

Ett elnät i väntan –

Hur en effektivare tillståndsprocess kan spara ekonomi och miljö

Anna Bernstad, Klorofyll Miljökonsult





Förord

Många offentliga beslutsprocesser som planeringen av infrastruktur och tillståndsprövningar tar längre tid än tidigare. Ibland som en konsekvens av ökade krav på en demokratisk förankring eller en utförlig miljöprövning. Men ofta handlar långa beslutsprocesser om en otymplig lagstiftning eller tillämpning, otillräckliga resurser hos myndigheten, långtgående möjligheter att överklaga eller en ovilja hos ansvariga politiker att fatta beslut.

De långa offentliga beslutsprocesserna skapar problem för företagen. De skapar osäkerhet, fördröjer och gör att företagens investeringar får sämre utväxling. Kort sagt orsakar alltför långa beslutsprocesser stora kostnader för näringslivet. När det gäller infrastrukturen för energi riskerar saktfärdigheten i processerna att hindra eller bromsa omställningen till en ökad andel förnybar energi. Prövningar av anläggningar för vindkraft eller biogas tar för lång tid. Likaså ställer utbyggnaden av energikällor krav på en utbyggnad av elnätet, vilket också krävs för att garantera en god elkvalitet och säkerhet i leveranserna.

I denna rapport studerar Anna Bernstad från Klorofyll Miljökonsult tillståndsprövningen för koncessioner i elnätet. Anna Bernstad visar på flera exempel på mångåriga processer som inte nått sitt slut och ger också konkreta förslag till hur processerna kan påskyndas utan att ge avkall på miljökrav och demokrati.

Sydsverige juni 2009

Henrik Andersson
Analyschef



Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
El – mer än två hål i väggen	6
Svensk elproduktion idag	6
Svensk elkonsumention idag	7
Distributionen	7
Hur elen kommer till byn – tillståndshantering av elkoncessioner	9
Lagstiftningen idag	9
Hur ser ärendehantering ut	10
Prövningsförfarandet	10
Överklaganden	10
Dispens	10
Tidsåtgång för behandling och prövning av koncessionsärenden	11
Ett elnät i väntan	12
Referenser	15

Använda förkortningar:

El – Energimarknadsinspektionen
EF – Elförordningen
MKB – Miljökonsekvensbeskrivning
kV – kilo volt
TWh – terra watt timmar

Sammanfattning

Samhällets behov av säker tillgång till el av god kvalitet ökar ständigt. Inom industrin finns allt fler avancerade elektroniska tillverkningsprocesser där ett elavbrott kan skapa stora kostnader och inkomstbortfall. Även inom hushållen har kraven på leveranssäkerhet ökat i takt med att bland annat hemmakontor, IP-telefoni och hemsjukvård blivit vanligare. Sveriges 170 elnätsföretag är enligt ellagen skyldiga att överföra el av god kvalitet. Trots detta visar Energimarknadsinspektionen att arbetet för att nå ellagens krav på att inga elavbrott från år 2011 får vara längre än 24 timmar ännu inte har fått genomslag i statistiken. Dessutom menar Energimarknadsinspektionen att datakvaliteten på elleverans kvaliteten i landet idag inte alltid är så hög som man hade kunnat önska och att kortare avbrott och spänningsfall inte registreras alls i nuläget – vilket gör att statistiken visar på en förskönande bild av verkligheten. Vidare ställer en omställning av energiproduktionen med ökande mängd producerad el från småskaliga anläggningar (vindkraft, biogas och solel) allt högre krav på distributionen av el från producent till konsument.

För att säkerställa en god elkvalitet och en snabb övergång till förnybar energi krävs ett välfungerande system för tillståndsbehandling av elnätkoncessioner. Syftet med koncessionsprövningen är enligt Energimarknadsinspektionen att säkerställa en rationell utbyggnad av elnäten och med ett begränsat intrång på hälsa, miljö och natur. En genomgång av hur tillståndsprocessen ser ut idag och de väntetider den inte sällan ger upphov till tyder dock på att dagens system inte alltid leder till en rationell utbyggnad av vare sig eldistribution eller elproduktion.

Inte mindre än 40 koncessionsprövningsärenden väntar idag på beslut från regeringen efter att ha överklagats. Den gjorda sammanställningen av några av dessa visar att tidsåtgången mellan det att en ansökan om koncession görs till dess att ett slutgiltigt beslut fattas kan ta mer än tio år. Handläggningstiden från Energimarknadsinspektionens sida varierar mellan tre och åtta år i de exempel som belysts här. Ärendena har sedan väntat på beslut från regeringen i ytterligare mellan tre och sju år hittills. Några avgöranden har ännu inte åstadkommit.

Fyra huvudsakliga förändringar skulle kunna förenkla och förbättra dagens prövningsystem:

- Tydligare vägledning till koncessionssökande aktörer kring vilka uppgifter som avkrävs dem i en koncessionsansökan skulle kunna minska risken för förlängda handläggningstider till följd av kompletteringar av ansökan.
- Slopa krav på MKB vid prövning av linjekoncession. Istället kan en behovsprövning tillämpas. Detta skulle bidra till att arbetsbelastningen för den prövande myndigheten minskar och att fokus kan läggas på de fall där en mer rigorös miljöutredning är befogad.
- Slopa tidsbegränsningen av beviljade koncessioner – inför en möjlighet till ny prövning om det anses befogad. Tillsvidarebaserad koncession kan vara resursbesparande eftersom en ny prövning då sker endast om den är befogad utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.
- Överför ansvaret för prövning av överklagade koncessionsärenden från regeringen till förvaltningsdomstol, d v s länsrätt som första instans, kammarrätten som andra och Regeringsrätten som sista instans för att öka effektiviteten vid en överklagan.

El – mer än två hål i väggen

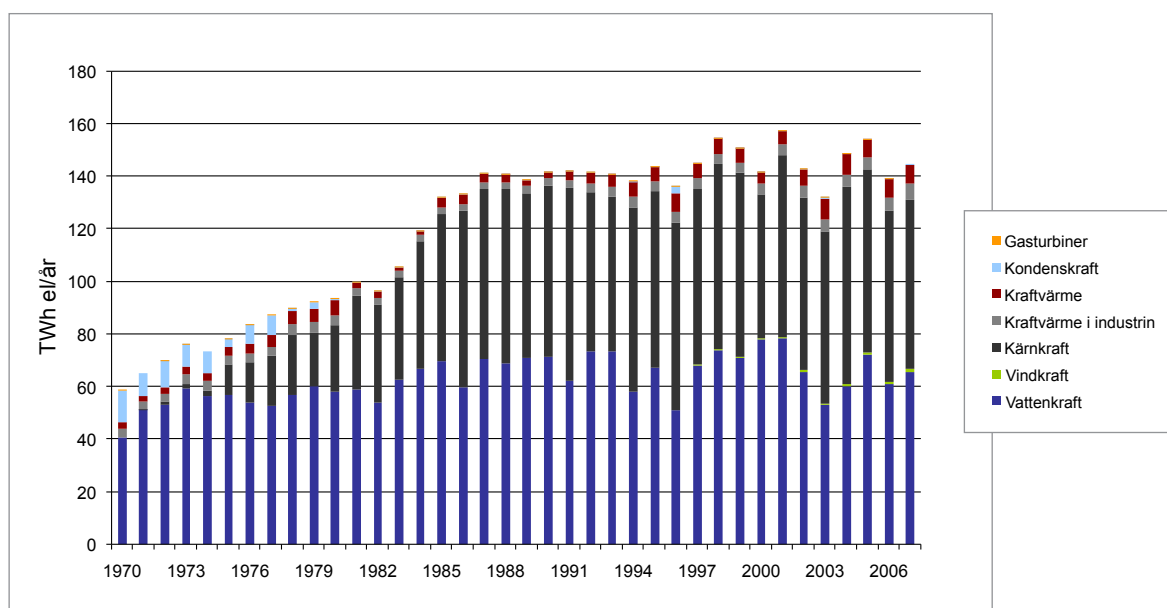
Elenergi är en grundläggande förutsättning för att vårt moderna och allt mer högteknologiska samhälle ska fungera och utvecklas. Detta märks med all önskvärd tydlighet vid de tillfällen då elavbrott inträffar. Flera viktiga samhällsfunktioner drabbas då hårt med inkomstbortfall och svårighet att tillgodose medborgare med grundläggande nyttigheter så som sjukvård, vattenleverans och livsmedelsdistribution.

Produktion och distribution av elenergi präglas av en rad unika särdrag jämfört med mycket som vi konsumerar i det moderna samhället. Konsumtionen bestämmer i varje ögonblick produktionen och konsumtionen är oregelbunden och oreglerad – utan köbildning eller prioriteringsordning. Dessutom tolereras endast mycket små variationer från normal frekvens i systemet – 50 Hz. Elenergin måste därför produceras i samma ögonblick som den konsumeras och kvaliteten måste vara jämn. Detta ställer extra höga krav på elförsörjningens kvalitet och leveranssäkerhet.

Syftet med denna rapport är att beskriva systemet för distribution av el i Sverige idag. Detta görs både genom en beskrivning av distributionsnätets uppbyggnad och av de regler och procedurer som omgärdar utbyggnad/förstärkning av detta nät. Syftet är dessutom att undersöka hur dagens tillståndsprocess påverkar målsättningen att ha en god elkvalitet i hela landet och presentera förändringar som skulle kunna förbättra denna process.

Svensk elproduktion idag

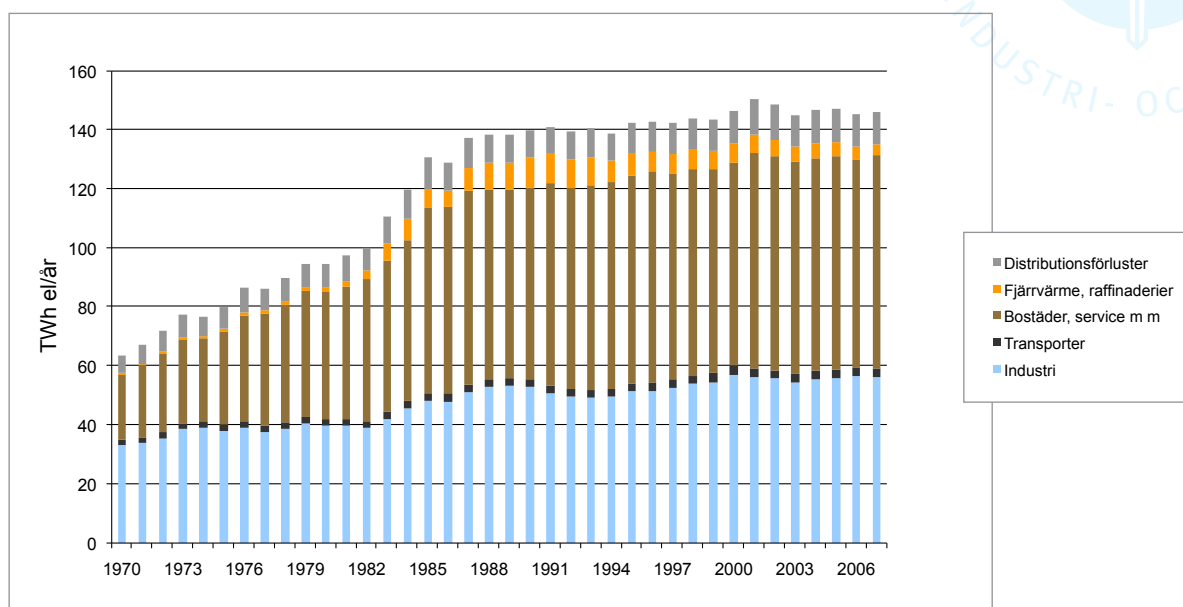
Elproduktionen i Sverige har mer än dubblats sedan början av 1970-talet. Den kraftigaste ökningen skedde under 1980-talet som en följd av att kärnkraften byggdes ut. Produktionen utgörs idag av 45 % vattenkraft, 44 % kärnkraft, 9 % kraftvärme (varav 4 % inom industrin), 1 % vindkraft och 1 % övrigt (Figur 1). Vindkraft är det produktionsslag som ökat kraftigast under det senaste decenniet, med över 700 % sedan 1997. Vindkraften bidrog år 2008 med 1,4 TWh till det svenska elnätet (Energimyndigheten, 2008).



Figur 1 Sveriges elproduktion per produktionstyp 1970–2007 (Energimyndigheten, 2008).

Svensk elkonsumtion idag

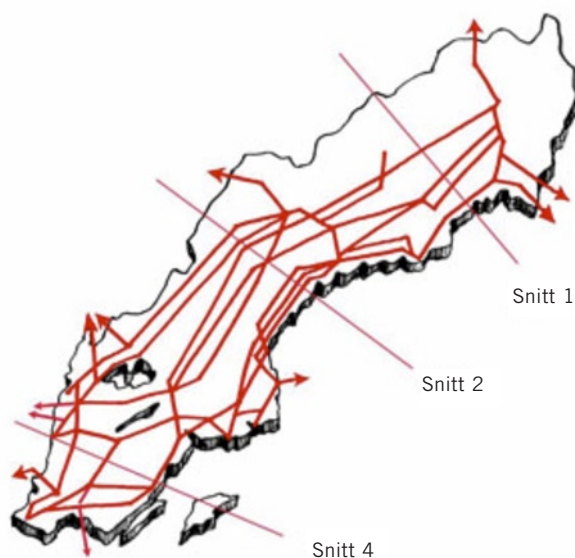
Sveriges elkonsumtion har även den ökat kraftigt sedan 1970-talet. Den största ökningen har skett inom sektorn "Bostäder, service m m". Sedan toppnoteringen år 2001 har konsumtionen minskat något och låg år 2008 på 146,2 TWh. Distributionsförlusterna har minskat i relation till den totala elförbrukningen; från 9,1 % år 1970 till 7,5 % år 2008 (Figur 2). Differensen mellan konsumtion och produktion regleras genom import och export av el. Denna har under samma period varierat mellan en nettoimport på 12,8 TWh (2003) till en nettoexport på 10,7 TWh (1998) (Energimyndigheten, 2008).



Figur 2 Sveriges elanvändning per sektor 1970–2007 (Energimyndigheten, 2008).

Distributionen

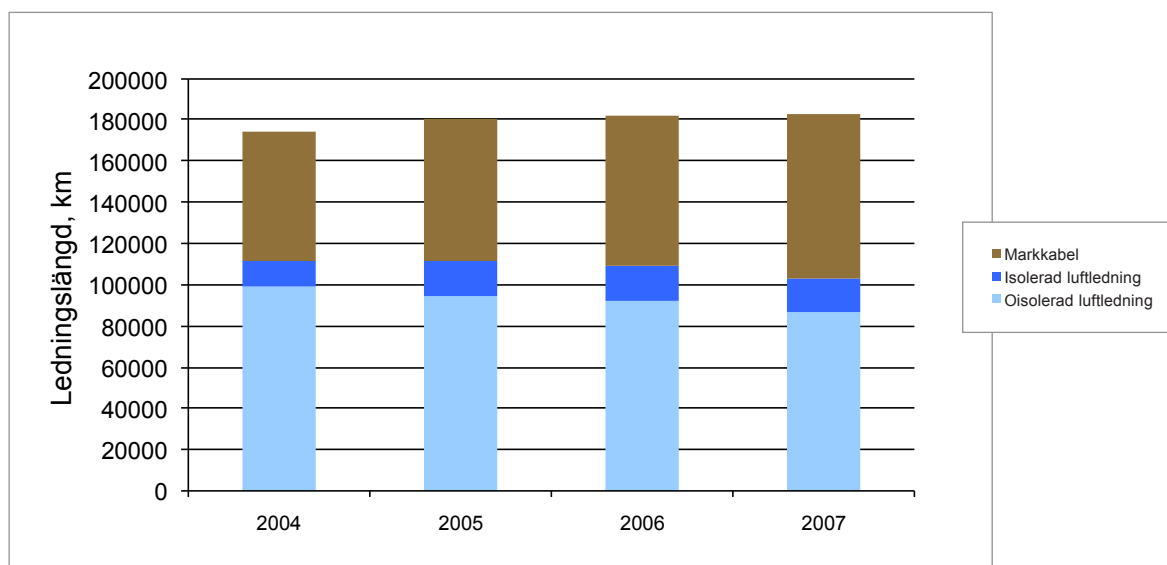
Det svenska elnätet består av tre nivåer; stamnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet omfattar totalt ca 15 000 km 220 kV och 400 kV kraftledningar samt transformatorstationer och ställverk (Figur 3). Stamnätet ägs av svenska staten och sköts av Svenska Kraftnät som också har systemansvaret för den svenska elförsörjningen. Detta innebär att se till att elsystemet kortsiktigt är i balans och att dess anläggningar samverkar driftsäkert (Svenska Kraftnät, 2009a). Den största produktionen sker i norra Sverige medan den största konsumtionen sker i södra delen av landet. Det svenska stamnätet är sammankopplat med de nordiska grannländerna och det nordiska nätet är samtidigt allt mer sammankopplat med övriga Europa (Elforsk, 2007).



Figur 3 Det svenska stamnätet för el (Svenska Kraftnät, 2009).

Den ojämna fördelningen mellan produktion och konsumtion kan leda till att flaskhalsar bildas i mellersta delen av landet. Flaskhalsar kan undvikas med förstärkningar i stamnätet. Att åstadkomma sådana kan dock vara både tidskrävande och kostsamt. Från det att investeringsbeslut tas till dess att ledningen står färdig tar det minst fem år, ofta längre. Huvuddelen av tidsåtgången ligger i tillståndsprocessen. Att bygga en ny luftledning i stamnätet kostar 2,5–4 miljoner kr/km och markkabel kostar ca 25 miljoner kr/km (Svenska Kraftnät, 2009a).

Regionnäten har en spänning på 40-130 kV och knyter samman stamnät och lokala nät. Lokalnäten, som är närmast den enskilde konsumenten, har oftast en spänning på 40 kV och nedåt. Näten ägs och förvaltas av lokalnätägare (Elforsk, 2007). Överföringen i näten kan ske antingen genom luftledningar eller markkablar. Utvecklingen på området präglas under de senaste åren av en övergång från oisolerade luftledningar till ökad användning av markkabel, vilket framgår av Figur 4.



Figur 4 Det svenska ledningsnätets längd 2004–2007 fördelat mellan olika typer av ledningar. I samtliga fall avses högspänningsledningar i lokalnätet (Energimarknadsinspektionen, 2009a).

Ägandeförhållanden och tillsyn

När det svenska elnätet utvecklades skötte eldistributionen främst av kommunala elverk i tätorterna och av distributionsföreningar på landsbygden. I början av 1950-talet fanns ca 5000 distributionsföretag av el i Sverige. Efterhand har antalet minskat och i dag finns ca 175 distributörer (främst bolag) kvar. Dessutom finns fem regionnätföretag i Sverige.¹

Svenska elnätsföretag är enligt ellagen skyldiga att överföra el av god kvalitet. Energimarknadsinspektionen (EI) är tillsynsmyndighet och ska försäkra att så sker. Myndigheten har även i uppgift att övervaka att elförsörjningen utformas så att den stödjer Sveriges konkurrenskraft genom ett långsiktigt kostnadseffektivt och tillförlitligt elsystem med en god leveranssäkerhet.

¹ Dessa är: E.ON Elnät Sverige, Vattenfall Eldistribution, Fortum Eldistribution, Skellefteå Kraft Elnät samt Ljusnans Samkörning.

Hur elen kommer till byn – tillståndshantering av elkoncessioner

Det svenska systemet för elnätverksamhet innefattas av ett legalt monopol. Nätföretagen har monopol inom sitt geografiska område. Bakgrunden är att det har ansetts olämpligt (både ur miljö och samhällsekonomiskt perspektiv) att ha flera konkurrerande elnät. Elnätsföretaget måste därför ha tillstånd för att bygga och använda sina elnät, så kallad nätkoncession.

Lagstiftningen idag

När det gäller tillståndsgivning för elnät är huvudregeln att alla ansökningar om nätkoncession prövas av regeringen. El är dock bemyndigad av regeringen att pröva frågor om nätkoncession, i de fall de inte rör sig om utlandsförbindelser eller ledningar med en spänning överstigande 145 kV där någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan. El bereder dock samtliga ärenden.

Det finns två olika typer av nätkoncessioner:

Nätkoncession för linje avser en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och koncessionen gäller normalt i 40 år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det får dock kortare tid bestämmas. En nätkoncession för linje får endast beviljas om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt, vilket innebär att man ska förhindra att nya ledningar dras där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada.

Nätkoncession för område avser inte en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett närmare angivet geografiskt område bygga och använda ledningar upp till en viss spänning. Koncessionen gäller normalt i 25 år.

En ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla bland annat uppgifter om det överföringsbehov som ledningen avser att tillgodose, hur den planerade ledningen förhåller sig till befintliga översikts- och detaljplaner (ansökan får inte strida mot dessa) och en teknisk beskrivning. I en ansökan om nätkoncession för linje ska även en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ingå och samråd ska hållas.

När det gäller krav på samrådsförfarande och MKB gäller 6 kap. miljöbalken. Inledningsvis ska information om projektet lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som särskilt berörs. Berörda parter bjuds sedan in till samråd. Ofta inkluderas även intresseorganisationer i samrådsinbjudan. Samrådet syftar till att bland annat avgränsa det område som skall analyseras, identifiera tänkta konsekvenser och motstående intressen. Efter hållet samråd fattar länsstyrelsen beslut om huruvida projektet kan antas leda till en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet krävs en mer extensiv och uttömmande MKB än om projektet anses vara mindre betydande ur miljösynpunkt.

Koncessionsansökan ska utöver MKB innehålla bland annat topografisk karta, en teknisk beskrivning samt en fastighetsförteckning över dem som berörs av ledningen samt huruvida överenskommelser har träffats med respektive fastighetsägare – markupplåtelseavtal.

Ansökan om förlängning av nätkoncession för linje skall göras minst två år innan innevarande koncession upphör att gälla. Ansökan ska innehålla i princip samma uppgifter som vid nyetablering av linje.

En ansökan om nätkoncession för område ska innehålla i princip samma uppgifter som för linjekoncessioner, med undantag för de delar av ansökan som berör fysisk planering. Någon MKB krävs inte och prövningen görs inte gentemot vare sig miljöbalken eller plan- och bygglagen, vilket är fallet när det gäller linjekoncessioner. Ansökan lämnas direkt till EI utan att föregås av samrådsprocesser.

Hur ser ärendebehandlingen ut

Prövningsförfarandet

Nätägaren ansöker om koncession hos EI. En första granskning sker för att se om kompletteringar krävs. Efter eventuell komplettering sker en remissbehandling med stöd av förvaltningslagen (1986:223) och elförordningen (1994:1250). En relativt fastställd krets av remissinstanser har upprättats och består av försvarsmakten, länsstyrelsen och de kommuner som berörs av ansökan, fastighetsägare (endast för linjekoncessioner), andra sakägare och intressenter som berörs av ansökan samt innehavare av nätkoncession som berörs av ansökan. Kretsen kan därmed variera något från ärende till ärende. EI kommunicerar eventuella invändningar från remissinstanserna till den sökande. I vissa fall krävs enligt EI besök på platsen eller andra typer av utredningar innan de kan göra sitt ställningstagande. Det är därför enligt myndigheten svårt att förutsäga hur lång handläggningstiden blir, men en komplett ansökan om nätkoncession för linje vid nybyggnad bör enligt myndigheten inte ha en handläggningstid på mer än sex månader (Energimyndigheten, 2003). Innan nätkoncession erhållits får inget arbete påbörjas. Sökanden kan dock ansöka om ett förhandstillstånd för att påbörja arbete med tex transformatorstation innan ett beslut om nätkoncession givits.

Överklaganden

En överklagan av Els beslut görs till regeringen senast tre veckor från den dag då man tagit del av beslutet. Regeringen skickar dock först ärendet åter till EI för ett ytterligare yttrande. Om myndigheten inte anser att några nya omständigheter uppstått som gör att de vill ompröva sitt ställningstagande skickas överklagan vidare till regeringen (Näringsdepartementet) för beslut (17§ EF). Regeringens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Regeringsrätten prövar dock inte själva koncessionsbeslutet utan endast om ärendet hanterats enligt gällande rättsregler, d v om prövningen gått rätt till. Om Regeringsrätten finner att beslutet strider mot någon rättsregel kan ärendet tillbakavisas till regeringen för ny behandling.

Dispens

Projekt som kan få undantag från koncessionsplikt finns listade i förordning (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt 2 kap 1 § ellagen (1997:857). Bland dessa undantag kan nämnas starkströmsledning på eller inom byggnad. Regeringen har även genom 2 kap 4 § ellagen möjliggjort ett undantag från huvudregeln om koncessionsplikt för alla starkströmsledningar. Dispens får bara medges för ledningar som var i bruk den 1 januari 1998. Ett beslut om dispens skall ges för en bestämd tid, som kan förlängas. En ansökan om dispens ska bland annat innehålla beräkning av anslutningskostnad till koncessionsgivet nät samt en plan för överföring av kunder till det koncessionerade elnätet.

Tidsåtgång för behandling och prövning av koncessionsärenden

Tidsåtgången från det att ett förstärknings- eller utbyggnadsprojekt av elnätet initieras till dess att ett slutgiltigt beslut i frågan fattats kan variera kraftigt från fall till fall. En jämförelse mellan Norge och Sverige gällande planerings- och beslutsprocessen för elkoncessioner visar dock att tidsåtgången i Sverige generellt sett är större än i Norge. Detta beror både på en längre handläggningstid och på det mer extensiva förfarandet med upprättande av handlingar inför prövningen av koncessionen (MKB m m). I Norge är det även koncessionsmyndigheten som ansvarar för samrådsprocessen och som på ett tydligare sätt redovisar vad myndigheten kräver i den konsekvensutredning (liknande MKB) som upprättas (Johansson och Pihlgren, 2005). I Sverige ligger istället ansvaret för samrådsprocessen på den sökande parten – ett förfarande som oftare leder till att kompletteringar krävs innan Energimarknadsinspektionen kan göra sin prövning och innan remissrundan kan påbörjas.

Eventuella överklaganden kan också de förlänga prövningsprocessen väsentligt. För närvarande (juni 2009) väntar omkring 40 koncessionsärenden på beslut efter att ha överklagats till regeringen. Den övervägande majoriteten gäller linjekoncessioner. Av dessa inkom åtta ärenden till EI för beredning redan under slutet av 1990-talet (Ahlin, 2009). Nedan följer några exempel på ärenden som fortfarande väntar på ett avgörande.

En ansökan om en 50 kV ledning på Öland inkom till EI 1998. Ansökan gjordes av Sydkraft (numera E.ON Elnät Sverige AB). I september 2004 gav myndigheten tillåtelse till ledningsdragningen. Ärendet fick ett avslag och överklagades av Sydkraft i oktober samma år. Det överlämnades sedan till regeringen för prövning. Regeringen har begärt ett yttrande från tillståndsmyndigheten och detta inkom i juli 2007. Något beslut har ännu inte kommit från regeringen.

I december 1998 inkom en ansökan om en linjekoncession för en 130 kV ledning i södra Sverige. Även denna gång var Sydkraft sökande. Projekt började beredas i maj 2000. En rad kompletteringar av ansökan och påminnelser om begäranden av yttranden från berörda parter krävdes innan beslut fattades av myndigheten i november år 2006. En överklagan gjordes samma år och ärendet skickades i januari 2007 till regeringen för avgörande. Regeringen har ännu inte begärt något yttrande i ärendet från EI.

I februari 1999 begärde Linköpings elverk prövning av en områdeskoncession för utbyggnad av elnät (40 kV) i kommunen. Beslut fattades av myndigheten i februari 2002. Beslutet överklagades av den sökande parten eftersom tillstånd endast givits för utbyggnad av nät med 20 kV kapacitet. Ärendet överlämnades i mars år 2002 till regeringen som ännu ej begärt något yttrande från tillståndsmyndigheten i ärendet.

1999 inkom även en ansökan om linjekoncession för förlängning av en 20 kV ledning i Avesta. Behandlingen påbörjades i juli samma år och ett beslut kom ifrån tillståndsmyndigheten i oktober 2004. Projektet nekades tillstånd och beslutet överklagades av Vattenfall (som ansökt om tillståndet) i november samma år. Ett yttrande i ärendet kom ifrån EI i februari 2005 men något beslut har ännu ej kommit ifrån näringsdepartementet.

I Furulund i Skåne har ett förstärkningsarbete av elnätet planerats sedan länge och det berörda elbolaget fick år 2004 bifall från EI på sin koncessionsansökan om en ny elledning. Beslutet överklagades dock i juli 2004. Något beslut i ärendet har ännu inte kommit ifrån regeringen. Ett besked i frågan skulle möjliggöra borttagande av en 50 kV luftledning i närheten av en skola och en förskola i Lund samt en förbättrad leveranssäkerhet till bosatta i Furulund.

Ett elnät i väntan

Vilka är då effekterna av de långa väntetider som dagens system för tillståndsprovning av elnätkoncessioner kan ge upphov till och vilka förändringar kan förbättra den rådande situationen?

De ansökningar om koncession som görs sker ofta mot bakgrund av en brist på överföringskapacitet mellan producent och konsument. Dessa brister kan leda till en försämrad kvalitet på elleveranser. El har som uppgift att kontrollera att svenska eldistributörer lever upp till krav på en god elkvalitet. Med elkvalitet menas både *leveranssäkerhet*: graden till vilken användaren kan förlita sig på elleveransens ständiga tillgänglighet samt *spänningsgodhet*: graden till vilken spänningen ständigt är vidmakthållen inom ett specificerat område. Bristande elkvalitet kan påverka ansluten elapparatutrustning genom förkortad livslängd, prestationsförsämringar, stopp/avbrott i produktion samt förstörelse och bestående skador (Elforsk, 2007).

El genomförde 2007 en granskning av hur leveranssäkerheten utvecklats i Sverige under åren 1998–2007. Inspektionen konstaterar att leveranssäkerheten är förhållandevis hög i tätortsnäten med omkring 0,25 avbrott per kund och år. De blandade näten har betydligt högre avbrottsfrekvens med 0,5–1,0 avbrott per kund och år och i glesbygdsnäten är leveranssäkerheten väsentligt sämre med 1–2 avbrott per kund och år. I glesbygden är även längden på elavbrotten längre; 100–400 minuter samlad avbrottstid per kund och år medan de i tätorten ligger på ca 20–25 minuter per kund och år. Variationerna är dock mycket stora i olika delar av landet under den undersökta perioden – till stor del som en följd av de båda stormarna Gudrun och Per. När det gäller regionnäten konstaterar inspektionen att relativt stora störningar fortfarande sker på de lägre spänningsnivåerna 20–50 kV medan leveranssäkerheten har förbättrats för spänningsnivåerna 70–130 kV som bedöms vara mindre väderkänsliga (Energimarknadsinspektionen, 2009a).

Enligt dagens krav på redovisning av eldistributionskvalitet i Sverige krävs att eldistributörer registrerar sådana elavbrott som är längre än tre minuter. Någon officiell statistik över antalet kortvariga elavbrott eller spänningsdipp (där spänningen faller med mer än 10 % av den nominella spänningen) finns därför inte att tillgå (Elforsk, 2007). Inspektionens analys bygger därför på icke fullständigt underlag och situationen kan på många sätt vara värre än vad statistiken uppger. Inspektionen tillkännager även själva i sin rapport att bakomliggande data kan vara bristfällig eftersom de aviserar en framtida granskning av avbrottsdatans kvalitet (Elforsk, 2007).

Att dagens system för tillståndshantering av elnät kanske inte är optimalt har tidigare uppmärksammats av den svenska regeringen. En rad offentliga utredningar har under de senaste åren fått i uppgift att se närmare på hur ärendehantering skulle kunna effektiviseras.

På uppdrag av Näringsdepartementet har ansöknings- och prövningsförfarandet kring elkoncessioner nyligen utretts (SOU 2009:48). Utredaren föreslår en rad förändringar i dagens förfarande. Bland annat föreslås att obligatoriskt krav på MKB för linjekoncessioner (luftkablar med spänning upp till 50 kV och jordkablar upp till 130 kV) slopas och ersätts med prövning hos länsstyrelse kring miljöpåverkan i det enskilda fallet. Detta skulle enligt El beröra ca 50 koncessionsprövningar per år. Förändringen skulle bidra till en minskad arbetsinsats från myndighetens sida och att mer tid kan läggas på prövning av de ärenden som har en större miljöpåverkan (SOU 2009:48). Idag skiljer man även mellan områdeskoncession och linjekoncession när det gäller krav på MKB (se ovan), någonting som Energinätsutredningen hade i uppdrag att analysera inom ramen för

arbetet med SOU 2009:2 – *Nya nät för förnybar el*. Utredningen menar i sitt delbetänkande att det är angeläget att krav på upprättande av en MKB endast ställs där det är befogat och att uppdelningen mellan områdes- och linjenät inte nödvändigtvis är optimal ur denna synpunkt. I sitt slutbetänkande avser utredningen därför att ytterligare utreda konsekvenserna av att reducera krav på MKB för nätkoncessioner (SOU 2009:2).

Vid prövning av nya elproduktionsanläggningar och tillhörande elnätsdragningar finns idag risk för dubbelprövning av vissa delar av projektet. Ett exempel är vindkraftsanläggningar där en miljöprövning görs av dels själva verken och dels anslutningsledningarna. I SOU 2009:2 föreslår utredarna en ökad samordning av prövningen. Detta kan enligt dem uppnås genom en ändring i ellagen så att frågor som redan har prövats i ett ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte ska prövas i ett ärende om nätkoncession enligt ellagen (SOU 2009:2). Johansson och Pihlgren (2005) har konstaterat att förarbetet för att bereda de idag nödvändiga dokument som krävs för att ansöka om elkoncession är resurskrävande och ofta utgör en stor del i den totala tidsåtgången för tillståndsprocessen.


I sitt remissvar till samma utredning (SOU 2009:2) påpekar Svenska Kraftnät att förenklingar i lagstiftningen med syfte att underlätta för utbyggnad av förnybar energi kommer att vara verkninglösa om de inte kompletteras med att även förenkla den del av tillståndsprocessen som behandlar förstärkningar av elnätet (Svenska Kraftnät, 2009).

I utredningen "Prövning av vindkraft" (SOU 2008:86) föreslogs att en separat MKB för nätkoncession vid utbyggnad av elnät i anslutning till vindkraft helt skulle avskaffas. Utredningen menade alla miljörelaterade frågor kring elnätsutbyggnaden prövas enligt miljöbalken vid samma tillfälle som prövningen av vindkraftsprojektet medan renodlat el-tekniska frågor, som mer angår innehavarna av den linje en koncessionsansökan avser och innehavaren av närliggande elnät, bör hanteras vid tillämpningen av ellagen. Den kvarvarande prövningen enligt ellagen bör då inte kräva en MKB och följaktligen inte heller några separata samråd. Utredarna menade att en sådan lösning skulle förenkla processen för vindkraftsetablerare genom att dubbla MKB inte behöver upprättas. En sådan förändring skulle också reducera antalet personer som kan anses ha rätt att överklaga ett tillståndsbeslut av nätkoncession, vilket i sin tur kan minska tidsåtgången.

I tidigare nämnda SOU 2009:48 föreslås även att områdeskoncession ska gälla tills vidare istället för den giltighet på 25 år som är vanlig idag. Detta skulle enligt utredarna även kunna införas för linjekoncession, men en sådan förändring skulle då kompletteras med att nätmyndigheten själv kan initiera en omprövning av en linje. Vidare föreslår utredningen att överklagande av Els beslut gällande både områdes- och linjekoncessioner ska ske till en allmän förvaltningsdomstol, d v länsrätt som första instans, kammarrätten som andra och Regeringsrätten som slutinstans (dock ej i fall som berör 2 § 2 och 4 EF som även i fortsättningen föreslås behandlas av regeringen).

Den jämförande studie mellan koncessionsprövning i Sverige och Norge som tidigare refererades till tyder på att det norska systemet, där länsstyrelsen tar en mer aktiv roll i prövningsprocessen och på ett tydligare sätt presenterar vilken typ av utredningar och uppgifter som krävs i ansökan, har en tidsbesparande effekt. Detta främst eftersom risken för att ansökan behöver kompletteras då minskar. Ett exempel som tyder på att denna vägledning idag är bristande är att Els information till nätbolag som ansöker om koncession inte uppdaterats sedan 2003, trots att flera juridiska förändringar skett sedan dess. Några utredningsförslag som tagit upp detta har dock hittills inte presenterats.

Presenterade uppgifter visar att dagens system för prövning av elnätskoncessioner inte fungerar tillfredsställande. Inte mindre än 40 ärenden väntar idag på beslut från regeringen efter att ha överklagats. Den gjorda sammanställningen av några av dessa visar att tidsåtgången mellan det att en ansökan om koncession görs till dess att ett slutgiltigt



beslut fattas kan ta mer än tio år. Handläggningstiden från Els sida varierar mellan tre och åtta år i de exempel som belysts här. I något fall beror den långa handläggningstiden på att en rad kompletteringar av ansökan krävts. I vissa fall har svar från berörda remissinstanser dröjt. Behandlingstiden från det att Els beslut har överklagats till dess att näringsdepartementets beslut faller har i nuläget uppgått till mellan tre och sju år. I flera av fallen har departementet ännu inte ens begärt ett remissyttrande från El. Även i de fall där Els beslut inte överklagas kan dock handläggningen ta så mycket som åtta år enligt här redovisade exempel.

Sammanställningen visar därmed på ett starkt behov av att förändra dagens koncessionsprövningssystem för elledningar, vilket dessutom tidigare påpekats i en rad offentliga utredningar. Nedan sammanfattas fyra huvudsakliga förändringar som skulle kunna förenkla och förbättra dagens prövningssystem:

- Tydligare vägledning till koncessionssökande aktörer kring vilka uppgifter som avkrävs dem i en koncessionsansökan skulle kunna minska risken för förlängda handläggningstider till följd av kompletteringar av ansökan.
- Slopa krav på MKB vid prövning av linjekoncession. Istället kan en behovsprövning tillämpas. Detta skulle bidra till att arbetsbelastningen för den prövande myndigheten minskar och att fokus kan läggas på de fall där en mer rigorös miljöutredning är befogad.
- Slopa tidsbegränsningen av beviljade koncessioner – inför en möjlighet till ny prövning om det anses befogad. Tillsvidarebaserad koncession kan vara resursbesparande eftersom en ny prövning då sker endast om den är befogad utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.
- Överför ansvaret för prövning av överklagade koncessionsärenden från regeringen till förvaltningsdomstol, d v länsrätt som första instans, kammarrätten som andra och Regeringsrätten som sista instans för att öka effektiviteten vid en överklagan.

Referenser

Juridiska källor:

Författningar:

Elförordning (1994:1250)

Ellag (1997:857)

Förvaltningslag (1986:223)

Starkströmsförordning (2009:22)

Miljöbalk (1998:808)

Plan- och bygglag (1987:10)

Övriga källor:

Ahlin, Ann-Marie, Handläggare Energimarknadsinspektionen. Personlig kommunikation, 2009-06-02.

Elforsk, 2007. EMC, elkvalitet och elmiljö – guide för elanvändare och allmänt sakkunniga inom elområdet.

Energimarknadsinspektionen, 2003. Handbok för ansökan om nätkoncession. <http://www.energi-marknadsinspektionen.se/upload/Enheter/N%C3%A4t/Koncessioner%20f%C3%B6r%20kraftledning.pdf>. Hämtat 2009-05-21.

Energimarknadsinspektionen, 2009a. Elnätsverksamhet, Statistik avseende 2007. http://www.ei.se/upload/Statistik%20NYA%202007-10/Eln%C3%A4tsverksamhet_avs.%202007.pdf. Hämtat 2009-05-21.

Energimarknadsinspektionen, 2009b. Lägesrapport för leveranssäkerhet i elnätet. El R2009:03. <http://www.energi-marknadsinspektionen.se/Bibliotek/Rapporter-2009/Lagesrapport-for-leveranssakerhet-i-elnaten/>. Hämtad 2009-05-21.

Energimyndigheten, 2008. Energiläget i siffror 2008. <http://213.115.22.116/System/TemplateView.aspx?p=Energimyndigheten&view=default&cat=/Broschyrer&id=4304af910a0842b39b7a9a0a7f96161c>. Hämtat 2009-05-21.

Johansson och Pihlgren, 2005. Tillståndsprocessen för koncessionspliktiga ledningar – en jämförelse mellan Sverige och Norge. Examensarbete, KTH, Stockholm.

Svenska Kraftnät, 2009a. <http://www.svk.se/Om-oss/>. Hämtat 2009-05-21.

Svenska Kraftnät, 2009b. Remissvar 2009-03-23 <http://www.svk.se/Pressinfo/Rapporter-Remisser/Remisser/>. Hämtat 2009-05-21.

SOU 2008:86 Miljöprocessutredningen

SOU 2009:2 Energinätsutredningens delbetänkande

SOU 2009:48 Koncessioner för el- och gasnät





Sydsvenska Industri- och Handelskammarens rapportserie

Rapporterna finns att hämta i PDF-format på www.handelskammaren.com under Press/Publikationer – Att ladda ned. De kan också beställas på tel 040-690 24 00.

Nr 1 2009	Studieavgifter – en framtidsfråga som kommer allt närmare
Nr 2 2009	Leverantörsrelationer – så funkar de
Nr 1 2008	Vem bestämmer över skolan? En studie om roller, ansvar och makt
Nr 2 2008	Näringslivets Öresundsindex 2008
Nr 3 2008	Regionförstoring för tillväxt och jobb
Nr 4 2008	Omvärldsanalys 2008
Nr 5 2008	Högskolerankingen 2008
Nr 1 2007	Historien om Lisa
Nr 2 2007	Näringslivets Öresundsfakta 2007
Nr 3 2007	Den nya regionalekonomiska teorin och K-samhällets framväxt
Nr 4 2007	Kronoberg – världen tur och retur
Nr 5 2007	Högskolerankingen 2007
Nr 6 2007	Företag som heter Öresund
Nr 1 2006	Plats för produktion
Nr 2 2006	Emmaboda flygplats – realism eller luftslott? En översiktlig studie
Nr 3 2006	Effektiva svenska regioner
Nr 4 2006	Att vilja men hindras – invånarnas inställning till Öresundsregionen
Nr 5 2006	European Spallation Source (ESS) – En möjlighet för Sverige!
Nr 6 2006	Den svenska skolan enligt internationella studier

Ett elnät i väntan – Hur en effektivare tillståndsprocess kan spara ekonomi och miljö

Långa offentliga beslutsprocesser orsakar problem för företagen. De skapar osäkerhet, fördröjer och gör att företagens investeringar får sämre utväxling. Detta leder till stora kostnader för näringslivet. När det gäller infrastrukturen för energi riskerar processerna att hindra eller bromsa omställningen till en ökad andel förnybar energi. Prövningar av anläggningar för vindkraft eller biogas tar för lång tid. Utbyggnaden av energikällor ställer också krav på en utbyggnad av elnätet, vilket även krävs för att säkerställa en god elkvalitet och säkerhet i leveranserna.

I denna rapport studerar Anna Bernstad från Klorofyll Miljökonsult tillståndsprövningen för koncessioner i elnätet. Anna Bernstad visar på flera exempel på mångåriga processer som inte nått sitt slut och ger också konkreta förslag till hur processerna kan påskyndas utan att ge avkall på miljökrav och demokrati.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren företräder som enda regionala näringslivsorganisation företagen i södra Sverige. Uppgiften är att göra Sydsverige till en bättre plats för företagen. Detta sker genom långsiktigt arbete för bättre affärsklimat samt genom affärsstöd och nätverksbyggande för fler och bättre affärer.

Handelskammaren är en medlemsorganisation som är öppen för alla företag med verksamhet i Sydsverige. Det är medlemsföretagen som är Handelskammarens uppdragsgivare och som sätter agendan för verksamheten. De många medlemsföretagen, små som stora och från alla branscher, sysselsätter fler än 150.000 medarbetare i regionen. Sydsvenska Industri- och Handelskammaren är landets största Handelskammare och en stark röst för södra Sverige.

Handelskammarens avdelning för analys arbetar med frågor som rör Sydsveriges affärsklimat och långsiktiga utveckling. En del av det material som produceras på avdelningen publiceras i Handelskammarens rapportserie. Syftet är att göra analyser och fakta tillgängliga för en bredare publik.

Fler rapporter finns på www.handelskammaren.com under Press/Publikationer – Att ladda ned.



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse