerna för att bygga elledningar behöver bli kortare

Svenska kraftnät arbetar med ständiga förbättringar av investeringsprocessen. Den senaste mer genomgripande förändringen är en ny arbetsprocess för myndighetsdialoger och samråd samt natur – och kulturinventeringar. Dessa förändringar ökar effektiviteten och kan minska tidsåtgången med 6 – 12 månader samt minska risken för förseningar. Genom den förbättrade myndighetsdialogen skapas bättre förutsättningar för att tidigt i processerna få in relevant underlag och öka fokus på de frågor respektive myndighet bär ansvar för.

Länsstyrelserna har en mycket central roll och Svenska kraftnät strävar efter att involvera dem tidigt i dialogen, långt före koncessionsprövningen. Länsstyrelsens generella uppdrag att vara regeringens företrädare i länet, arbeta för samverkan och väl avvägda helhetslösningar är viktig att betona i sammanhanget. Dess kunskap och ansvar i frågor kring miljö, natur- och kulturmiljö är väsentlig för planeringen av nya ledningar. Länsstyrelsen ska också under samrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för koncessionsprövningen (6 kap. 32 § miljöbalken). Förhoppningen är att detta ska leda till effektivare processer och handläggning hos Ei.

För transmissionsnätets del är, som framgått ovan under 3.5, handläggningstiderna i koncessionsärenden avseende transmissionsnätet ofta långa. De långa handläggningstiderna beror enligt Svenska kraftnät inte enbart på ärendenas komplexitet. Till exempel så har handläggningstiderna vid mark- och miljödomstol avseende vattenverksamheter för Svenska kraftnäts utlandskablar varit väsentligt kortare. Vattenverksamheten avseende tunneln för ledningen Anneberg – Skanstull tog 14 månader i första instans och vattenverksamheten med anledning av utbytet av Öresundskablarna 9 månader i första instans.

Utredningen påpekar att det är viktigt att förberedelser genomförs noggrant och med goda kunskaper. Svenska kraftnät anser att kunskaperna och erfarenheterna hos nätföretagen och dess konsulter är goda när det gäller den här typen av planeringsarbete. Nätföretagen arbetar aktivt för en så kort planeringstid som möjligt inom ramen för de lagkrav som gäller. Men effektivare processer kräver också förutsebarhet och tillförlitliga besked från tillståndsgivande myndighet. Svenska kraftnät har uppfattat att verket har ett gott och konstruktivt samarbete med Ei. Svenska kraftnät ser dock gärna ett fördjupat samarbete för att ömsesidigt



belysa de problem som finns. För Svenska kraftnäts del rör det sig bl.a. om att handläggningen behöver effektiviseras så att Ei upptäcker eventuella brister i ett tidigare skede. Svenska kraftnät anser också att förutsebarheten i handläggningen och prövningen behöver öka. Som framgår i utredningen har fokus på miljöprövningen ökat de senaste åren och det har funnits ett behov av att förbättra både underlaget för och prövningen av miljöfrågorna i koncessionsärenden. Sökanden ska naturligtvis leva upp till dessa krav. De senaste åren har de frågor som det fokuseras på i koncessionsärenden dock varierat och systematiken i prövningen förändrats. Detta gör det svårt för sökanden att möta Ei:s önskemål på ett effektivt sätt.

Många tidskritiska moment beror på resursfrågor hos Ei, Lantmäteriet och länsstyrelserna. Det kan troligen styras via regleringsbrev och mål som följs upp av regeringen. Lantmäteriets fastighetsbildning avgiftsfinansieras varför dess resursbrist bedöms vara en mera strukturell och svårlöst fråga. Ei:s utmaningar synes delvis kopplade till myndighetens möjligheter att attrahera resurser med erfarenhet av miljöbalkens tillämpning vid komplexa och omfattande miljöprövningar.

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

Svenska kraftnät anser att en djupare analys hade varit önskvärd, se ovan under 4.2 Koncessionsplikten och koncessionsformerna bibehålls.

5.5 Reglerna om markåtkomst och ledningsrätt bör ändras för att förkorta processen

Förslaget att länsstyrelsen ska få besluta om **tillstånd till tillträde** till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen eller undersöka vilken påverkan verksamheten får på miljön är positivt. För Svenska kraftnäts del blir det dock inte någon väsentlig skillnad ur effektivitetssynpunkt eftersom länsstyrelsen redan idag meddelar liknande tillstånd enligt expropriationslagen. Av utredningen framgår att talan om ersättning i dessa fall ska väckas vid mark- och miljödomstolen. Eftersom det i dessa fall inte är fråga om en expropriationsersättning anser Svenska kraftnät att författningsförslaget bör förtydligas så att det i förslaget till 2 kap. 27 § ellagen framgår vad ersättning ska utgå för (jmf. motsvarande bestämmelser i 4 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg och 63 § andra stycket vägagen).

Möjligheten till tillträde enligt ovan är viktig när det gäller undersökningar som sker tidigt i processen. Svenska kraftnät och ett antal regionnätsföretag har dock framfört till utredningen att det finns ett behov av att även inom ramen för en ledningsförrättning kunna få ett beslut om tillträde för detaljprojektering, markundersökning m.m. En sådan reglering har flera fördelar. För att kunna meddela beslut om tillträde för markundersökning måste lantmäteriet avgöra vilka



fastigheter som berörs av beslutet, ta fram en sakägarförteckning och redovisa aktuellt område på en karta. Därigenom skulle en väsentlig del av förrättningshandläggningen vara utförd, vilket effektiviserar den efterföljande förrättningen. Lantmäteriet är även lämplig att hantera frågor om ersättning.

Förtydligandet **vad som får göras före koncession** är positivt och kan leda till tidsbesparingar. Det är idag delvis oklart vilka åtgärder som är tillåtna, vilket leder till en försiktighet som gör att vissa undersökningar genomförs först efter det att koncession meddelats, trots att de kanske skulle kunna genomföras tidigare.

Stora fördelar och en tidsvinst på upp till ett år kan vinnas om **ledningsförrättningen** kan påbörjas i ett tidigt stadium. Utredningens förslag innebär dock att medgivande krävs från Ei även för att delvis inleda en förrättning. För åtskilliga åtgärder inom en förrättning anser Svenska kraftnät att det inte är motiverat att kräva ett sådant medgivande. Åtgärder, såsom upprättande av sakägarförteckning, framtagande av underlag till förrättningskarta, utredning av samfälligheter och vattenrättslig rådighet, genomförande av ev. fastighetsbestämning m.m. bör kunna utföras även utan ett sådant medgivande. Även undersökningstillstånd enligt förslaget ovan bör kunna meddelas. Förslaget bör därför ändras så att förrättning kan inledas oberoende av ett beslut från Ei, men att beslut om ledningsrätt inte får fattas förrän koncession har erhållits alternativt Ei har medgett att beslut får fattas.

I betänkandet påpekas att Lantmäteriet har resursbrist, att de ska prioritera telekommunikation och att utredningen inte ser en ”hållbar lösning i att föreslå prioritet för ytterligare ärenden”. Svenska kraftnät tycker att den slutsatsen måste utvärderas och motiveras. Med hänsyn till att en säker elförsörjning är av grundläggande betydelse för samhället – och ett fungerande telekommunikationsnät – bör regeringen överväga att prioritera ledningar som kräver linjekoncession, alternativt ta bort kravet på prioritering av bredband.

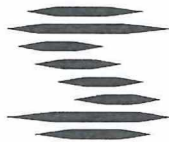
5.6 Den som vill bedriva vattenverksamhet bör ha rådighet

Förslaget att den som vill bedriva vattenverksamhet som behövs för en ledning som kräver nätkoncession för linje ska ha rådighet är positivt och ligger i linje med vad som gäller för andra samhällsviktiga infrastrukturer.

6 Översyn av koncessionsprövningens omfattning och rättsliga status

6.2 Koncessionsprövningens omfattning bör ses över i vissa delar

Svenska kraftnät instämmer i utredningens bedömning att samhällsekonomiska analyser ska utgöra ett väsentligt underlag inför beslut om investeringar i förstärkt överföringskapacitet när förstärkningen inte krävs på grund av bindande lagkrav om utbyggnad. Svenska kraftnät gör också sedan ett antal år samhällsekonomiska

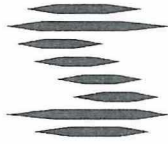


analyser som är en del av Svenska kraftnäts underlag för beslut om investeringar. Metoder och principer för hur samhällsekonomiska effekter ska kvantifieras och värderas utvecklas kontinuerligt drivet av internt utvecklingsarbete, men även av nordiskt och europeiskt samarbete. Svenska kraftnäts beslutsprocess för strategiska projekt beskrivs utförligare i bilaga 2.

Svenska kraftnät är positivt till att utredningen har stannat vid nuvarande lagreglering för lämplighetsprövningen. Utredningen anger dock även att den ”stödjer Ei:s författningsförslag från 2018 som innebär att en nätkoncession för transmissionsledning endast får meddelas om anläggningen är samhällsekonomiskt lönsam” (Ei R 2018:06). Betänkandet är här otydligt och motsägelsefullt. Svenska kraftnät vill därför understryka vad verket anfört i tidigare remissvar avseende Ei:s rapport, att det inte är tillrådligt att genomföra en sådan förändring som föreslås i rapporten. Skälen för denna bedömning utvecklas, utöver vad som redan framgår av Svenska kraftnäts remissvar till Ei:s rapport, i bilaga 2.

Det är i sammanhanget viktigt att det tydliggörs att nuvarande lagstiftning inte innebär den ordning som föreslås i Ei:s rapport. Ei:s rapport skulle innebära stora förändringar i lämplighetsprövningen genom att sökanden inte bara ska visa att den sökta anläggningen behövs, utan även att en ledning är den lönsammaste åtgärden för att möta behovet och att den sökta utformningen är lönsammare än andra utformningar.

I betänkandet anges att en absolut majoritet av remissvaren avseende Ei:s rapport var helt eller delvis positiva till Ei:s författningsförslag. Svenska kraftnät anser att det är en felaktig tolkning av flera remissvar. Det är visserligen korrekt att i princip alla, även Svenska kraftnät, var överens om att det är viktigt att det genomförs samhällsekonomiska analyser för att säkerställa att investeringar i överföringskapacitet är lönsamma. Däremot var ett antal remissinstanser, i likhet med Svenska kraftnät, kritiska till den metodik som Ei föreslår, bland annat Trafikverket, KTH och Näringslivets regelnämnd. Trafikverket noterar t.ex. att förslaget att endast genomföra investeringar i stamnätet om den samhällsekonomiska bedömningen visar på lönsamhet är ett hårdare krav än vad som finns för statlig transportinfrastruktur, där lönsamhet inte är ett krav utan en styrande aspekt bland flera. Svenskt näringsliv ansåg att det är mycket tveksamt om det är lämpligt att ställa absoluta krav på samhällsekonomisk lönsamhet för att en nätkoncession ska godkännas. Forsvarsmakten ansåg att Ei:s förslag inte kommer att leda till några reella förbättringar och avstyrkte förslagen i rapporten. Några av remissinstanserna tog upp att en del av de effekter som föreslås ingår i den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen inte är lämpliga att ha med, t.ex. lokala miljöeffekter som ingår som en del av nuvarande koncessionsprocess och inte bör värderas två gånger (E.ON) samt kostnadseffektiv politisk måluppfyllelse som bör hanteras i en separat analys för att inte riskera dubbelräkning



(Transportstyrelsen). Flera remissinstanser tog upp att det finns oklarheter med förslaget. Vissa remissinstanser framförde tveksamheter till att Svenska kraftnät ska jämföra alternativa lösningar som t.ex. efterfrågefleksibilitet och lokalisering av användare då det inte ligger inom Svenska kraftnäts ansvarsområde (SKGS, Energiföretagen Sverige, Svenskt näringsliv). Flera remissvar framförde en farhåga att förslaget kan komma att leda till en ytterligare förlängd koncessionsprocess (E.ON, Ellevio, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Länsstyrelsen i Uppsala, KTH, Linköpings kommun, Svensk vindenergi samt Västerås kommun).

6.2.3 Bedömningen av koncessionshavarens lämplighet behålls oförändrad

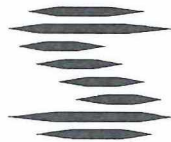
Av utredningsdirektivet framgår att utredningen i samråd med utredningen ”Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02)” ska bedöma vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten. Utredningen kommer dock fram till att frågeställningarna är alltför omfattande och komplexa för att kunna tas om hand inom ramen för nätkoncessionsutredningen.

Svenska kraftnät anser att detta är otillfredsställande. Det finns ett behov av att klargöra hur Ei bör bedöma totalförsvarsaspekten i ett antal olika sammanhang, såsom vid lämplighetsprövningen av nätföretag inom ramen för koncessionsprövningen och tillståndsprövning av överlåtelser, vid prövning av tvister om skyldigheten att ansluta en elektrisk anläggning till en ledning (särskilt när det gäller IKN-nät) samt i övrigt inom ramen för koncessionsprövningen av en anläggning. Utöver att skapa rättsliga förutsättningar för att i dessa sammanhang beakta totalförsvarets behov bör det i Ei:s myndighetsuppdrag tydliggöras att Ei ska beakta totalförsvarets intressen i sin myndighetsutövning.

6.3 Koncessionsbesluts rättsliga status bör stärkas

Svenska kraftnät anser att det är mycket angeläget att stärka **koncessionernas rättsliga status** på det sätt som utredningen förslår. Som utredningen konstaterar är det inte effektivt att i enskilda tillsynsärenden avseende en specifik punkt på ledningen bedöma olägenheter från befintliga ledningar. Att i sådana fall istället initiera en omprövning möjliggör ett helhetsgrepp där eventuella åtgärder på en ledning prioriteras till de sträckor där åtgärderna får störst effekt. Det säkerställer också att olika intressen som aktualiseras för den aktuella ledningen kan beaktas. Svenska kraftnät delar även utredningens bild att det föreligger en oklarhet vilken myndighet som bör ge vägledande rekommendationer i frågan om påverkan från lågfrekventa elektromagnetiska fält. Det kan t.ex. konstateras att Strålsäkerhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten hade olika syn på forskningsläget i det s.k. Delsjömålet. Det skapar en onödig osäkerhet och försvårar för alla aktörer.

Formuleringen ”används med en spänning om minst 130 kV” bör enligt Svenska kraftnäts mening ändras. Om det ska hänvisas till viss spänning bör det förtydligas



vad som avses, t.ex. genom hänvisning till konstruktionsspänning eller nominell systemspänning (se t ex standard SE-EN 60038 för nominella spänningsnivåer). Det kan dock ifrågasättas varför bestämmelsen inte skulle gälla för alla ledningar som kräver linjekoncession eftersom de genomgår samma miljöprovning.

Ändringar i övrig lagstiftning

Som framgår av utredningen har Svenska kraftnät föreslagit att 8 a § förordningen om **områdesskydd enligt miljöbalken** m.m. (FOM) 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. Utredningen ser det som problematiskt att föreskriva ett generellt undantag i enlighet med Svenska kraftnäts förslag. Med hänsyn till att olika former av undantag redan idag gäller för områden i direkt anslutning till bebyggelse (8 § FOM), detaljplaner och områdesbestämmelser (8 a § FOM), försvarsmaktens övningsfält och skjutfält (8 b § FOM) samt vägplaner och järnvägsplaner (7 kap. 11 a § miljöbalken) ser inte Svenska kraftnät varför en liknande reglering för transmissionsnätet skulle vara problematisk. Utredningens motivering att det är en bättre lösning att Skogsstyrelsen, länsstyrelse eller kommun anpassar beslut om biotopskydd är inte en fullgod lösning på detta problem. Trots att Svenska kraftnät i flera fall påpekat behovet av anpassning sker inte detta i enskilda fall. Svenska kraftnät inväntar i nuläget ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som avser inrättande av biotopskydd inom en ledningsgata för transmissionsnätet. Det har dessutom visat sig svårt att, särskilt i områden med skogliga värden, erhålla dispens för nödvändiga åtgärder.

Transmissionsnätet berörs redan idag av drygt 60 biotopskyddsområden och fler är att vänta i framtiden. Om ledningsägaren inte får möjlighet att underhålla ledningsgatan får det allvarliga konsekvenser för driftsäkerheten, bl.a. i form av ökad risk för elavbrott. Ledningsägaren kan då inte heller säkerställa att ledningen ger betryggande säkerhet mot person- och sakskada. Nämnas bör att det vid en överprovning endast görs bedömningar av påverkan på transmissionsnätet från det enskilda objektet. Genom att antalet skyddade objekt ökar får detta dock en kumulativ effekt på transmissionsnätet som måste hanteras genom att regeringen tar ställning till frågan genom en ändring i förordningen. I Svenska kraftnäts driftkriterier ingår att transmissionsnätets ledningsgator är trådsäkra. Om detta kriterium inte kan upprätthållas kan det få stora konsekvenser vid en extrem storm av det slag som tidigare drabbat landet. Risker att träd faller på flera transmissionsnätetsledningar samtidigt är inte acceptabel.

Utredningen kommer vidare fram till att det inte behövs någon **ändring i plan- och bygglagen**, PBL, utan att Boverket ska förtydliga de krav som finns för att motverka att kommande ledningar/bebyggelse inte kommer i konflikt. Om tidigare



förslag om att stärka linjekoncessionernas rättsliga status genomförs bedömer Svenska kraftnät att det kan vara tillfyllest. Om så ej sker bör dock kommuner som, efter det att en ledning har uppförts, tillåter bebyggelse på ett sätt som står i strid med en närbelägen ledning stå för eventuella kostnader som uppstår i och med de åtgärder som behöver göras på ledningen. Vikten av ett fortsatt arbete hos Energimyndigheten och MSB avseende utpekande av riksintresseområden för befintlig och planerad energinfrastruktur bör också betonas. Ett sådant utpekande skulle utöver de fördelar som följer av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken också innebära att denna infrastruktur beaktas i större utsträckning i den kommunala planeringen.

7 Ändrade regler för samredovisning

Svenska kraftnät är kritiskt till förslaget om tariffutjämning över elområdesgränser. Elområdesindelningen 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. Regional- och lokalnätägarnas samordning av nätavgifterna över större områden motverkar möjligheten att via nätavgiften styra överföringen mellan elområden. Förslaget motverkar således ambitionen i transmissionsnätstariffen att ha en styrande effekt.

10 Konsekvensanalys

Svenska kraftnät bedömer att konsekvensbeskrivningen inte reflekterar effekterna för transmissionsnätets del. Tidsvinsterna om utredningens förslag genomförs bedöms som relativt små och ev. positiva effekter kan undanröjas av oklarheter i hur anläggningens lämplighet ska prövas och en eventuell framtida förändring av hur samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar ska göras.

Detta remissvar har beslutats av t.f. generaldirektören Lotta Medelius-Bredhe efter föredragning av verksjuristen Li Axrup. I ärendets handläggning har även deltagit chefsjuristen Bertil Persson, enhetschefen Juridik Jessica Karlberg Lagrelius, enhetschefen Tillstånd Katarina Larsson, kraftsystemanalytikern Oskar Engblom och delprojektledaren markåtkomst och skadereglering Fredric Abrahamsson.

Sundbyberg, dag som ovan


Lotta Medelius-Bredhe


Li Axrup

Författningsförslag

Svenska kraftnät lämnar följande förslag till ändringar i Nätkoncessionsutredningens författningsförslag.

Förslag till lag om ändring av ledningsrättslagen (1973:1144)

Förslaget till ändring av 17 § ledningsrättslagen bör ha följande lydelse

”Avser förrättning ledning för vilken koncession fordras men ännu inte erhållits får beslut om upplåtelse av ledningsrätt eller annat beslut enligt denna lag endast fattas om den som har att meddela koncession medger det.

Ett medgivande enligt första stycket får begränsas till att avse vissa beslut.”

Förslag till nya paragrafer i ledningsrättslagen

++ § Inom ramen för en ledningsrättsförrättning får meddelas beslut om särskilt tillträde till en fastighet för detaljprojektering och den markundersökning som krävs för att kunna precisera ledningssträckningen.

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

Lantmäterimyndigheten får föreskriva att den tillträdande hos länsstyrelsen ställer säkerhet för framtida ersättningsanspråk innan tillträde sker. Om säkerhet ställs får lantmäterimyndigheten medge att tillträde får ske även om beslutet om tillträde överklagas. Stat, kommun, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. I fråga om sådan säkerhet äger 7 kap. 7 och 8 § expropriationslagen (1972:719) motsvarande tillämpning.

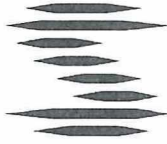
++ § Polismyndigheten ska ställa de resurser som behövs för att åtgärderna enligt x § ska kunna genomföras till förfogande.

Förslag till ändring av 13 § första stycket ledningsrättslagen

I fråga om ersättning för tillträde enligt x § samt för upplåtelse och inlösen enligt 12 § eller en åtgärd enligt 12 a § tillämpas 4 kap. expropriationslagen (1972:712).

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

Förslaget till ändring av 2 kap. 15 b § första stycket ellagen bör ha följande lydelse



”En nätkoncession för linje som gäller tills vidare får omprövas *helt eller delvis* i fråga om ledningens sträckning, tillåten spänning *eller* villkor.”

Förslaget till ändring av 2 kap. 15 m § ellagen bör ha följande lydelse.

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

1. att *ändringen* 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 §.

Förslaget till ändring av 2 kap. 15 n § ellagen bör ha följande lydelse.

”En nätkoncession får justeras i fråga om ledningens sträckning eller utförande efter *anmälan* från nätkoncessionshavaren. *En justering får endast avse en mindre avvikelse från nätkoncessionen som inte påverkar ledningens huvudsakliga funktion.*

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

En justering får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte nätmyndigheten bestämmer något annat. Nätmyndigheten får besluta att förelägga nätkoncessionshavaren att ansöka om ändring av nätkoncessionen om förutsättningarna i första och andra stycket inte är uppfyllda.

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

Förslaget till 2 kap. 27 § ellagen bör ha följande lydelse.

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

För skada och intrång utgår ersättning. Talan om ersättning väckes vid den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten är belägen.

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.

Förslag till nya paragrafer i 2 kap. ellagen

28 § Nätmyndighetens beslut i en fråga om nätkoncession ska delges sökanden och annan part.

29 § Nätmyndigheten ska kungöra följande beslut genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar:

- 1. beslut att meddela nätkoncession enligt 1 §,*
- 2. beslut att lämna medgivande enligt 9 §,*
- 3. beslut att en nätkoncession ska fortsätta gälla enligt 22, 24 eller 25 §,*
- 4. beslut om omprövning av nätkoncession enligt 27 §, och*
- 5. beslut om ändring eller upphävande av villkor för nätkoncession enligt 35 eller 36 §.*

I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

30 § Det meddelande som kungörs enligt 45 § ska senast den dag då det kungörs skickas till sådana kända sakägare som inte enligt 44 § ska delges det beslut som meddelandet avser.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Regeringen föreslås göra följande ändring i 8 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

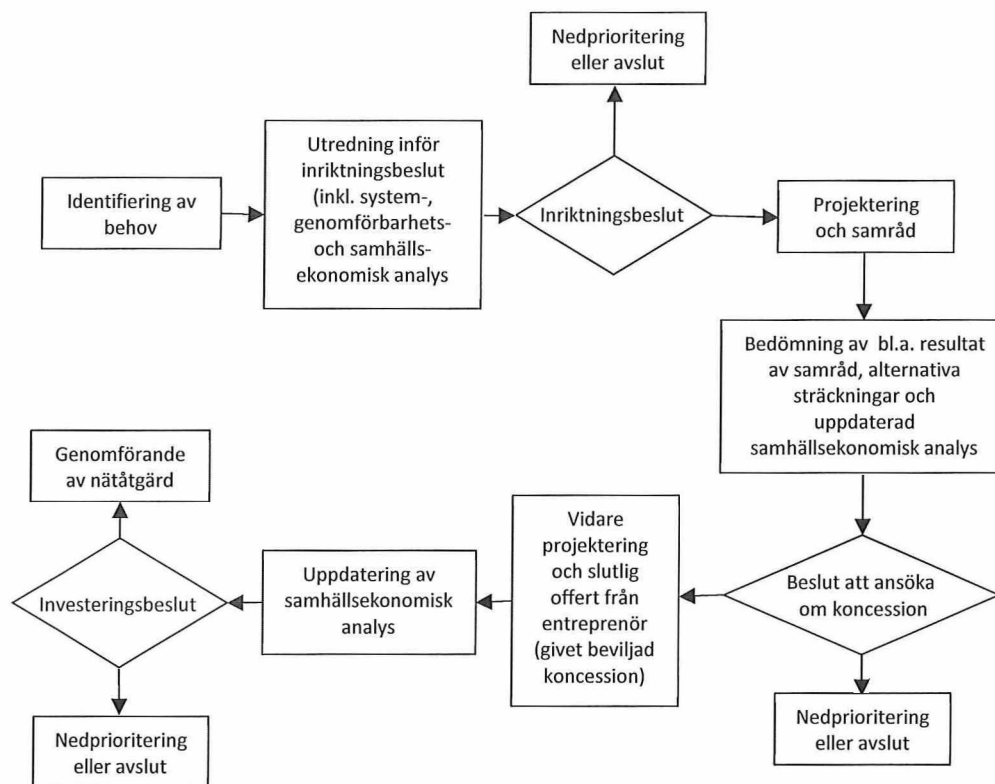
”Även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas som

- 1. behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades*
- 2. följer av en ledningsrätt för elektrisk starkströmsledning enligt ledningsrättslagen (1973:1144) om ledningsrätten vunnit laga kraft innan biotopskyddsområdet beslutades.”*

Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar

Svenska kraftnäts beslutsprocess för strategiska projekt

Nedan beskrivs nuvarande beslutsgång och tillämpningen av samhällsekonomisk analys i Svenska kraftnäts strategiska projekt (dvs. flertalet nya ledningsprojekt). För ej strategiska projekt, som t.ex. rena reinvesteringar och tvingande åtgärder, följs en förenklad procedur. Dock utreds även i dessa fall tänkbara alternativ och det mest effektiva för att tillgodose föreliggande behov väljs.



Figur 1. Schematisk bild av beslut i investeringsprocessen för strategiska projekt.

Identifiering av behov

Svenska kraftnät arbetar kontinuerligt med att identifiera behoven för det framtida kraftsystemet. I långsiktiga planeringsdokument redovisas Svenska kraftnäts bild av utmaningarna som kraftsystemet står inför, drivkrafterna för förändringar och möjliga lösningar på identifierade utmaningar. I Perspektivplan 2025 beskrevs utmaningarna på 10-15 års sikt och med denna som utgångspunkt togs Nätutvecklingsplanen 2016-2025 fram där Svenska kraftnäts prioriteringar de kommande tio åren precisades och utvecklades. Med hänsyn till de snabba och



omfattande förändringarna som nu präglar kraftsystemets utveckling, och behovet av ett helhetsperspektiv, antogs under 2017 Svenska kraftnäts Systemutvecklingsplan 2018-2027. Systemutvecklingsplanen bygger vidare på Nätutvecklingsplanen men breddar perspektivet till att utöver nätutveckling även omfatta frågor relaterade till driftförutsättningar och marknadsutformning. Systemutvecklingsplanen anger inriktningen för Svenska kraftnäts arbete och är en viktig del i den externa dialogen.

Svenska kraftnät arbetar löpande med att utreda behovet av förnyelser och förstärkningar av transmissionsnätet för att säkerställa att samhällets behov tillgodoses. När behov av förnyelse eller förstärkning identifieras initieras en utredning.

Utredning inför inriktningsbeslut

Inför inriktningsbeslut genomförs systemanalys, genomförbarhetsanalys och samhällsekonomisk lönsamhetsanalys. I systemstudier övervägs även andra åtgärder än nätutbyggnad, såsom drift- och marknadsåtgärder, samt mindre nätåtgärder, såsom installation av reaktiv kompensering etc. Om en förnyelse eller förstärkning av nätet behövs, genomförs nätstudier, framkomlighetsstudier, nyttoberäkningar och kostnadskalkyler. Resultaten av analyserna sammanställs och det sammantaget bästa alternativet föreslås styrelsen. Den typ av utvärdering som fyrstegsprincipen avser sker i denna fas. Observera att lönsamhetsbedömningen inte enbart baseras 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 (station A-station B el. station C-station D) som rimligen kan uppfylla behovet.

Beslut att ansöka om koncession

Efter inriktningsbeslut genomförs den specifika miljöbedömningen enligt miljöbalken, inkluderande samråd och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning. Beslut att ansöka om koncession fattas av styrelsen efter att samrådet är genomfört och en slutlig sträckning är föreslagen. I beslutet tas ställning till resultatet av samrådsprocessen. Därtill tar beslutsfattaren återigen ställning till förutsättningarna – inklusive förändringar av dessa – som låg till grund för inriktningsbeslutet. Beslutet fattas baserat på bl.a. en bedömning av genomförbarhet, konsekvenserna av utredda alternativa sträckningar och en uppdaterad samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning.

Investeringsbeslut

Innan kontrakt tecknas för projektets huvudupphandling tas ett investeringsbeslut i styrelsen. Underlaget innehåller en uppdaterad samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning.



Skäl till att Svenska kraftnät är kritiskt till förslagen i Ei:s rapport

En förändring framstår inte som motiverad

Med hänsyn till de omfattande konsekvenser som en förändring av lämplighetsprövningen i enlighet med Ei:s rapport kan få är det viktigt att utreda om några felaktiga prioriteringar har skett ur samhällsekonomisk synpunkt och om koncessionsprövningen är rätt forum för att i så fall åtgärda dessa brister.

De samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som görs av Svenska kraftnät idag har hög relevans och är av tillräcklig kvalitet för att säkerställa att verket i enlighet med sitt regeringsuppdrag bygger ut transmissionsnätet för el baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Huvuddelen av dessa bedömningar måste ske tidigt i beslutsprocessen och med en helhetssyn på framtida behov och transmissionsnätet som bas. Bedömningar i det enskilda koncessionsärendet kan inte fullt ut tillgodose systemperspektivet. I transmissionsnätet består ofta nödvändiga åtgärder av ett antal projekt som behöver genomföras som en helhet för att uppnå eftersträvad förstärkning. Att i sådana sammanhang isolerat bedöma en lednings lönsamhet blir missvisande.

Den beslutsprocess som Svenska kraftnät har formaliserat och utvecklat innebär att de projekt där koncession söks antingen har funnits samhällsekonomiskt lönsamma eller är nödvändiga av tvingande skäl, som t.ex. anslutningsplikt, drift- eller personsäkerhet. Som exempel på projekt som inte har lett till en ansökan om koncession på grund av utfallet av den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen kan nämnas ny förbindelse till Gotland och ny förbindelse Ekhyddan - Barkeryd. Utredningen anger att de merkostnader som Svenska kraftnät och Ei får till följd av bedömningen av ledningens allmänna lämplighet kommer att balanseras upp av nyttor då projekt som är olönsamma för samhället kan läggas ned. Det är svårt att förstå detta resonemang eftersom det saknas exempel på att olönsamma projekt har genomförts tidigare. Det är även svårt att förstå skälen för att en extra prövning av samhällsekonomisk lönsamhet skulle vara särskilt relevant när Svenska kraftnät (som har ett regeringsuppdrag att bygga samhällsekonomiskt lönsamma nät) bygger ut transmissionsnätet men inte vid andra nätutbyggnader och varför transmissionsnätets investeringsprocess ska drabbas av de osäkerheter och fördröjningar som uppstår tills "Ei:s tillämpning av de nya bestämmelserna har satt sig".

Det bör, för att uppnå en ändamålsenlig lämplighetsprövning, vara tillräckligt att den sökta anläggningen framstår som samhällsekonomiskt motiverad. Underlaget för prövningen kan i framtiden stärkas genom en tydligare beskrivning av de överväganden som Svenska kraftnät har gjort avseende samhällsekonomisk lönsamhet i verkets beslutsprocess eller av de tvingande skäl som annars motiverar anläggningen.



Värdering av alternativa åtgärder riskerar att leda till utebliven eller försenad investering

Alternativ till nybyggnation är en del av en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning inför en investering i förstärkt överföringskapacitet. Överväganden av alternativa åtgärder sker också i Svenska kraftnäts utredningsprocess som ett led i att uppfylla verkets myndighetsuppdrag.

Ei:s rapport innebär att analyser av alternativ för förstärkt överföringskapacitet såsom utformningen av nättariffer, lokal elproduktion, energilager eller förbrukarflexibilitet, ska utgöra en viktig del av lämplighetsprövningen. Svenska kraftnät ser en risk med att formulera en sådan formell och generell reglering av vilka alternativa åtgärder som ska undersökas. Beslut om lämpliga avgränsningar i ett individuellt projekt bör fortfarande ligga hos Svenska kraftnät. Svenska kraftnät har inte rättsliga möjligheter att genomföra samtliga de alternativ som nämns, bland annat på grund av reglerna för åtskillnad mellan monopol och konkurrensutsatt verksamhet. Konsekvenserna av att bedöma sådana alternativ vid koncessionsprövningen kan bli att nödvändig förstärkning av nätet uteblir. Detta analyseras inte i betänkandet. Verket har inte heller kompetens att fullt ut bedöma nyttor och kostnader med sådana alternativ eftersom de delvis strider mot vårt uppdrag (Svenska kraftnät är t.ex. förhindrade att bedriva elproduktion). Svenska kraftnät kan verka för att påverka behovet av förstärkt överföringskapacitet på olika sätt, men det skulle få orimliga konsekvenser om alternativ som sökanden inte förfogar över blir avgörande för koncessionsprövningen.

Markintrågs- och miljöeffekter motiverar inte att lämplighetsprövningen utökas till lönsammaste utformning

Kvalitativa bedömningar av markintrågs- och miljöeffekter utgör en del av de samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som Svenska kraftnät gör. I Ei:s rapport ges dock sken av att alla effekter kan monetariseras. I praktiken saknas metoder för kvantifiering och monetarisering av flera nyttovärderna.

När det gäller markintrångseffekter bör det framhållas att för 400 kV växelström, som transmissionsnätet huvudsakligen utgörs av, är kostnaderna och nyttorna i de flesta fall så stora att eventuella miljö- och markintrångseffekter endast i sällsynta fall får en utslagsgivande betydelse vid en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. Detta gäller även om bedömningen inkluderar lönsammaste utformning. Det kan givetvis finnas fall där miljö- eller markvärdena är synnerligen värdefulla. För sådan mark tillgodoser dock bestämmelserna i miljöbalken behovet av skydd. Tillämpningen av miljöbalken vid koncessionsprövningen bör i sådana fall resultera i att det är motiverat och rimligt att ställa krav till skydd för dessa värden.

I Ei:s rapport föreslås att lämplighetsprövningen ska utökas till att omfatta samma typ av frågor som ska prövas enligt miljöbalken. Det blir då en onödig



dubbelprövning av Ei vid koncessionsbeslutet som riskerar att leda till minskad effektivitet och större resursåtgång. Med hänsyn till den begränsade betydelse en sådan dubbelprövning skulle få framstår den som omotiverad.

En förändring riskerar att leda till minskad effektivitet

Svenska kraftnät bedömer att ett genomförande av förslagen i Ei:s rapport skulle leda till förlängda ledtider, förseningar och minskad effektivitet. Skälen för denna bedömning kan sammanfattas enligt följande.

Omfattningen av prövningen av den samhällsekonomiska lönsamheten vid koncession, som föreslås i Ei:s rapport, riskerar att leda till ett betydande merarbete för sökanden, förlängda handläggningstider hos Ei och ett stort behov av vägledande avgörande från högre instans. För flertalet föreslagna effekter i Ei:s rapport finns inga vedertagna metoder och omfattande metodutveckling och kvalitetssäkring kommer att krävas. Kraven är i många delar dessutom svåruppfyllda (t.ex. bedömningen av alternativ till överföringskapacitet), vilket blir tidskrävande och svårt att hantera i koncessionsbesluten samt riskerar att leda till att vissa projekt inte alls kan genomföras.

Svenska kraftnät anser dessutom att några av de föreslagna samhällsekonomiska effekterna inte är lämpliga att inkludera i lönsamhetsbedömningen. Till exempel föreslår Ei att effekten *marknadsmakt* ska undersökas grundligt utifrån både geografiskt och temporalt perspektiv. Detta är ett förslag med många praktiska svårigheter – exempelvis att identifiera nuvarande och framtida anläggningsägare i flera led. Andra effekter som kan ifrågasättas är till exempel *politisk måluppfyllelse* (oklart samhällsekonomiskt värde och metodsvårigheter i att objektivt identifiera målen) och *elkvalitet* (påverkan blir mycket sällan betydelsefull för investeringar på stamnätet, och kan analyseras när det är särskilt påkallat).

Dubbelprövningen av alternativa utformningar leder till merarbete, fler processer i samma fråga och risk för tvetydigheter. Detta utan att ett ökat skydd för miljön eller andra motstående intressen uppnås, eftersom dessa intressen redan idag kan värnas genom de krav som ställs i miljöbalken.

Svenska kraftnät är bäst lämpat att bedöma den samhällsekonomiska lönsamheten och vilka effekter som bör ingå

Svenska kraftnät är den myndighet som bäst kan bedöma och analysera samhällsekonomisk lönsamhet av en ledning i relation till hela kraftsystemet. Transmissionsnätet är ett system med inbördes beroenden och för att bedöma åtgärders betydelse krävs en förståelse för såväl enskilda komponenter och hur de samverkar, som framtidens föränderliga produktion och samhällets behov. Svenska kraftnät har en unik förmåga att göra dessa bedömningar.



Svenska kraftnät menar att verket även är bäst lämpat för att ta fram riktlinjer för hur dessa bedömningar ska ske. Det vore enligt Svenska kraftnät olämpligt att detaljstyra beskrivningen av vilka samhällsekonomiska effekter som ska ingå, samt metodiken för att analysera dem i föreskriftsform eftersom det riskerar att leda till en rigid och svårföränderlig metodbeskrivning. *Om* en föreskriftsrätt ska införas måste det säkerställas att erfarenhet och kompetens från Svenska kraftnät konsulteras vid framtagande av föreskrifter.