

Koncessioner för el- och gasnät

Slutbetänkande av Energinätsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:48

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23212-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågor som rör regleringen av elnätstariffer m.m. (dir 2006:39).

Den 28 april 2006 förordnades jag, Sten Kjellman, som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Energinätsutredningen.

Genom tilläggsdirektiv (dir 2007:27, dir 2007:86, dir 2008:54, dir 2008:158 och dir 2009:23) har utredningen därefter givits ytterligare uppgifter och förlängd utredningstid till senast den 8 maj 2009.

Utredningen överlämnade i november 2007 delbetänkandet Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99) och i januari 2009 delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:2). Utredningen har därefter fortsatt sitt arbete med återstående frågor.

Genom slutbetänkandet Koncessioner för el- och gasnät (SOU 2009:48), som härmed läggs fram, är uppdraget slutfört.

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

Övriga medverkande i utredningens arbete med uppdragets avslutande del anges på nästa sida.

Experten Bo Rutberg har avgett ett särskilt yttrande.

Stockholm i maj 2009

Sten Kjellman

/ Martin Bengtsson
Jan-Olof Lundgren
Hans Olander

Förteckning över de som har deltagit i utredningens arbete

Nedan angivna personer har deltagit i utredningens arbete med det föreliggande slutbetänkandet.

Särskild utredare

Direktören Sten Kjellman, fr.o.m. 1 maj 2006

Sakkunniga

Ansvarig för energi och klimatfrågor Mikael Möller, Plast- och Kemiföretagen, fr.o.m. 20 juni 2006

Enhetschefen Anders Richert, Svensk Energi, fr.o.m. 20 juni 2006

Kanslirådet Iris Heldt, Näringsdepartementet, fr.o.m. 1 mars 2007

Rättssakkunnige Andreas Lindholm, Näringsdepartementet, fr.o.m. 12 december 2007

Chefsjuristen Bertil Persson, Affärsverket svenska kraftnät, fr.o.m. 20 juni 2006

Avdelningschefen Rémy Kolessar, Energimarknadsinspektionen, fr.o.m. 12 december 2007

Projektledaren Maria Röske, Svensk Vindenergi, fr.o.m. 25 september 2008

Experter

Biträdande chefsjuristen Roger Husblad, Energimarknadsinspektionen, fr.o.m. 12 december 2007

Fil. mag. Bo Rutberg, Sveriges Kommuner och Landsting, fr.o.m. 25 januari 2008

Chefsjuristen Ronald Liljegren, Fortum Distribution AB, fr.o.m. 20 juni 2006

Chef Naturgasmarknaden Hans Åkesson, Svenska Gasföreningen, fr.o.m. 1 april 2008

Sekreterare

Juristen Martin Bengtsson, fr.o.m. 1 november 2007
Avdelningschefen Hans Olander, fr.o.m. 4 september 2007
Juristen Jan-Olof Lundgren, fr.o.m. 15 februari 2008

Assistent

Eva Gatsinzi

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	27
Författningsförslag	39
1 Inledning	59
1.1 Utredningens uppdrag.....	59
1.2 Bakgrund till utredningens uppdrag	61
1.2.1 Elnätets uppbyggnad	61
1.2.2 Bestämmelser om nätkoncession.....	62
1.2.3 Nättariffer och redovisning av nätverksamhet	64
1.2.4 Nätkoncessionens giltighetstid.....	65
1.2.5 Koncessionsbeslut vid strukturförändringar	66
1.2.6 Överklaganden m.m.	67
1.2.7 Koncessioner för naturgas	68
1.3 Tillståndsprövning för el enligt dagens regler.....	69
1.3.1 Inledning	69
1.3.2 Förstudie och samråd som föregår ansökan om linjekoncession.....	69
1.3.3 Koncessionsförfarandet vid ansökan om linjekoncession.....	70
1.4 Utredningsarbetets genomförande	72
1.5 Betänkandets disposition.....	72

2	Reglering i andra länder	75
2.1	Inledning.....	75
2.2	Nätreglering i Norge.....	75
2.2.1	Bakgrund	75
2.2.2	Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner	76
2.2.3	Nätkoncessioner	76
2.2.4	Krav för att få nätkoncession	78
2.2.5	Nätkoncessionernas giltighetstid.....	79
2.2.6	Anslutnings- och överföringsskyldigheter.....	79
2.2.7	Överklagandeprocessen.....	79
2.3	Nätreglering i Danmark.....	80
2.3.1	Bakgrund	80
2.3.2	Myndigheter som beslutar om nätkoncession	80
2.3.3	Nätkoncessioner	81
2.3.4	Krav för att få nätkoncession	82
2.3.5	Nätkoncessionernas giltighetstid.....	83
2.3.6	Anslutnings- och överföringsskyldigheter.....	83
2.3.7	Överklagandeprocessen.....	84
2.4	Nätreglering i Finland.....	84
2.4.1	Bakgrund	84
2.4.2	Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner	84
2.4.3	Nätkoncessioner	85
2.4.4	Krav för att få nätkoncession	86
2.4.5	Nätkoncessionernas giltighetstid.....	87
2.4.6	Anslutnings- och överföringsskyldigheter.....	88
2.4.7	Överklagandeprocessen.....	88
2.5	Nätreglering i Tyskland	88
2.5.1	Bakgrund	88
2.5.2	Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner	89
2.5.3	Nätkoncessioner	90
2.5.4	Krav för att få nätkoncession	92
2.5.5	Nätkoncessionernas giltighetstid.....	92
2.5.6	Anslutnings- och överföringsskyldigheter.....	93
2.5.7	Överklagandeprocessen.....	94

3	Avgränsning mellan områdes- och linjekoncession	97
3.1	Uppdraget.....	97
3.2	Regelverket och tillämpning av detta i praktiken	98
3.2.1	Spänningsgränser mellan linje- och områdeskoncessioner	98
3.2.2	Prövning av nya ledningar inom ramen för en områdeskoncession.....	103
3.2.3	Sammanfattning.....	108
3.3	Överväganden avseende nuvarande reglering och dess tillämpning.....	109
3.3.1	Allmänt.....	109
3.3.2	Miljöprövning	110
3.3.3	Samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad och kunders intresse av låga tariffer	111
3.3.4	Krav på miljökonsekvensbeskrivning.....	112
3.4	Förslag	113
4	Tariffsättning och redovisning.....	115
4.1	Inledning.....	115
4.2	Nätтарiffernas utformning m.m.	115
4.3	Tidigare förslag om regionnätstariffer.....	117
4.4	Redovisning – ellagen och redovisningsförordningen.....	119
4.5	Problem med nuvarande reglering och dess tillämpning.....	121
4.6	Överväganden och förslag.....	122
4.6.1	Inledning	122
4.6.2	Förtydligande av bestämmelsen om samlad redovisning.....	123
4.6.3	Utökad omfattning av samlad redovisning av nätkoncession för område och linje	123
4.6.4	Samlad redovisning av nätkoncession för område och linje via ansökan till nätmyndigheten.....	126
4.6.5	Tidpunkt för tillämpning av enhetlig nätтарiff.....	128
4.6.6	Övriga förslag om ändring av redovisningsbestämmelserna.....	130

5	Omprövning av nätkoncession	133
5.1	Inledning.....	133
5.2	Historisk bakgrund	133
5.3	Nuvarande lagstiftning avseende nätkoncessioner m.m.	135
5.4	Gynnande beslut vinner negativ rättskraft	138
5.5	Tillståndsprovning m.m. enligt annan lagstiftning.....	138
5.6	Överväganden och förslag avseende nätkoncessioner för område.....	141
5.6.1	Utredningens överväganden.....	141
5.6.2	Omprövningsmöjlighet avseende nätkoncession för område	143
5.6.3	Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet av enskilda villkor.....	145
5.6.4	Nätkoncession för produktionsområde	145
5.7	Överväganden och förslag avseende nätkoncession för linje.....	146
5.7.1	Utredningens överväganden.....	146
5.7.2	Nätkoncession för linje ska gälla tills vidare	149
5.7.3	Nätmyndighetens inledande beslut vid omprövning	150
5.7.4	Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet	151
5.7.5	Kommuns eller länsstyrelses omprövningsmöjlighet.....	151
5.7.6	Nätmyndighetens omprövningsmöjlighet	152
5.7.7	Omprövning i sak av en nätkoncession för linje.....	153
5.7.8	Nätmyndighetens beslut vid omprövning.....	156
5.7.9	Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet av enskilda villkor.....	157
5.7.10	Kostnadstäckning vid eventuell ändring av nätkoncessionen.....	158
5.8	Tidsbestämd giltighetstid för nätkoncession.....	159
5.9	Krav om att en ledning som innehas med nätkoncession för linje ska vara färdigställd inom viss tid.....	161
5.10	Regeringsärenden	164

6	Tillstånd vid strukturförändringar av elnät	167
6.1	Utredningens uppdrag.....	167
6.2	Svenska kraftnäts förslag om ändrad koncessionsprövning	168
6.3	Prövning av större trafikaneläggningar i miljöbalken.....	169
6.4	Erfarenheter från tillåtighetsprövningen av väg- och järnvägsbyggen	172
6.5	Prövning av kraftledningar enligt 17 kap. 3 § miljöbalken	173
6.6	Erfarenheter av Stockholms Ström.....	174
6.7	Överväganden och förslag.....	175
6.7.1	Regeringens tillåtighetsprövning	175
6.7.1	Villkorsprövning av projekt som tillåtighetsprövats	177
6.7.2	Samrådsrets	178
7	Instansordningen	179
7.1	Inledning.....	179
7.2	Bakgrund	179
7.2.1	Överklagande av förvaltningsbeslut	179
7.2.2	Behörig domstol	181
7.2.3	Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen	181
7.3	Domstolsprövning av nätmyndighetens beslut	182
7.4	Nuvarande lagstiftning	185
7.4.1	Ellagen och elförordningen.....	185
7.4.2	Rättsprövning av vissa regeringsbeslut.....	187
7.4.3	Förvaltningslagen	187
7.5	Ska nätmyndighetens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol?	187
7.6	Överväganden och förslag.....	191
7.6.1	Inledning	191

7.6.2	Genomförande av förslaget	192
7.6.3	Nätmyndighetens beslut enligt 3 § 2 elförordningen.....	194
7.6.4	Nätmyndighetens beslut enligt 3 § 4 elförordningen.....	195
8	Utvidgat koncessionskrav på naturgasmarknaden	197
8.1	Utredningens uppdrag	197
8.2	Bakgrund.....	198
8.2.1	Tillförsel och marknadsöppning	198
8.2.2	Dagens marknadsstruktur	199
8.2.3	Dagens koncessionskrav.....	200
8.3	Förslag om utvidgat koncessionskrav	202
8.4	Strategiska frågor angående koncessionskrav.....	204
8.5	Överväganden och förslag	207
8.5.1	Samhällsintresset av ett utvidgat koncessionskrav....	207
8.5.2	Avgränsning av koncessionspliktiga ledningar	211
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	213
9.1	Inledning.....	213
9.2	Övergångsbestämmelse till kapitel 3 i betänkandet	213
9.3	Övergångsbestämmelser till kapitel 5 i betänkandet.....	214
9.3.1	Övergångsbestämmelser till avsnitten 5.7 och 5.8....	214
9.3.2	Övergångsbestämmelser till avsnitt 5.9	218
9.4	Övergångsbestämmelser till kapitel 7 i betänkandet.....	219
9.5	Övergångsbestämmelser till kapitel 8 i betänkandet.....	220
10	Ekonomiska och andra konsekvenser	223
10.1	Inledning.....	223
10.2	Kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser	223
10.3	Konsekvenser för myndigheter	224
10.4	Konsekvenser för nätföretagen	226

10.5	Konsekvenser för kunderna	228
10.6	Konsekvenser för domstolsväsendet	228
10.7	Konsekvenser för naturgassektorn	229
10.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	229
10.9	Övriga konsekvenser	230
11	Författningskommentarer	231
11.1	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	231
11.2	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	250
	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	250
	Särskilt yttrande av experten Bo Rutberg	251
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	253
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	267
	Bilaga 3 Tilläggsdirektiv	275
	Bilaga 4 Beskrivning av vissa aspekter av nätverksamhet	277
	Bilaga 5 Tillstånd vid strukturförändringar av elnät.....	325
	Bilaga 6 Utvärdering av förslag till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden	355

Förkortningar

Dir.	Kommittédirektiv
EG	Europeiska gemenskapen
Elmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG
EU	Europeiska unionen
Gasmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG
GIS	Geografiska informationssystem
IKN	Icke-koncessionspliktigt nät
KV	Kilovolt
KWh	Kilowattimme
MW	Megawatt
MWh	Megawattimme
TWh	Terawattimme
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Bakgrund

Utredningens avslutande uppdrag gäller bl.a. att analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och, om så inte är fallet, föreslå åtgärder för detta. Vi ska också beakta de slutsatser som dras vid analysen av elmarknaden och som är relevanta för det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lagts fram av El- och gasmarknadsutredningen.

Vidare har vi genom tilläggsdirektiv fått ett antal nya uppgifter. En sådan gäller att analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen och eventuellt lämna förslag till ändrad instansordning. Utredningen ska också överväga om nätkoncessioner kan förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade. Slutligen ska utredningen analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprovning av en nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet och eventuellt föreslå lämpliga åtgärder.

Utredningens avslutande redovisning innefattar en inledning där det gällande regelverket och förutsättningarna för utredningsarbetet i övrigt beskrivs i kapitel 1. Därefter redogör utredningen för de gällande regelverken i Norge, Danmark, Finland och Tyskland. I kapitlen 3–8 behandlas i tur och ordning de frågor som räknats upp ovan. I kapitlen 9 och 10 behandlas förslag rörande ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna samt ekonomiska och andra konsekvenser. I det följande redovisar utredningen de viktigaste förslagen i dessa kapitel.

Avgränsning av områdes- och linjekoncession (kap. 3)

I ellagens 2 kapitel återfinns de bestämmelser som rör nätkoncessioner. Nätkoncession för linje (linjekoncession) avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning och kommer i fråga främst för ledningar med högre spänning, vanligen i stamnätet eller i regionnätet. Nätkoncession för område (områdeskoncession) avser inte en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett angivet område utan särskild prövning bygga ledningar som ingår i det lokala överföringsnätet.

En områdeskoncession får endast meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Området får inte helt eller delvis sammanfalla med ett annat koncessionsområde och i beslutet ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges.

Som utredningen redovisar är det inte alltid enkelt att bestämma vilken spänning som kan förutses att behövas under ett nätföretags koncessionstid. Med utredningens förslag att nätkoncession för område ska gälla till vidare (se kap. 5) ska särskilt beaktas den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet under en rimligt överblickbar framtid.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i ellagen, att en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet ska anges i ett beslut om nätkoncession för område, kompletteras med regler om att vid valet av högsta tillåtna spänning ska beaktas den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet, inverkan på miljön vid en framtida utbyggnad av ledningsnätet, säkerställandet av en samhälls-ekonomiskt motiverad utbyggnad och konsekvenser för berörda kunder.

Vid tillståndsprovning av en områdeskoncession avgörs inte var och hur en ledning ska dras fram. Detta är skälet till att det inte krävs att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid ansökan om områdeskoncession. För utbyggnad inom ramen för en områdeskoncession gäller att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, medan en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje.

Enligt vår uppfattning medför upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning som regel betydande kostnader och fördröjning i tillståndsprocessen för den sökande. Det är därför angeläget att krav på upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning, såsom är

fallet vid utbyggnad av ett områdeskoncessionerat nät, endast ställs där det är av särskild betydelse.

Utredningen anser att luftledningar med en spänning upp till och med 50 kV, och jordkablar upp till och med 130 kV, ofta inte innebär någon särskild påverkan på miljön. Inom nämnda spänningsspann är det inte ledningens spänning som är avgörande för om påverkan på miljön kan anses föreligga, utan det är mer karaktären av de omgivningar genom vilka ledningarna är tänkta att gå som är avgörande. Vi föreslår därför att kraven att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje tas bort för nämnda spänningsintervall och ersätts med en bestämmelse att berörd länsstyrelse inom ramen för samråd enligt miljöbalken bestämmer om en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.

Nättariffer och redovisning av nätverksamhet (kap. 4)

Huvudfrågan i kapitel 4 rör samlad redovisning av nätkoncession för område tillsammans med ledningar som omfattas av nätkoncession för linje. Den nuvarande lydelsen i 11 § redovisningsförordningen anger att ledning som omfattas av nätkoncession för linje och som är helt belägen inom koncessionsområdet ska, om ledningen organisatoriskt och tekniskt ingår i området, redovisas tillsammans med nätkoncession för område.

Bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen har tillämpats och tolkats på olika sätt av elnätsföretagen, eftersom det är nätföretagen som avgör vilka ledningar som ska redovisas samlat.

Utredningens förslag syftar till att, inom ramen för ellagens grundläggande principer, bättre anpassa reglerna om redovisning och nettariffernas utformning till de gällande förutsättningarna för elnätsverksamhet.

Vi föreslår att bestämmelsen införs i ellagen för att ge ett tydligare författningsstöd samtidigt som bestämmelsen utökas och förtydligas genom delvis ny ordalydelse.

Nätmyndigheten föreslås få möjlighet att, efter ansökan från nätkoncessionshavaren, genom beslut tillåta samlad redovisning i andra fall än de som framgår av den nuvarande lydelsen i 11 § redovisningsförordningen och de ändringar av bestämmelsen som utredningen föreslår. Samlad redovisning efter nätmyndighetens beslut innebär att ledningarnas funktion i elnätet får större betydelse för hur ledningen redovisas, vilket får betydelse för vilka

regler som ska tillämpas vad gäller nättariffernas utformning. Utformningen av nättarifferna för kunder vars anläggningar är anslutna till en viss ledning blir i dessa fall mer beroende av vilken funktion den berörda ledningen har i koncessionshavarens ledningsnät, snarare än vilken koncessionstyp som har meddelats för ledningen.

För koncessionshavaren innebär detta en enklare och tydligare utformning av nättarifferna i koncessionshavarens samlade elnätverksamhet. För kunderna innebär förslaget att samma tariffsättning tillämpas för den aktuella kundkategorin oavsett om kundens anläggning är ansluten till en ledning som omfattas av nätkoncession för område eller linje.

Vid övergången till samlad redovisning kan nättarifferna komma att påverkas i höjande eller sänkande riktning för olika kundkategorier. För att undvika att alltför stora och omfattande förändringar genomförs direkt, föreslås att nätmyndigheten ska kunna besluta om en övergångsperiod om upp till och med fem år för tillämpning av en enhetlig nättariffstruktur.

Ellagens regler om nättariffernas utformning innebär att nättarifferna ska vara avståndsberoende för samtliga kunder på lokal- och regionnättnivå. För inmatningskunder vars anläggningar är anslutna till regionledningar gäller dock att koncessionshavaren får tillämpa avståndsberoende nättariffer. Energinätsutredningens förslag om nya regler för samlad redovisning kan komma att påverka förutsättningarna för vilka regler som ska tillämpas avseende nättariffernas utformning. Dessa konsekvenser får dock anses vara förenliga med de grundläggande principerna om nättariffernas utformning och kostnadsutjämning i ellagen. Utredningen föreslår därför inga förändringar avseende det regelverket.

Nätkoncessionens giltighetstid (kap. 5)

En nätkoncession meddelas för viss bestämd tid, 40 år för en linjekoncession och 25 år för en områdeskoncession. Om det finns särskilda skäl, eller sökanden begär det, kan en kortare tid bestämmas. Efter ansökan av koncessionshavaren får koncessionens giltighetstid sedan förlängas med 40 år respektive 25 år. I princip ska då samma prövning ske som vid en ansökan om ny koncession. Utredningen har haft i uppdrag att analysera om tillstånden kan

förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade.

Vad gäller omprövningen av nätkoncessioner för område kan generellt sägas att nätmyndigheten i allmänhet har kunnat meddela förnyad nätkoncession utan att prövningen i sak ha gett upphov till svårare överväganden. Utredningen anser att om det skulle finnas behov av förändringar av distributionsnätet för el av skäl som t.ex. har att göra med energipolitikens utformning eller energisystemets omställning, så torde det vara tämligen ineffektivt att utnyttja omprövningsinstitutet. Det bör finnas andra åtgärder som ger snabbare resultat eftersom en omprövning av nätkoncession för område sker med ett tidsintervall om tjugofem år. Till detta ska läggas att sådana strukturella skäl inte har samma tyngd för områdeskoncessioner som för linjekoncessioner, eftersom det allmänna inte har något direkt inflytande genom koncessionsinstitutet över hur nätkoncessionshavaren drar ledningarna inom koncessionsområdet.

Vi föreslår därför att bestämmelsen om att nätkoncession för område ska meddelas för viss tid tas bort och ersättas med en reglering innebärande att nätkoncession för område ska gälla tills vidare. Den nuvarande regleringen i ellagen och i lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar ger enligt utredningens uppfattning i tillräcklig utsträckning möjlighet till omprövning av en områdeskoncession om så skulle krävas därför att koncessionshavaren inte fullgör sina åtaganden.

Det finns enligt utredningens uppfattning goda skäl för att med i huvudsak samma skäl som redovisades avseende nätkoncession för område föreslå att även en nätkoncession för linje ska gälla tills vidare. Ett sådant förslag bör dock kompletteras med uttryckliga möjligheter att ompröva en meddelad nätkoncession. Vi föreslår därför att nätkoncessionen för linje som huvudregel ska gälla tills vidare. Nätmyndigheten har under en inledande fyrtyoårsperiod endast möjlighet att ompröva nätkoncessionen enligt de regler som redan gäller i dag för omprövning av en nätkoncession under löpande giltighetstid. När fyrtyoårsperioden löpt ut utvidgas skälen för att ompröva och flera parter ska ha möjlighet att begära omprövning.

Nätmyndighetens första prövning blir således att efter ansökan pröva om ett förfarande om omprövning ska inledas. Motiv för att nätmyndigheten ska inleda ett förfarande med omprövning av en nätkoncession ska vara att det finns ett behov med beaktande av

samhällesekonomiska skäl, företagsekonomiska skäl för nätkoncessionshavaren eller skäl enligt 2–4 kap. miljöbalken, dvs. miljö-, friluftskultur- eller kulturskäl, att inleda ett förfarande med omprövning. En berörd kommun eller länsstyrelse eller nätkoncessionshavaren ska kunna ansöka om omprövning av en nätkoncession för linje när fyrtio har gått sedan koncessionen meddelades. Nätmyndigheten ska också på eget initiativ kunna initiera en omprövning.

Om nätmyndigheten har beslutat om att inleda ett förfarande med omprövning av en befintlig nätkoncession baseras prövningen i detta andra steg på de motiv som kan föreligga för beslutet att inleda ett omprövningsförfarande samt till stora delar de bestämmelser som tillämpas vid en ansökan om en ny nätkoncession för linje.

Koncessionsbeslut vid strukturförändringar (kap. 6)

En förutsättning för att en nätkoncession ska beviljas är att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. En sådan lämplighetsbedömning aktualiseras vanligen när det gäller nätkoncession för linje. En ansökan om linjekoncession ska bl.a. innehålla uppgifter om det överföringsbehov som ledningen är avsedd att tillgodose. Vid ansökningstillfället förutsätts sökanden ha utrett och förberett ärendet till en så detaljerad nivå att ledningens tekniska konstruktion och huvudalternativ för sträckningen har fastställts.

Koncessionsprövningen sker alltså främst utifrån förutsättningarna för varje enskild ledning. Vid större omstruktureringar kan dock flera ledningsprojekt vara beroende av varandra för genomförandet. Som ett exempel kan nämnas projektet Stockholms Ström, där Svenska kraftnät på regeringens uppdrag har utrett utformningen av det framtida kraftledningsnätet på 70–400 kilovolt i Stockholmsregionen.

Utredningen har haft att pröva om det gällande regelverket för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet.

Enligt vår mening är det sannolikt att liknande strukturförändringar av elnätet som de i Stockholm kommer att genomföras i övriga större städer i landet. Utredningen bedömer att det, liksom vid större väg- och järnvägsbyggen, ligger i alla parter intresse att i ett tidigt skede få klarlagt tillåtligheten av en strukturförändring. En förändring är även beroende av att hela projektet kan genomföras så att det blir möjligt att ta bort de

ledningarna som föreslås tas bort. Det ligger även en osäkerhet i dagens regler genom att hela det föregående arbetet kan bli oanvändbart om det sist ansökta projektet vid en strukturförändring avslås.

Vi föreslår därför att vid en strukturförändring av elnätet ska en tillåtlighetsprövning ske enligt ellagen. Prövningen ska omfatta strukturförändringsprojektet i dess helhet. Efter att regeringen beslutat att ett visst projekt är tillåtet ska nätmyndigheten handlägga tillståndsfrågan i de enskilda delarna av projektet enligt sedvanliga koncessionsregler för linje. Prövningen hos nätmyndigheten ska då begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen.

En ansökan om tillåtlighetsprövning ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Reglerna för tillåtlighetsprövning samordnas med reglerna för linjekoncession i de inledande bestämmelserna i 2 kap. ellagen.

Överklaganden m.m. (kap. 7)

Det krävs tillstånd (koncession) av regeringen för att få bygga eller använda en elektrisk starkströmsledning. Regeringen får dock bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse. Detta innebär att nätmyndighetens beslut i koncessionsärenden, t.ex. om beviljande och överlåtelse av nätkoncession samt ändring av gränser för nätkoncession för område, överklagas till regeringen.

Andra beslut av nätmyndigheten överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt ellagen. Nätmyndigheten har rätt att agera som part i domstol och rätt att överklaga domstols avgörande som har inneburit att nätmyndighetens avgörande har ändrats i sak. Utredningen har haft i uppdrag att analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen.

Överprövning av beslut enligt elförordningen eller ellagen kan innebära en avvägning mellan intresset för nätkoncessionshavaren att driva sin verksamhet och andra intressenters intresse av att inte drabbas av verksamheten av t.ex. ekonomiska skäl eller miljöskäl.

Vi anser dock att utrymmet för skönsrättsliga bedömningar inte kan bedömas vara så framträdande att de bör tillmätas avgörande betydelse för frågan om regeringen eller förvaltningsdomstolarna

ska överpröva nätmyndighetens beslut. Vi ser inte heller något betydande behov av att regeringen ska kunna påverka bedömningen av hur olika intressen ska vägas mot varandra i aktuella ärenden enligt elförordningen och ellagen. Dessa bedömningar och intresseavvägningar bör kunna hanteras på ett betryggande sätt av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Detta gäller enligt utredningens mening också beslut avseende nätkoncession för linje. I tidigare överväganden i dessa frågor har uttalats att ärenden avseende nätkoncession för linje bör överklagas till regeringen eftersom prövningsgrunderna, som numera avser tillämpning av miljöbalken, till stor del avser lämplighetsbedömningar. Vi finner dock att även dessa frågor bör kunna hanteras av förvaltningsdomstolarna. En prövning av beviljande av nätkoncession för linje innefattar dessutom exempelvis frågor som om sökanden ur ett ekonomiskt och administrativt perspektiv är lämplig att godkännas som nätkoncessionshavare.

Utredningen anser således att övervägande skäl talar för att nuvarande instansordning i aktuella ärenden ändras och att dessa ärenden i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Undantag från första stycket är beslut av nätmyndigheten enligt nuvarande 2 § 2 och 4 elförordningen som även fortsättningsvis överklagas till regeringen.

Vårt förslag innebär att i princip samtliga av nätmyndighetens överklagbara beslut i framtiden ska överklagas hos länsrätten som första instans. Länsrättens dom eller beslut överklagas hos kammarrätten, men det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva överklagandet. Regeringsrätten kommer att vara slutinstans, men det krävs även prövningstillstånd för att Regeringsrätten ska pröva överklagandet.

Koncessioner för naturgas (kap. 8)

Naturgaslagen omfattar regler om koncession för naturgasledning, men därutöver gäller, oavsett om ledningen är koncessionspliktig eller inte, annan tillämplig lagstiftning (t.ex. miljöbalken, plan- och bygglagen m.fl.).

Naturgaslagens huvudregel innebär att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. En koncession ska normalt meddelas för 40 år. Koncession krävs

dock inte för en naturgasledning som är belägen efter en mät- och reglerstation (MR-station).

El- och gasmarknadsutredningen föreslog år 2004 att undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter en MR-station avskaffas och att en områdeskoncession för naturgasnät införs. Utredningen har haft i uppdrag att analysera detta förslag om utvidgat koncessionskrav och ska därvid beakta de slutsatser som dras vid analysen av koncessionsuppdelningen på elmarknaden.

Vår uppfattning är dock att det saknas behov av att införa en områdeskoncession för distributionsnät för naturgas. Den nya nu gällande lagstiftningen på området ställer tydliga och omfattande krav på en nätägares verksamhet, även när ledningarna drivs utan koncession. De lagfästa skyldigheterna omfattar nätägarens ansvar för drift, underhåll och utbyggnad av ledningsnätet, liksom den ekonomiska redovisningen, anslutning av ledningar och överföring av gas. Nätägaren har också att upprätta en övervakningsplan och redovisa vidtagna åtgärder utifrån denna plan. Det finns därför enligt utredningens bedömning goda möjligheter att övervaka ett distributionsföretags verksamhet utan att behöva införa en förhandsprövning.

Vi anser att de problem som förslaget om områdeskoncession varit avsett att lösa i huvudsak bör angripas med andra medel. De potentiella problemen bör i de flesta fall kunna lösas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår endast en ändring av regelverket som avser avgränsningen av koncessionskraven för naturgasledningar.

Syftet med ett distributionsnät, att förse slutförbrukare med naturgas, var det ursprungliga motivet för undantaget från koncessionsplikt. Detta kom sedan att likställas med ledningarnas läge efter en MR-station. Denna koppling har dock visat sig inte vara entydig och kan således ifrågasättas.

Utredningen föreslår därför en ändring av naturgaslagen innebärande att koncession inte krävs för en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Naturgasledningar för vilka koncession inte krävs enligt gällande bestämmelser bör även fortsättningsvis vara befriade från koncessionskrav.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kap. 9)

Energinätsutredningen föreslår ett antal ändringar i den befintliga lagstiftningen för el och naturgas. Utredningen anser att hinder inte föreligger för att de föreslagna ändringarna i lagstiftningen ska kunna träda i kraft inom en snar framtid. De föreslagna ändringarna bör även kunna träda i kraft vid ett och samma tillfälle, men med vissa övergångsbestämmelser. Sammantaget bör de föreslagna bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2010.

Ekonomiska och andra konsekvenser (kap. 10)

Utredningen föreslår en rad förändringar i regelverken för tillstånd att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. En ändring föreslås också angående undantag från tillståndskravet för naturgasledningar.

Förslagen innebär i flera fall snarare omfördelningar av resurser mellan verksamhetsområden än förändrade resursbehov i de aktuella verksamheterna. Därför torde de samlade konsekvenserna av utredningens förslag kunna bedömas som tämligen måttliga. Vi lämnar en översikt av de ändringar i resursanvändningen och övriga konsekvenser som kan förutses till följd av förslagen.

Flera av förslagen leder enligt vår bedömning till minskade resurskrav, sänkta kostnader och lägre tidsåtgång för myndigheter och nätkoncessionshavare. Förslaget att överklagandebestämmelserna ändras så att ärenden som handläggs och beslutas av nätmyndigheten enligt 2 kap. 11 lagen ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol leder enligt vår bedömning till krav på en smärre resursförstärkning vid berörd länsrätt, medan ett motsvarande minskat resurskrav uppkommer för regeringen.

Summary

Background

The final task of the Survey is, among other things, to analyse whether the present division between area concessions and line concessions, and its connection with the rules for tariff setting and reporting are suitable for the creation of purpose-oriented, operationally reliable and cost-effective electricity networks and, should this not be the case, to propose measures for it. We shall also consider the conclusions that are drawn when analysing the electricity market and which are relevant for the proposal for extended concession requirements for natural gas markets that have been advanced by the Electricity and Gas Market Survey.

Furthermore, we have through supplementary directives been given a number of new tasks. One of these is to analyse whether decisions on permit issues should be appealed against to the administrative court instead of to the government, and possibly submit a proposal for a change in court hierarchy. The Survey shall also consider whether network concessions can be associated with the possibility for review instead of being limited by time. Finally, the Survey shall analyse whether the present regulations for the permit review of a network concession for line are appropriate for structural changes in the existing power line network and possibly propose suitable measures.

The Survey's concluding report contains an introduction in which the current regulations and preconditions for the Survey work in general are described (Chapter 1). After this, the Survey gives an account of the current regulations in Norway, Denmark, Finland and Germany. In Chapters 3–8, the questions listed above are taken up in consecutive order. Chapters 9 and 10 deal with proposals concerning the coming into effect of the proposed regulations as

well as economic and other consequences. After this, the Survey gives an account of the most important proposals in these chapters.

Demarcation of area and line concessions (Chapter 3)

Chapter 2 of the Electricity Act contains regulations that concern network concessions. A network concession for a line (line concession) concerns a power line with a basically predetermined route and is for the most part applicable in the case of lines carrying a higher voltage, usually in the National Grid or in regional lines. A network concession for an area (area concession) does not concern a specific line but entitles the holder, within a specified area and without special review, to build lines that are included in the local transmission network.

An area concession may only be granted if the area – bearing in mind the network activities – comprises a suitable unit. The area may not completely or partially coincide with another concession area, and in this decision a highest permissible voltage shall be specified for the network.

As the Survey shows, It is not always easy to determine which voltage can be assumed to be needed during a network company's concession period. With the Survey's proposal that an area network concession should apply until further notice (see Chapter 5), special consideration shall be given to the voltage that may be assumed to be needed in order to run the network for a reasonably foreseeable period of time.

The Survey proposes that the provisions of the Electricity Act, that a highest permissible voltage for the power line network shall be specified in a decision on an area network concession, should be supplemented by regulations to the effect that in choosing the highest permissible voltage, consideration should be given to the voltage that may be considered necessary in order to run the network, to the environment given a future extension of the network, the securing of a socio-economically motivated extension and the consequences for the customers effected.

During permit assessment for an area concession, it is not decided where and how a line shall be installed. This is the reason why it is not necessary to conduct an environmental impact assessment (EIA) when applying for an area concession. For construction within the framework of an area concession, an EIA shall be conducted to the

extent that it is necessary for the case in question, whereas an EIA shall always be included in an application for a line network concession.

In our opinion, the performance of an EIA is generally an expensive procedure and gives rise to a delay in the permit process for the applicant. It is therefore important that the need for the performance of an EIA, as is the case with the construction of a network subject to an area concession, should only be enforced where it is especially important.

The Survey feels that overhead power lines with a voltage of up to and including 50 kV, and buried cables of up to and including 130 kV, do not often entail any particular impact on the environment. Within the specified voltage range, it is not the line voltage that is the determining factor as to whether there is deemed to be an impact on the environment, but rather the nature of the surroundings through which the lines are planned to pass. We therefore propose that the demand for the inclusion of an EIA in the application for a network concession for a line should be removed for the voltage range in question and be replaced by a provision that the County Administrative Board concerned, within the framework for consultation in accordance with the Environmental Code, should determine whether or not an EIA needs to be conducted.

Network tariffs and the reporting of network activities (Chapter 4)

The principal question in Chapter 4 concerns the overall account of a network concession for an area together with lines that are covered by a network concession for a line. The present wording in § 11 of the Reporting Ordinance states that a line which is covered by a network concession for a line, and which is entirely located within the concession area, shall, if the line is included technically and organisationally in the area, be reported together with the area network concession.

The ruling of § 11 of the Reporting Ordinance has been applied and interpreted in different ways by electricity network companies, since it is these companies that decide which lines are to be reported together.

The Survey's proposal aims, within the framework of the basic principles of the Electricity Act, to better adapt the regulations on

reporting and the structure of the network tariffs to the current conditions for electricity network activities.

We propose that the regulations be introduced into the Electricity Act in order to provide clearer statutory support at the same time as the regulations be extended and clarified partly through new wording.

It is proposed that the network authority be given the possibility, after an application from the concession holder, through decision, to allow collective reporting in cases other than those that can be deduced from the present wording in § 11 of the Reporting Ordinance and the revisions in the regulation that the Survey proposes. Collective reporting based on the network authority's decision means that the functions of the lines in the electricity network will have greater importance for how the lines are reported, which will in turn be important in determining which rules are to be applied with respect to the structure of the network tariffs. The structure of the network tariffs for customers whose facilities are connected to a certain line will in these cases be more dependent on what function the line in question has in the concession holder's network rather than the type of concession that has been specified for the line.

For the concession holder, this means a simpler and clearer structure of the network tariffs in the concession holder's collected network activities. For customers, the proposal means that the same tariff setting will be applied for the customer category concerned, irrespective of whether the customer's facility is connected to a line that is covered by a network concession for a line or an area.

In the changeover to collective reporting, the network tariffs may be influenced in an increasing or decreasing direction for different customer categories. In order to avoid excessively large and far-reaching changes being made directly, it is proposed that the network authority should be able to decide on a transitional (interim) period of up to and including five years for the application of an integrated network tariff structure.

The provisions of the Electricity Act concerning the structure of the network tariffs mean that the latter shall be distance-independent for all customers on a local and regional network level. For incoming supply customers connected to regional lines, however, the concession holder may apply distance-dependent network tariffs. The proposal of the Electricity Network Survey on new regulations for collective reporting may have an impact on the conditions governing which regulations are to be applied with respect to the

structure of the network tariffs. However, these consequences may be considered to be compatible with the basic principles for network tariff design and cost balancing in the Electricity Act. The Survey therefore proposes that no changes be made regarding the regulations.

Period of network concession validity (Chapter 5)

A network concession is granted for a certain predetermined period – 40 years in the case of a line concession and 25 years for an area concession. Should there be any special reasons, or the applicant requests it, a shorter period of time can be prescribed. Subject to an application by the concession holder, the period of network concession validity can then be extended for a further 40 and 25 years respectively. In principle, the same assessment shall then be made as for an application for a new concession. The Survey has been tasked with analysing whether the permit can be reviewed instead of being limited by time.

As regards the review of area network concessions, it can be stated in general that the network authority has normally been able to grant a renewed concession without factual assessment having given cause for serious consideration. The Survey feels that if there is a need for changes to be made in the distribution network for electricity for reasons concerning, for example the structure of energy policy or a change in the energy system, it would probably be relatively ineffective to utilise the review institute. There should be other courses of action that give faster results since reviews of area network concessions are made at twenty-five-year intervals. To this shall be added the fact that such structural reasons do not carry the same weight for area concessions as for line concessions since the public do not have any direct influence over how the network concession holder routes the lines within the concession area.

We propose, therefore, that the regulation that area network concessions should be granted for a specific period of time be deleted and replaced by a ruling to the effect that area network concessions should remain valid until further notice. In the opinion of the Survey, the current ruling in the Electricity Act and in the Act on the special administration of certain electrical installations gives sufficient opportunity for the review of an area concession, should

such review be necessary because the concession holder failed to fulfil his undertakings.

In the opinion of the Survey, there is good reason – with a similar motivation as that presented in the case of area network concessions – to propose that line network concessions should also be made valid until further notice. A proposal on these lines, however, should be supplemented by the expressly stated option to review a granted network concession. We therefore propose that network concessions for lines shall as a general rule of thumb apply until further notice. During an initial forty-year period, the network authority will only be able to review the network concession in accordance with the regulations that already apply today for the review of a network concession during a current period of validity. Once this forty-year period has expired, the reasons for review or reassessment will be broadened and more parties will have the opportunity to request a review.

The first assessment made by the network authority will thus be, on request, to assess whether or not a review procedure should be initiated. The justification as to why the network authority should initiate a review procedure for a network concession shall be that there is a need for socio-economic reasons, for the network concession holder's business economic reasons or for reasons of the type stipulated in Chapters 2–4 of the Environmental Code, i.e. environmental, outdoor recreational or cultural reasons. A local authority or county administrative board or network concession holder shall be able to apply for the review of a line network concession when forty years have elapsed since the concession was granted. It shall also be possible for the network authority to initiate a review on its own initiative.

If the network authority has decided to initiate a review procedure for an existing network concession, the assessment shall be based in this second stage on the grounds that may exist for the decision to initiate a review procedure and to a large extent on those regulations that are applied in connection with an application for a new line network concession.

Concession decision for structural changes (Chapter 6)

A basic prerequisite for the granting of a network concession is that the facility is suitable from a general point of view. A suitability assessment of this type normally comes into question in the case of a network concession for a line. An application for a line concession shall, among other things, contain information on the transmission demand that the line is intended to satisfy. At the time of application, it is assumed that the applicant has examined and prepared the matter to such a level of detail that the technical structure of the line and the principal route alternatives have been established.

Concession assessment is thus basically made on the basis of the preconditions for each individual line. However, in the case of major structural changes several power line projects may be dependent on each other for implementation. As an example, mention can be made of the Stockholms Ström project, where Svenska kraftnät was commissioned by the Government to study the design of the future 70–400 kilovolt power line network in the Stockholm region.

The Survey has been given the task of assessing whether the current regulations for permit assessment for a line network concession are suitable in the case of structural changes in the existing power line network.

In our opinion, it is likely that similar structural changes in the electricity network as those in Stockholm will be made in other cities in Sweden. The Survey concludes that, as with major road and rail projects, it is in the interest of all parties to have the permissibility of a structural change clarified at an early stage. A change is also dependent on the fact that the entire project can be implemented so that it will be possible to remove those lines that are proposed to be removed. There is also a certain amount of uncertainty in today's regulations in that all the previous work could prove to be unusable if the final project applied for in a structural change process is rejected.

We therefore propose that in a structural change of the electricity network, a permissibility assessment should be conducted in line with the Electricity Act. The assessment should cover the structural change project in its entirety. Once the Government has decided that a certain project is permitted, the network authority shall administer the permit question in the individual parts of the

project in accordance with the customary concession rules for line. The assessment conducted by the network authority shall then be restricted to those issues that have not been assessed by the Government.

An application for permissibility assessment shall contain an EIA. The regulations for permissibility assessment are co-ordinated with the regulations for line concessions in the introductory regulations in Chapter 2 of the Electricity Act.

Appeals, etc. (Chapter 7)

A permit (concession) is required from the Government in order to be allowed to construct or use a high-voltage electrical power line. However, the Government can authorise the network authority to examine questions in a network concession that do not concern a foreign connection. This means that the network authority's decision in a concession case, for example on the granting and transfer of a network concession and a change in the boundaries for an area network concession, shall be appealed against to the Government.

Other decisions made by the network authority shall be appealed against to the general administrative court in accordance with the Electricity Act. The Network Authority is entitled to act as a party in court and to appeal against a ruling of the court which has meant that the ruling of the network authority has been factually changed. The Survey has been tasked with analysing whether decisions on permit matters should be appealed against to the administrative court instead of to the Government.

The revision of a decision pursuant to the Electricity Ordinance or the Electricity Act could involve a weighing between the interest of the network concession holder to conduct his activities and the interest of some other interested party in not being affected by the activities for, for example, financial or environmental reasons.

We do not consider, however, that the scope for discretionary assessments should be deemed to so prominent that they should be attributed decisive importance in the matter of whether the Government or the administrative court should retry the network authority's decision. Nor do we recognise any decisive need for the Government to be able to influence the judgement of how different interests should be weighed against each other in current matters relating to the Electricity Act and the Electricity Ordinance. It should be possible

for these assessments and the weighing up of stakeholder interests to be handled in a secure way by the general administrative courts.

This also applies in the opinion of the Survey to decisions regarding line network concessions. In previous considerations on this matter, it has been stated that questions in connection with line network concessions should be appealed against to the Government, since the grounds for appeal, which now concern application of the Environmental Code, largely concern suitability assessments. We consider, however, that it should also be possible for these questions to be handled by the administrative courts. An appeal against a granted network concession for a line also includes, for example, questions such as whether the applicant, from an economic and administrative point of view, is suitable to be approved as a network concession holder. Furthermore, the appeal involves assessing whether the applicant, from a financial and administrative point of view, is suitable for approval as a network concession holder.

The Survey thus feels that there is every reason why the present court hierarchy should be changed and that the cases in question should instead be appealed against to the general administrative court. Excluded from the first paragraph are decisions by the network authority pursuant to the current Section 2, § 2 and 4 of the Electricity Ordinance according to which appeals should continue to be made to the Government.

Our proposal means that in principle all appealable decisions of the network authority shall in future be referred to the County Court as the first court of appeal. Rulings or decisions by the County Court shall be appealed against to the Administrative Court of Appeal, but this requires leave to appeal in order for it to be possible. The Supreme Administrative Court will be the final court of appeal, but this also requires leave to appeal.

Concessions for natural gas (Chapter 8)

The Natural Gas Act covers regulations concerning concessions for natural gas lines, but other applicable legislation also applies, irrespective of whether or not the line is subject to concession (e.g. Environmental Code, the Planning and Building Act, etc.).

The principle ruling of the Natural Gas Act means that a natural gas line may not be built or utilised without a permit (concession) from the Government. A concession shall normally be granted for

40 years. However, a concession is not needed for a natural gas line that is located after a metering and regulation (MR) station).

The Electricity and Gas Marketing Survey proposed in 2004 that exemption from the concession requirement for natural gas lines located after an MR station should be abolished and that an area concession should be introduced for natural gas networks. The survey has been tasked with analysing this proposal for extended concession demand and shall in this context consider the conclusions that are drawn in the analysis of the division of concessions on the electricity market.

Our opinion, however, is that there is no need to introduce an area concession for a distribution network for natural gas. The new legislation that now applies in the area imposes clear and extensive demands on a network owner's activities even when the lines are operated without a concession. The legal obligations cover the responsibility of the network owner for operation, maintenance and expansion of the gas line network, as well as the financial accounting, connection of lines and transmission of gas. The network owner is also responsible for drawing up a monitoring plan and for reporting measures taken on the basis of this plan. In the Survey's opinion there are therefore ample opportunities for monitoring the activities of a network company without having to introduce advance review.

We feel that those problems which the proposal for area concessions was intended to solve should be fundamentally approached by other means. It should be possible for the potential problems to be solved within the framework of the current regulations. The Survey proposes only one change in the regulations, which concerns the demarcation of concession requirements for natural gas lines.

The purpose of a distribution network, to supply end users with natural gas, was the original motive for the exemption from concession obligation. This was subsequently equated with the location of the lines after an MR station. However, this connection has proved to be unclear, and can therefore be questioned.

Consequently, the Survey proposes an amendment of the Natural Gas Act to the effect that a concession should not be needed for a natural gas line the main use of which is to transmit natural gas to end users within a certain delimited geographical area.

Natural gas lines for which concessions are not needed according to current regulations should also continue to be exempted from the need for a concession.

Coming into effect and interim regulations (Chapter 9)

The Energy Network Survey proposes a number of changes to the current legislation for electricity and natural gas. The Survey feels there is no reason why the proposed changes in legislation should not come into effect within the not too distant future. It should also be possible for the proposed changes to come into effect at one and the same time, but with certain interim regulations. Altogether, the proposed conditions should be able to come into force on 1 July 2010.

Economic impact and other consequences (Chapter 10)

The Survey proposes a number of changes in the regulations for permits to build and use high-voltage electrical power lines. A change is also proposed in connection with the permit requirement for natural gas lines.

In many cases, the proposals mean more a redistribution of resources between areas of activity than a change in the demand for resources in the activities concerned. Therefore, the overall consequences of the Survey's proposals could be considered to be fairly reasonable. We submit an overview of the changes in the utilization of resources as well as other consequences that may be assumed to occur as a consequence of the proposals.

Several of the proposals will lead in our opinion to less of a demand for resources, reduced costs and a decrease in time consumption for authorities and network concession holders. The proposal that the appeal regulations should be changed so that cases which are administered and ruled on by the network authority in accordance with Chapter 2 of the Electricity Act shall be appealed against at the general administrative court will in our opinion lead to demands for a minor strengthening of resources at the County Court concerned, while there will be a corresponding decrease in resource requirements on the part of the Government.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)

dels att 2 kap. 1, 2, 4, 5, 8, 8 a, 13–18 §§, 3 kap. 3 §, 5 kap. 22 och 23 §§, 13 kap. 5 § samt rubriken närmast före 2 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 14 § ska sättas närmast före 2 kap. 15 §,

dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 2 kap. 2 a, 2 b, 10 a, 14 a–14 c, 15 a, 17 a och 21 a §§, 3 kap. 3 a §, 13 kap. 6 § samt ny rubrik närmast före 2 kap. 21 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1§

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

Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse.

2 §¹

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

I ett beslut om nätkoncession för område *skall* en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges.

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

I ett beslut om nätkoncession för område *ska* en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges.

Vid en prövning enligt andra stycket ska särskilt beaktas

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

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

3. säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad, och

4. konsekvenser för berörda kunder.

2 a §

Regeringen ska pröva tillåtligheten av ledningsprojekt av strukturförändrande art. Med sådant projekt avses flera ledningar som för projektets genomförande är beroende av varandra för att åstadkomma ett väl fungerande ledningsnät.

Vid tillåtlighetsprövningen ska en avvägning göras mellan behovet av att projektet genomförs och de samhällsekonomiska effekter och effekter på miljön som projektets genomförande skulle innebära.

¹ Energinätsutredningen har tidigare föreslagit ändringar i paragrafen i delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:02).

Vid prövning av en nätkoncession för linje, som följer av ett beslut om tillåtligheten av ledningsprojekt av strukturförändrande art, ska prövningen begränsas till sådana frågor om ledningarnas närmare sträckning och tekniska utformning som inte prövats vid tillåtlighetsprövningen.

2 b §

Vid en prövning enligt 2 § a ska bestämmelserna i 6 §, 8 a § första stycket och 11 § tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan enligt 2 a §. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Nätmyndigheten ska utreda ärendet enligt 2 a § och sedan, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning.

4 §²

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

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får i det enskilda fallet medge undantag från kravet på nätkoncession enligt 1 §. Undantag får medges bara för ledningar som är i bruk den 1 januari 1998. Undantag skall

I enskilda fall får undantag medges från kravet på nätkoncession enligt 1 §. Undantag får medges bara för ledningar som är i bruk den 1 januari 1998. Undantag ska medges för en bestämd tid, som kan förlängas.

² Senaste lydelse 2002:653.

medges för en bestämd tid, som kan förlängas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får i det enskilda fallet meddela ett bindande besked om huruvida en eller flera elektriska starkströmsledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession.

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

I enskilda fall får ett bindande besked meddelas om huruvida en eller flera elektriska starkströmsledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får, om det finns särskilda skäl, medge att en elektrisk starkströmsledning får byggas redan innan behövlig nätkoncession har meddelats eller att en transformator- eller kopplingsstation får byggas utan hinder av bestämmelsen i 3 §. När en sådan ledning är färdig att tas i bruk får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten medge att ledningen används tills vidare under högst tre år i avvaktan på att ansökan om nätkoncession slutligt avgörs.

Om det finns särskilda skäl får det medges att en elektrisk starkströmsledning får byggas redan innan behövlig nätkoncession har meddelats eller att en transformator- eller kopplingsstation får byggas utan hinder av bestämmelsen i 3 §. När en sådan ledning är färdig att tas i bruk får det medges att ledningen används tills vidare under högst tre år i avvaktan på att ansökan om nätkoncession slutligt avgörs.

8 §

En nätkoncession för linje får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Bestämmelsen i första stycket ska dock inte tillämpas om detaljplan eller områdesbestämmelser inte är förenliga med regeringens beslut vid tillåtlighetsprövning av ett ledningsprojekt enligt 2 a §.

Lydelse enligt prop. 2008/09:146 Föreslagen lydelse

8 a §

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. För farandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

För luftledning med en spänning överstigande 50 kilovolt och för jordkabel med en spänning överstigande 130 kilovolt ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om nätkoncession för linje.

Trots det som sägs i första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som linjen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

Länsstyrelsen får vid samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken i det enskilda fallet, i ett koncessionsärende som avser nätkoncession för linje, besluta att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i fråga om andra ledningar än de som avses i första stycket.

När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag, enligt andra och tredje styckena, gäller 6 kap. miljöbalken.

Trots det som sägs i första, andra och tredje styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som linjen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

Nuvarande lydelse

En nätkoncession skall meddelas för fyrtio år, om den avser linje, och för tjugofem år, om den avser område. Om det finns

Föreslagen lydelse

10 a §

En innehavare av en nätkoncession för område som har byggt en ledning med högre spänning än 20 kilovolt inom området ska senast sex månader efter det att ledningen färdigställts göra en anmälan om ledningen till nätmyndigheten.

13 §³

En meddelad nätkoncession gäller tills vidare. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får en nätkoncession

³ Senaste lydelse 2004:876.

särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.

Giltighetstiden hos en nät-koncession som meddelas i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3 får inte sträcka sig längre än den återkallade nät-koncessionens giltighetstid.

Förlängning av giltighetstiden

Nätkoncessionens giltighetstid får på ansökan av koncessions-havaren förlängas med fyrtio år i taget, om nätkoncessionen avser linje, och med tjugofem år i taget, om den avser område. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas

I ett ärende om förlängning av giltighetstiden skall 2 § andra stycket och 6–11 §§ tillämpas.

Ansökan om förlängning av giltighetstiden skall göras senast två år före koncessionstidens utgång. Nätkoncessionen gäller till dess att ansökningsen har prövats slutligt.

för linje meddelas för en viss giltighetstid, dock som längst en giltighetstid om femton år.

Giltighetstiden hos en nät-koncession för linje som meddelas i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3 får inte sträcka sig längre än den återkallade nätkoncessionens giltighetstid.

14 §⁴

En nätkoncession för linje som gäller tills vidare får omprövas då fyrtio år har förflutit sedan nätkoncessionen meddelades.

Vid en omprövning får beslut fattas om

1. oförändrad nätkoncession avseende ledningssträckning och villkor,
2. att helt eller delvis ändra ledningssträckningen avseende nätkoncessionen, eller
3. att lägga till, ändra eller ta bort villkor för nätkoncessionen.

Om nätkoncessionen omprövas ska en ny fyrtioårsperiod enligt första stycket börja löpa från den dagen som ett nytt beslut meddelas för nätkoncessionen.

⁴ Energinätsutredningen har tidigare föreslagit ändringar i paragrafen i delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:02).

*Om det finns särskilda skäl,
får en nätkoncessions giltighetstid
förlängas även om giltighetstiden
inte har löpt ut*

14 a §

En nätkoncessionshavare, berörd kommun eller berörd länsstyrelse får hos nätmyndigheten ansöka om ett omprövningsförfarande enligt 14 §.

Ett beslut om att inleda ett omprövningsförfarande efter ansökan enligt första stycket ska meddelas om en omprövning är motiverad av

- 1. företagsekonomiska skäl för nätkoncessionshavaren,*
- 2. samhällsekonomiska skäl,*
- eller*
- 3. skäl enligt 2–4 kap. miljöbalken.*

Nätmyndigheten får även på eget initiativ besluta om att inleda ett förfarande med omprövning enligt grunderna i andra stycket 2 och 3.

14 b §

I ett ärende som avser omprövning enligt 14 § ska 6–8 a, 10 och 11 §§ tillämpas. Nätmyndigheten ska även beakta de skäl som anges i 14 a § andra stycket 1 och 2.

Nätkoncessionshavaren behöver dock inte utreda alternativa ledningsdragningsåterlikningar såvida inte nätmyndigheten finner att så bör ske med anledning av grunderna för omprövningen.

14 c §

Nätmyndigheten får på ansökan av en nätkoncessionshavare ändra eller ta bort villkor som anges i en meddelad nätkoncession.

Förlängning av giltighetstiden

15 §

Om det finns särskilda skäl får, på ansökan av koncessionshavaren, en nätkoncessions giltighetstid förlängas tillfälligt på oförändrade villkor. En tillfällig förlängning får meddelas för högst fem år.

Ett ärende enligt första stycket får avgöras utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

En nätkoncession för linje, som har meddelats för viss giltighetstid, får om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det förlängas med en bestämd giltighetstid, dock som längst med en giltighetstid om femton år i taget.

En nätkoncession för linje, som har meddelats för viss giltighetstid, får även meddelas att gälla tills vidare.

I ett ärende enligt första stycket ska 6–8 a och 10–11 §§ tillämpas.

Ansökan om förlängning ska göras senast två år före koncessionstidens utgång. Nätkoncessionen gäller till dess att ansökningen har prövats slutligt.

Om det finns särskilda skäl, får en nätkoncessions giltighetstid förlängas även om giltighetstiden inte har löpt ut.

15 a §

Om det finns särskilda skäl får, på ansökan av nätkoncessionshavaren, en nätkoncession för linje med bestämd giltighetstid förlängas tillfälligt på oförändrade villkor. En tillfällig förlängning får meddelas för högst fem år.

Ett ärende enligt första stycket får avgöras utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

Överlåtelse och upphörande av nätkoncession

Överlåtelse, ändring eller upphörande av nätkoncession

Lydelse enligt prop. 2008/09:141

Föreslagen lydelse

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen. *Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om överlåtelse av nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse.*

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

Om en intäktsram vid överlåtelsen ska fördelas enligt 5 kap. 25 § andra stycket, får tillstånd till överlåtelse inte lämnas om inte fördelningen har godkänts enligt 26 § första stycket samma kapitel.

16 §⁵

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd.

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

⁵ Senaste lydelse 2004:876.

17 §

En koncessionshavare får tillfälligt ta en ledning som omfattas av nätkoncession för linje ur bruk. Ledningen får dock inte vara ur bruk längre tid än sammanlagt tre år *utan tillstånd av regeringen. Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om tillstånd att tillfälligt ta en ledning ur bruk om ledningen inte utgör en utlandsförbindelse.*

Tillstånd enligt första stycket får inte meddelas, om det är olämpligt ur elförsörjningssynpunkt. Ett tillstånd *skall* meddelas för viss tid.

En koncessionshavare får tillfälligt ta en ledning som omfattas av nätkoncession för linje ur bruk. Ledningen får dock inte *utan tillstånd* vara ur bruk längre tid än sammanlagt tre år.

Tillstånd enligt första stycket får inte meddelas, om det är olämpligt ur elförsörjningssynpunkt. Ett tillstånd *ska* meddelas för viss tid.

17 a §

En innehavare av en nätkoncession för linje ska senast fem år efter det att beslutet om att meddela nätkoncessionen vann laga kraft ha färdigställt den ledning som nätkoncessionen avser.

Om särskilda skäl föreligger kan nätmyndigheten efter ansökan från koncessionshavaren besluta om förlängning av tiden för färdigställande. Ett beslut om förlängning ska meddelas för viss tid.

En innehavare av en nätkoncession för linje ska senast tre månader innan den fastställda tiden enligt första eller andra stycket löper ut till nätmyndigheten redovisa i vilken grad ledningen är färdigställd.

Avser en ansökan enligt andra

stycket en nätkoncession avseende en utlandsförbindelse, ska nätmyndigheten utreda ärendet och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning.

18 §⁶

En nätkoncession *skall* återkallas helt eller delvis,

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

2. om staten, med stöd av 1 kap. 5 § lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, löser in den eller de ledningar som avses med nätkoncessionen, *eller*

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

En nätkoncession *ska* återkallas helt eller delvis,

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

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

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

4. om nätkoncessionshavaren inte har färdigställt en ledning inom den fastställda tiden enligt 17 a §.

Frågor om återkallelse av nätkoncession prövas av nätmyndigheten. Avser nätkoncessionen en utlandsförbindelse, prövas dock frågan om återkallelse av regeringen.

⁶ Senaste lydelse 2004:876.

Energinätsutredningen har tidigare föreslagit ändringar i paragrafen i delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:02).

Prövning av ärenden

21 a §

Nätmyndigheten ska avgöra ärenden enligt 1, 4, 5, 14, 14 c- 17 §§.

Regeringen ska dock avgöra ärenden enligt första stycket om ärendet avser

- 1. en utlandsförbindelse,*
- 2. en ledning med en spänning om minst 220 kilovolt, om inte regeringen tidigare har prövat ledningen enligt 2 a §, om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan,*

- 3. beviljande av nätkoncession om det i ärendet förekommer en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen, eller*

- 4. beviljande av nätkoncession eller medgivande enligt 5 § om det i ärendet förekommer fråga om medgivande att dra ledningar över mark som förvaltas av Uppsala universitet eller Lunds universitet, om nätmyndigheten och universitetet inte kan enas i frågan.*

Nätmyndigheten ska utreda ärenden som anges i andra stycket och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning.

3 kap.

3 §⁷

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

Beslut i frågan om områden som avses i första stycket *skall* omfattas av samlad redovisning *skall* fattas när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om meddelande av en nätkoncession enligt 2 kap. 1 §, om ändring av gränserna för en nätkoncession för område enligt 2 kap. 12 §, om förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession enligt 2 kap. 14 §, om tillstånd till överlåtelse av en nätkoncession enligt 2 kap. 16 § eller om återkallelse av en nätkoncession enligt 2 kap. 18 §. Sådant beslut kan också fattas när i övrigt ändrade förhållanden föranleder det.

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

I områden som redovisas samlat *skall* en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nät-

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

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

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

I områden som redovisas samlat *ska* en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nät-

⁷ Senaste lydelse 2002:121.

myndigheten bestämmer. Tiden får inte sättas senare än fem år från beslutet om samlad redovisning eller beslutet om ändring av ett sådant beslut.

Nätkoncession för område skall redovisas skilt från nätkoncession för linje. *Regeringen får föreskriva undantag beträffande ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av nätkoncession för område.*

myndigheten bestämmer. Tiden får inte sättas senare än fem år från beslutet om samlad redovisning eller beslutet om ändring av ett sådant beslut.

Nätkoncession för område *ska* redovisas skilt från nätkoncession för linje *om inte annat anges i 3 a §.*

3 a §

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

Nätmyndigheten får efter ansökan av nätkoncessionshavaren, i andra fall än som avses i första stycket, besluta att redovisning av nätkoncession för område även ska innefatta nätkoncession för linje om särskilda skäl talar för sådan redovisning.

Nätmyndigheten får efter ansökan av nätkoncessionshavaren besluta att redovisningen av nätkoncessioner för linje i regionnätsverksamheten även ska innefatta vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för område

om ledningarna sammantaget utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet vars funktion är att överföra el till ledningsnät som omfattas av nät-koncession för område.

Om redovisning sker enligt första, andra eller tredje stycket ska en enhetlig nättariff tillämpas. Nätmyndigheten kan i ett beslut enligt andra eller tredje stycket föreskriva att en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nätmyndigheten bestämmer. Tiden får inte sättas senare än fem år från beslutet om samlad redovisning.

Lydelse enligt prop. 2008/09:141 Föreslagen lydelse

5 kap.

22 §

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från ett ledningsnät inom ett område ska intäktsramen fastställas för varje område för sig

Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 3 § har medgivit att flera nät-koncessioner för område får redovisas samlat, ska dock dessa vid fastställandet av intäktsramen anses utgöra ett område.

Om nätkoncession för område respektive linje redovisas samlat enligt 3 kap. 3 a § första eller andra stycket, ska dessa vid fastställandet av intäktsramen anses utgöra ett område.

23 §

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från en regionledning ska intäktsramen fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

Om nätkoncession för linje och enstaka ledningar som omfattas av nätkoncession för

område redovisas samlat enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket, ska dessa vid fastställandet av intäktsramen behandlas som regionledningar.

Lydelse enligt prop. 2008/09:141 Föreslagen lydelse

13 kap.

5 §⁸

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 18–20 §§, 3 kap. 3, 6–8, 9 b, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§, 5 kap. 3, 11–13, 15–17, 26 och 27 §§, 8 kap. 4 a § samt 12 kap. 8 och 11 §§, beslut av en tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 2–4 §§ samt beslut av den systemansvariga myndigheten om ersättning till den som enligt 8 kap. 2 § beordrats öka eller minska produktionen av el får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 1, 4, 5, 14, 14 c–20 §§, 3 kap. 3, 3 a, 6–8, 9 b, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§, 5 kap. 3, 11–13, 15–17, 26 och 27 §§, 8 kap. 4 a § samt 12 kap. 8 och 11 §§, *beslut av nätmyndigheten att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a §*, beslut av en tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 2–4 §§, samt beslut av den systemansvariga myndigheten om ersättning till den som enligt 8 kap. 2 § beordrats öka eller minska produktionen av el får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 1, 5, 14, 14 c–17 §§ samt nätmyndighetens beslut att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a § får, om beslutet avser en stamledning, överklagas till regeringen.

Beslut av nätmyndigheten att bevilja nätkoncession eller medge att en elektrisk starkströmsledning får byggas enligt 2 kap. 5 §, får

⁸ Energinätsutredningen har tidigare föreslagit ändringar i paragrafen i delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:02).

överklagas till regeringen om beslutet även innehåller en överenskommelse mellan nätmyndigheten och Uppsala universitet eller Lunds universitet enligt 2 kap. 21 a § andra stycket 4.

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får, om beslutet avser anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer, överklaga nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 5, 14, 14 c–17 §§ samt nätmyndighetens beslut att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a § till regeringen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
2. Bestämmelsen i 2 kap. 17 § a första stycket ska dock avseende nätkoncessioner för linje, där beslut vunnit laga kraft före den 1 juli 2010, tillämpas först från och med den 1 juli 2015.
3. En innehavare av en nätkoncession för område som vid ikraftträdandet av denna lag har en eller flera färdigställda ledningar med högre spänning än 20 kilovolt inom sitt område, ska för dessa ledningar göra en anmälan till nätmyndigheten enligt 2 kap. 10 a § senast den 30 juni 2011.
4. I fråga om överklagande av beslut enligt 2 kap. 1, 4, 5, 12, 14–17 §§ som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

5. En nätkoncessionshavare som före ikraftträdandet har ansökt om förlängd giltighetstid om fyrtio år för en nätkoncession för linje ska, om nätkoncessionshavaren önskar att få sin ansökan prövad i sak, ska inkomma med ett meddelande om detta till nätmyndigheten senast den 30 juni 2011. Detta gäller oavsett om nätkoncessionens giltighetstid har löpt ut före eller efter ikraftträdandet av lagen. Vid prövning av ansökningar enligt denna punkt ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser.

6. I fråga om ansökningar om förlängning av giltighetstiden för nätkoncession för linje som inkommit till nätmyndigheten före ikraftträdandet ska, om nätkoncessionen meddelas för en kortare giltighetstid än fyrtio år, ansökan prövas i sak. Vid prövning av ansökningar enligt denna punkt ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Vid tillämpning av 2 kap. 14 § i sin äldre lydelse får dock giltighetstiden för nätkoncesssionen bestämmas som längst med en tid om femton år.

1.1 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturgaslagen (2005:403) att 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

En naturgasledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Åtgärder för att bereda plats för en naturgasledning, såsom sprängning, schaktning, skogsavverkning, markberedning eller liknande åtgärder, får inte vidtas innan koncession har meddelats.

Koncession krävs inte för en naturgasledning som är belägen efter en mät- och reglerstation.

Koncession krävs inte för en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på koncession enligt första stycket i fråga om vissa slag av naturgasledningar eller vissa slag av åtgärder med naturgasledningar.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får i det enskilda fallet meddela ett bindande besked om huruvida en eller flera naturgasledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Innehavaren av en naturgasledning som vid ikraftträdandet av denna lag används utan stöd av koncession för naturgasledning får även därefter använda ledningen utan stöd av koncession.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

I november månad 2007 överlämnade utredningen ett delbetänkande (SOU 2007:99) där vi föreslog införandet av en förhandsprövning av nätföretagens intäkter och redovisade de övergripande principerna för hur en skälighetsbedömning av nätföretagens intäkter bör ske. Vi gav också förslag om hur de kundspecifika anslutningsavgifterna ska utformas. Vidare lämnade vi en rad förslag i anknytning till nätmyndighetens prövning av nättariffer, till exempel hur tvister mellan nätföretag och kunder ska lösas när det gäller enskilda kunders överföringsavgifter, regler om en väsentligt effektiviserad och förkortad överklagandeprocess samt justering av avkastningen med hänsyn till kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten. Vi granskade även behovet av särskilda bestämmelser avseende nättarifferna för anslutning till det svenska elnätet av utlandsförbindelser på regionnätetsnivå, och gjorde bedömningen att det saknas skäl att införa sådana särskilda bestämmelser.

I januari månad 2009 överlämnade utredningen sitt andra delbetänkande (SOU 2009:2) där vi särskilt granskade ett förslag om en ny typ av nätkoncession, nätkoncession för enskild linje, liksom ytterligare ett antal förslag om regeländringar i syfte att underlätta för elproducenter att mata in el på elnätet. Vår slutsats var att det saknas vägande skäl för att införa den föreslagna nätkoncessionen för enskild linje. Utredningen lämnade i stället förslag till ändrade koncessionsregler för ledningar som är avsedda för inmatning av el från anläggningar för förnybar elproduktion, och föreslog kravlätnader och sänkta krav i övrigt att gälla vid inmatning av el från förnybar elproduktion. Vi bedömer att dessa förslag sammantagna innebär ett både tydligare och mindre kostnadskrävande regelverk än de övriga förslag med samma syfte som utredningen även behandlat.

Vårt avslutande uppdrag omfattar enligt våra ursprungliga direktiv (dir. 2006:39) att analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och, om så inte är fallet, föreslå åtgärder för detta. Vidare ska vi avseende naturgasmarknaden beakta de slutsatser som dras vid analysen av elmarknaden och som är relevanta för det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram av El- och gasmarknadsutredningen (SOU 2004:129).

Enligt tilläggsdirektiv (dir 2008:54) har utredningens avslutande uppdrag utvidgats till att också omfatta följande:

- Att analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen och, om utredaren bedömer det vara lämpligt, lämna förslag till ändrad instansordning.
- Att analysera om tillstånden kan förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade och, om utredaren bedömer det vara lämpligt, lämna förslag till förändringar av lagstiftning och regelverk i övrigt.
- Att analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet och, om utredaren bedömer att så inte är fallet, föreslå lämpliga åtgärder.

Utredningens uppdrag i denna del rör således i huvudsak frågor med anknytning till hanteringen av nätkoncessioner på elmarknaden och därtill relaterade frågor om tariffsättning och redovisning. I det följande avsnittet lämnar vi en kortfattad bakgrund till dessa frågor, och därefter även en bakgrund till den del av uppdraget som rör naturgasmarknaden. I avsnitt 1.3 lämnas en kortfattad översikt av det praktiska tillvägagångssättet vid tillståndsprövningar för elledningar. Kapitlets två sista avsnitt innehåller redovisningar av utredningens arbete och betänkandets disposition.

1.2 Bakgrund till utredningens uppdrag

1.2.1 Elnätets uppbyggnad

Den svenska landsbygden elektrifierades genom att det byggdes lokala nät för lågspänning kring byar och samhällen samt ledningar till lantbruk. När elbehovet med tiden ökade byggdes ledningar med högre spänning för att överföra kraft från nybyggda kraftstationer till dessa nät. De mindre lokalnäten knöts efterhand ihop och blev allt större då fler och fler användare anslöts till näten för att utnyttja tillgängliga produktionsresurser.

Spänningsnivån för de nät som anslöt de lokala elnäten och den växande industrin blev allt högre i takt med ökat elbehov och längre överföringsavstånd. Uppgradering i spänningskedjan från 20 kV via 40 kV upp till 130 kV påbörjades redan på 1920-talet. För att tillgodose det allt större behovet av el i södra Sverige byggdes nya kraftstationer i Norrland, vilket ställde ökade krav på kapacitet för överföring av el över landet. Den nationella överföringen skedde från början vid 220 kV spänning och från omkring år 1952 även vid 400 kV spänning.

Historiskt kan tre olika delar av det totala ledningsnätet urskiljas. De successivt utbyggda elnäten för lokal försörjning har sin motsvarighet i dagens lokalnät. Nätet för nationella överföringar motsvaras av stamnätet. Regionnäten är nät för överföring mellan stamnät och lokalnät, till större industrier samt från kraftstationer.

Det är tekniskt och ekonomiskt olämpligt att överföra stora kvantiteter el vid låg spänning och att överföra små kvantiteter el vid hög spänning. Därför är elnätet uppbyggt med ledningar med olika spänningsnivåer, där avvägningen mellan olika anläggningar och spänningsnivåer styrs av tekniska och ekonomiska överväganden. Ju längre från stamnätet man kommer, desto mindre kvantiteter ska normalt överföras och lägre spänningsnivåer kan därför användas vid överföringen längst ut i nätet.

Mellan stamnätets spänning (400–220 kV) och högspänningsnätet i lokalnäten (20–6 kV) finns två tydliga spänningsnivåer i regionnäten, en hög spänningsnivå på 130–70 kV och en mellannivå på 50–20 kV. Den högre spänningen används för regional överföring av större kvantiteter, ofta över längre sträckor. Mellanspänningen används för regional distribution av mindre kvantiteter, ofta över kortare avstånd. Detta kan jämföras med hur lokalnäten är uppbyggda med ett högspänningsnät med 20–6 kV ledningar för

lokal överföring. Därunder finns lågspänningsnätet med 0,4 kV ledningar för lokal distribution.

Mellan varje spänningsnivå sker transformeringar av el från den högre spänningen till den lägre spänningen. Det gäller från stamnätet till regionnätets högre spänning, därifrån till regionnätets mellanspänning och från båda dessa spänningar transformeras elen vidare ned till anslutningsspänning för lokala nät och industrier.

I dag används två formuleringar för att beskriva begreppet stamledning. Ibland används ”ledningar med en spänning som överstiger 145 kV” vid hänvisning till stamledningar, och ibland används i stället ”ledningar med en spänning om minst 220 kV”. Vi anser att beskrivningen en spänning om minst 220 kV är att föredra eftersom den beskrivningen tydligare klargör definitionen av begreppet stamledning. Det är även den beskrivningen som används för att definiera begreppet stamledning i 4 kap. 9 § ellagen. Alla stamledningar i landet har en spänning om minst 220 kV.

1.2.2 Bestämmelser om nätkoncession

Enligt lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (1902 års ellag) krävdes tillstånd för framdragande av elektrisk starkströmsledning. Begreppet koncession, för linje eller område, infördes år 1958 i 1902 års ellag. Det ersattes med begreppet nätkoncession genom ändringar i 1902 års ellag som trädde i kraft den 1 januari 1996.

Nätverksamhet är enligt ellagen (1997:857) att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. En sådan ledning får dock inte byggas eller användas utan tillstånd av regeringen (nätkoncession). I ellagens 2 kap. återfinns de bestämmelser som rör nätkoncessioner. Nätkoncession för linje (linjekoncession) avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning och kommer i fråga främst för ledningar med högre spänning, vanligen i stamnätet eller i regionnätet. Nätkoncession för område (områdeskoncession) avser inte en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett angivet område utan särskild prövning bygga ledningar som ingår i det lokala överföringsnätet.

Det är nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) som efter regeringens bemyndigande beslutar i frågor om nätkoncession, utom i vissa undantagsfall, t.ex. om ansökan avser en utlandsförbindelse, då regeringen prövar frågan.

En huvudförutsättning enligt 2 kap. 6 § ellagen för att en nät-koncession ska meddelas är att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Lämplighetsprövningen är i första hand aktuell när det gäller linjekoncessioner och syftar till att pröva behovet av ledningen och dess sträckning.

En områdeskoncession får endast meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Området får inte helt eller delvis sammanfalla med ett annat koncessionsområde (2 kap. 9 § ellagen). I ett beslut om nätkoncession för område ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges (2 kap. 2 § ellagen). Gränserna för en områdeskoncession får under vissa villkor ändras av nätmyndigheten om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet.

Vid tillståndsprövning av en områdeskoncession avgörs inte var och hur en ledning ska dras fram. Av detta skäl krävs det inte att någon miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid ansökan om områdeskoncession. Regleringen skiljer sig även i övrigt åt mellan linjekoncession och områdeskoncession när det gäller kopplingen till centrala delar av miljöbalken (bl.a. 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken).

Utan särskilda skäl får inte en linjekoncession meddelas för en ledning med en högsta spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de koncessionsområden som berörs av ledningen (2 kap. 7 §). I förarbetena motiveras denna bestämmelse med att innehavaren av en områdeskoncession i princip ska ha ensamrätt att bygga ledningar och bedriva nätverksamhet inom den för området angivna högsta spänningen. Vidare gäller att en linjekoncession inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, och vid prövningen ska ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

Då anläggningsbeståndet har utvecklats under lång tid är den spänning som bestämts för en områdeskoncession i flera fall snarare historiskt betingad än vad som kan betraktas som rationellt med dagens förutsättningar. Liknande historiska förhållanden har bestämt hur regionnäten har byggts upp. Omstruktureringen till dagens villkor har medfört krav från lokalnätsföretag att de ska meddelas en områdeskoncession för högre spänningsnivå än tidigare. I utredningens uppdrag ingår att analysera denna fråga. En sådan förändring av spänningsgränserna får också konsekvenser i fråga om skyldigheten att vid ansökan upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

1.2.3 Nättariffer och redovisning av nätverksamhet

I 4 kap. ellagen finns närmare bestämmelser om hur bl.a. nättarifferna ska utformas, dvs. både villkor för överföring av el och anslutning till elnätet. Den inledande paragrafen i kapitlet anger hur nätföretagens tariffer ska vara utformade och hur de samlade intäkterna ska bedömas. Paragrafen har ändrats ett flertal gånger under senare år varför någon praxis inte hunnit utvecklas vad gäller utformning och skälighetsbedömning av nättariffer.

Senast ändrades bestämmelsen den 1 juli 2005. Ändringarna syftade till att genomföra elmarknadsdirektivets krav om att metoderna som tarifferna är baserade på ska fastställas eller godkännas i förhand. Bestämmelsen kompletterades därför med att direkt i lagstiftningen ange metoden för tariffsättningen. Nätföretagets samlade intäkter ska vara skäliga i förhållande till både de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och företagets sätt att bedriva verksamheten (subjektiva förutsättningar).

Regeringen har i propositionen *Förhandsprövning av nättariffer* (prop. 2008/09:141) föreslagit att den inledande bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket ellagen tas bort och ersätts med ett antal nya bestämmelser som anger vad som avses med begreppen objektiva och subjektiva förutsättningar.

I 4 kap. 1 andra stycket ellagen föreskrivs att nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Dessa krav innebär bl.a. att avgifterna ska reflektera de kostnader som nätföretaget har för respektive kundkategori och att den principiella utformningen av nättariffen inom varje kundkategori ska vara likadan för alla kunder. Att tariffen ska vara icke-diskriminerande innebär att någon hänsyn inte får tas vid tariffsättningen till från vilken leverantör den överförda elen kommer eller från vilket land elen kommer.

Koncessionsbestämmelserna tar inte hänsyn till vilken funktion en ledning, som omfattas av nätkoncession för linje, har. Däremot tillämpas en funktionell uppdelning för linjekoncession när det gäller ellagens bestämmelser om hur nättariffer ska utformas. Denna uppdelning är beroende av om ledningen är en stamledning eller en regionledning. Detta innebär att samtliga regionledningar med spänningar mellan 6 och 130 kV omfattas av samma bestämmelser.

Avgränsningen av nätverksamhet tydliggörs genom bestämmelsen att den ekonomiskt ska redovisas för sig och skilt från annan verksamhet.

Det finns särskilda bestämmelser om redovisning av nätverksamhet som bedrivs med stöd av områdeskoncession. Huvudregeln är att varje koncessionsområde ska redovisas för sig (3 kap. 3 § ellagen). Områden som ligger i geografisk närhet av varandra ska dock redovisas samlat.

Syftet med samlad redovisning av områden är inte primärt själva samredovisningen utan möjligheten till tariffutjämning mellan områdena. Därför föreskrivs att en enhetlig nättariff ska tillämpas i dessa områden. Den enhetliga tariffen ska vara införd senast den dag som nätmyndigheten bestämmer, dock inte senare än fem år efter beslut.

Nätkoncession för område ska redovisas skilt från nätkoncession för linje. Regeringen får föreskriva undantag beträffande ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av nätkoncession för område.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om redovisning och revision av nätverksamhet.

Redovisningen av nätverksamhet är således i hög grad beroende av vilken typ av koncession som meddelats för respektive ledning. En ändring av avgränsningen mellan områdes- och linjekoncession har därför konsekvenser för den ekonomiska redovisningen och därmed även för berörda elkunders nättariffer. I utredningens uppdrag ingår att analysera om den gällande uppdelningen är lämplig ur dessa synpunkter.

1.2.4 Nätkoncessionens giltighetstid

En nätkoncession meddelas för viss bestämd tid, 40 år för en linjekoncession och 25 år för en områdeskoncession. Om det finns särskilda skäl, eller sökanden begär det, kan en kortare tid bestämmas (2 kap. 13 § ellagen).

Efter ansökan av koncessionshavaren får koncessionens giltighetstid förlängas med 40 år respektive 25 år. I princip ska samma prövning ske som vid en ansökan om ny koncession. Om det finns särskilda skäl kan giltighetstiden för en koncession tillfälligt förlängas med högst fem år på oförändrade villkor.

Senast behandlades frågan om nätkoncessioners giltighetstid och omprövning i Ellagstiftningsutredningens slutbetänkande (SOU

1995:108). Utredningens slutsats var att koncessionstidens längd fortsatt skulle vara 40 år för nätkoncession för linje och 25 års för nätkoncession för område. Utredningen föreslog dock att ett antal förenklingar skulle införas vid prövning av en förnyelse av nätkoncession. Vissa sådana förenklingar infördes i den nya ellagen, som trädde i kraft den 1 januari 1998. Regeringen biföll dock inte utredningens förslag att naturresurslagen inte skulle tillämpas i den mån ansökan om förnyelse av nätkoncession för linje avsåg i huvudsak oförändrad sträckning, varvid inte heller någon miljökonsekvensbeskrivning skulle behöva lämnas in.

I utredningens uppdrag ingår att på nytt analysera om tillstånden, i stället för att vara tidsbegränsade, kan förenas med en omprövningsmöjlighet.

1.2.5 Koncessionsbeslut vid strukturförändringar

En förutsättning för att en nätkoncession ska beviljas är att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. En sådan lämplighetsbedömning aktualiseras vanligen när det gäller nätkoncession för linje. En ansökan om linjekoncession ska bl.a. innehålla uppgifter om det överföringsbehov som ledningen är avsedd att tillgodose. Vid ansökningstillfället förutsätts sökanden ha utrett och förberett ärendet till en så detaljerad nivå att ledningens tekniska konstruktion och huvudalternativ för sträckningen har fastställts.

Koncessionsprövningen sker alltså främst utifrån förutsättningarna för varje enskild ledning. Det kan ifrågasättas om denna tillämpning är ändamålsenlig vid större omstruktureringar, där flera ledningsprojekt kan vara beroende av varandra för sitt genomförande. Som ett exempel kan nämnas att regeringen i januari månad 2004 gav Svenska kraftnät i uppdrag att utreda utformningen av det framtida kraftledningsnätet på 70–400 kV i Stockholmsregionen. Projektet, Stockholms Ström, slutrapporterades i januari månad 2008 och beräknas i sin tur att generera ett 50-tal individuella anläggningsprojekt. I rapporten föreslås att ellagen bör bli föremål för en översyn i syfte att anpassa och modernisera tillståndsprövningen för att åstadkomma en samlad prövning där behovet, den tekniska utformningen, lokaliseringen och miljökonsekvenserna av anläggningar i stamnätet blir föremål för en övergripande tillåtlighetsprövning.

Det konstateras i rapporten att den nuvarande ellagstiftningen tar sin utgångspunkt i att enstaka ledningar byggs för att komplettera den befintliga infrastrukturen, men att det finns behov av att anpassa tillståndsprovningen till de nödvändiga strukturförändringar, som kommer att bli aktuella både på regionnät- och stamnät-nivå, av det befintliga ledningsnätet.

Utredningen har att pröva om gällande regelverk för tillståndsprovning av en nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet.

1.2.6 Överklaganden m.m.

Enligt ellagen krävs tillstånd (koncession) av regeringen för att få bygga eller använda en elektrisk starkströmsledning. Regeringen får dock bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse. Detta innebär att nätmyndighetens beslut i koncessionsärenden enligt ellagen om bl.a. beviljande och överlåtelse av nätkoncession samt ändring av gränser för nätkoncession för område överklagas till regeringen.

Enligt 16 § första stycket elförordningen (1994:1250) får nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 12 § ellagen och 2 § elförordningen överklagas hos regeringen. Enligt andra stycket samma paragraf får nätmyndighetens beslut enligt 2 § elförordningen, som gäller anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer, överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår det att de ideella föreningar, som kan överklaga ett beslut enligt 16 § andra stycket elförordningen, är sådana föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. Vidare ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Övriga beslut av nätmyndigheten enligt ellagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol (13 kap. 5 § ellagen). Nätmyndigheten har rätt att agera som part i domstol och rätt att överklaga domstols avgörande som har inneburit att nätmyndighetens avgörande har ändrats i sak.

I utredningens uppdrag ingår att analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen.

1.2.7 Koncessioner för naturgas

Naturgaslagen omfattar regler om koncession för naturgasledning, men därutöver gäller, oavsett om ledningen är koncessionspliktig eller inte, annan tillämplig lagstiftning (t.ex. miljöbalken, plan- och bygglagen m.fl.).

Innan 1998 års gasmarknadsdirektiv infördes i svensk rätt omfattades naturgasledningar av reglering enligt rörledningslagen, lagen (1978:160) om vissa rörledningar. En ny naturgaslag utformades, samtidigt som bestämmelserna om naturgasledningar lyftes ur rörledningslagen.

Naturgaslagens huvudregel innebär att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. En koncession ska meddelas för 40 år, men om det finns särskilda skäl, eller om den sökande begär det, får kortare tid bestämmas.

Koncession får endast meddelas om ledningen eller anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt. Koncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten.

Enligt rörledningslagen krävs inte koncession för rörledningar som är högst 20 km långa, som huvudsakligen ska nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov, eller som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde. Till naturgaslagen överfördes de två senare undantagen. De åsyftade naturgasledningarna ansågs i praktiken utgöras av de ledningar som är belägna efter mät- och reglerstation (MR-station), vilket således kom att bli avgränsningen mellan koncessionspliktiga och icke-koncessionspliktiga naturgasledningar.

El- och gasmarknadsutredningen föreslog i slutbetänkandet (SOU 2004:129) att undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter en MR-station avskaffas och att en områdeskoncession för naturgasnät införs. Förslaget behandlades i propositionen 2005/06:158. Regeringen ansåg att vissa frågor återstod att klarlägga, och fann det lämpligt att dessa frågor belyses i samband med att koncessionssystemet för el utreds närmare.

Energinätsutredningen har att analysera förslaget till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden och ska därvid beakta de slutsatser som dras vid analysen av koncessionsuppdelningen på elmarknaden.

1.3 Tillståndsprövning för el enligt dagens regler

1.3.1 Inledning

Som framgått av översikten av utredningens uppdrag i avsnitt 1.2 ovan är dessa i stor utsträckning förknippade med ansöknings- och prövningsförfarandet beträffande nätkoncessioner för el. Därför lämnas i detta avsnitt en kortfattad översikt av det praktiska tillvägagångssättet vid sådana tillståndsprövningar. Framställningen är delvis baserad på redovisningen i rapporten *Tillstånd vid strukturförändringar av elnät*, bilaga 5.

Eftersom regler i miljöbalken inte är tillämpliga vid en ansökan om områdeskoncession är förfarandet vid denna koncessionsprövning avsevärt mindre omfattande än för en ansökan om linjekoncession. Därför beskrivs här endast förfarandet för en ansökan om linjekoncession. De moment i förfarandet som beskrivs nedan i avsnitt 1.3.3 är i princip även tillämpliga för en ansökan om områdeskoncession. Nätmyndigheten har dock bemyndigats att meddela beslut om alla ärenden om nätkoncession för område enligt 2–3 §§ elförordningen.

1.3.2 Förstudie och samråd som föregår ansökan om linjekoncession

Det första steget när en ledning ska anläggas är att genomföra en förstudie. Under förstudien undersöks ett antal olika möjliga ledningsstråk, vilka fastställs mer exakt med hjälp av kartunderlag med fastighetsinformation. Härefter samlar man in befintligt material som översikts- och detaljplaner från kommuner, samt GIS-data och regionalt underlagsmaterial m.m. från länsstyrelserna. Vidare görs fältrekognoseringar, dvs. översiktliga rekognoseringar av de studerade stråken från allmänna vägar i syfte att bedöma framkomligheten. Känsliga ledningsavsnitt och trånga passager inventeras och påverkan på närboende utreds. Även beräkningar av magnetfält utförs.

Under arbetets gång utarbetas en förstudierapport med information om ledningsstråken, motstående intressen m.m. De studerade alternativens effekter, för- och nackdelar samt skälen till att man valt bort vissa alternativ redovisas. Förstudierapporten beskriver även hur berörda detalj- och översiktsplaner påverkas. Rapporten upprättas av ledningsägaren, som samråder med lokala, regionala och

centrala myndigheter samt enskilda berörda och intresseorganisationer. Vid samrådet lämnas uppgifter om den planerade ledningens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Syftet med samrådet är att samla in synpunkter som kan användas som vägledning vid kommande utredningar om bästa möjliga lokalisering. Både myndigheter och enskilda kan lämna synpunkter. Yttrandena och synpunkterna sammanställs i en samrådsredogörelse. En eller flera ledningssträckningar väljs härefter ut med hänsyn till inkomna synpunkter och ledningsägarens egna bedömningar.

Av 2 kap. 8 a § ellagen framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. Enligt bestämmelsen ska vidare 6 kap. miljöbalken tillämpas när det gäller förfarandet och kraven på miljökonsekvensbeskrivningen. I enlighet med dessa regler skickas förstudierapporten och samrådsredogörelsen efter avslutad förstudie till länsstyrelsen med en begäran om ett beslut angående om projektet kan antas innebära betydande miljöpåverkan (jfr 6 kap. 5 § miljöbalken). Om projektet anses innebära betydande miljöpåverkan, vilket är fallet med de flesta större ledningsprojekt, ska verksamhetsutövaren samråda i en vidare krets och miljökonsekvensbeskrivningen vara mer omfattande än vad som annars skulle vara fallet (jfr 6 kap. 4 och 7 §§ miljöbalken).

Miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten som bereds tillfälle att yttra sig över den. Den ska också remitteras till lokala, regionala och centrala myndigheter samt intresseorganisationer. Efter samrådstiden kompletteras den under förstudien upprättade samrådsredogörelsen med inkomna synpunkter och ledningsägarens bemötande av dessa.

Under samrådsskedet kontaktas berörda markägare rörande upplåtelse av mark. Ledningsägaren för härvid förhandlingar med markägarna för att i första hand få tillgång till marken genom tecknande av markupplåtelseavtal. Tillgång till marken kan även erhållas genom ledningsrättsförrättning.

1.3.3 Koncessionsförfarandet vid ansökan om linjekoncession

När samrådsförfarandet är klart upprättas koncessionsansökan. Reglerna för innehållet i koncessionsansökan finns i ellagen och elförordningen. Ansökan om nätkoncession för linje ska vara skriftlig och ges in till nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen). I

koncessionsansökan ska sökanden redogöra för behovet av ledningen, för vilka alternativa ledningssträckningar som undersökts och resultatet av de samråd som föregått ansökningen, hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas samt tillhandahålla information om den spänning för vilken ledningen är avsedd (5 § elförordningen).

Till ansökan ska bl. a. bifogas en teknisk beskrivning av ledningen, den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen med samrådsredogörelsen, kartor och förteckning över berörda fastigheter och deras ägare (6 § elförordningen).

Energimarknadsinspektionen handlägger koncessionsansökningar och beslutar om koncession i de fall då ledningens spänning inte överstiger 145 kV eller, om det inte finns några motstående intressen, även för en ledning med en spänning som överstiger 145 kV. Om ledningens spänning överstiger 145 kV och det finns motstående intressen (dvs. om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan) fattas beslut av regeringen. Om ledningen avser en utlandsförbindelse ska regeringen alltid fatta ett beslut i sak (se 3 § elförordningen).

När ansökan kommer in till Energimarknadsinspektionen sker en första granskning för att fastställa om det krävs några kompletteringar. Om så inte är fallet skickas ansökan på remiss till en bred krets av företrädare för olika intressen. Att remissbehandling ska ske följer av förvaltningslagen (1986:223) och elförordningen. Av 8 § elförordningen framgår sålunda att remiss ska ske till Försvarmakten, länsstyrelsen i län som berörs av ansökan, kommuner som berörs av ansökan, fastighetsägare som berörs av ansökan (om ärendet avser nätkoncession för linje), andra sakägare som berörs av ansökan samt annan innehavare av nätkoncession som berörs av ansökan.

När Energimarknadsinspektionen har fått in synpunkter på ansökan ska dessa, om det inte är uppenbart onödigt, kommuniceras med sökanden. Sökanden bereds därvid tillfälle att bemöta de olika synpunkterna. När sökanden har inkommit med eventuella kommentarer är remissförfarandet normalt slutfört. Myndigheten fattar därefter beslut i sak eller upprättar ett eget yttrande och överlämnar sedan ärendet till regeringen (Näringsdepartementet) för slutligt ställningstagande i koncessionsfrågan.

1.4 Utredningsarbetets genomförande

Arbetet med detta slutbetänkande inleddes kring årsskiftet 2007/2008, men har under hösten 2008 genomförts med begränsade insatser då arbetet med utredningens senaste delbetänkande hanterats parallellt.

Liksom vid de tidigare delarna av vårt uppdrag har utredningens sakkunniga och experter bidragit till arbetet med en mångfald av erfarenheter och exempel från verksamheten i företag och myndigheter.

Vi har även haft diskussionsmöten med deltagande av representanter från nätföretagen samt med berörda myndigheter för att inhämta deras synpunkter på problem med nu gällande regleringar på de berörda områdena. Företrädare för projektet Stockholms Ström har inför utredningen redovisat sina erfarenheter av prövningen av det omfattande omstruktureringsprojektet.

På utredningens uppdrag har Econ Pöyry AB studerat vissa aspekter av nätregleringen i Norge, Finland, Danmark och Tyskland. Rapporten är bifogad som bilaga 4. Vi har även tagit hjälp av advokat Mikael Henriksson, advokatbyrån Sigeman & Co AB, för framtagning av underlag och utformning av förslag till bestämmelser avseende koncessionsprövning vid strukturförändringar, se bilaga 5. Vidare har Nobrocon AB på uppdrag av utredningen genomfört en utvärdering av förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. Denna rapport återfinns som bilaga 6.

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandets *kapitel 2* ger en internationell utblick över hur koncessionsbestämmelserna och därtill relaterade regelverk ser ut i Finland, Norge, Danmark och Tyskland.

I *kapitel 3* redovisar utredningen sina överväganden och förslag avseende avgränsningen mellan linje- och områdeskoncession och förslagets konsekvenser vad gäller tillståndsprövningen. I *kapitel 4* behandlar utredningen reglerna för tariffsättning och redovisning och tillämpningens beroende av gränsdragningen mellan koncessionstyper. Vi lämnar förslag till ett regelverk som innebär en mer funktionellt inriktad uppdelning.

I *kapitel 5* följer utredningens överväganden och förslag när det gäller införandet av ett nytt regelverk som innebär dels att den

absoluta begränsning av koncessioners giltighetstid upphävs, dels att nya villkor införs för omprövning av koncessioner. *Kapitel 6* behandlar frågan om en tillåtlighetsprövning vid större strukturförändringar. Nya regler föreslås som bland annat innebär en förändrad och samlad miljöprövning.

I *kapitel 7* behandlas utredningens överväganden och förslag när det gäller instansordningen i vissa tillståndsfrågor. I *kapitel 8* redogör vi för vår analys av behovet av områdeskoncession på naturgasmarknaden och av vissa därtill nära relaterade frågor.

Kapitel 9 behandlas ikraftträdande och övergångsfrågor. I *kapitel 10* redovisas ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag och slutligen finns i *kapitel 11* författningskommentarer.

Som *bilagorna 1–3* återfinns utredningens direktiv, och som *bilagorna 4–6* de i avsnitt 1.4 nämnda rapporterna till utredningen.

2 Reglering i andra länder

2.1 Inledning

Föregående kapitel innehöll en redovisning av de frågor som utredningen har att behandla. De flesta gäller olika aspekter avseende nätkoncessioner för el. En naturlig ansats för utredningsarbetet är att granska hur samma frågor har tagits om hand i andra länder. Vi har sett det som särskilt intressant att studera regelverken i Norge, Danmark, Finland och Tyskland. Nedan redovisas översiktligt hur regleringar som motsvarar den svenska regleringen av nätkoncessioner hanteras i dessa länder.

I översikten används i möjligaste mån de begrepp som används i svensk lagstiftning, som t.ex. nätkoncession och nätkoncessionshavare för tillstånd för att driva elnätverksamhet respektive innehavare av rätten att bedriva elnätverksamhet.

Framställningen grundas på rapporten *Beskrivning av vissa aspekter av nätverksamhet* som på uppdrag av utredningen tagits fram av Econ Pöyry AB, se bilaga 4. Rapporten innehåller en mer detaljerad beskrivning av ländernas regleringar av dessa frågor.

2.2 Nätreglering i Norge

2.2.1 Bakgrund

I Norge kan överföringsnätet för el delas in i tre nivåer – stamnät, regionnät och distributionsnät. Stamnätet utgör huvudnätet och binder ihop producenter och konsumenter i olika delar av landet med varandra, samt omfattar även utlandsförbindelserna. Stamnätet har vanligtvis en spänningsnivå på 300–420 kV, men i delar av landet ingår även linjer på spänningsnivån 132 kV. Spänningen i regionnätet varierar mellan 33 och 132 kV. Regionnätet binder ihop stamnät och distributionsnät. Merparten av den elintensiva industrin

och de flesta kraftverken är knutna till regionnäten och stamnätet. Det lokala distributionsnätet ombesörjer att slutförbrukarna inom hushåll, tjänsteföretag och industri får den el de behöver.

I Norge kan ett nätföretag äga lokalnät, regionnät och/eller stamnät. De flesta nätföretag är helt eller delvis ägda av en eller flera kommuner. Det statligt ägda Statkraft har blivit en viktig indirekt nätägare genom sitt ägande i regionala nätföretag som tillsammans har ca 20 procent av de norska nätkunderna. Stamnätet ägs till 87 procent av det statligt ägda Statnett SF. År 2006 fanns det totalt 176 företag som hade nätverksamhet på en eller flera nivåer, varav 47 var rena nätföretag. De övriga företagen drev samtidigt produktion och/eller försäljning av el.

Statnett SF har ansvaret för att bygga och driva stamnätet. Företaget är operatör för hela stamnätet samt har systemansvaret i Norge. Vidare spelar Statnett en central roll i utvecklingen och driften av överföringsförbindelserna till utlandet.

2.2.2 Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner

Olje- och Energidepartementet (departementet) har i stor utsträckning delegerat beslutsbefogenheterna till tillsynsmyndigheten Norges vassdrags- och energidirektorat (NVE). Myndigheten beslutar om omsättningskoncessioner, områdeskoncessioner samt anläggningskoncessioner. Departementet har dock valt att behålla beslutsrätten i vissa frågor. Ett viktigt område där departementet inte delegerat beslutsrätten gäller tillståndsgivningen för export och import av el.

Tillsynsmyndigheten står för den löpande tillsynen av nätverksamheten och kan besluta om tvingande krav för att säkra att regelverk och koncessionsvillkor för nätverksamhet efterlevs. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till departementet.

2.2.3 Nätkoncessioner

Omsättningskoncession

I Norge måste samtliga företag som ska bedriva försäljning av el, elproduktion eller nätverksamhet ha en omsättningskoncession. Enbart den norska staten kan agera på elmarknaden utan en sådan koncession. Den största gruppen som omfattas av koncessionskravet är företag som säljer egenproducerad eller inköpt el över det

egna nätet till slutkunder inom ett bestämt område, samt andra företag som äger distributions- och transmissionsnät. Därutöver omfattas även rena försäljningsföretag som köper in el från producenterna eller på elbörsen och säljer den vidare.

Om den koncessionspliktiga verksamheten är av begränsad omfattning eller endast utgör en liten del av verksamheten kan förenklade villkor ges. Regleringen med omsättningskoncession anses vara en viktig förutsättning för den marknadsbaserade elförsäljningen i Norge. Regleringen syftar både till att säkerställa kundernas intresse av en ekonomiskt sett rationell försäljning av el, samt till att övervaka nätverksamheten i dess egenskap av naturligt monopol.

Områdeskoncession

Områdeskoncession gäller för ett specifikt geografiskt område. Det krävs områdeskoncession för att bygga och driva kraftledningar och elektriska anläggningar, samt för att distribuera el på en spänningsnivå på 22 kV eller lägre. Den som har områdeskoncession behöver inte ansöka om koncession för varje enskild anläggning. Denna ordning är en förenkling i förhållande till den mer omfattande ärendehantering som krävs för att få en anläggningskoncession. Ett av villkoren i en områdeskoncession är att nätföretagen är förpliktigade att, inom det geografiska området som koncessionen gäller för, leverera el till abonnenterna.

Det är möjligt att ha en enskild anläggning med högre spänningsnivå inom ramen för en områdeskoncession. En områdeskoncession kan, efter ansökan, utvidgas till att omfatta ledningar och utbyggnad av befintliga transformatorstationer och kopplingsanläggningar med en spänningsnivå upp till 132 kV.

Anläggningskoncession

Beträffande kraftverk, transformatorstationer och kraftledningar som inte omfattas av regelverket för områdeskoncession ska nätföretaget ansöka om anläggningskoncession för varje enskild anläggning. Ordningen gäller för alla elektriska anläggningar, för existerande gaskraftverk, vindkraftverk och elektriska anläggningar

knutna till vattenkraftverk, som ligger över den stadgade gränsen för koncessionsplikten.

Regelverket om anläggningskoncessioner ska säkra en enhetlig praxis för utbyggnad och drift av elektriska anläggningar. Kraftledningar med hög spänning och transformatorstationer medför ofta betydliga ingrepp i naturen. Vid handläggningen av ansökningar om anläggningskoncession läggs det bl.a. vikt vid samhälls-ekonomiska och privata intressen, till exempel rörande ingrepp i naturen och miljöfrågor.

2.2.4 Krav för att få nätkoncession

För att få anläggningskoncession eller områdeskoncession krävs att nätföretaget har en omsättningskoncession. Det finns vissa tilläggs-villkor för nätföretag med omsättningskoncession som bl.a. innebär att de ska meddela tillsynsmyndigheten när det sker förändringar i form av sammanslagningar, etablering av nya verksamheter eller andra väsentliga förändringar av verksamhetens omfattning och innehåll. Nätkoncessionshavaren ska informera kunderna om de aspekter av nätföretagets verksamhet som har betydelse för kundernas rättigheter och skyldigheter. Nätkoncessionshavaren ska ha egna anställda som kan stå för den dagliga driften av företaget samt besitta nödvändig kompetens för att driva en självständig nätverksamhet, dvs. den nödvändiga beslutskompetensen ska finnas i nätföretaget. Det ska finnas dokumenterade rutiner som säkerställer nätföretagets neutralitet.

Om nätkoncessionshavaren är ett nätföretag som ingår i en koncern ska företaget dessutom bl.a. disponera de tillgångar som hör till den egna verksamheten samt ha en egen styrelse, ledning och egna anställda. Om nätkoncessionshavaren är ett dotterbolag får inte moderbolaget driva nätverksamhet, energiproduktion eller elhandel. Moderbolaget ska vara ett holdingbolag vars verksamhet främst ska innebära ett utövande av ägarrollen. Avtal mellan företag i koncernen rörande t.ex. priser ska föreligga i skriftlig form och på begäran kunna överlämnas till tillsynsmyndigheten.

Det finns förenklade tilläggs-villkor för omsättningskoncessions-havare vars koncessionspliktiga verksamhet är av mindre omfattning. Om ett nätföretag ansöker om förlängd nätkoncession för exakt samma ledning eller nät finns det också en förenklad procedur.

2.2.5 Nätkoncessionernas giltighetstid

Områdes- och anläggningskoncessioner är tidsbegränsade och är normalt giltiga under en trettioårsperiod om inget annat anges. Därefter måste nätkoncessionshavaren ansöka på nytt om koncession.

2.2.6 Anslutnings- och överföringskyldigheter

Nätkoncessionshavaren ska ombesörja att alla som efterfrågar nät-tjänster får tillgång till dessa.

Nätföretag med områdeskoncession har anslutnings- och leveransplikt. Om enskilda kunder befinner sig långt från övrig bebyggelse finns det dock en möjlighet att ansöka om undantag från anslutnings- och leveransplikten för dessa kunder. Sådana undantag ges dock sällan. Det finns inget tvång att ansluta nya produktionsanläggningar till nätet, vare sig till distributionsnätet eller till högre nivåer. Frågan om anslutningsplikt diskuteras dock för närvarande i Norge. Det finns inte heller något tvång för nätanläggningar med anläggningskoncession (dvs. med en spänningsnivå över 22 kV) att ansluta uttagsskunder.

Den som innehar områdeskoncession ska, inom det geografiska området för vilket koncessionen gäller, leverera el till kunderna. Departementet kan ge dispens från leveransplikten om särskilda skäl föreligger och kan även fastställa ytterligare bestämmelser som rör leveransplikten, priser, nätkoncessionshavarens villkor gentemot slutkund, kraven på information samt hur leveransplikten ska genomföras och organiseras.

2.2.7 Överklagandeprocessen

Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas hos departementet. Det är därmed det norska Olje- och Energidepartementet som är högre instans för dessa ärenden. Detta innebär att departementet vad gäller beslut rörande koncessioner enbart hanterar överklaganden som fattats av tillsynsmyndigheten.

I sådana ärenden där departementet är beslutsfattare kan besluten överklagas så att den norska regeringen behandlar ärendet. Detta gäller bl.a. för beslut rörande tillstånd för att importera och exportera el till respektive från Norge.

2.3 Nätreglering i Danmark

2.3.1 Bakgrund

I Danmark är elnätet uppdelat i ett transmissionsnät och distributionsnät. Transmissionsnätet är det överliggande kollektiva elnät som transporterar el från produktionsanläggningarna till distributionsnät, samt till och från utlandet. Transmissionsystemet består av anläggningar på spänningsnivåerna 400 kV och 150/132 kV.

Det statsägda företaget Energinet.dk är systemansvarig i Danmark. Energinet.dk har i uppgift att upprätthålla en säker och effektiv elförsörjning på en överordnad nivå för de två separata områdena Jylland/Fyn och Själland, samt att säkra koordineringen och uppfylla olika offentliga åtaganden. Det överliggande överföringsnätet (400 kV), utlandsförbindelserna samt överföringsnätet för naturgas ägs av Energinet.dk.

De regionala företagen ställer näten på spänningsnivån 132/150 kV till Energinet.dks förfogande. Dessa nät ska övergå i Energinet.dks ägo när transmissionsföretagen säljs eftersom det anses vara i statens intresse att ha kontroll över det sammanhängande transmissionsnätet i Danmark.

2.3.2 Myndigheter som beslutar om nätkoncession

Det är Klimat- och energiministern (ministern) som beslutar om nätkoncession på elmarknaden, men ministern har delegerat beslutsrätten gällande tillstånd och godkännande av produktions- och transmissionsanläggningar m.m. till Energistyrelsen. Ministern ska även utöva tillsyn över efterlevnaden av de villkor som angivits i nätkoncessioner samt den verksamhet som utövas av den systemansvariga, Energinet.dk, inklusive dess dotterbolag.

Energitilsynet (tillsynsmyndigheten) bestämmer intäktsramarna för nätföretagen och de regionala transmissionsföretagen. Tillsynsmyndigheten godkänner nätföretagens och de regionala transmissionsföretagens metoder för att fastställa tarifferna, medan företagen själva utarbetar tarifferna i enlighet med de godkända metoderna och inom gränserna för de fastställda intäktsramarna. Tillsynsmyndigheten utövar tillsyn över priser och villkor för de kollektiva transmissions- och distributionsnätsföretagen samt för leveranspliktiga företag, och hanterar även klagomål på dessa företag.

Energiklagenævnet (nämnden), dvs. en nämnd för klagomål inom energiområdet, behandlar civilrättsliga klagomål mellan privata förbrukare och energiföretag. Nämnden är dessutom överklagandeinstans rörande beslut fattade av tillsynsmyndigheten och Energistyrelsen.

2.3.3 Nätkoncessioner

Nätkoncession ges för ett avgränsat geografiskt område och både för transmissions- och distributionsnät. Transmissions- och distributionsverksamhet kan bara bedrivas med nätkoncession. Transmissionsverksamhet som hanteras av Energinet.dk, inklusive dess dotterbolag, kan dock ske utan sådant tillstånd.

Gränserna mellan nätkoncession för distributionsnät och transmissionsnät utgår i princip från spänningsnivån i det aktuella nätet. På distributionsnivån är spänningen 10 kV, medan spänningsnivåerna 50–60 kV kan gälla både transmission och distribution. Spänningsnivåerna 132–150 kV kan endast gälla transmission. Om en nätkoncessionshavare bedömer att det är fördelaktigt att öka spänningsnivån, t.ex. mot bakgrund av långa avstånd, kan det ske inom ramen för nätkoncessionen. Spänningsnivåer över 100 kV fordrar dock Energistyrelsens godkännande.

De regionala transmissionsföretagen äger, bygger ut och underhåller de regionala transmissionsnäten baserat på tillstånd utfärdade av ministern. Nyetablering av transmissionsnät med en spänningsnivå på över 100 kV eller väsentliga ändringar i befintliga sådana nät kan bara genomföras efter att tillstånd erhållits. Detta gäller dock inte för Energinet.dk.

Distributionsnäten utgör de lokala elnät, som används för att leverera el till förbrukarna. Detta nät kopplar ihop förbrukarna med transmissionsnätet. Nätföretagen äger, bygger ut och underhåller distributionsnätet baserat på tillstånd utfärdade av ministern. År 2006 fanns det 110 distributionsföretag i Danmark.¹

Det finns ett särskilt regelverk avseende förbindelserna till de danska öarna. Kablarna mellan Bornholm och Sverige ägs av Energinet.dk. Förbindelserna mellan de andra danska öarna och det danska fastlandet ägs och drivs av det regionala transmissions- eller distributionsföretaget. Med tiden ska de regionala transmissionsverksamheterna tas över av Energinet.dk.

¹ Report from the Commission to the Council and the European Parliament - Progress in creating the internal gas and electricity market /COM/2008/0192 final/.

I samarbete med de regionala transmissionsföretagen tar Energinet.dk fram årliga systemplaner. Planerna visar företagets utbyggnadsplaner under de kommande åren samt större upprustningsarbeten. Genom systemplanerna säkras samarbetet i systemet på ett sätt som sträcker sig över olika koncessionsområden.

Om en produktionsanläggning har en kapacitet som överstiger 25 MW krävs det enligt den danska regleringen tillstånd för elproduktion.

2.3.4 Krav för att få nätkoncession

För att få nätkoncession ska transmissions- och distributionsföretag ha nödvändig finansiell kapacitet. Där ställs bl.a. krav på en tillräcklig ekonomisk soliditet.

Det ställs även krav på teknisk kapacitet. Som utgångspunkt anses alla företag ha den nödvändiga tekniska kapaciteten eftersom det generellt sett rör sig om företag som har verkat i branschen i ett antal år. Om företagen har den beslutande funktionen utanför företaget kan det hända att det ställs krav på att en företagsledning ska tillsättas. Ett tillståndspliktigt företag måste ha egen teknisk och finansiell beslutskompetens.

De danska bestämmelserna ställer även krav på förbrukarinflytande. I vart fall två av styrelsemedlemmarna i ett nätföretag skall antingen direkt eller via representanter väljas av förbrukarna i nätföretagets verksamhetsområde.

De danska bestämmelser gör inte någon skillnad mellan att ansöka om ny nätkoncession jämfört med att ansöka om förnyelse av en befintlig nätkoncession, men i praktiken är processen enklare vid en ansökan om förnyelse. Vid en förnyelse behöver det berörda företaget enbart bekräfta att det inte skett några ändringar i de geografiska områdena. Det anses dessutom styrkt att företaget har den nödvändiga tekniska kapaciteten eftersom det drivit verksamheten under den tidigare koncessionsperioden. Den nödvändiga finansiella kapaciteten kan styrkas med aktuell redovisning.

2.3.5 Nätkoncessionernas giltighetstid

I Danmark kan nätkoncession för elnät ges för en period av minst 20 år. I praktiken ges nätkoncessionerna för en period om 20 år.

Om ett företag väljer att inte ansöka om fortsatt nätkoncession för ett område, så offentliggörs detta för att intresserade parter ska kunna ansöka om att få nätkoncession för det aktuella området. Nätkoncessionen ges till den sökande som anses kunna bedriva den aktuella verksamheten på det ekonomiskt sett mest effektiva sättet.

Efter de första fem åren kan ministern/Energistyrelsen med ett års varsel fastställa nya villkor för nätkoncessionen.

2.3.6 Anslutnings- och överföringsskyldigheter

En nätkoncession att bedriva transmissions- och distributionsverksamhet är även förenat med vissa skyldigheter vad gäller anslutning av anläggningar och överföring av el.

I Danmark ska nätkoncessionshavaren säkra en tillräcklig och effektiv transport av el med tillhörande tjänster. Detta ska bl.a. ske genom att underhåll, om- och utbyggnad av nätet sker i nödvändig utsträckning i det aktuella området. Nätkoncessionshavaren ska även ansluta elleverantörer och köpare av el till elnätet, ställa tillräcklig transportkapacitet till förfogande och ge tillgång till transport av el i nätet samt att mäta levererad och uttagen el i nätet.

De nätföretag som driver distribution är ålagda att uppfylla vissa uppgifter tillsammans med Energinet.dk. Till dessa uppgifter hör att upprätthålla den tekniska kvaliteten i nätet och mäta den el som transporteras genom det aktuella nätet. Nätföretagen har även vissa åligganden vad gäller betalning av offentliga avgifter samt åtgärder rörande miljövänlig elproduktion. Det ingår även vissa informationsåtaganden.

Ett nätföretag ska kartlägga den totala elförbrukningen i sitt område samt publicera data från kartläggningen eller på begäran ställa sådan data till förfogande. Nätföretaget ska även säkerställa att dokumenterbara energibesparingar realiserats samt, i samband med att utbyggnad av nätet planläggs, även överväga om behovet att ökad kapacitet kan ersättas med energieffektiviseringar, efterfrågeförändringar eller decentraliserad produktion.

2.3.7 Överklagandeprocessen

Energistyrelsens beslut om nätkoncession kan överklagas till nämnden som hanterar klagomål för energifrågor. Nämndens beslut kan överklagas till en domstol. Enligt danska bestämmelser hanterar nämnden överklagande av beslut fattade av ministern (delegerade till Energistyrelsen) eller beslut fattade av tillsynsmyndigheten. Dessa beslut kan inte överklagas hos någon annan administrativ instans än nämnden.

2.4 Nätreglering i Finland

2.4.1 Bakgrund

Det finska högspänningsnätet sköts av Fingrid Oyj som även är systemansvarig för det finska elnätet. Fingrid äger det finska stamnätet och alla mer betydelsefulla förbindelser mellan Finland och andra länder. Det finns ca 90 distributionsnätsföretag och 13 regionala nätföretag. Flertalet av de lokala distributionsnäten ägs av kommuner eller kommunala företag, som typiskt sett utgör små självständiga företag. De minsta företagen driver enbart verksamhet i en kommun och har endast några tusen kunder.

Elnäten på region- och stamnätetsnivå har en spänningsnivå på 110–400 kV. Stamnätet består av ledningar med en spänningsnivå på 110, 220 och 400 kV samt de finska gränsförbindelserna med Sverige, Norge och Ryssland. De ledningar på nivån 110 kV som inte ingår i stamnätet utgör regionala nät eller är förbundna med distributionsnät. Generellt sett har distributionsnäten en spänningsnivå under 110 kV.

2.4.2 Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner

Energimarknadsverket, som är en expertmyndighet under Arbets- och näringsministeriet, meddelar bl.a. koncessioner för elnät. Energimarknadsverkets huvuduppgift rörande el- och naturgasmarknaderna är att övervaka prissättningen för transmissions- och distributionstjänster och för andra nättjänster. Energimarknadsverket övervakar att prissättningen av nättjänster som produceras av lokala och regionala nätföretag samt i det nationella nätet är skäliga och icke-diskriminerande. Övervakningen sker från fall till

fall och i efterhand. Ärenden tas upp antingen genom klagomål eller på Energimarknadsverkets eget initiativ.

Energimarknadsverket meddelar nätkoncession till organisationer och allmännyttiga företag som driver elnätverksamhet, samt nätkoncession att bygga kraftledningar för en spänning på 110 kV eller högre. För att bygga en gränsöverskridande ledning med en nominell spänningsnivå på 110 kV eller högre, krävs att en nätkoncession meddelas av Arbets- och näringsministeriet.

Energimarknadsverket ska också främja konkurrensen på elmarknaden och i handeln med naturgas genom att ingripa när priser och villkor för nättjänsterna anses begränsa konkurrensen. Energimarknadsverket tar fram och publicerar realtidsbaserad information om prissättning av el och distributionstjänsterna.

2.4.3 Nätkoncessioner

För att driva ett elnät krävs en nätkoncession från Energimarknadsverket. En nätkoncessionshavare är skyldig att underhålla och utveckla nätet, att ansluta både produktionsanläggningar och konsumtionsanläggningar till nätet samt att transportera el. Nätkoncessionshavaren är ansvarig för nätets skick samt för kvaliteten på den el som levereras till kunderna.

Därutöver har det företag som driver transmissionsnätet, Fingrid, ytterligare ansvarsområden. Fingrid ansvarar för systemets service, dvs. den tekniska funktionen hos de finska elnäten och för att elen är av tillräckligt god kvalitet samt ansvarar för balans-tjänsten. Därutöver äger och driver Fingrid de nordiska gränsöverskridande förbindelserna samt erbjuder transmissionstjänster på ledningarna till Ryssland.

I ett distributionsnät får inte priset på nättjänster, nättariffen, vara beroende av var i det aktuella nätet en kund befinner sig geografiskt. Nättariffen får inte heller vara beroende av vilket elhandelsföretag som en kund köper sin el från. De faktorer som främst påverkar nättariffen är mängden el levererad till kunden samt på vilken spänningsnivå kunden är kopplad till nätet.

I Finland avser en nätkoncession för distributionsnät ett bestämt geografiskt område. Därmed ansvarar nätkoncessionshavaren för nätet inom det aktuella geografiska området och har en exklusiv rätt att bygga distributionsnät samt att tillhandhålla nättjänster inom detta område.

Nätkoncessionshavaren kan på frivillig basis komma överens med annan nätkoncessionshavare om att göra förändringar i det geografiska ansvarsområdet. Både Energimarknadsverket och de berörda kunderna måste meddelas om förändringen. Om det finns väsentliga skäl kan även Energimarknadsverket göra förändringar av det geografiska ansvarsområdet.

I de regionala näten och det nationella stamnätet ges nätkoncession för närmare angivna ledningar. Det finns 13 regionala nät-företag verksamma i Finland. Dessa företag driver transmissionsnät på spänningsnivån 110 kV. Därutöver äger också flera distributionsnät-företag nät på denna spänningsnivå. Dessa ledningar omfattas av de geografiskt angivna nätkoncessionerna.

Nätkoncession för linje på eller över spänningsnivån 110 kV ges för en linje som ska byggas mellan specificerade punkter, dvs. en startpunkt och en slutpunkt. Själva sträckningen anges inte. Om start- och slutpunkt skulle behöva förändras efter att ett företag fått nätkoncession, ska en ny nätkoncession meddelas baserat på den nya start- eller slutpunkten. I byggnadstillståndet för att bygga en viss linje måste dock sträckningen anges, vilket torde innebära att sträckningen inte kan förändras utan tillstånd från den myndighet som hanterar denna typ av frågor.

Den finska lagstiftningen varken förhindrar eller uppmuntrar områdesöverskridande nätplanering. De lagstadgade kraven måste oberoende av varandra uppfyllas av var och en av nätkoncessionshavarna. Detta kan innebära vissa hinder för ett ökat samarbete, om samarbetet påverkar de operationella lösningarna, eftersom varje nätkoncessionshavare måste uppfylla villkoret att på egen hand kunna driva det aktuella nätet. Detta förhindrar dock inte att en nätkoncessionshavare kan lägga ut verksamheten, t.ex. underhåll och konstruktion, på andra aktörer. Tvärtom har outsourcing blivit allt vanligare i Finland. Därutöver måste nätkoncessionshavare alltid uppfylla kraven på objektivitet, icke-diskriminering och konfidentialitet.

2.4.4 Krav för att få nätkoncession

Vissa kriterier är uppställda för att ett företag ska få nätkoncession i Finland. Kraven rör företagets tekniska, ekonomiska och organisatoriska förmåga att driva ett elnät.

För att få nätkoncession måste följande förutsättningar vara uppfyllda. Det sökande företags organisation måste motsvara omfattningen och beskaffenheten för dess nätverksamhet. Sökanden ska ha tillräcklig personal till sitt förfogande samt ha en driftschef/vd anställd. Om sökanden även utför elarbeten ska en person finnas som ansvarar för dessa, och som uppfyller de behörighetskrav som är uppställda. Sökanden måste även ha de ekonomiska förutsättningarna för att kunna driva ett vinstgivande elnät, inklusive underhåll och utbyggnad av nätet. Därutöver måste ett nätföretag, som ska få nätansvaret ha delegerat funktionerna som rör det nationella balansansvaret till en separat driftsenhet eller till ett helägt dotterbolag.

Nätkoncessionen kan omfatta villkor som är nödvändiga för att säkerställa att ovanstående krav uppfylls. Nätkoncessionen kan ändras med eller utan nätkoncessionshavarens medgivande, om ändringen är nödvändig med utgångspunkt från förändringar i driftsförhållanden. Nätkoncessionen får inte överlåtas till någon annan organisation eller företag.

2.4.5 Nätkoncessionernas giltighetstid

En nätkoncession för både område och linje gäller tills den återkallas. I särskilda fall kan en nätkoncession ges för en bestämd tidsperiod. I samband med en koncessionsprövning genomförs en hearingprocess där intilliggande nätkoncessionshavare kan kommentera ansvarsområdet. Ett giltig nätkoncession kan bara upphävas genom ett beslut av Energimarknadsverket. Motsvarande hearingprocess används när en ledning ska byggas med en spänning på minst 110 kV.

Verket kan återkalla en nätkoncession om nätkoncessionshavaren avslutar sin nätverksamhet, samt om nätkoncessionshavaren inte längre uppfyller de krav som krävs för att få en nätkoncession eller om nätkoncessionshavaren upprepade gånger på ett väsentligt sätt brutit mot den finska regleringen.

2.4.6 Anslutnings- och överföringsskyldigheter

Nätföretag har även vissa skyldigheter rörande anslutning av anläggning och överföring av el. De finska nätföretagen har bl.a. följande skyldigheter.

Skyldighet att utveckla elnätet. Nätföretagen måste underhålla, driva och utveckla sitt elnät och dess kopplingar till andra nät för att tillgodose sina kunders skäligena behov och för att säkerställa en tillräckligt hög leverans kvalitet till sina kunder.

Skyldighet att ansluta. Nätföretaget måste på begäran och till en skälig ersättning ansluta elförbrukande anläggningar och elproducerande anläggningar, som uppfyller de tekniska kraven, inom sitt verksamhetsområde. Anslutningskostnaden måste vara skälig. Skäligheten prövas av Energimarknadsverket.

Skyldighet att överföra. Nätföretaget måste erbjuda elöverföringstjänster till en skälig kostnad inom ramen för sitt natts överföringskapacitet. Skäligheten prövas av Energimarknadsverket.

2.4.7 Överklagandeprocessen

Energimarknadsverkets beslut i ärenden rörande nätkoncession för område eller linje kan överklagas till en regional förvaltningsdomstol. De regionala förvaltningsdomstolarnas beslut överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, som är den högsta instansen som kan hantera överklaganden. Energimarknadsverkets beslut rörande nätkoncession har endast överklagats i ett fåtal fall.

Frågor om villkor för tjänsterna eller metoder för prissättning överklagas till marknadsdomstolen och marknadsdomstolens beslut överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.

2.5 Nätreglering i Tyskland

2.5.1 Bakgrund

Tyskland skiljer sig från de nordiska länderna genom att det finns fyra företag som agerar som transmissionssystemansvariga (systemansvariga företag). Högspänningsnätet hanteras av systemansvariga, medan linjerna på mellan- och lågspänningsnivåerna drivs av

distributionsnätsansvariga (nätkoncessionshavare). År 2006 fanns det 876 distributionsföretag i Tyskland.²

2.5.2 Myndigheter som beslutar om nätkoncessioner

I Tyskland beslutar inte myndigheterna om koncessioner på samma sätt som i Norden, utan förhållandena regleras genom koncessionsavtal. Det finns avtalsmallar som kan användas som förlaga på hur de slutliga individuella koncessionsavtalen kan se ut. Avtalsmallarna är dock inte bindande utan de faktiska avtalen kan utformas individuellt.

Avtalen om nätkoncessioner kan slutas på olika nivåer. Man gör vanligen en distinktion mellan tre olika nivåer och koncessionsrättigheter utfärdas av den behöriga offentliga aktören på respektive nivå. Avtalen sluts alltid mellan de berörda parterna på den aktuella nivån.

- *Högsta nivån* På denna nivå sluts avtalen mellan en förbundsstat, t.ex. Bayern, och branschsammanlutningen för elföretag i samma förbundsstat, t.ex. en förening för nätföretag i Bayern.
- *Mellannivån* På denna nivå sluts avtalen mellan en administrativ region inom en förbundsstat och en mindre sammanslutning av nätoperatörer eller ett större nätföretag, som t.ex. E.ON.
- *Lägsta nivån* På denna nivå sluts avtalen mellan enskilda städer och ett nätföretag.

För att skapa ett gemensamt ramverk är avtalsmallarna vanligen framtagna i samarbete mellan olika institutioner på elområdet och det offentliga. När det gäller en ansökan om ett specifikt avtal är det vanligen nätföretagen som fyller i avtalsmallen samt lägger till ytterligare bestämmelser i enlighet med deras anbud.

² Report from the Commission to the Council and the European Parliament - Progress in creating the internal gas and electricity market /COM/2008/0192 final/.

2.5.3 Nätkoncessioner

I det tyska elsystemet används ledningar på spänningsnivåerna 220–380 kV i princip endast för transmission och ledningar på nivåerna 60–110 kV i huvudsak för transmission.³ Ledningar med spänningsnivån 1–60 kV används i huvudsak för distribution, medan spänningsnivåer under 1 kV enbart gäller distribution. Regelverket för koncessionsavgifter anger att dessa avgifter endast ska betalas om det gäller direkt leverans till slutkunder. Följaktligen är varken koncessionsavgifter eller koncessionsavtal relevanta för transmissionsledningar med en högre spänningsnivå. Det regelverk som rör koncessionsavtal och koncessionsavgift (se nedan) berör därmed bara de två lägre spänningsnivåerna som används för leveranser till slutkund.

Eftersom de två högsta spänningsnivåerna främst används för transmission är inte koncessionsreglerna tillämpliga på dessa. På spänningsnivån för transmission (380 kV och 220 kV) finns det alltså inga koncessioner. Enligt tyska bestämmelser är dock nätföretag som driver transmissionsledningarna ålagda att tillhandahålla ett elnät som är säkert, tillförlitligt, effektivt och kraftfullt. Den tyska tillsynsmyndigheten för el, gas, telekommunikation och järnväg övervakar att dessa åligganden är uppfyllda. Vartannat år måste de fyra systemansvariga företagen ta fram en rapport som beskriver hur tillförlitligt deras nät är samt ange vilka planerade utbyggnader och uppgraderingar företaget ser framför sig. Under granskningsprocessen planeras nya investeringar i nätet tillsammans med tillsynsmyndigheten.

De systemansvariga företagen ska även utveckla högspänningsnätet. Den tyska regleringen om förnybar energi anger att de systemansvariga företagen måste ansluta all förnybar energiproduktion samt bära anslutningskostnaderna. I praktiken innebär detta att de systemansvariga företagen är befriade från koncessionsavgifter, men måste stå för kostnaderna för ansluta det ökande antalet producenter av förnybar el. De systemansvariga företagen kan genom sina transmissionstariffer ta ut dessa kostnader.

Transmissionsnätet byggs således ut av de systemansvariga företagen. Administrativa regioner och städer får dock ingen direkt nytta av att transmissionsledningarna dras genom deras områden eftersom sådana ledningsdragningar inte medför några koncessions-

³ I Tyskland ska det enligt uppgift inte finnas ledningar på spänningsnivåer mellan 110 kV och 220 kV.

avgifter. Detta kan leda till motsättningar rörande denna typ av projekt.

De tyska nätkoncessionerna gäller bara för ett bestämt geografiskt område. Ibland överlåter dock städerna en del av sina nätkoncessionsrättigheter, dvs. för en del av sitt nätområde, till det lokala elföretaget och försöker hitta ett annat nätföretag till den övriga delen. I sådana fall överläts oftast de mer lönsamma tätbefolkade områdena till det lokala elföretaget.

Koncessionsavtal

Ett koncessionsavtal är ett civilrättsligt avtal mellan en offentlig aktör och ett elnätsföretag. Koncessionsavtal sluts i samband med utnyttjandet av allmänna områden i syfte att leverera energi. Avtalen används för el, vatten och gas. Ett koncessionsavtal ger nätkoncessionshavaren rätt att bygga och driva elnät som inte står på nätkoncessionshavarens egen mark. I gengäld får staden en koncessionsavgift. Enskilda städer kan överlåta sin beslutanderätt vad gäller nätkoncessioner till en sammanslutning av kommuner. Detta kan dock bara göras när koncessionsavtalen avslutas samtidigt. Även dessa sammanslutningar kan utgöra en enhet som kan sluta ett koncessionsavtal för hela deras geografiska område.

Genom att de enskilda städerna kan överlåta sina koncessionsrättigheter till en överliggande nivå är det möjligt att bygga upp ett regionalt nätkoncessionsområde och därmed uppnå en samplanering av denna region.

Koncessionsavtal omfattar vanligen villkor som anger rätten till annans mark, exklusivitet, leveransplikt, samt hur mätresultat ska redovisas.

I dagsläget kan man fortfarande se de geografiska effekterna av de koncessionsavtal som slöts innan elmarknaden omreglerades och som fortfarande är giltiga. Ett exempel är de större sammanhållna områdena som under kommande år förväntas att till en del förändras genom att vissa områden tas över av andra aktörer.

Koncessionsavgift

Nätkoncessionsavgifter kan ses som en hyra som ett nätföretag måste betala för att få rätten att transportera el till konsumenter inom ett visst område. Här hänför sig inte begreppet nätkoncession till det offentlighetsrättsliga begreppet utan snarare till ett avtalsbaserat civilrättsligt förhållande mellan två jämbördiga parter. På samma sätt hänvisar begreppet avgift snarare till en civilrättslig hyra som bestäms mellan nätföretaget och staden/orten, än till en skatt eller offentlig avgift.

Nätföretaget betalar nätkoncessionsavgifterna direkt till den aktuella offentliga avtalsparten. Beroende på nivån kan denna utgöras av den aktuella staden, men även av en sammanslutning av kommuner eller på en högre administrativ nivå. Även om en stad överlåtit sina nätkoncessionsrättigheter erhåller den en indirekt kompensation från sammanslutningen av kommuner i förhållande till stadens storlek. Inkomsterna från nätkoncessionsavgifterna utgör en viktig del av budgeten för dessa städer.

2.5.4 Krav för att få nätkoncession

En ansökan om nätkoncession kan nekas på vissa villkor. Den som ansöker bör ha nödvändig personal, samt ha den tekniska och ekonomiska förmågan att garantera den angivna elöverföringen på lång sikt i enlighet med lagstadgade mål och föreskrifter. Ett koncessionsavtal kan även nekas om sökande inte kan anses upprätthålla i genomsnitt samma service som den tidigare avtalsparten, och därigenom kan förorsaka potentiella nackdelar för konsumenterna i området. Det överordnade målet i form av en säker, billig och ekologisk eltillförsel ska alltid beaktas.

2.5.5 Nätkoncessionernas giltighetstid

Den tyska konkurrensmyndigheten har förbjudit exklusivitet vad gäller koncessionsavtal. Koncessionsavtalen är därför begränsade till en maximal längd på 20 år, för att avtalen regelbundet ska förnyas.

Om ett koncessionsavtal ska avslutas, är den tidigare avtalsparten ålagd att sälja det lokala distributionsnätet till den nya koncessionsavtalsparten för ett skäligt pris. I praktiken bestäms

priset mot bakgrund av det nuvarande värdet på tillgångarna i den infrastruktur som använts för distribution.

Det finns inga lagstadgade krav på att koncessionsavtalen ska upphandlas offentligt. En formell tilldelningsprocess är inte heller nödvändig. Städerna måste dock agera neutralt, dvs. följa en icke-diskrimineringsprincip.

2.5.6 Anslutnings- och överföringsskyldigheter

Anslutnings- och överföringsskyldigheter till distributionsnät

Ett koncessionsavtal innebär vissa skyldigheter för nätföretaget. Nätföretaget ska bl.a. ansluta och distribuera el till alla kunder i den aktuella staden som begär det. De allmänna villkoren och tarifferna för lågspänningsnätet måste publiceras och ska vara lika för alla i samma område. Olika tariffer för vissa områden är inte tillåtna, om det inte finns en berättigad orsak, så att det inte skapas oskäligena prisskillnader för kunderna.

Som huvudregel ska den som vill ha en anslutning (t.ex. ägarna av en vindkraftsanläggning eller en industri) betala för den anslutande ledningen och nödvändig utrustning (verklig kostnad). Nätkoncessionshavaren måste bära kostnaderna för att uppgradera ledningarna eller systemet, dvs. utbyggnad och förstärkning av det befintliga nätet.

Vad gäller anslutning av ett vanligt hus tar nätkoncessionshavaren ut en avgift för konstruktionskostnaderna. I detta fall inkluderar avgiften även kostnaderna för eventuell uppgradering och gäller nät som kommer att ägas av koncessionshavaren. Avgifterna definieras t.ex. genom en fast del plus en avgift per meter på kundens mark. Avgiftsnivån varierar mellan de olika nätkoncessionshavarna, men är strukturerad på samma sätt.

Nätföretagen är ålagda att driva ett säkert, pålitligt och effektivt elnät. De ska även beakta principer som rör objektivitet och en icke-diskriminerande tillgång till näten för alla elhandelsföretag. Därutöver måste villkoren för att få tillgång till nätet publiceras. Nätföretagen ska underhålla och utveckla nätet efter behov, men endast i den utsträckning som är skäligt från ekonomisk synpunkt.

Anslutnings- och överföringskyldigheter till transmissionsnät

De systemansvariga företagen är ålagda att ansluta anläggningar för produktion av el och andra systemansvariga företag. Det finns inga fasta anslutningstariffer för anslutning till systemansvariga företagens nät, utan avgiften som tas ut baseras på verkliga kostnader.

Också vid anslutning till ett transmissionsnät ska den som önskar anslutning betala för den anslutande ledningen och nödvändig utrustning (verklig kostnad). De systemansvariga företagen måste bära de kostnader som anslutningen förorsakar i form av utbyggnad och förstärkning av nätet.

De systemansvariga företagen måste på ett säkert och effektivt sätt reglera elöverföringen genom nätet med hänsyn till de andra integrerade näten. När dessa företags nät tekniskt sett är hopkopplade måste de koordinera vissa aspekter med varandra. De måste kunna utbyta information, tillgodose efterfrågan på el, ombesörja nödvändig överföringskapacitet och garantera en ömsidigt säker och effektiv utbyggnad av nätet.

2.5.7 Överklagandeprocessen

Det finns ingen juridisk process som måste följas för att överklaga en koncessionsrätt. Information om koncessionsavtal som är på väg att upphöra måste publiceras minst två år innan de löper ut. Därmed har intresserade nätföretag möjlighet att kontakta den aktuella staden för att lämna sitt anbud och har möjlighet att förhandla. Därefter har staden möjlighet att besluta vilket anbud som är mest lämpligt för den aktuella stadens energipolitik. När ett icke-diskriminerande beslut har fattats, kan inte detta beslut överklagas.

Om inget nytt koncessionsavtal sluts under den avslutande perioden om två år, och om inget annat särskilt avtalats, så ska den tidigare avtalsparten med nätkoncession fortsätta driva det aktuella nätet. Detta gäller även om nätföretaget inte är intresserad av att fortsätta driva nätet och inte längre har nätkoncession för området.

Den mest omtvistade frågan under förhandlingarna är vanligen vilket pris den nya avtalsparten ska betala för distributionsnätet. Staden har därför rätt att begära en värdering av de aktuella nättillgångarna 36–18 månader innan ett koncessionsavtal löper ut. Nätföretaget har ca sex månader på sig att ta fram ett underlag. Vid tvister ska en förvaltningsdomstol tillkalla en oberoende teknisk

expert som anlitas för att värdera nättillgångarna. Det säljande nätföretaget ska även informera om nätinvesteringar som inte nödvändigtvis görs mot bakgrund av kraven på att säkerställa försörjningstryggheten.

3 Avgränsning mellan områdes- och linjekoncession

3.1 Uppdraget

Utredningen ska analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till tariffsättning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta.

I utredningens direktiv hänvisas till att det numera ställs högre krav på att företag som bedriver nätverksamhet ska göra detta kostnadseffektivt och med hög leveranssäkerhet. Utvecklingen har, bland annat till följd av elmarknadsreformen år 1996, gått mot att lokalnäten slås samman i större, mer ekonomiskt bärkraftiga enheter för att öka kostnadseffektiviteten i nätverksamheten.

Nätföretagen har också fått ett lagreglerat ökat verksamhetsansvar. Genom riksdagsbeslut år 2005 tydliggjordes nätföretagets ansvar för att det egna elnätet är säkert, tillförlitligt och effektivt (prop. 2004/05:62, bet. 2004/05:NU14, rskr. 2004/05:246). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2005. Vidare har ett funktionskrav införts i ellagen som innebär att oplanerade avbrott i elöverföringen inte får överstiga tjugofyra timmar (prop. 2005/06:27; bet. 2005/06:NU6; rskr 2005/06:96). Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2011.

Omstruktureringen har inneburit krav från vissa lokalnätsföretag att områdeskoncession ska meddelas för högre spänningsnivå än tidigare. Eftersom elsystemet har utvecklats under lång tid är den spänning som bestämts för en områdeskoncession i flera fall snarare historiskt betingad än vad som kan betraktas som rationellt med dagens förutsättningar. Liknande historiska förhållanden har bestämt hur regionnäten har byggts upp. I direktiven påpekas att

en förändring av spänningsgränserna också får konsekvenser i fråga om skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

3.2 Regelverket och tillämpning av detta i praktiken

3.2.1 Spänningsgränser mellan linje- och områdeskoncessioner

Som beskrivits i kapitel 1 krävs enligt bestämmelserna i 2 kap. ellagen tillstånd (koncession) för att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. Det finns två typer av koncessioner, nät-koncession för linje (linjekoncession) som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning respektive nätkoncession för område (områdeskoncession).

Linjekoncessionen är avsedd för de högre spänningsnivåerna på stamnätet och regionnätet. Av historiska skäl förekommer det även linjekoncessioner på lägre spänningsnivåer som 20 kV, 10 kV och i vissa fall ned till 6 kV. För att de olika koncessionerna inte ska inkräkta på varandra krävs dock särskilda skäl för att bevilja en linjekoncession avsedd för en spänning som inte överstiger den högsta tillåtna spänningen i ett område.

Områdeskoncessionen meddelas för lokalnät och innebär en rätt för innehavaren att bygga och använda ett ledningsnät upp till en viss spänningsnivå inom ett geografiskt avgränsat område. I ett beslut om områdeskoncession ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges. Enligt förarbetena till ellagen bör utgångspunkten vara den spänning som kan förutses behövas under koncessionstiden (prop. 1996/97:136, s.120). Spänningsgränsen i nätkoncessionen anger den högsta tillåtna spänning som får finnas på ledningsnätet och avgränsar därmed också omfattningen av det monopol på ledningsbyggande och anslutningar inom området som områdeskoncessionen innebär. Spänningen bestäms för varje nätkoncession och grundas på sökandens uppgifter och andra omständigheter i det enskilda fallet.

Mot denna bakgrund anges regelmässigt i ett beslut om områdeskoncession driftspänningen som icke väsentligt överstigande den angivna spänningsgränsen. Driftspänningen i ett område kan variera upp till konstruktionsspänningen för området och därvid vara något högre än den angivna spänningsgränsen. T.ex. har ett område med

angiven spänningsgräns icke väsentligt överstigande 20 kV normalt en konstruktionsspänning på 24 kV.

När det gäller linjekoncessioner anger spänningsgränsen den standardspänning som avses. Även här är det möjligt att driftspänningen marginellt kan överskrida spänningsgränsen. Konstruktionsspänningen för en enskild ledning är av mindre intresse ur koncessionssynpunkt. Vill sökanden konstruera en ledning för en högre spänning, än man avser att driva den med, är detta i normalfallet tillåtet. Men om man senare önskar driva ledningen med en högre spänning krävs en ny koncession som omfattar denna högre spänningsnivå.

Praxis har utvecklats till att spänningsgränsen för områdeskoncessioner i normalfallet bestäms till 20 kV, men det förekommer stora variationer. I vissa större städer tillämpas högre spänningsnivåer specifikt för jordkabel. Exempelvis har en spänningsgräns på upp till 110 kV beviljats för jordkabel inom områdeskoncession i Stockholmsområdet.

Ytterligare två beslut om en högre spänningsgräns, 50 kV respektive 40 kV har fattats avseende jordkabel i Göteborgs- och Boråsområdena. Därutöver har sex beslut fattats om en generell spänningsgräns som varierar mellan 30 och 70 kV. Genom ett av dessa erhöll Jämtkraft Elnät AB år 2005 nätkoncession för 40 kV. Regeringens beslut var baserat på ett yttrande av Energimyndigheten som ansåg att den sökta spänningsgränsen 130 kV var för hög, då det bedömdes att ledningar med så stor påverkan på miljön bör prövas med tillämpning av miljöbalkens regler. Jämtkraft Elnäts 40 kV ledningar bedömdes däremot inte ha så stor påverkan på miljön, varför spänningsgränsen kunde sättas vid 40 kV. Vidare har Gotlands Energiverk AB meddelats nätkoncession för område med spänningsgränsen 70 kV.

Eftersom spänningsgränsen i områdeskoncessionen markerar omfattningen av koncessionshavarens monopol på ledningsbyggande och anslutningar inom området har nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) genomgående nekat högre spänningsgränser när det funnits regionledningar tillhörigt annat bolag än sökanden med lägre eller samma spänningsgräns som den sökta inom området. Några av dessa ärenden har överklagats men har ännu inte avgjorts av regeringen.

För närvarande finns totalt 326 områdeskoncessioner. Den 4 mars 2009 fanns åtta ansökningar inlämnade om förlängd giltighetstid, varav två omfattade höjd spänningsgräns. Därutöver

har E.ON Elnät Sverige AB den 27 januari 2009 ansökt om höjd spänningsgräns till 36 kV för 75 områdeskoncessioner. Dessa koncessioner täcker stora delar av södra Sverige samt vissa delar av Mellansverige, nedre Norrland och delar av Västerbotten. Däremot berörs inte E.ON:s områdeskoncessioner i Malmö- och Norrköpingsområdena, där E.ON redan har en högre spänningsgräns än de nu sökta. E.ON motiverar sin ansökan med vindkraftsetableringen.

Utöver tidigare redovisade koncessioner med spänningsgräns över 20 kV har 273 områdeskoncessioner spänningsgränsen 20 kV och 43 områdeskoncessioner 10 kV. Spänningsgränsen för de 326 områdeskoncessionerna sammanfattas i tabell 3.1.

Tabell 3.1

Spänningsgränser för områdeskoncessioner, mars 2009

Spänningsnivå	10 kV	20 kV	30 kV	33 kV	40 kV	50 kV	70 kV
Antal koncessioner	43	275 ¹	1	1 ²	4	1	1

1) Två områden har högre spänningsgräns för jordkabel, 50 kV resp. 40 kV.

2) 110 kV spänningsgräns för jordkabel.

Vid tillståndsprövning av en områdeskoncession avgörs inte var eller hur ledningarna ska dras fram. Av detta skäl krävs det inte att någon miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid ansökan om områdeskoncession. Regleringen skiljer sig även i övrigt åt mellan linje- och områdeskoncession när det gäller kopplingen till centrala delar av miljöbalken. Reglerna är tillämpliga vid prövning av en linjekoncession men inte vid prövning av en områdeskoncession.

Enligt 2 kap. 8 a § ellagen ska vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. I 2 kap. miljöbalken regleras frågor om allmänna hänsynsregler m.m. I 3–4 kap. behandlas bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken avser regleringen av miljökvalitetsnormer.

Enligt 2 kap.8 § ellagen får en nätkoncession för linje inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Gemensamt för koncessionerna är att de får meddelas endast om de är lämpliga från allmän synpunkt och endast till den som är lämplig att utöva nätverksamhet (2 kap. 6 och 10 §§ ellagen).

När det gäller lämplighetsprövningen från allmän synpunkt syftar denna främst till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga

anläggningar byggs eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man (prop. 1996/97:136 s. 123).

I propositionen *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162) konstaterade regeringen att ledningar och anläggningar som ingår i en nätkoncession för område normalt kan förutsättas vara lämpliga från allmän synpunkt. I vissa fall, främst när det gäller nätkoncession för linje, kan situationer tänkas där byggandet av en ny ledning är företagsekonomiskt motiverat men det samhälls-ekonomiskt kan vara mer lönsamt att använda en ledning eller ett ledningsnät som redan finns. Utgångspunkten bör vara att den befintliga ledningen eller ledningsnätet i första hand ska utnyttjas.

Reglerna i ellagen för utformning av nättariffer skiljer sig åt för områdes- respektive linjekoncessioner. En linjekoncession kan avse en ledning som ingår i stamnätet eller en ledning som kan ha både en regionnäts- och lokalnätsfunktion. Koncessionsbestämmelserna tar dock inte hänsyn till vilken funktion en linjekoncession har.

Däremot tillämpas en funktionell uppdelning för linjekoncession när det gäller ellagens bestämmelser om hur nättariffer ska utformas. Denna uppdelning är beroende av om ledningen är en stamledning, dvs. en ledning med en spänning om 220 kV eller däröver, eller en regionledning, dvs. en ledning med en spänning som understiger 220 kV. Detta innebär att samtliga regionledningar med spänningar mellan 6 kV och 130 kV omfattas av samma bestämmelser.

Någon egentlig definition av lokalnät finns inte annat än indirekt, eftersom ett lokalnät alltid i huvudsak antas omfattas av en områdeskoncession.

I Elnätsutredningens slutbetänkande *Särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73) uppmärksammades problem vid tillämpningen vad avser avgifter för flerpunktsleveranser. Det är vanligt att ett lokalnätsområde matas med el från flera anslutningspunkter på regionnätetsnivå. Om nättariffen innefattar ett större fast element, som tas ut oberoende av kundens belastning, blir kundens nätkostnader betydligt större när samma effekt tas ut genom flera uttagspunkter. Denna tariffutformning medförde att lokalnätsföretag med flera uttagspunkter försökte minska sina kostnader genom att reducera antalet punkter. Företagen efterfrågade därvid en höjd spänningsgräns för att kunna bygga ut sitt nät och på så sätt reducera antalet punkter. Det var främst dåvarande Vattenfall Regionnät AB som tillämpade tariffkonstruktionen med en hög fast andel och problemet löstes med att Vattenfall meddelade att

man under de närmast följande åren avsåg att sänka de fasta avgifterna. Vattenfall har till denna utredning redovisat de sänkningar av den fasta avgiften som gjorts i två steg genom ändringar mellan åren 2001 och 2002 samt mellan åren 2002 och 2003.

Efter det svåra ovädret i Sverige i januari månad 2005, stormen Gudrun, föreslog Energimyndigheten i rapporten *En leveranssäker elöverföring* åtgärder för att säkerställa en driftsäkrare elöverföring. Förslagen utgjorde underlag för regeringens proposition *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27). Som en underlättande åtgärd meddelades i rapporten att myndigheten hade för avsikt att godkänna höjd spänningsgräns för områdeskoncession om jordkabel skulle användas. Inom ett koncessionsområde borde således jordkablar kunna tillåtas med högre spänning än vad som normalt tillåts för luftledningar inom området.

Den föreslagna tillämpningen syftade till att åstadkomma en rationell utbyggnad och ett begränsat intrång på hälsa, natur och kultur, samt till att få en balans mellan kostnaden och nyttan av ledningen. Beträffande jordkablar konstaterades att intrånget är mindre än för luftledningar. Störande visuella intryck elimineras och påverkan i omgivningen från elektromagnetiska fält reduceras. Med hänsyn till detta ansågs en högre spänning kunna motiveras för jordkablar utan att varje enskild ledning skulle behöva prövas.

Någon ansökan med ovanstående innebörd har ännu inte inkommit till Energimarknadsinspektionen. Jordkabelledningar på spänningsnivån 40–130 kV är fortfarande inte så vanliga, även om åtskilliga ledningar numera byggs som jordkabel på spänningsnivåerna 40, 50 och 70 kV.

Utöver Vattenfalls tidigare tillämpning av flerpunktstariffer, som refererats ovan, och den fokusering på leveranssäkerhetsfrågan som skett under senare tid kan även belastningsutvecklingen komma att leda till krav på lokala nät med högre spänning.

Enligt förslag i prop. 2005/06:27 infördes i ellagen ett funktionskrav för nätkoncessionshavare som innebär att ett avbrott i överföringen av el till elanvändare inte får överstiga tjugofyra timmar (3 kap. 9 a §). Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2011. Mot denna bakgrund ställdes i propositionen krav på att luftledningar med en spänning som överstiger 25 kV är utförda som trådsäkra ledningar. Samma krav bör gälla för luftledningar med en lägre spänning om de överför el till lokalnät och för luftledningar som har en ansluten produktionsanläggning med en spänning över 15 kV. Det konstaterades att det inte är möjligt att i

ellagen i detalj reglera alla tekniska krav som bör ställas på utförandet av elnätet för att säkerställa en leveranssäker elöverföring. Ett bemyndigande infördes i ellagen (3 kap. 9 § fjärde stycket) enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de krav, bl.a. tekniska sådana, som skall vara uppfyllda för att överföringen av el skall vara av god kvalitet.

I remissbehandlingen av förslagen om träsäkra luftledningar anförde Vattenfall Eldistribution AB och Fortum Distribution AB att det inte är motiverat att ställa krav på träsäkerhet för vissa av de ledningar som omfattas av Energimyndighetens förslag. Det gällde luftledningar med en spänning som understiger 25 kV och som överför el till ett annat nätföretags område eller som har en ansluten produktionsanläggning med en spänning som överstiger 15 kV. Det kunde enligt remissinstanserna bero på att kravet på träsäkerhet inte är nödvändigt för att upprätthålla leveranssäkerheten eller att det finns andra sätt att upprätthålla leveranssäkerheten. Det kunde också vara fråga om reservmatningar eller matningar med låg volym av överförd eller inmatad energi. Regeringen framhöll att det därför bör vara möjligt att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att en luftledning ska vara träsäkert utförd.

3.2.2 Prövning av nya ledningar inom ramen för en områdeskoncession

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning infördes i naturresurslagen år 1991 (prop. 1990/91:90, bet 1990/91:JoU30, rskr 1990/91:338). Regeringen föreskrev med stöd av naturresurslagen i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar att till en ansökan enligt ellagen skulle bifogas en miljökonsekvensbeskrivning med underlag för en samlad bedömning av hur den planerade anläggningen, verksamheten eller åtgärden inverkar på miljön och hälsan samt hushållningen med naturresurser. När bestämmelsen, om att naturresurslagen skulle tillämpas vid prövning av nätkoncession, infördes i ellagen gjordes således ingen åtskillnad mellan linje och område.

I propositionen *Ny ellag* (prop. 1996/97:136) konstaterades att tillämpningen av naturresurslagen fyllde viktiga ändamål när det gällde nätkoncession för linje. Därför borde denna prövning behållas. I fråga om nätkoncession för område bedömdes förhållandena vara annorlunda. Nätkoncession för område gav rätt att

bygga och använda ett ledningsnät inom ett visst bestämt område. Det innebar att bestämmelsen om att naturresurslagen skulle tillämpas vid prövning av nätkoncession i praktiken inte kunde tillämpas. Ellagens bestämmelse om att naturresurslagen skulle tillämpas vid prövning av nätkoncession borde därför i fortsättningen gälla enbart nätkoncession för linje. Det innebar bl.a. att någon miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas i ärenden som gällde nätkoncession för område.

I propositionen påpekades att den föreslagna förändringen i ellagen inte innebar att innehavare av nätkoncession för område skulle kunna bygga ut nätet utan restriktioner. Vid nybyggnad av elledningar, uppförande av transformatorstationer, ställverk m.m. inom området måste nätkoncessionshavaren iaktta de villkor som var förknippade med koncessionen och som följde av annan tillämplig lagstiftning, bl.a. naturvårdslagen (1964:822), väglagen (1971:948) och hälsoskyddslagen (1982:1080). Av 20 § naturvårdslagen framgick det exempelvis att samråd ska ske med länsstyrelse innan det drogs fram ledningar som väsentligen kunde komma att ändra naturmiljön. I sammanhanget nämndes att länsstyrelsen enligt 25 § naturvårdsförordningen (1976:484) kunde inhämta miljökonsekvensbeskrivning i samband med samråd. Det förutsattes att länsstyrelsen infortrade sådan när områdets känslighet från naturvårdssynpunkt påkallade det. Enligt 44 § väglagen fick inte elektriska ledningar dras fram inom ett vägområde utan väghållningsmyndighetens tillstånd. En innehavare av nätkoncession för område måste vid en utbyggnad av nätet också iaktta de bestämmelser om skyddsåtgärder som fanns i ellagen, starkströmsförordningen (1957:601) och Elsäkerhetsverkets starkströmsföreskrifter.

Numera har samtliga i propositionen ovan refererade lagar utom ellagen och väglagen ersatts av miljöbalken (1998:808). Samrådsbestämmelsen i 20 § naturvårdslagen har ersatts av 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska, om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskydd enligt andra bestämmelser i miljöbalken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. Enligt 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken utövas tillsynen av Naturvårdsverket, Generalläkaren (funktion inom Försvarsmakten), länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna

(tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer. Enligt tredje stycket utövar varje kommun genom den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över bl.a. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.

Av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken framgår att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen rörande miljöbalkens tillämpning av frågor som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen har dock ansvar för sådana frågor vad gäller verksamhet eller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) bl.a. avseende avverkning.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Regeringen har i 7 § förordningen (1998:904) om tänker och anmälan för samråd föreskrivit att länsstyrelsen får, med vissa angivna undantag, föreskriva anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Motsvarande befogenheter har i stället Skogsstyrelsen, om viss verksamhet eller åtgärd ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen.

I 8 § samma förordning föreskrivs att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska vara skriftlig och åtföljas av karta samt innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Anmälan för samråd ska vidare innehålla uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av verksamheten eller åtgärden. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får efter samråd med Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en sådan anmälan ska innehålla.

Vi har inhämtat uppgifter från länsstyrelserna i Jämtlands, Skåne och Uppsala län angående tillämpningen av bestämmelsen att en anmälan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning i den

utsträckning som behövs i det enskilda fallet. I Skåne och Uppsala län avser tillämpningen av anmälan för samråd nya 20 kV ledningar, medan man i Jämtlands län hanterar anmälan för samråd för ledningar upp till 40 kV. Detta beror på att den störste områdeskoncessionshavaren i Jämtlands län, Jämtkraft Elnät, sedan år 2005 har områdeskoncession för 40 kV. Länsstyrelserna lämnar samstämmiga uppgifter om att de vid utbyggnad av områdeskoncessionerat nät i princip endast kräver en miljökonsekvensbeskrivning när luftledning dras över skyddsvärda områden.

Länsstyrelsen i Uppsala län påpekar att de flesta 20 kV ledningar i dag läggs som kabel och dessa ledningar innebär därför oftast vid en rimlig lokalisering, t.ex. i vägbanken, inget problem med motstående intressen. Länsstyrelsen i Skåne påpekar att de skyddsvärda områden som oftast blir aktuella i länet är skydd för fågelintressen och riksintresse avseende kulturområden. Länsstyrelsen har ingen erfarenhet av tillämpning av anmälan för samråd överstigande 20 kV, men utifrån erfarenheter från linjekoncessionsprövningen anser inte länsstyrelsen att det utifrån nämnda skyddsintressen är någon avgörande skillnad på ledningar mellan 20 kV och 50 kV.

Enligt 12 kap. 6 § tredje och fjärde styckena miljöbalken får verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skador på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Under rubriken *När det krävs en miljökonsekvensbeskrivning* anges i 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel.

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket miljöbalken får regeringen föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket miljöbalken får regeringen, om det behövs för att miljöpåverkan ska kunna bedömas, föreskriva att det ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön ska beaktas vid lagens tillämpning. För sådana miljökonsekvensbeskrivningar gäller vad som sägs i 6 kap. miljöbalken, om inte något annat föreskrivits.

Enligt 6 kap. 4 a § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att viss slags verksamheter och åtgärder ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken gäller att om länsstyrelsen finner att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a §, ska länsstyrelsen under samrådet ändå pröva om verksamheten eller åtgärden ska anses medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska besluta i frågan sedan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

Regeringen anger i 3 § första stycket förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar vilken verksamhet eller åtgärd som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I andra stycket föreskrivs för annan verksamhet eller sådana åtgärder samt vid ändring av sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i första stycket, att länsstyrelsen med stöd av vissa angivna kriterier ska besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Enligt 6 kap. 4 § miljöbalken gäller bl.a. att om en verksamhet eller åtgärd till följd av de föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samråd ske även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Enligt 6 kap. 5 § miljöbalken ska länsstyrelsen under samrådet enligt 4 § verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs.

Enligt 6 kap. 3 § miljöbalken är syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare

är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Enligt 6 kap. 7 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 3 §. Bestämmelsen tillkom genom en lagändring år 2005 (se prop. 2004/05:129, En effektivare miljöprövning). Det övergripande syftet med de ändringar som gjordes var att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven.

Om verksamheten eller åtgärder till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla vissa i 7 § angivna mer fullständiga uppgifter, specificerade i fem punkter.

Av 2 kap. 1 § miljöbalken och 15 kap. 3 § miljöbalken framgår att reglerna om allmänna hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer gäller bl.a. när frågor prövas om godkännande enligt miljöbalken. De gäller sålunda vid länsstyrelsens m.fl. samråd enligt 12 kap. 6 § i fråga om nya ledningar inom ramen för en områdeskoncession. Det gör emellertid inte reglerna om hushållning med mark- och vattenområden. Enligt 1 kap. 2 § miljöbalken tillämpas dessa bestämmelser endast vid viss i paragrafen angiven tillståndsprövning.

Enligt 5 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) ska prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utveckling ske genom detaljplan. Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser. Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska varje myndighet som ska tillämpa balken se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet.

3.2.3 Sammanfattning

När en ledning byggs ut inom ramen för en områdeskoncession krävs samråd med bl.a. länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt regeringens förordning om täkter och anmälan för samråd ska en anmälan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 1 § miljöbalken i den utsträckning som behövs i det enskilda

fallet. Enligt 2 kap. 8 a § ellagen ska däremot en miljökonsekvensbeskrivning alltid ingå i en ansökan om nätkoncession för linje.

Såsom angetts är tillämpningen av miljöbalken vid prövning av en linjekoncession analog med länsstyrelsens m.fl. samrådsfunktion avseende nya ledningar inom ramen för en områdeskoncession. Visserligen är formellt sett inte reglerna om hushållning med mark- och vattenområden tillämpliga i det senare fallet, men länsstyrelsen m.fl. har givetvis möjligheter att ändå ta hänsyn till mark- och vattenområden i samrådet.

Vad gäller länsstyrelsens m.fl. samrådsfunktion när en ny ledning byggs inom ramen för en områdeskoncession finns bestämmelser som får anses motsvara bestämmelsen i ellagen att en nätkoncession för linje inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det gäller reglerna om detaljplan och områdesbestämmelser i plan- och bygglagen liksom bestämmelsen i miljöbalken att varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att planer enligt plan- och bygglagen finns tillgängliga för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten.

3.3 Överväganden avseende nuvarande reglering och dess tillämpning

3.3.1 Allmänt

Utredningens uppdrag i denna del avser två frågor. Dels ska lämpligheten av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession analyseras, dels ska dess koppling till tariffsättningen analyseras. Reglerna om tariffsättning och redovisning behandlas dock mer ingående i kapitel 4.

Som redovisats ovan ska en högsta tillåtna spänningsgräns för ledningsnätet anges i ett beslut om nätkoncession för område. Utgångspunkten bör vara den spänning som kan förutses behövas under koncessionstiden. Mot bakgrund av utredningens förslag att nätkoncession för område ska gälla tills vidare (se kap. 5), bör utgångspunkten ändras till att avse den spänning som kan förutses behövas under en rimligt överblickbar framtid. Spänningen bestäms individuellt för varje nätkoncession och grundas på sökandens uppgifter och övriga omständigheter.

I Norge tillämpas en spänningsgräns för områdeskoncession upp till 132 kV medan gränsen i Danmark ligger på nivån 50–60 kV

(distributionsnät). I Finland ligger högsta spänningsnivån generellt under 110 kV (elnätstillstånd). I Tyskland används ledningar på spänningsnivån 60 kV eller därunder för distribution.¹

3.3.2 Miljöprövning

Hänsynen till miljön har ansetts medföra att det finns en begränsning när det gäller att generellt tillämpa höga spänningsgränser för en områdeskoncession. Hittills har det ansetts att ledningar som mer påtagligt påverkar miljön bör prövas enligt miljöbalkens regler såsom de anges i ellagen, och inte enligt det samrådsförfarande som gäller vid en ledningsutbyggnad inom ramen för en områdeskoncession. En jämförelse av de rättsregler som gäller för området vid en utbyggnad inom ramen för en områdeskoncession och reglerna för linjekoncession enligt ellagen ger vid handen att det finns en relativt god samstämmighet vad gäller reglerna som utgör prövningsgrund för samrådet respektive koncessionsbeslutet. När det gäller procedurregler finns dock vissa ofullständigheter vad gäller samrådet vid en utbyggnad inom ramen för en områdeskoncession jämfört med koncessionsförfarandet.

För det första krävs samråd endast om ”verksamheten eller åtgärder kan komma att väsentligt förändra naturmiljön”. Det är således upp till områdeskoncessionshavaren att bedöma om samrådsskyldighet för en utbyggnad föreligger eller inte. I och för sig ges viss vägledning i förarbetena till miljöbalken där det som exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd bl.a. anges större schaktningar och dräneringar samt upptagande av ledningsgator.² Dessutom har länsstyrelsen och Skogsstyrelsen befogenheter att föreskriva om anmälningskyldighet i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

För det andra behöver en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en områdeskoncession endast upprättas i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet medan en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje enligt ellagen.

¹ Se bilaga 4: *Beskrivning av vissa aspekter av nätverksamhet*, Econ Pöyry 2008.

² Se prop. 1997/98:45, del 2 Miljöbalk s. 150.

Slutligen är lagstiftarens tanke att granskningen inom ramen för samrådet normalt ska kunna ske inom sex veckor. Detta är en väsentligt kortare tid än vad som gäller vid koncessionsförfarandet.

Enligt vår uppfattning indikerar angivna exempel att samråds-skyldigheten är en mer summarisk prövning än koncessionsprövningen. Å andra sidan är det främst i frågor om mindre intrång som prövningen tenderar att bli mer summarisk. I frågor om större intrång är skillnaden mellan en prövning enligt samråds-skyldigheten och en koncessionsprövning mindre.

Nätmyndigheten bör vid ett beslut om högsta tillåtna spänning för ledningsnätet i en områdeskoncession även beakta hänsynen till miljön vid en utbyggnad av ledningsnätet.

3.3.3 Samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad och kunders intresse av låga tariffer

I anslutning till nästan alla av landets ca 326 områdeskoncessioner finns även regionnät, antingen tillhörigt samma företag som innehar områdeskoncessionen eller ett företag med annan ägarkonstellation.

En spänningshöjning inom ett lokalnätsområde kan innebära kostnadseffekter för nätkunderna. Om en spänningshöjning skulle ske inom ett lokalnätsområde som tillhör ett företag med eget regionnät blir effekten en kostnadsomfördelning mellan kunderna i lokal- respektive regionnäten medan det totala kostnadsunderlaget förblir opåverkat. På sikt kan en utbyggnad av lokalnätet komma att ske på en högre spänningsnivå, vilket skulle kunna innebära ett minskat kundunderlag på regionnätetsnivån. Då det är samma ägare till lokal- och regionnäten torde utbyggnaden i många fall kunna medföra endast mindre kostnadsomfördelningar mellan kunderna, eftersom företaget totalt sett tar hänsyn till kostnaderna för båda näten.

Om spänningshöjningen i stället skulle ske i ett lokalnät som är anslutet till ett regionnät som innehas av ett annat företag bedöms risken för kostnadseffekter i form av kostnadsomfördelningar mellan regionnäts- och lokalnätskunder vara större. Det skulle kunna finnas incitament för lokalnätsföretaget att bygga ut sitt ledningsnät till högre anslutningsnivåer, parallellt med befintliga regionnätetsledningar. Även överlåtelse av existerande ledningar skulle kunna komma i fråga.

Följden kan således bli att en sådan situation uppstår som koncessionslagstiftningen är till för att förhindra, nämligen byggandet av företagsekonomiskt motiverade ledningar till förfång för ledningar som redan finns och som kan vara samhälls-ekonomiskt mer lönsamt att använda. De förluster regionnät-företaget gör genom att företagets ledningar blir utkonkurrerade kan det i och för sig kompensera sig för genom att debitera andra regionnätskunder höjda överföringsavgifter. Men enskilda kunder, framför allt hos regionnät-företaget, kan drabbas av höjda kostnader.

Det är svårt att generellt uppskatta hur stora kostnads-omfördelningar som kan uppstå men det finns en risk för större kostnadsomfördelningar som skulle kunna innebära påtagliga kostnadsökningar för bl.a. stora elanvändare. Det är därför viktigt att konsekvenserna för berörda kunder noga utvärderas när en ändring av högsta tillåtna spänning aktualiserats. Nätmyndigheten ska således i sitt beslut ta hänsyn till bl.a. större kostnadseffekter för enskilda kunder.

3.3.4 Krav på miljökonsekvensbeskrivning

Utredningen konstaterar att olika krav på när en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas gäller för utbyggnad av elnätet inom ramen för en områdeskoncession och för en linjekoncession.

För utbyggnad inom ramen för en områdeskoncession gäller att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet medan en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje enligt ellagen.

De länsstyrelser utredningen kontaktat lämnar samstämmiga uppgifter om att de vid utbyggnad av områdeskoncessionerat nät i princip endast kräver en miljökonsekvensbeskrivning när luftledningar dras över skyddsvärda områden.

Enligt utredningens uppfattning medför upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning som regel betydande kostnader och fördröjning i tillståndsprocessen för den sökande. Det är därför angeläget att krav på upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning, såsom är fallet vid utbyggnad av ett områdeskoncessionerat nät, endast ställs där det är av särskild betydelse.

3.4 Förslag

Förslag: I 2 kap. 2 § andra stycket ellagen stadgas att i ett beslut om nätkoncession för område ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges. Bestämmelsen kompletteras med regler om att vid valet av högsta tillåtna spänning ska beaktas den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet, hänsynen till miljön vid en framtida utbyggnad av ledningsnätet, säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad och konsekvenser för berörda kunder.

En skyldighet införs för innehavare av områdeskoncession att anmäla till nätmyndigheten vilka ledningar med en spänning överstigande 20 kV som nätföretaget byggt med stöd av områdeskoncession.

Kraven i 2 kap. 8 a § ellagen om att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje ska endast gälla för luftledningar med en spänning överstigande 50 kV och för jordkablar med en spänning överstigande 130 kV. För ledningar med lägre spänning gäller istället genom nu föreslagen bestämmelse att berörd länsstyrelse i samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken får besluta om att miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.

Som utredningen redovisat är det ibland svårt att bestämma vilken spänning som kan förutses behövas under koncessionstiden. Enligt förarbeten till ellagen ska detta vara utgångspunkten vid fastställande av högsta tillåtna spänning för ledningsnätet. Med utredningens förslag att nätkoncession för område ska gälla tills vidare, ska särskilt beaktas den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet under en rimligt överblickbar framtid. Det är det sökande nätföretaget som ska beskriva detta behov. Som redovisats ovan anser vi även att hänsynen till miljön vid en framtida ledningsutbyggnad, liksom säkerställandet av en samhällsekonomiskt motiverad utbyggnad och berörda kunders intresse av låga tariffer och leveranssäkerhet också ska beaktas vid bestämmandet av en högsta tillåtna spänning. Utredningen föreslår därför att 2 kap. 2 § andra stycket ellagen kompletteras med dessa utgångspunkter.

Utredningen föreslår även en skyldighet för innehavare av en områdeskoncession att anmäla till nätmyndigheten vilka ledningar med en spänning överstigande 20 kV som nätföretaget byggt med

stöd av områdeskoncession. En sammanställning av sådana uppgifter bör kunna vara ett hjälpmedel vad gäller en optimal planering av utbyggnaden av ledningar i landet. Skyldigheten bör skrivas in i 2 kap.10 a § ellagen. Den bör fullgöras inom sex månader efter det att ledningen färdigställts.

Vi anförde i delbetänkandet *Nya nät för förnybar el* (SOU 2009:02 s. 98) att vi kommer att återkomma till överväganden att reducera kraven på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar i ellagen och rikta dem mot de verkliga angelägna fallen.

Vi anser att luftledningar upp till och med 50 kV och jordkablar upp till och med 130 kV ofta inte innebär någon särskild påverkan på miljön. Inom nämnda spänningsspann är det inte ledningens spänning som är avgörande för om påverkan på miljön kan anses föreligga, utan det är mer karaktären av de omgivningar genom vilka ledningarna är tänkta att gå som är avgörande.

Därför föreslår vi att det absoluta kravet på en miljökonsekvensbeskrivning i 2 kap. 8 a § ellagen tas bort för nämnda spänningsintervall och ersätts med en bestämmelse att berörd länsstyrelse får i samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken för luftledning med spänning upp till och med 50 kV och för jordkabel upp till och med 130 kV besluta om att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.

Genom en sådan ändring uppnås en bättre överensstämmelse med den praxis som gäller vid utbyggnad av ett områdeskoncessionerat nät. Som redovisats under avsnitt 3.2 förekommer områdeskoncessioner upp till och med 70 kV vad gäller luftledningar och upp till och med 110 kV vad gäller jordkabel.

Något som talar mot att 40 kV och 50 kV luftledningar omfattas av förslaget att en miljökonsekvensbeskrivning inte alltid behövs, är att det kan förväntas att det i stor utsträckning kommer att ställas krav på ett trädsäkert utförande för luftledningar med en spänning överstigande 20 kV (se avsnitt 3.2 ovan). Utredningen anser dock att ett sådant utförande i de flesta fall inte behöver påverka miljön kring en kraftledning negativt, utan att bedömning av behovet av en miljökonsekvensbeskrivning i det enskilda fallet kan överlämnas till berörd länsstyrelse.

Kravet på miljökonsekvensbeskrivning för en sjökabel ska behållas, eftersom tillstånd för en sådan ledning även krävs enligt bestämmelser om vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken).

4 Tariffsättning och redovisning

4.1 Inledning

I detta kapitel behandlas kopplingen mellan den ekonomiska redovisningen av nätkoncessioner/elnätsverksamheten och utformningen av nättarifferna.

Ellagens regler om redovisning av elnätsverksamheten påverkar vilka regler som elnätsföretagen ska tillämpa i sin utformning av nättarifferna. Reglerna om nättariffernas utformning innebär utjämnande effekter mellan olika kundkategorier och inom de olika nivåerna i elnätet. En förändring i redovisningen av en nätkoncession kan således få konsekvenser på enskilda kunders nättariffer.

Bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen har tillämpats och tolkats på olika sätt av elnätsföretagen, eftersom det är nätföretagen som avgör vilka ledningar som ska redovisas samlat.

Utredningen avser att undersöka möjligheten att, inom ramen för de grundläggande principerna i ellagen, bättre anpassa reglerna om redovisning och nättariffernas utformning till de gällande förutsättningarna för elnätsverksamhet.

4.2 Nättariffernas utformning m.m.

Nättariffer är, enligt ellagens definition, avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. Av ellagens förarbeten framgår att nättariffer ska vara skäligen och utformade på sakliga grunder, vilket innebär att nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande samt att kunder får delas in i grupper efter kostnadsbild. Kunder inom samma kundkategori ska däremot ha samma nättariff. En kunds nättariff ska på ett rimligt sätt avspegla de kostnader som kundens elöverföring ger upphov till.

Vid utformningen av nättariffer för överföring av el ska elnät-företaget särskilt beakta antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt och kostnaderna för överliggande nät samt kvaliteten på överföringen av el.

Nättariffer för område (lokálnätstariffer), förutom engångsavgift för anslutning (anslutningsavgiften), får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Detta gäller för samtliga uttags- och inmatningspunkter anslutna i området. Om flera områden slås samman helt eller delvis ska elnät-företaget tillämpa en enhetlig nättariff för det nya området.

Skälighetsbedömningen av nättarifferna ska avse varje område för sig, om inte nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) har medgivit att flera områden får redovisas samlat, vilket innebär att i dessa fall ska skälighetsbedömningen avse samtliga områden som omfattas av den samlade redovisningen.

En regionledning är en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och där spänningen understiger 220 kV. Nättariffen för uttagspunkter anslutna till en regionledning ska vara avståndsberoende, på varje spänningsnivå. Däremot får nättariffen för en inmatningspunkt ansluten till en regionledning vara avståndsberoende.

Skillnaden mellan reglerna om nättariffernas utformning för nätkoncessioner för område respektive linje består således i att nättariffen för en inmatningspunkt ansluten till regionledning får utformas med hänsyn till anslutningens geografiska läge.

Vidare framgår av ellagen och förarbetena att nättariffen för en anläggning som är ansluten direkt till en transformator på en regionledning ska utformas med utgångspunkt i nättariffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen. För varje lägre spänningsnivå ökar kostnaderna för nedtransformering och därmed blir också nättariffen i motsvarande mån högre. På varje spänningsnivå får däremot inte överföringssträckan påverka nättariffen. Kostnaden för denna överföring ska, tillsammans med kostnaderna för nedtransformering till spänningsnivån och övriga kostnader, fördelas jämnt mellan uttagspunkterna.

Skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning ska avse en samlad bedömning av nätkoncessionshavarens beräknade kostnader för den prestation denne har att utföra och sättet att utföra prestationen. Skäligheten ska bedömas inom varje normalt

spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet. Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och andra regionledningar ska dock bedömas samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

I regeringens proposition *Förhandsprövning av nättariffer* (prop. 2008/09:141) föreslås ändringar i ellagen framför allt med avseende på reglerna om skälighetsprövningen av nättarifferna. Bestämmelserna om nättariffernas utformning lämnas i huvudsak oförändrade.

I Energinätsutredningens delbetänkande *Nya nät för förnybar el* (SOU 2009:2) föreslås nätkoncession för produktionsområde.

4.3 Tidigare förslag om regionnätstariffer

Regionnätsföretagens utformning av nättarifferna var föremål för utredning i Elnätsutredningens slutbetänkande *Elnätsföretag – Särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73). Där beskrevs utförligt hur regionnätsföretagen utformar sina nättariffer utifrån gällande bestämmelser i ellagen. I det följande sammanfattas relevanta delar av Elnätsutredningens framställning.

Regionnätstarifferna ska omfatta samtliga kostnader för innehavarens ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och anläggningar (transformeringar och ställverk) som angränsar till sådana ledningar. Regionnätstarifferna ska dessutom utformas med hänsyn till antalet transformeringssteg från stamnätet ned till spänningsnivån vid uttagspunkten vilket innebär att regionnätstarifferna inom samma spänningsintervall kommer att vara högre ju fler transformeringssteg som används fram till spänningsintervallet. Detta innebär att nättariffen gäller i varje enskild anslutningspunkt för respektive spänningsnivå oberoende av geografiskt avstånd till överliggande nät.

Elnätsutredningen noterade enbart enstaka skillnader av betydelse mellan regionnätsföretagens tariffstrukturer. Skillnader som noterades var bl.a. hur stor andel av nättariffen som utgjordes av fasta avgifter samt i vilken utsträckning anslutningsavgift togs ut vid nyanslutning och utökning av abonnemang.

Utredningen konstaterade vidare att ledningens funktion inte hade någon betydelse för vilka koncessionsbestämmelser som tillämpas samtidigt som ellagens regler om nättariffernas utformning beaktar vilken funktion en ledning har. Vidare innebär ellagens

regler om redovisning av nätkoncessioner att en nätkoncession för linje i vissa fall ska redovisas tillsammans med nätkoncession för område. Om detta sker påverkar redovisningen vilka regler som tillämpas för nättariffernas utformning.

Elnätsutredningen angav att nätkoncessionshavarna hade noterat problem i de fall de tekniska förutsättningarna visserligen uppfyllde lagstiftningens syfte men reglernas utformning inte möjliggjorde en samlad redovisning av nätkoncession för linje och nätkoncession för område i vissa fall.

I sina överväganden redogjorde utredningen för hur en möjlig förändring av nätkoncessionernas betydelse för tariffsättningen skulle kunna se ut. Utredningen föreslog att nätkoncession skulle användas för att finna en lämplig gräns för när det ska krävas nätkoncession för linje, vilket skulle innebära att miljöfrågorna får större betydelse i koncessionshanteringen. Vid utformningen av nättarifferna skulle i stället elnätets funktion ha en mer avgörande betydelse oberoende av vilken koncessionstyp som har meddelats för ledningen i fråga. Elnätsutredningen noterade också att det är svårt att finna heltäckande och hållbara definitioner för ledningens funktion vilket försvårade genomförandet av den föreslagna lösningen.

Vidare anförde utredningen att de problem som hade initierat diskussionen om ledningens funktion inte var så stora att de krävde en förändring av lagstiftningen utan snarare kunde lösas inom ramen för gällande lagstiftning. Samtidigt konstaterades att utvecklingen kunde leda till ändrade förutsättningar och föranleda ett tydligare behov av ändring i lagstiftningen.

Elnätsutredningen föreslog en möjlighet för nätkoncessionshavaren att ansöka om dispens för ledningar med nätkoncession för linje som helt eller delvis går utanför ett koncessionsområde att kunna redovisas ihop med området. Förslaget genomfördes inte.

Utredningen föreslog även en möjlighet för koncessionshavare att ansöka om dispens för redovisning av delar av elnätet inom ett område som regionnät. En förutsättning för en sådan dispens borde vara att den nya redovisningsenhet som därmed skapas utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet som tar större hänsyn till de berörda anläggningarnas funktion i elnätet. I utredningens författningskommentar till förslaget angavs att syftet med förslaget var att möjliggöra att en ledning som utgör en funktionell enhet, men som omfattas såväl av nätkoncession för område och nätkoncession för linje, ska kunna redovisas sammantaget så att

redovisningen kommer att utgöra underlag för en enhetlig nättariff.¹

I regeringens proposition *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143) anfördes att Elnätsutredningens förslag saknade beskrivning av situationer där undantagsmöjligheten skulle kunna bli aktuell och att utredningen därmed heller inte hade analyserat konsekvenserna av ett meddelat undantag. De exempel som utredningen angav skulle, enligt regeringens uppfattning, dessutom inte vara förenliga med de allmänna intentionerna i ellagstiftningen eftersom det fanns en risk för att en del av de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamhet i ett område övervältras på kunderna i ett annat område via regionnätstarifferna.²

I detta sammanhang kan även noteras att Nätanslutningsutredningen (SOU 2008:13) har föreslagit en ny bestämmelse i 4 kap. 5 § ellagen om att nättariffen för en inmatningspunkt ansluten till en ledning som omfattas av nätkoncession för linje ska utformas med hänsyn till var punkten är geografiskt belägen, dvs. nättarifferna ska vara avståndsberoende. Syftet är att ge incitament till att nyttja näten rationellt.

4.4 Redovisning – ellagen och redovisningsförordningen

Enligt ellagen ska redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område avse varje område för sig. Nätmyndigheten ska dock besluta att en nätkoncessionshavares samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra ska redovisas samlat, om inte områdena sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet. Beslut i frågan om samlad redovisning ska fattas under vissa, i ellagen angivna, förutsättningar. I beslut om samlad redovisning eller ändring av sådana beslut ska det anges när den samlade redovisningen ska påbörjas eller upphöra.

Om områden ska redovisas samlat ska en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nätmyndigheten bestämmer, dock senast fem år från beslut om samlad redovisning eller ändring av ett sådant beslut.

¹ SOU 2001:73 s. 190 ff.

² Prop. 2001/02:143 s. 64 ff.

Nätkoncession för område ska redovisas skilt från nätkoncession för linje. Undantag kan föreskrivas av regeringen avseende ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av nätkoncession för område. Vid bedömningen av lämpligheten med samlad redovisning ska förhållandet mellan landsbygd och tätort, balansen mellan olika kundkategorier samt risken för mycket drastiska tariffhöjningar beaktas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om redovisning av nätverksamhet. Sådana bestämmelser framgår av förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet (redovisningsförordningen) och Energimarknadsinspektionens föreskrifter.

Av 11 § redovisningsförordningen framgår att om en nätkoncession för linje avser en ledning som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område och som är helt belägen inom koncessionsområdet, ska redovisningen av nätkoncessionen för område även innefatta denna nätkoncession för linje. Detta innebär att ledningen med nätkoncession för linje ska överföra el till och förstärka överföringen av el mellan olika delar av ledningsnätet som omfattas av en och samma nätkoncession för område. En sådan ledning har s.k. lokalnätsfunktion och ska därmed omfattas av 11 § redovisningsförordningen. Innehavaren av nätkoncessionen för område och linje ska vara samma juridiska person. Dessutom ska ledningen som omfattas av nätkoncession för linje vara geografiskt helt belägen inom koncessionsområdet.

Redovisning enligt 11 § redovisningsförordningen innebär att det är koncessionshavaren som har att avgöra vilka nätkoncessioner för linje som ska redovisas tillsammans med en nätkoncession för område. Energimarknadsinspektionen får denna information via nätkoncessionshavarens årliga redovisning av elnätsverksamheten. Myndigheten har också enligt ellagen rätt att på begäran få de ytterligare upplysningar och ta del av de ytterligare handlingar som behövs för tillsynen. Föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för bedömning av nättariffers skälighet kan meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten.

4.5 Problem med nuvarande reglering och dess tillämpning

Redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område ska avse varje område för sig. Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för nätkoncession för område ska varje område bedömas för sig.

Nätmyndigheten ska besluta att en nätkoncessionshavares samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra ska redovisas samlat, om inte områdena sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet. Vid skälighetsbedömningen av nättarifferna i dessa fall ska områdena som redovisas samlat anses utgöra ett område.

Om redovisning av nätkoncession för område och nätkoncession för linje sker samlat enligt 11 § redovisningsförordningen innefattar skälighetsbedömningen av nättarifferna för området också nättarifferna för en eller flera linjekoncessionerade ledningar.

Energimarknadsinspektionen har i dag ingen möjlighet att på ansökan pröva frågor enligt 11 § redovisningsförordningen. Energimarknadsinspektionen kan dock inom ramen för sin tillsyn enligt ellagen granska ett nätföretags redovisning också i detta avseende. Praxis på området saknas dock hos inspektionen. Tillämpningen och redovisningen enligt 11 § redovisningsförordningen sker därför efter bedömning i varje enskilt fall av de olika nätföretagen.

Den nuvarande lydelsen av 11 § redovisningsförordningen och framför allt rekvisiten ”organisatoriskt, tekniskt och helt belägen inom området för nätkoncession för område” anses som oklara och svårtolkade av många elnätsföretag. Följden har blivit att den praktiska tillämpningen inte är enhetlig i de olika elnätsföretagen.

En anledning till den varierande tillämpningen av 11 § redovisningsförordningen är att vissa nätföretag även samredovisar nätkoncessioner för linje som till viss del är belägna utanför det geografiska området för nätkoncessionen för område. Detta sker i de fall den aktuella ledningen som omfattas av nätkoncessionen för linje saknar kunder utanför det geografiska området för nätkoncessionen för område och enbart har till funktion att försörja ledningsnätet som omfattas av nätkoncessionen för område med el, dvs. ledningen som omfattas av nätkoncession för linje har lokalnätsfunktion. Sådan samlad redovisning kan framstå som rimlig i förhållande till syftet med 11 § redovisningsförordningen, dvs. samlad redovisning av ledning med nätkoncession för linje som har

lokalnätetsfunktion. Men det är inte en tillämpning i enlighet med förordningens nuvarande ordalydelse. Elnätsföretagen har informerat Energimarknadsinspektionen om denna tillämpning av förordningen. Inspektionen har dock inte haft anledning att ta ställning till sådan redovisning i ett beslut.

Tillämpningen av redovisningsreglerna påverkar också den inrapportering till Energimarknadsinspektionen som ligger till grund för skälighetsbedömningen av nättarifferna.

4.6 Överväganden och förslag

4.6.1 Inledning

En utökad möjlighet att redovisa ledningar som omfattas av nätkoncession för linje tillsammans med ledningsnät som omfattas av nätkoncession för område skulle kunna få en önskad påverkan på den utjämning av nättarifferna inom kundkollektiven för lokalnät respektive regionnät som redovisningsbestämmelserna för nätkoncession för område respektive linje syftar till att uppnå. Det är därför viktigt att begränsa omfattningen av ändringar i redovisningsbestämmelserna så att påverkan på utjämningen av nättarifferna blir så liten som möjligt.

Nedan följer utredningens förslag till ändringar och tillägg i bestämmelserna för samlad redovisning av nätkoncession för område och linje. Förslagen får även konsekvenser för ellagens bestämmelser om nättariffer. Utredningen föreslår därför ändringar också av dessa regler.

Vi har i delbetänkandet *Nya nät för förnybar el* (SOU 2009:02) föreslagit en ny typ av nätkoncession, nätkoncession för produktionsområde. Om regler om nätkoncession för produktionsområde införs i ellagen bör reglerna om redovisning av nätkoncessioner även beakta redovisning av nätkoncessioner för produktionsområde.

4.6.2 Förtydligande av bestämmelsen om samlad redovisning

Förslag: Bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen, om redovisning av ledningsnät som omfattas av nätkoncession för område tillsammans med ledning som omfattas av nätkoncession för linje, flyttas till ellagen.

Utredningen har funnit att den ovan i avsnitt 4.3 redovisade bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen, om redovisning av ett koncessionsområde tillsammans med en nätkoncession för linje, ska flyttas till ellagen för att tydliggöra förhållandet mellan reglerna om nättariffer och redovisning. Reglerna om redovisning får härigenom även ett tydligare stöd i ellagen.

Med hänvisning till att bestämmelserna om redovisning ska regleras i ellagen ska också bemyndigandet för regeringen i 3 kap. 3 § femte stycket ellagen upphöra. Huvudregeln blir då att nätkoncession för område och nätkoncession för linje ska redovisas åtskilt. De undantag som ska kunna göras ska således framgå av ellagen.

4.6.3 Utökad omfattning av samlad redovisning av nätkoncession för område och linje

Förslag: Redovisning enligt bestämmelsen i nuvarande 11 § redovisningsförordningen utvidgas till att även omfatta sådan nätkoncession för linje som delvis sträcker sig utanför området för nätkoncessionen för område. Ett förtydligande görs så att samlad redovisning ska ske om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område.

Utredningen har konstaterat att samlad redovisning av nätkoncession för område tillsammans med nätkoncession för linje i vissa fall sker på ett sätt som går utöver 11 § redovisningsförordningens nuvarande ordalydelse. Kännetecknande för dessa fall är att ledningen som omfattas av nätkoncession för linje delvis sträcker sig utanför koncessionsområdet och transporterar el till och inom området. I enstaka fall har ledningen även anslutna kunder utanför området. En sådan ledning får i dessa fall anses ha en lokalnäts-

funktion, eftersom ledningens huvudsakliga uppgift är att transportera el inom lokalnätet, och borde därför kunna omfattas av en bestämmelse om samlad redovisning av nätkoncession för område och nätkoncession för linje.

Vi bedömer att en samlad redovisning på sätt som framgår ovan är förenlig med de grundläggande principerna avseende samlad redovisning av ledningar med lokalnätsfunktion som framgår av 3 kap. 3 § femte stycket ellagen och 11 § redovisningsförordningen och får därför anses rimlig. Förändringen bedöms dessutom få en begränsad omfattning enligt vad som påpekats i avsnitt 4.6.1 så att påverkan på utjämningen av regionnätstariffer och lokalnätstariffer begränsas. Vi anser därför att bestämmelsen i nuvarande 11 § redovisningsförordningen ska utvidgas till att även omfatta redovisning av sådana nätkoncessioner för linje. Detta innebär en bättre anpassning av regelverket till rådande förutsättningar för elnätsverksamhet.

För att ytterligare förtydliga bestämmelsens omfattning ska samlad redovisning ske om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område. Syftet med förslaget är inte att regionnätverksamheten ska ingå i redovisningen av nätkoncession för område. Detta följer också av att en förutsättning för samlad redovisning, enligt bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen, är att ledningen som omfattas av nätkoncession för linje ska ha lokalnätsfunktion. Vårt förslag i denna del avser inte att ändra denna grundprincip.

Förslaget innebär att den samlade redovisningen ska ske utan föregående prövning av nätmyndigheten på samma sätt som gäller enligt den nuvarande lydelsen i 11 § redovisningsförordningen. Det är således nätkoncessionshavaren som har att avgöra vilka ledningar som ska redovisas samlat. Detta innebär att nätmyndigheten får kännedom om den samlade redovisningen via nätkoncessionshavarens årliga inrapportering till nätmyndigheten. Nätmyndigheten har rätt, enligt 12 kap. 2 § första stycket ellagen, att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Utredningen konstaterar att någon ytterligare skyldighet för nätkoncessionshavaren att lämna in uppgifter till nätmyndigheten om samlad redovisning inte är nödvändig. Inrapporteringen sker därmed vid ett tillfälle vilket bör underlätta för både nätmyndigheten och nätkoncessionshavaren.

I detta sammanhang bör också noteras att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten, enligt 12 kap. 2 § tredje stycket ellagen får meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för bedömning av nättariffers skälighet. Regeringen har i propositionen *Förhandsprövning av nättariffer* (prop. 2008/09:141) föreslagit att 12 kap. 2 § tredje stycket ellagen upphävs. I propositionen anges att nätkoncessionshavarens uppgiftsskyldigheter, enligt förslaget i 5 kap. ellagen, kan kompletteras genom verkställighetsföreskrifter, dvs. med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Dessa verkställighetsföreskrifter kan avse bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och vid vilken tidpunkt elnätsföretaget ska fullgöra uppgiftsskyldigheten.³

Vid samlad redovisning ska kunder vars anläggningar är anslutna till ledning som omfattas av nätkoncession för linje omfattas av samma utformning av nättarifferna och samma tariffillsyn som gäller för kunder anslutna till ledningsnät som omfattas av nätkoncession för område.

Ellagens regler om nättariffernas utformning skiljer på inmatningskunder anslutna till regionledning och inmatningskunder anslutna till ledningsnät med nätkoncession för område. I det sistnämnda fallet ska nättarifferna vara avståndsberoende både för inmatnings- och uttagskunder. Detsamma gäller för uttagskunder anslutna till en regionledning. Detta innebär att elnätsföretaget får avgöra om nättarifferna för inmatningskunder anslutna till en regionledning ska vara avståndsberoende eller inte.⁴ Dessa slutsatser framgår också av de utredningar och förarbeten som ligger till grund för de aktuella bestämmelserna.⁵

Samlad redovisning enligt utredningens förslag innebär att nättariffen för inmatningspunkter som är anslutna till ledning som omfattas av nätkoncession för linje inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen i de fall samlad redovisning sker. Eftersom samlad redovisning enligt förslaget förutsätter att ledning med nätkoncession för linje har lokalnätsfunktion, får denna konsekvens anses överensstämma med ellagens intentioner. Någon ändring krävs därför inte i denna del av bestämmelserna i ellagen.

³ Prop. 2008/09:141 s. 55 och 101.

⁴ Nätanslutningsutredningen föreslog i SOU 2008:13 *Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion* att nättariffen för en inmatningspunkt ska utformas med hänsyn till var punkten är belägen.

⁵ Ny elmarknad (SOU 1995:14) och prop. 1996/97:136 Ny ellag.

4.6.4 Samlad redovisning av nätkoncession för område och linje via ansökan till nätmyndigheten

Förslag: Nätmyndigheten ska på ansökan av innehavare av nätkoncession för område kunna medge att en samlad redovisning av nätkoncession för område och nätkoncession för linje sker när särskilda skäl talar för sådan redovisning.

Nätmyndigheten ska på ansökan av innehavare av nätkoncession för linje kunna besluta om samlad redovisning av nätkoncessioner för linje i regionnätverksamheten tillsammans med enstaka ledningar som omfattas av nätkoncession för område om ledningarna sammantaget utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet som baseras på de berörda anläggningarnas funktion som regionnät i elnätet.

Utredningen har ovan konstaterat att nätmyndigheten inte har någon möjlighet att på ansökan pröva frågor enligt 11 § redovisningsförfordningen.

Vi konstaterar också att det kan förekomma situationer där en samlad redovisning kan anses rimlig, med beaktande av syftet med reglerna om samlad redovisning, i andra fall än de som omfattas av förslaget om utökad omfattning av bestämmelsen om samlad redovisning i avsnitt 4.6.3. Även här ska påpekas att förslaget bedöms få en begränsad omfattning enligt vad som påpekats i avsnitt 4.6.1 så att påverkan på den utjämning av regionnät- och lokalnätstariferna, som redovisningsbestämmelserna syftar till, begränsas.

Vi har vidare redovisat Elnätsutredningens tidigare förslag om en möjlighet att ansöka om dispens från ellagens redovisningsregler.

Vi föreslår att det bör införas en möjlighet i ellagen för nätmyndigheten att på ansökan av nätkoncessionshavaren, i andra fall än som omfattas av huvudregeln för samlad redovisning av nätkoncession för område och nätkoncession för linje, besluta om samlad redovisning av nätkoncession för område tillsammans med enstaka nätkoncessioner för linje.

Vidare bedömer utredningen att nätmyndigheten även ska kunna pröva ansökan om samlad redovisning av regionnätverksamhetens nätkoncessioner för linje tillsammans med enstaka ledningar som omfattas av nätkoncession för område.

Vårt förslag avseende samlad redovisning av ledningar med lokalnätsfunktion innebär att en ansökan om samlad redovisning av nätkoncession för område tillsammans med nätkoncession för linje enbart aktualiseras i situationer, som kännetecknas av att de i lagstiftningen angivna kriterierna för samlad redovisning inte är uppfyllda, men då det likväl finns särskilda skäl som talar för samlad redovisning.

Särskilda skäl för samlad lokalnätsredovisning bör bl.a. kunna vara att särredovisning medför ökade kostnader för företaget som inte uppvägs av någon fördel för kund, att en särskild regionnätstarriff för enstaka eller ett fåtal regionledningar kan bli orimligt hög eller att det finns andra särskilda omständigheter och skäl som inte har beaktats i utformningen av redovisningsbestämmelserna men som ändå vid en noggrann prövning talar för samlad redovisning i dessa fall.

Utredningens förslag avseende samlad redovisning av ledningar med regionnätstfunktion innebär att en ledning inom ett område med nätkoncession för område, efter ansökan från koncessionshavaren och beslut av nätmyndigheten, ska kunna ingå i redovisningen av regionnätstverksamheten. Syftet med förslaget är att möjliggöra att ledningar som utgör en funktionell enhet för regionnätstverksamhet, men som omfattas av nätkoncession för område, ska kunna redovisas sammantaget så att redovisningen kommer att utgöra underlag för en enhetlig nättarriff på regionnätstnivå.

Nätmyndigheten kan besluta om sådan redovisning om den nya redovisningsenheten utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet som baseras på de berörda anläggningarnas funktion som regionnät i elnätet, snarare än vilken koncession som har meddelats för de aktuella ledningarna. Ledningarna ska i dessa fall ha regionnätstfunktion vilket innebär att ledningarna har som funktion att överföra el från stamnätet till lokalnätet och större industrikunder. Spänningsnivån begränsas därför till ledningar med en spänningsnivå understigande 220 kV.

Vid beslutet bör nätmyndigheten beakta risken för att en del av de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamhet i området överförs på kunder i andra koncessionsområden via regionnätstarrifferna.

En konsekvens av en samlad redovisning enligt förslagen ovan innebär att förutsättningarna för utformningen av anslutna inmatningskunders nättarriffer kan ändras. Detta beror på att elnäts-

företaget, i enlighet med ellagens regler, får utforma avståndsberoende nättariffer för inmatningspunkter som är anslutna till en ledning med nätkoncession för linje. Detta är dock inte möjligt om inmatningspunkten är ansluten till ledning som omfattas av nätkoncession för område.

Vår bedömning är att de effekter på elnätsföretagens utformning av nättarifferna för inmatningskunder som förslagen medför är rimliga i förhållande till ellagens grundläggande principer. Bestämmelsen att nättariffen för en inmatningspunkt till en ledning som omfattas av linjekoncession ska kunna variera med hänsyn till var anslutningspunkten är belägen är tydligt uttryckt i lagen och motiverad i förarbetena. De inmatningspunkter som kan komma att beröras av förändrade förutsättningar för nättariffernas utformning är dessutom relativt begränsade till antal och omfattning. Utredningen bedömer att konsekvenserna över huvud taget uppkommer i mycket få fall.

Någon ändring av reglerna om nättariffernas utformning krävs därför inte i denna del.

4.6.5 Tidpunkt för tillämpning av enhetlig nättariff

Förslag: Om samlad redovisning sker ska en enhetlig nättariff som huvudregel tillämpas direkt. Nätmyndigheten ska, på eget initiativ eller efter nätkoncessionshavarens ansökan, kunna besluta att en enhetlig nättariff tillämpas från en annan tidpunkt, dock senast fem år från beslutet om samlad redovisning.

I nätmyndighetens beslut, eller ändring av sådant beslut, om samlad redovisning av flera områden med nätkoncession för område ska anges när den samlade redovisningen ska påbörjas eller upphöra. En enhetlig nättariff tillämpas, enligt 3 kap. 3 § fjärde stycket ellagen, från den tidpunkt som nätmyndigheten bestämmer, i de områden som omfattas av den samlade redovisningen, dock senast fem år från beslutet.

Vid samlad redovisning, enligt 11 § redovisningsförordningen, av nätkoncession för område tillsammans med nätkoncession för linje ska en enhetlig nättariff för området tillämpas direkt.

Skillnaden mellan tidpunkten för tillämpningen av den enhetliga nättariffen kan delvis förklaras med att i de fall flera nätkoncessioner

för områden redovisas samlat påverkas i princip samtliga anslutna kunder i de berörda områdena. Förändringen av nättarifferna för dessa kunder kan också vara påtaglig. Samlad redovisning av flera nätkoncessioner för område sker dessutom i de flesta fall efter beslut av nätmyndigheten utan föregående ansökan av nätkoncessionshavaren.

Vid samlad redovisning enligt 11 § redovisningsförordningen innebär den enhetliga nättariffen i allmänhet inte lika stora förändringar för de anslutna kunderna i området. Det gäller ju normalt att en tillkommande ledning redovisas samlat med områdets nät. Den eventuella omfördelningen av kostnaderna sker inom området med lokalnätetsfunktion, inklusive ledningen med nätkoncession för linje. Vi har inte funnit anledning att göra en annan bedömning vad gäller förslagen om samlad redovisning efter nätmyndighetens beslut som redovisats ovan.

Mot denna bakgrund anser utredningen att vid samlad redovisning enligt förslaget om en utökning av den nuvarande 11 § redovisningsförordningen, liksom vid redovisning efter beslutsförfarande vid nätmyndigheten enligt vårt förslag, ska den enhetliga nättariffen som huvudregel börja tillämpas direkt.

Utredningen anser emellertid att en möjlighet till undantag från denna huvudregel kan vara motiverad i de fall samlad redovisning sker efter beslut av nätmyndigheten. Dessa undantag aktualiseras framför allt i de fall den samlade redovisningen riskerar att få sådana konsekvenser, t.ex. i form av förändringar av nättarifferna, att konsekvenserna kan behöva hanteras under en övergångsperiod. En direkt övergång till tillämpning av en enhetlig nättariff medför för- och nackdelar för både anslutna kunder och nätkoncessionshavaren. Därför bör nätkoncessionshavaren i ansökan till nätmyndigheten kunna ansöka om att tidpunkten för en enhetlig tillämpning av nättariffen ska senareläggas. Likaså ska nätmyndigheten kunna besluta att senarelägga tidpunkten för tillämpningen av den enhetliga nättariffen även om inte nätkoncessionshavaren har begärt det i sin ansökan.

Tidpunkten för tillämpningen av den enhetliga nättariffen bör åtminstone inte läggas senare än fem år från nätmyndighetens beslut.

Bestämmelsen om tidpunkten för den enhetliga nättariffens tillämpning liksom undantaget bör införas i ellagen.

4.6.6 Övriga förslag om ändring av redovisningsbestämmelserna

Förslag: Ellagen kompletteras med bestämmelser som innebär att i det fall en nätkoncession för område och enstaka nätkoncessioner för linje redovisas samlat ska dessa nätkoncessioner vid skälighetsbedömningen anses utgöra ett område.

Om nätkoncessioner för linje och enstaka ledningar inom området som omfattas av nätkoncession för område redovisas samlat ska ledningarna vid skälighetsbedömningen anses utgöra en enhet och behandlas som regionledningar.

Utredningen anser att redovisningens påverkan på skälighetsbedömningen av nättarifferna bör framgå av ellagen. Vårt förslag om att flytta bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen till ellagen är en del i detta syfte.

Vid samlad redovisning av flera nätkoncessioner för område ska dessa vid skälighetsbedömningen anses utgöra ett område. Detta framgår av ellagens nuvarande lydelse. Utredningen anser att en motsvarande bestämmelse bör införas i ellagen, avseende samlad redovisning av nätkoncession för område och linje, med innebörden att om samlad redovisning sker av nätkoncession för område tillsammans med enstaka nätkoncessioner för linje ska de berörda nätkoncessionerna anses utgöra ett område.

Om nätkoncessioner för linje och enstaka ledningar inom området som omfattas av nätkoncession för område redovisas samlat ska ledningarna vid skälighetsbedömningen anses utgöra en enhet och behandlas som regionledningar. Med detta avses att de enstaka ledningarna i området som redovisas tillsammans med regionledningarna ska vara en del av regionnätets verksamheten, dvs. ha en regionnätetsfunktion. Av utredningens förslag i avsnitt 4.6.4 framgår att ledningarna ska utgöra en organisatorisk och teknisk sammanhållen enhet baserad på de aktuella ledningarnas regionnätetsfunktion. Redovisningen ska också komma att utgöra underlag för en enhetlig nättariff på regionnätetsnivå.

Förslaget ska således gälla dels för sådan redovisning som i dag ska ske enligt den nuvarande 11 § redovisningsförordningen, dels för sådan redovisning som utredningen föreslår genom den utökade omfattningen bestämmelsen, dels vid samlad redovisning efter nätmyndighetens beslut.

Samlad redovisning enligt utredningens förslag ovan i avsnitten 4.6.3 och 4.6.4, kan innebära att underlaget för den fastställda intäktsramen, enligt 5 kap. i författningsförslaget till prop. 2008/09:141, ändras. Utredningen konstaterar att regler om omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden framgår av författningsförslaget 5 kap. 10 och 11 §§ ellagen.

5 Omprövning av nätkoncession

5.1 Inledning

Energinätsutredningen ska analysera om tillstånden för nätkoncession kan förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade och, om så bedöms vara lämpligt, lämna förslag till förändringar av lagstiftning och regelverk i övrigt.

I våra direktiv hänvisas till den utredning som senast utredde frågan, Ellagstiftningsutredningen. Denna föreslog inte några förändringar då man ansåg att införandet av nätkoncessioner beviljade tills vidare skulle leda till att nätkoncessionshavarens ställning i förhållande till allmänna intressen kraftigt skulle förstärkas.

I direktiven framhålls att efter Ellagstiftningsutredningens ställningstagande och den nya ellagens tillkomst har en rad åtgärder vidtagits som innebär en förbättrad insyn i hur nätföretagen bedriver sin verksamhet. Genom införandet av lagen (2004:875) om särskild förvaltning av elektriska anläggningar finns bättre möjligheter för nätmyndigheten att ingripa mot en nätkoncessionshavare som missköter sitt uppdrag. Vidare har en särskild reglering tillkommit om informationskrav avseende leveranssäkerheten.

5.2 Historisk bakgrund

Här lämnas en kortfattad historisk genomgång av tidigare utredningar och bestämmelser avseende omprövning av koncessioner med tyngdpunkt på Ellagstiftningsutredningens förslag.

Tidsbegränsade koncessioner avseende ledningar för el har historiskt sett varit reglerat från det att lagstiftning för elektriska anläggningar infördes i Sverige. I lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (1902 års ellag) föreskrevs att tillstånd avseende elektriska ledningar medgavs som högst i fyrtio år.

Frågan om koncessionstidens längd och att eventuellt införa nätkoncessioner som gäller tills vidare har utretts ett antal gånger efter ellagens införande, men något förslag om att införa nätkoncessioner som gäller tills vidare har aldrig föreslagits. År 1938 skedde dock en ändring i 1902 års ellag som innebar att om särskilda skäl förelåg kunde koncessionstiden beslutas till högst 60 år i stället för till normalt 40 år.

År 1992 tillsatte regeringen Ellagstiftningsutredningen som bland annat på nytt skulle utreda frågan om nätkoncessioner skulle medges tills vidare med en omprövningsmöjlighet.

Ellagstiftningsutredningen föreslog i delbetänkandet *Elkonkurrens med nätmonopol* (SOU 1993:68) att möjligheten att bevilja en koncession på över fyrtio och högst sextio år skulle tas bort. Vidare föreslog utredningen att begreppen områdeskoncession och linjekoncession skulle ändras till begreppen nätkoncession för område respektive nätkoncession för linje. Regeringens förslag i proposition *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162) överensstämde i dessa delar med utredningens. Förslagen antogs av riksdagen och fr.o.m. den 1 januari 1996 upphörde sextioårsregeln att gälla.

I Ellagstiftningsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:108, *Ny ellag*) återkom utredningen i frågan om koncessionstidens längd och ett eventuellt system med koncessioner som gäller tills vidare.

Avseende nätkoncessioner för område utgick utredningen från att en tidsgräns måste finnas för dessa koncessioner (SOU 1995:108 s. 99). Det fanns enligt utredningen ett behov av tätare omprövning av nätkoncessioner för område och tjugofem år var därför en väl avvägd koncessionstid.

Vad gällde nätkoncessioner för linje diskuterade Ellagstiftningsutredningen, som ett alternativ till gällande lagstiftning, en modell med koncession gällande tills vidare, men med en möjlighet till omprövning om väsentligt ändrade förhållanden påkallar det. Om en förnyad nätkoncession då skulle ges efter omprövning, endast under förutsättningen att ledningen flyttas helt eller delvis, skulle den som har nytta av flyttningen stå för kostnaderna (SOU 1995:108 s. 99 f.).

Bland de nackdelar som modellen ansågs inrymma framhölls att det skulle bli svårt att beakta samhällsutvecklingen i ett längre tidsperspektiv, om tidsgränsen slopades. Ett slopande av tidsgränsen skulle vidare kunna få konsekvenser som är svåra att överblicka

mot bakgrund av övervägandena om den framtida energipolitikens utformning och energisystemets omställning (SOU 1995:108 s. 100 f.).

Utredningens slutsats var därför att ett system med tidsbegränsade koncessioner måste anses som nödvändigt för att den övriga samhällsutvecklingen ska kunna beaktas i tillräcklig utsträckning. En lång koncessionstid innebar en lämplig avvägning mot nätägarens intressen. Utredningen föreslog därför att koncessionstidens längd även fortsättningsvis skulle vara fyrtio år men med en möjlighet till en kortare tid om nätkoncessionshavaren begär det eller om särskilda skäl föreligger (SOU 1995:108 s. 101 f.).

Ellagstiftningsutredningen föreslog att ett något förenklat förfarande skulle tillämpas vid prövning av en förlängning av nätkoncession för linje. Om förlängningen avsåg en linje med i huvudsak oförändrad sträckning skulle naturresurslagen inte tillämpas vid handläggningen och därmed skulle nätkoncessionshavaren inte behöva ta fram en ny miljökonsekvensbeskrivning. Vidare föreslogs att ett mindre antal intressenter skulle ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om förlängning av nätkoncession för linje med i huvudsak oförändrad sträckning.

I den följande propositionen *Ny ellag* (prop. 1996/97:136) föreslog dock regeringen att naturresurslagens bestämmelser alltid ska tillämpas vid prövning av en förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession för linje, oavsett om en ändrad sträckning övervägs eller inte.

Vidare föreslogs i propositionen bland annat att Ellagstiftningsutredningens övriga ovan nämnda föreslagna ändringar avseende nätkoncessioner skulle införas, vilket även skedde. Den nya ellagen (1997:857) trädde i kraft den 1 januari 1998.

5.3 Nuvarande lagstiftning avseende nätkoncessioner m.m.

Enligt gällande lag ska vid det första ansökningstillfället en nätkoncession för linje meddelas för fyrtio år och en nätkoncession för område för tjugofem år (2 kap. 13 § ellagen). Nätkoncessionens giltighet får därefter, efter ansökan av nätkoncessionshavaren, förlängas med fyrtio år i taget respektive tjugofem år i taget (2 kap. 14 §). Om särskilda skäl föreligger eller om sökande begär det kan nätmyndigheten besluta om en kortare tid.

Ansökan om förlängning av giltighetstiden ska göras senast två år före koncessionstidens utgång. Nätkoncessionen gäller till dess att ansökningsprocessen har avslutats slutligt enligt 2 kap. 14 § tredje stycket ellagen. I ett ärende som avser förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession ska samma regler tillämpas som vid en ansökan om en ny nätkoncession, undantaget 2 kap. 11 § ellagen enligt vilken en nätkoncessions giltighet får göras beroende av att nätkoncessionshavaren ställer ekonomisk säkerhet (se 2 kap. 14 andra stycket).

Som huvudregel kan nätmyndigheten inte ompröva och återkalla en nätkoncession efter det att koncessionen beviljas enligt ellagen. Förutom de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om när ett gynnande beslut kan återkallas (se nedan) finns det dock viss specialreglering enligt vilken myndigheten kan återkalla en beviljad nätkoncession.

Nätmyndigheten kan återkalla en nätkoncession dels om en ledning eller ledningsnät inte längre behövs för en säker elförsörjning, dels om staten, med stöd av 1 kap. 5 § lagen om särskild förvaltning av elektriska anläggningar (2004:875), löser in den eller de ledningar som avses med nätkoncessionen (2 kap. 18 § ellagen). Vidare är innehavaren av en elektrisk ledning i vissa fall skyldig att flytta ledningar vid ändring av en trafikled (2 kap. 22–25 §§ ellagen). Dessa regler innebär att när det gäller en ledning som innehas med nätkoncession för linje måste den tidigare nätkoncessionen delvis, eller i undantagsfall helt, återkallas. Nätkoncessionshavaren får ansöka om ändring av nätkoncession för den sträckan som berörs av flytten, eller i undantagsfall ansöka om ny nätkoncession. Om en kortare geografisk flyttning kan ske inom ramen för ledningssträckningen i det ursprungliga beslutet om nätkoncession krävs dock inte en ansökan om ändring av nätkoncessionen.

Slutligen får en nätkoncession för linje inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras (2 kap. 8 § ellagen).

Enligt 3 kap. 9 c § ellagen ska den som bedriver nätverksamhet med stöd av nätkoncession för linje med en spänning som understiger 220 kV eller nätkoncession för område årligen upprätta dels en *risk- och sårbarhetsanalys* avseende leveranssäkerheten i elnätet, dels en *åtgärdsplan* som visar hur leveranssäkerheten i det egna elnätet ska förbättras.

Syftet med att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys är att nät företaget med stöd av analysen på ett effektivt sätt ska identifiera

de brister som finns i leveranssäkerheten. Nätföretaget ska därefter utarbeta en åtgärdsplan som redovisar vilka åtgärder som behövs för att förbättra leverans kvaliteten.

I *elförordningen* (1994:1250) regleras bl.a. vad en ansökan om nätkoncession för linje eller område ska innehålla (5–7 §§ elförordningen). Vidare regleras där vilka intressenter som nätmyndigheten ska inhämta yttrande från (8 §). Nätmyndigheten har i det enskilda fallet möjlighet att meddela undantag från bestämmelserna i 5–7 §§, dvs. en ansökan om nätkoncession behöver inte innehålla alla de uppgifter som uppräknas i bestämmelserna, samt även en möjlighet att infodra ytterligare uppgifter som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Den 1 januari 2005 trädde *lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar* i kraft. Lagens syfte är att om en nätkoncessionshavare i väsentlig mån inte fullgör sina skyldigheter enligt ellagen, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av ellagen, eller enligt villkor i nätkoncessionen ska nätkoncessionshavarens anläggning ställas under särskild förvaltning eller tvångsinlösas.

Det finns enligt lagen två typer av särskild förvaltning, förvaltningsföreläggande och tvångsförvaltning. I det första fallet föreläggs nätkoncessionshavaren att genom ett förvaltningsavtal överlämna förvaltningen, helt eller delvis, till en särskild förvaltare. Vid den andra typen av särskild förvaltning beslutar länsrätten att ställa anläggningen under förvaltning av en särskild förvaltare.

Om en tillfredsställande förvaltning av en anläggning sannolikt inte kan åstadkommas genom tvångsförvaltning eller om en tillfredsställande förvaltning inte kommer att bestå efter utgången av tiden för en tvångsförvaltning får staten, efter ansökan av nätmyndigheten, lösa in anläggningen från ägaren. Nätmyndigheten ska då återkalla nätkoncessionen.

5.4 Gynnande beslut vinner negativ rättskraft

Inom förvaltningsrätten tillämpas en princip om att ett gynnande beslut vinner negativ rättskraft. Med negativ rättskraft menas att den fråga som avgjorts genom beslutet inte får tas upp till ny prövning. Ett exempel på beslut som vinner negativ rättskraft är ett beslut om att bevilja nätkoncession.

Det finns dock tre väsentliga undantag som har utarbetats genom praxis inom förvaltningsprocessrätten. De är följande:

- a. Ett gynnade beslut vinner inte negativ rättskraft om det finns ett återkallelseförbehåll. Ett återkallelseförbehåll kan finnas i själva beslutet eller i den författning enligt vilken beslutet meddelas.
- b. Ett gynnade beslut kan återkallas om det är påtvingat av tvingande säkerhetsskäl.
- c. Ett gynnade beslut vinner inte negativ rättskraft om den sökande genom att ha lämnat felaktiga uppgifter har vilselett den beslutade myndigheten så att ett oriktigt gynnande beslut meddelats.

I rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 har Regeringsrätten även öppnat en möjlighet för ytterligare ett undantag från att gynnande beslut vinner negativ rättskraft. Enligt Regeringsrätten kan det finnas en möjlighet att återkalla ett gynnande beslut angående fortlöpande socialt bistånd om förutsättningarna för beslutet i någon form skulle förändras radikalt.

5.5 Tillståndsprövning m.m. enligt annan lagstiftning

I detta avsnitt redovisas reglering enligt annan lagstiftning som rör prövning av verksamhet som kräver tillstånd av en myndighet.

Enligt *ledningsrättslagen* (1973:1144) kan den som för ledning eller annan anordning vill utnyttja utrymme inom fastighet, få rätt därtill med ledningsrätt (1 §). Lagen gäller bl.a. för elektriska ledningar för vilken koncession fodras (2 § 2).

Det är lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet) som meddelar ledningsbeslut. Sakägare som får upplåta mark för en ledning har

rätt till ersättning för upplåtelsen. Beslut om ledningsrätt gäller tills vidare.

Om det, sedan en ledningsrättsfråga har avgjorts slutligt, inträder ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan eller om det har framkommit ett klart behov av omprövning, kan frågan prövas vid en ny förrättning hos Lantmäteriet. Därvid kan ledningsrätt ändras, upphävas och, om det sker med anledning av upphävandet, upplåtas. Ledningsrättshavaren är berättigad till ersättning för skada som åsamkats på grund av ett sådant beslut. Kostnaderna för detta fördelas mellan övriga sakägare med hänsyn främst till den nytta varje sakägare har av åtgärden.

I *miljöbalken*, regleras bl.a. frågor om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet (9 kap, miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I 9 kap. 6 § miljöbalken ges regeringen rätt, för viss uppräknad verksamhet, att föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts bedriva sådan verksamhet. Av 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, och i bilagan till förordningen, framgår vilka verksamheter eller åtgärder det är förbjudet att bedriva eller göra utan tillstånd.

Av 9 kap. 8 § första stycket miljöbalken framgår att ansökan om tillstånd för miljöfarligt verksamhet prövas av miljödomstol. Enligt andra stycket samma lagrum får regeringen föreskriva att ansökan om tillstånd för visst slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. I 6–7 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, och i bilagan till förordningen, framgår vilka tillståndsfrågor som prövas av länsstyrelsen.

Enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Enligt 24 kap. 2 § miljöbalken förfaller tillstånd om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdom eller tillståndsbeslut i fråga om tid inom vilket arbetena ska vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning ska ha skett. Om det finns särskilda skäl kan dock tiden förlängas.

Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken kan en tillståndsmyndighet under vissa uppräknade förutsättningar återkalla ett tillstånd om miljöfarlig verksamhet och förbjuda fortsatt verksamhet.

Tillståndsmyndigheten kan även ompröva de villkor som meddelades i samband med tillståndet (24 kap. 5 § miljöbalken).

Myndigheten kan ändra, upphäva eller meddela nya villkor för tillståndet. Skälen för att ompröva villkoren är delvis de samma som för att återkalla ett tillstånd. Myndigheten har dock även en generell möjlighet att ompröva villkor i ett tillstånd när tio år har gått sedan tillståndsbeslutet vann laga kraft.

Ansökan om prövning som avses i bl.a. 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än domstol eller kommun, får frågan tas upp utan någon särskild framställning. Undantagsvis kan även en kommun göra en ansökan om prövning.

Vid byggandet av allmän väg gäller följande enligt *väglagen* (1971:948).

Den som planerar att bygga en väg ska genomföra en förstudie. I förstudien ska förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Den ska även ange om en vägutredning behövs innan en arbetsplan upprättas. I arbetsplanen ska anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen ska även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Arbetsplanen fastställs av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen.

Beslutet om fastställelse av arbetsplanen gäller tills vidare. Väghallaren tilldelas vägrätt när planen fastställs. Vägrätten innefattar en rätt för väghallaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för vägen, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. En väg får dras in om den efter tillkomsten av en ny väg eller av något annat skäl inte längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden (25 §).

Reglering avseende byggande av järnvägsledningar, *lagen* (1995:1649) om byggande av järnväg, är i stora delar överstämmande med regleringen i väglagen.

5.6 Överväganden och förslag avseende nätkoncessioner för område

Förslag: En nätkoncession för område ska gälla tills vidare.

5.6.1 Utredningens överväganden

Som redovisats ovan ska nätkoncession för område enligt nuvarande reglering normalt meddelas en sökande för tjugofem år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får en kortare tid bestämmas. Vid en prövning av en ansökan om förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession ska samma bestämmelser tillämpas som vid den första prövningen, undantaget 2 kap. 11 a § ellagen.

Frågan om att införa bestämmelser om nätkoncession för område som gäller tills vidare har egentligen inte granskats tidigare. Ellagstiftningsutredningen utgick i sin analys av nätkoncessioner gällande tills vidare helt enkelt från att en tidsgräns måste finnas för nätkoncessioner för område (SOU 1995:108 s. 99 ff.). Ett system med tidsbegränsade koncessioner måste enligt Ellagstiftningsutredningen anses som nödvändigt för att den övriga samhällsutvecklingen ska kunna beaktas i tillräcklig utsträckning.

Vidare ansåg Ellagstiftningsutredningen att det finns ett behov av tätare omprövningar av en nätkoncession för område än en nätkoncession för linje. Den då förestående elmarknadsreformen förutsatte enligt Ellagstiftningsutredningen fortsatta krav på strukturförändringar bland nätföretagen, så att företagen optimalt kan täcka både tätorts- och glesbygdsområden.

Efter Ellagstiftningsutredningens behandling av frågan har ny lagstiftning tillkommit som ger nätmyndigheten ytterligare verktyg för att bedriva effektiv tillsyn av att nätkoncessionshavarna uppfyller sina åtagande och möjlighet att med tvångsmedel ingripa mot en nätkoncessionshavare som missköter sitt åliggande. Vidare har det tillkommit särskild reglering om rapporteringskrav avseende leveranssäkerhet, vilket ger nätmyndigheten ett bra underlag för att följa upp att nätkoncessionshavaren har en fullgod leveranssäkerhet i ledningsnätet.

Syftet med nätkoncession för område är att nätkoncessionshavaren ska betjäna kunderna inom koncessionsområdet. Nätkon-

cessionshavaren har ensamrätt att inom området dra elledningar upp till en viss spänningsnivå, och behöver inte något tillstånd enligt ellagen för att dra en viss ledning. Andra lagar och förordningar, t.ex. miljöbalken, ledningsrättslagen och starkströmsförordningen (2009:22), kan dock nätkoncessionshavaren vara skyldig att följa.

Enligt vår mening har det allmänna inte i någon större utsträckning sökt att utforma energipolitiken, energisystemets omställning eller övrig samhällsutveckling genom att utnyttja omprövningsinstitutet i ellagen. Tvärtom har samhällsutvecklingen inneburit att utbyggnad av elledningar genom nätkoncession för område skett i oförminskad omfattning utan att någon ny reglering införts. Vid omprövning av nätkoncession för område har nätmyndigheten i allmänhet meddelat förnyad nätkoncession utan att prövningen i sak ha gett upphov till svårare överväganden.

Om det kan anses finnas behov av stora strukturella förändringar av distributionsnätet för el av skäl som har att göra med energipolitikens utformning eller energisystemets omställning, torde det vara ineffektivt att utnyttja omprövningsinstitutet.

Till detta ska läggas att de angivna strukturella skälen inte har samma tyngd för områdeskoncessioner som för linjekoncessioner, eftersom det allmänna inte har något direkt inflytande genom koncessionsinstitutet över hur nätkoncessionshavaren drar ledningarna inom koncessionsområdet.

Vad gäller frågan om fortsatta krav på strukturförändringar bland nätföretagen, så att företagen optimalt kan täcka både tätorts- och glesbygdsområden, är det en fråga som marknaden själv har löst genom försäljning och i vissa fall sammanslagningar av koncessionsområden, sedan den nya ellagen infördes. Omprövningsinstitutet måste anses ha haft ringa betydelse för denna utveckling.

I dag finns ca 325 beviljade nätkoncessioner för område. Förfarandet vid omprövning är i princip detsamma som vid handläggningen av en ansökan om ny nätkoncession. Detta innebär att en ansökan om förlängd giltighetstid för nätkoncession för område medför en väsentlig administrativ arbetsbörda för nätkoncessionshavaren. Den innebär också en stor arbetsbelastning främst för de remissinstanser som företräder det allmännas intressen, dvs. berörda länsstyrelser och kommuner samt Försvarsmakten, som har att yttra sig över ansökningen.

Det finns även från regeringens sida en önskan att minska den administrativa bördan för Sveriges företag, där så är möjligt.

Generellt kan sägas att nätmyndigheten i allmänhet har kunnat meddela förnyad nätkoncession utan att prövningen i sak ha gett upphov till svårare överväganden.

Vi föreslår därför, mot bakgrund av ovan redovisade skäl, att bestämmelsen om att nätkoncession för område ska meddelas för viss tid tas bort och ersättas med en reglering innebärande att nätkoncession för område ska gälla tills vidare.

5.6.2 Omprövningsmöjlighet avseende nätkoncession för område

Med nuvarande lagstiftning har inte nätmyndigheten någon möjlighet att direkt återkalla en beviljad nätkoncession för område enligt ellagen. En återkallelse kan dock ske enligt 2 kap. 18 § första stycket 2 ellagen om staten med stöd av 1 kap. 5 § lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar har löst in de anläggningar som avses med en nätkoncession, dvs. det är frågan om ett beslut som sker utan egentlig prövning i sak.

Frågan är därför om vårt förslag att nätkoncession för område ska gälla tills vidare bör kompletteras med ett förslag som innebär att nätmyndigheten ska ha möjlighet att under vissa omständigheter ompröva en beviljad nätkoncession för område.

En beviljad nätkoncession för område innebär att nätkoncessionshavaren har rätt att inom området, och upp till högsta tillåtna spänningsnivå, utan särskild prövning enligt ellagen uppföra ledningar och andra anläggningar, som ingår i det lokala överföringsnätet. Nätmyndigheten kan således inte i ett beslut om nätkoncession för område besluta om vilken ledningssträcka ledningar inom ett koncessionsområde ska ha. En omprövningsmöjlighet kan därför inte införas för att möjliggöra beslut om ändrad dragning av vissa ledningar.

En omprövningsmöjlighet skulle dock kunna motiveras av att en nätkoncessionshavare skulle kunna försumma att fullgöra sina åtaganden som koncessionshavare. Som redovisas ovan har dock regleringen inom detta område kompletterats med regler i ellagen om nätkoncessionshavarens informationskrav avseende leveranssäkerhet och med lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar. Nätmyndigheten har dessutom sedan tidigare vidsträckta möjligheter att bedriva tillsyn av nätkoncessionshavarna,

t.ex. genom att en koncessionshavare ska inge årsrapport, genom tillsynen av nättariffer m.m.

En nätkoncession för område avser i de allra flesta fall ett mycket stort antal ledningar och anslutningar inom koncessionsområdet. Ledningarna och andra anläggningsdelar, t.ex. transformatorstationer, ägs eller disponeras av nätkoncessionshavaren. Ett återkallande av en nätkoncession för område som gäller tills vidare enligt ellagen skulle, med den övriga reglering som förekommer i ellagen i dag, innebära att komplicerade praktiska problem kan uppstå.

Om nätmyndigheten exempelvis skulle återkalla en nätkoncession för område och tilldela en annan nätkoncessionshavare koncessionen skulle följande problem kunna uppstå. Om de två nätkoncessionshavarna inte skulle komma överens om en försäljning av anläggningarna skulle den nya nätkoncessionshavaren vara tvingad att bygga upp ett helt nytt nät. Den tidigare nätkoncessionshavaren skulle kunna bli skyldig att ta bort ledningarna, med tillhörande anläggningar enligt 2 kap. 19 § ellagen. Detta skulle innebära att befintlig infrastruktur går till spillo och att berörda elkunder under en lång tid skulle bli utan el till dess att ett nytt nät är uppfört inom området.

Det finns dock redan i dag en möjlighet i ellagen att återkalla en nätkoncession, både avseende linje och område, i förtid sedan anläggningarna som hör samman med nätkoncessionen har tvångsinlösts av staten enligt lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar. Förförandet sker på så sätt att beslut om tvångsinlösen sker av fastighetsdomstol efter ansökan av nätmyndigheten. Efter det att anläggningarna är inlösta ska nätmyndigheten besluta om att återkalla nätkoncessionen och bevilja nätkoncessionen för en ny nätkoncessionshavare.

Energinätsutredningen anser att den nuvarande regleringen i ellagen och i lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar i tillräcklig utsträckning medger möjlighet till omprövning när en reglering tillämpas där nätkoncession för område gäller tills vidare. Vi bedömer därför att någon ny lagstiftning, med en omprövningsmöjlighet för nätmyndigheten, inte behöver införas med anledning av att nätkoncession för område förslås gälla tills vidare.

5.6.3 Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet av enskilda villkor

Vad gäller frågan om att ompröva enskilda villkor, dvs. villkor som meddelas med stöd 2 kap. 11 och 11 a §§ ellagen, i en beviljad nätkoncession för område som gäller tills vidare, gör Energinätsutredningen följande överväganden.

Vi föreslår, som redovisats ovan, att nätkoncessioner för område fortsättningsvis ska gälla tills vidare. dvs. någon regelbunden omprövning kommer inte att ske av nätkoncessioner. Detta innebär att om en nätkoncessionshavare har en önskan om att få ett villkor omprövat, skulle nätkoncessionshavaren, om frågan inte skulle regleras särskilt, vara tvungen att göra en ny ansökan om nätkoncession.

Vi anser att det i stället bör införas ett förenklat förfarande för nätkoncessionshavaren att begära omprövning av villkor och föreslår därför att nätkoncessionshavaren ska kunna begära omprövning av villkor utan att behöva ansöka om en ny nätkoncession för område.

Nätkoncessionshavaren ska därför kunna ansöka hos nätmyndigheten om ändringar eller borttagande av villkor. Vid en sådan ansökan får nätmyndigheten från fall till fall bedöma vilken utredning och handläggning som krävs för varje enskilt ärende samt vilka intressenter som ska ges möjlighet att yttra sig i ärendet. Dock ska alltid de intressenter som direkt berörs av det villkor som är under omprövning ges möjlighet att yttra sig i ärendet. Om nätmyndigheten beslutar om att ändra eller ta bort ett villkor innebär det endast att villkoret ändras eller tas bort men beslutet i övrigt påverkas inte av denna ändring eller borttagande.

5.6.4 Nätkoncession för produktionsområde

Vi har i delbetänkandet *Nya nät för förnybar el* (SOU 2009:2) föreslagit att det införs en ny typ av nätkoncession, nätkoncession för produktionsområde. Vad gäller nätkoncession för produktionsområde anser vi att även dessa nätkoncessioner ska gälla tills vidare i enlighet med vad som ovan uttalas avseende nätkoncession för område. Eftersom vårt förslag om nätkoncession för produktionsområde i dag inte finns i ellagen lämnar vi inte här något författningsförslag som avser produktionsområden.

5.7 Överväganden och förslag avseende nätkoncession för linje

Förslag: En nätkoncession för linje ska gälla tills vidare.

Under fyrtio år efter en koncessionsprövning är nätmyndighetens möjligheter till omprövning begränsade i enlighet med de gällande regler som i dag ger möjlighet att ompröva en nätkoncession för linje under giltighetstiden.

Nätkoncessionshavaren, berörd kommun eller berörd länsstyrelse kan efter det att fyrtio år förflutit sedan nätkoncession för linje meddelades begära omprövning av nätkoncessionen. Denna prövning ska ske i två led där nätmyndigheten i ett första led ska fatta ett beslut om att inleda ett förfarande om att ompröva nätkoncessionen. Grunder för att inleda omprövning ska vara företagsekonomiska skäl för nätkoncessionshavaren, samhällsekonomiska skäl eller skäl enligt 2–4 kap. miljöbalken.

Om nätmyndigheten beslutar att inleda ett förfarande med omprövning ska nätmyndigheten i det andra ledet göra en prövning i sak av nätkoncessionen. I denna prövning ska nätmyndigheten, förutom de skäl som tillämpas vid den inledande prövningen, även tillämpa 2 kap. 6–8 a, 10 och 11 §§ ellagen.

Nätmyndigheten ska även på eget initiativ kunna ompröva en nätkoncession för linje efter det att fyrtio år förflutit sedan nätkoncessionen för linje meddelades. Nätmyndigheten ska i dessa ärenden tillämpa samma bestämmelser som vid ett ansökningsförfarande.

Vid ett nytt beslut för den nätkoncession som omprövas kommer en ny fyrtioårsperiod att börja löpa från dagen för beslutet och under denna fyrtioårsperiod kan en omprövning endast ske enligt de begränsade bestämmelser som gällde under den första fyrtioårsperioden.

5.7.1 Utredningens överväganden

Enligt nuvarande reglering ska en nätkoncession för linje meddelas för en tid om fyrtio år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får en kortare tid bestämmas, se 2 kap. 13 § ellagen. Vid en prövning av en ansökan om förlängning av giltig-

hetstiden för en nätkoncession ska samma bestämmelser tillämpas som vid den första prövningen, undantaget 2 kap. 11 a § ellagen.

Som redovisas tidigare har lagstiftaren ansett att det funnits ett behov av att regelbundet kunna ompröva en beviljad nätkoncession för linje och att därmed inte införa en reglering med nätkoncessioner som gäller tills vidare. Ellagstiftningsutredningen menade att det framstod som svårt att skapa tillräckliga garantier för ett beaktande av samhällsutvecklingen i ett längre tidsperspektiv, om tidsgränsen slopades. Vidare ansåg utredningen att det även borde beaktas att det pågick överväganden om den framtida energipolitikens utformning och energisystemets omställning. Ellagstiftningsutredningen fastnade för att inte föreslå en lagändring därför att man ansåg att ett system med nätkoncessioner som gäller tills vidare skulle innebära att nätkoncessionshavarens ställning i förhållande till det allmänna intressen kraftigt förstärks och därmed torde det bli svårare att göra dessa allmänna intressen gällande.

Vi har emellertid inte funnit att det allmänna i någon större utsträckning har utformat energipolitiken, energisystemets omställning eller övrig samhällsutveckling genom att använda omprövningsinstitutet i ellagen. Vid omprövning av en nätkoncession för linje har nätmyndigheten i allmänhet meddelat förnyad nätkoncession för nätkoncessioner med en spänning som understiger 220 kV, utan att prövningen i sak ha gett upphov till svårare överväganden.¹

Om det kan anses finnas behov av stora strukturella förändringar av ledningsnäten för el av skäl som har att göra med energipolitikens utformning eller energisystemets omställning, torde det vara ineffektivt att utnyttja omprövningsinstitutet.

Med tiden har också ny lagstiftning tillkommit som ger nätmyndigheten ytterligare verktyg för att bedriva effektiv tillsyn över att nätkoncessionshavarna uppfyller sina åtaganden som koncessionshavare. I ellagen och i föreskrifter som har meddelas enligt denna lag, samt i lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, finns regler som tar sikte på hur nätkoncessionshavaren bedriver sin verksamhet som koncessionshavare. Det allmänna har därmed, i de flesta fall genom nätmyndigheten, goda

¹ Vad avser nätkoncessioner för linje med en spänning om minst 220 kV (stamnät) är det enligt Energimarknadsinspektionen främst frågan om dessa ledningars elektromagnetiska fält som innebär att prövningen i dessa ärenden är mer komplicerade än prövningen i övriga ärenden.

möjligheter att följa upp och agera om nätkoncessionshavaren missköter sin verksamhet.

Det finns även viss specialreglering där andra intressen har företräde framför nätkoncessionshavarens intresse. Enligt 2 kap. 22 § ellagen är t.ex. en nätkoncessionshavare för linje skyldig att flytta ledningar vid ändring av en befintlig trafikled.

I dag finns ca 2 500 beviljade nätkoncessioner för linje och förfarandet är detsamma vid ansökan om förlängning av en nätkoncession som vid handläggningen av en ansökan om ny nätkoncession. Detta innebär att ansökan om förlängd giltighetstid avseende en nätkoncession för linje är en väsentlig administrativ arbetsbörda för nätkoncessionshavaren. Det leder också till en stor arbetsbelastning för främst de remissinstanser som företräder det allmännas intressen, dvs. berörda länsstyrelser och kommuner samt Försvarmakten, som har att yttra sig över ansökan.

Det finns även från regeringens sida en önskan att där det är möjligt minska den administrativa bördan för Sveriges företag.

Allmänt kan sägas att Energimarknadsinspektionen regelmässigt meddelar förnyad nätkoncession för linje med spänning som understiger 220 kV utan att prövningen i sak ger upphov till svårare överväganden. Dessutom skapar gällande möjlighet till omprövning en viss otydlighet om hur bestående en beslutad nätkoncession för linje är, eftersom det endast i undantagsfall förekommer att inspektionen vid en prövning av nätkoncessioner med en spänning som understiger 220 kV ändrar en beviljad nätkoncession för linje. Denna praxis kan innebära att möjligheterna till reella förändringar av en ledningssträcka som omfattas av en nätkoncession för linje är mindre än de synes vara för den intressent som önskar en ändring av ledningssträckan.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser vi att de skäl som Ellagstiftningsutredningen hänvisade till i sitt slutbetänkande i dag inte kan anses tillräckliga för att avvisa en ändring av omprövningsinstitutet. Vidare menar vi att den under senare tid införda lagstiftningen för att förstärka tillsynen är ytterligare ett skäl till att en obligatorisk omprövning inte ska behöva ske efter fyrtio år. Slutligen är även möjligheten att minska nätföretagens och remissinstansers administrativa börda ett motiv för att en ändring ska ske av omprövningsinstitutet.

Det finns således enligt vår uppfattning goda skäl för att föreslå att även en meddelad nätkoncession för linje ska gälla tills vidare. Ett sådant förslag skulle dock kräva tydliga möjligheter att

ompröva en nätkoncession som meddelas. Det måste dock uppmärksammas att ett förfarande med större möjlighet till omprövning inte får bli ett kontraproduktivt system som leder till en större osäkerhet för alla parter, då en beviljad nätkoncession ska kunna ändras av ytterligare skäl än vad som gäller i dag en kort tid efter det att nätkoncessionen meddelades.

Nätkoncessionshavaren ska kunna förlita sig på att de investeringar som görs i den ledning som omfattas av nätkoncessionen ska kunna fullföljas utan att koncessionsbeslutet ändras inom en snar framtid. Nätkoncessionshavaren måste initialt göra betydande investeringar för att bygga och ta anläggningen i drift och bör därför kunna känna tillit till att beslutet om nätkoncession inte kan ändras under en längre tidsperiod, om inte klart övervägande skäl talar för en ändring.

Vi föreslår därför att följande ska gälla avseende nätkoncession för linje. Nätkoncessionen för linje ska som huvudregel gälla tills vidare. Nätmyndigheten har under en inledande fyrtioårsperiod endast möjlighet att ompröva nätkoncessionen enligt de regler som redan gäller i dag för att kunna ompröva en nätkoncession under löpande giltighetstid. När fyrtioårsperioden löpt ut utvidgas skälen för att ompröva och flera parter ska ha möjlighet att begära omprövning. Nedan utvecklas förslaget mera i detalj.

5.7.2 Nätkoncession för linje ska gälla tills vidare

Vi föreslår att en nätkoncession för linje med automatik ska gälla tills vidare, men att möjligheterna till omprövning av nätkoncessionen under dess första fyrtio år är begränsade på samma sätt som enligt dagens regler. Detta innebär att en nätkoncession för linje endast ändras eller återkallas efter tvångsinlösning enligt lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, enligt praxis om undantagen från att gynnande beslut vinner negativ rättskraft eller enligt vissa specialregler i ellagen, t.ex. 2 kap. 8 och 22 §§ ellagen.

Fyrtioårsperioden ska räknas från den dag som nätkoncessionen meddelades, oavsett om nätkoncessionen meddelades före eller efter ikraftträdandet av bestämmelsen om att nätkoncession för linje ska gälla tills vidare. Efter det att fyrtioårsperioden har löpt ut ska nätmyndigheten kunna ompröva en nätkoncession för linje efter en ansökan från nätkoncessionshavare, kommun eller länsstyrelse, eller på nätmyndighetens eget initiativ. Vid ansöknings-

förfarandet ska dock nätmyndigheten som ett första steg pröva om det föreligger ett behov av att inleda ett förfarande med omprövning av nätkoncessionen.

5.7.3 Nätmyndighetens inledande beslut vid omprövning

Nätmyndighetens första prövning blir således att efter ansökan pröva om ett förfarande om omprövning ska inledas. Motiv för att nätmyndigheten ska inleda ett förfarande med omprövning av en nätkoncession ska vara att det finns ett behov med beaktande av samhällsekonomiska skäl, företagsekonomiska skäl eller skäl enligt 2–4 kap. miljöbalken, dvs. miljö-, frilufts- eller kulturskäl, att inleda ett förfarande med omprövning.

Med företagsekonomiska skäl avses nätkoncessionshavarens behov att kunna trygga de nya investeringar som företaget utför på de anläggningar som hör till nätkoncessionen.

Med samhällsekonomiska skäl avses det allmännas behov av att flytta en ledning av det motivet att marken där ledningen är dragen behöver användas till ett mera angeläget ändamål ur samhällsynpunkt än det allmänna behovet av att ledningen har denna dragning för en funktionell och säker elförsörjning.

Det ska föreligga ett behov för att ett förfarande med omprövning ska inledas enligt något av de skäl som räknas upp ovan. När det gäller bedömningen om ett behov föreligger att inleda ett förfarande med omprövning, måste skälen för ett sådant behov få växa fram genom nätmyndighetens praxis. Nätmyndigheten bör dock alltid beakta att det är en administrativ börda främst för nätkoncessionshavaren att ta fram de uppgifter som krävs vid förfarandet avseende omprövning. Det krävs att det i ansökningar från nätkoncessionshavaren, kommunen eller länsstyrelsen finns ett underlag för att nätmyndigheten ska kunna besluta om att inleda ett förfarande med omprövning. Nätmyndigheten har vid denna första prövning endast att pröva om underlaget i ansökan är tillräckligt för att förutsättningar för inleda ett förfarande med omprövning av nätkoncessionen föreligger. Alltför stora krav kan inte ställas på det underlag som sökande ska ta fram men underlaget ska var konkret och tydligt för att en ansökan ska leda fram till att ett förfarande om att ompröva nätkoncessionen ska inledas.

Den första prövningen kan leda fram till att nätmyndigheten avslår ansökan av skälet att nätkoncessionshavarens, kommunens

eller länsstyrelsens underlag inte är tillräckligt för att förutsättningar kan anses föreligga att inleda en omprövning av nätkoncessionen. Ett beslut om att avslå en ansökan om omprövning får överklagas av sökande. Ett beslut om att inleda ett förfarande med omprövning ska inte kunna överklagas särskilt utan i stället kan ett överklagande ske av ett beslut i sak.

5.7.4 Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet

Vi anser även att nätkoncessionshavaren ska ha möjlighet att ansöka om omprövning av villkor eller av nätkoncessionen, utan att ledningssträckningen ska ändras, när fyrtio år har gått sedan nätkoncessionen meddelades. Ett möjligt skäl för en sådan ansökan skulle kunna vara att skydda planerade och/eller utförda investeringar i de anläggningar som omfattas av koncessionen.

Eftersom det blir frågan om ett ansökningsförfarande kommer nätkoncessionshavaren i dessa fall ha ett utredningsansvar och ska i sin ansökan visa att nätföretaget har och/eller kommer att investera i de aktuella anläggningarna. Bestämmelsen ska inte tillämpas på mindre ordinarie underhållsarbete som ingår i nätkoncessionshavarens skyldigheter som koncessionshavare att utföra.

Förfarandet vid nätmyndigheten vid en ansökan om omprövning har redovisats tidigare. Av redovisningen framgår att även andra skäl än företagsekonomiska kan vara skäl för nätmyndigheten att inleda ett förfarande med omprövning. Även om motivet till att vi föreslår att nätkoncessionshavaren ska ha möjlighet att begära omprövning främst är företagsekonomiska finns det inget som hindrar att nätkoncessionshavaren ansöker om omprövning enligt något av de andra kriterierna. Nätkoncessionshavaren har dock fortfarande att visa att skäl för omprövning föreligger.

5.7.5 Kommuns eller länsstyrelses omprövningsmöjlighet

Som framgår av ovan anser vi att det ska vara möjligt för en berörd kommun eller en berörd länsstyrelse att ansöka om omprövning av en nätkoncession för linje när fyrtio år har gått sedan nätkoncessionen meddelades.

Skälet till detta är bl.a. att det efter den första fyrtioårsperioden ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan föreligga ett behov att nyttja marken till annan verksamhet.

Enligt nuvarande reglering enligt ellagen får en nätkoncession för linje inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Dock krävs det för att en kommun ska kunna fastställa en ny detaljplan eller områdesbestämmelser, som avser mark där en ledning med nätkoncession för linje är belägen, ett medgivande från nätkoncessionshavaren för att fastställande ska kunna ske.

För att en kommun ska kunna få prövat om det föreligger ett behov att ur samhällssynpunkt kunna nyttja marken för mera angeläget ändamål anser vi därför att kommunen ska ha möjlighet att begära omprövning av nätkoncessionen när fyrtio år passerats sedan koncessionen meddelades.

På samma sätt ska en länsstyrelse ha möjlighet att få prövat om nätkoncessionen i stället bör ändras med beaktande av miljö-, frilufts- eller kulturintressen. Dessa frågor regleras i 2–4 kap. miljöbalken, som det hänvisas till i 2 kap. 8 a § ellagen.

Eftersom det blir frågan om ett ansökningsförfarande kommer en berörd kommun eller en berörd länsstyrelse att ha ett utredningsansvar och ska i sin ansökan visa att skäl kan föreligga för att flytta eller ta bort ledningen.

Förfarandet vid nätmyndigheten vid en ansökan om omprövning har redovisats tidigare. Av redovisningen framgår att syftet med förslaget är att en berörd kommun främst ska bevaka de samhällsekonomiska skälen och berörd länsstyrelse främst ska bevaka miljöskäl. Kommunen eller länsstyrelsen kan dock även åberopa sådana skäl för omprövning som den andra intressenten främst har att bevaka, dvs. kommunen kan åberopa miljöskäl och länsstyrelsen kan åberopa samhällsekonomiska skäl. Detta gäller dock inte för företagsekonomiska skäl som bara kan åberopas av nätkoncessionshavaren.

5.7.6 Nätmyndighetens omprövningsmöjlighet

Nätmyndigheten ska även ha möjlighet att i sin roll som tillsynsmyndighet på eget initiativ, när fyrtio år har gått sedan koncessionen meddelades, initiera en omprövning av en nätkoncession för linje. Detta kan ske antingen om nätmyndigheten självmant finner skäl att inleda en omprövning, eller att nätmyndigheten efter en

anmälan av en enskild person finner att skäl föreligger att inleda ett förfarande med att ompröva nätkoncessionen.

Syftet med att nätmyndigheten på eget initiativ ska kunna inleda ett omprövningsförfarande är främst att nätmyndigheten ska tillgodose de intressen som inte bevakas av nätkoncessionshavaren, berörd kommun eller berörd länsstyrelse. Det finns dock inget som hindrar att nätmyndigheten inleder ett förfarande med omprövning i en fråga som berör någon av de uppräknade intressenterna.

Nätmyndigheten ska dock inte på eget initiativ ompröva en nätkoncession för linje av företagsekonomiska skäl, eftersom nätmyndigheten i ett beslut vid en omprövning inte kan förelägga nätkoncessionshavaren att investera i de anläggningar som hör till nätkoncessionen. Ett sådant beslut skulle således inte få någon praktisk betydelse.

Om nätmyndigheten anser att skäl föreligger kan nätmyndigheten inleda ett ärende om att ompröva en nätkoncession för linje och i den omfattning som krävs inhämta uppgifter från nätkoncessionshavare och andra intressenter. Nätmyndigheten bör dock inte inleda ett omprövningsförfarande om inte nätmyndighetens utredning dessförinnan starkt talar för att skäl föreligger att i något avseende ändra den meddelade nätkoncessionen.

5.7.7 Omprövning i sak av en nätkoncession för linje

Om nätmyndigheten har beslutat om att inleda ett förfarande med omprövning av en befintlig nätkoncession kommer prövningen i detta andra steg att avse dels prövning enligt de grunder som var skäl för att inleda ett förfarande med omprövning, dvs. nätkoncessionshavarens företagsekonomiska skäl, samhällsekonomiska skäl och miljöskäl, dels i princip en prövning enligt övriga bestämmelser.

Prövningen kommer att utmynna i ett nytt beslut avseende nätkoncessionen och, oavsett om någon ändring sker av ledningsdragningen eller villkor, kommer en ny fyrtyoårsperiod att börja löpa från den dag som beslutet meddelades. Därmed kan nätkoncessionen endast omprövas enligt de begränsade bestämmelser som gällde under de första fyrtyo åren.

Nätmyndighetens prövning ska utgå från befintlig ledningsdragnings

Vid handläggningen av ärendet ska elförordningens bestämmelser tillämpas. Nätkoncessionshavaren ska således i den omfattning som det krävs komma in med de uppgifter och handlingar som i dag ska lämnas in vid en prövning av en ansökan om förlängning av en nätkoncession för linje.

Vad gäller frågan om nätkoncessionshavarens skyldighet att ta fram alternativa ledningsdragnings framgår det av förarbetena till ellagen att vid en prövning av en ansökan om förlängning av nätkoncession för linje bör nätmyndigheten i första hand undersöka om den befintliga ledningen innebär avsevärda olägenheter. Om den befintliga ledningen inte innebär avsevärda olägenheter behöver inte nätkoncessionshavaren ta fram några alternativa ledningsdragnings (prop. 1996/97:136 s. 48 f.).

Energinätsutredningen anser att denna inriktning även fortsättningsvis ska gälla vid en omprövning och att nätmyndigheten endast bör begära in alternativa ledningsdragnings av nätkoncessionshavaren när myndigheten finner att så bör ske med anledning av grunderna för omprövningen. Dock finns det en skillnad jämfört med vårt förslag, jämfört med förarbetsuttalandena, eftersom vårt förslag reglerar frågan om omprövning, medan förarbetsuttalandena tar sikte på vad som bör gälla vid en prövning av förlängning av giltighetstiden.

Vi anser därför att utgångspunkten bör vara att nätmyndigheten ska ha ett konkret skäl för varför den begär in förslag till alternativa ledningsdragnings. Vi anser vidare att principen om att nätmyndighetens prövning ska utgå från befintlig ledningsdragnings uttryckligen bör regleras i ellagen.

Bestämmelser vid sakprövningen

Vad gäller själva sakprövningen är den nuvarande regleringen som nätmyndigheten tillämpar vid en prövning av en ny ansökan om nätkoncession för linje en väl avvägd och lämplig reglering som i huvudsak bör tillämpas även vid en eventuell omprövning av nätkoncession.

Utredningen föreslår därför att ett flertal av de bestämmelser som tillämpas vid en prövning av en ny ansökan om nätkoncession för linje fortsättningsvis även ska tillämpas vid en omprövning av

en nätkoncession för linje. De bestämmelser som ska tillämpas vid en omprövning är 2 kap. 6–8 a och 10–11 §§ ellagen. De bestämmelserna som inte är medtagna är bestämmelserna i 2 kap. 2 § andra stycket och 9 §§ ellagen eftersom dessa bestämmelser endast avser att reglera frågor som rör nätkoncession för område. Bestämmelsen i 2 kap. 11 a § är inte heller omnämnd eftersom den bestämmelsen inte tillämpas vid en prövning av en förlängning av giltighetstid för en nätkoncession enligt nuvarande reglering och vi gör ingen annan bedömning vad gäller en omprövning.

Vidare ska även företagsekonomiska skäl och samhällsekonomiska skäl, som är grunder för att inleda ett förfarande med omprövning, vara skäl som ska beaktas vid hela förfarandet vid en omprövning och inte endast vid prövningen om att inleda ett förfarande med omprövning.

Samhällsekonomiska skäl tar främst sikte på att om marken där ledningen är dragen behöver användas till ett mera angeläget ändamål från samhällsekonomisk synpunkt, än det allmänna behovet av att ledningen har denna geografiska sträckning för en funktionell och säker elförsörjning. Om så är fallet kan man besluta om att ändra sträckningen eller att dragningen i stället ska ske med en kabel i marken.

Bakgrunden till förslaget är att behovet av att marken behöver användas till annan samhällsnyttig verksamhet än ledningsdragning inte är en fråga som uttryckligen är reglerad i ellagen. Av förarbetsuttalanden till ellagen, se prop. 1996/97:136 s. 46, framgår dock att vid en prövning av en ansökan om förlängning av giltighetstiden avseende en nätkoncession för linje ska nätmyndigheten göra en avvägning mellan nätägarens intresse av oförändrad ledningssträckning och andra samhällsintressen. Vid nätmyndighetens handläggning av ansökningar om förlängningar av giltighetstiden har nätmyndigheten därför beaktat att om marken behöver användas till annan samhällsnyttig verksamhet kan det vara ett skäl för att ledningens geografiska sträckning ska ändras.

Energinätsutredningen anser dock med beaktande av att detta kan vara ett skäl för att en omprövning ska inledas, och att nätkoncessionerna inte längre med automatik kommer att omprövas, så bör det tydligare framgå av ellagen att samhällsekonomiska skäl kan vara skäl för att flytta en ledning helt eller delvis.

Skäl för att nätmyndigheten ska kunna ompröva och ändra en ledningssträckning kan vara att den befintliga ledningen är ett hinder för ett mer angeläget intresse eller försvårar en mera lämplig

och ändamålsenlig markanvändning, dvs. ledningen framstår som ett hinder mot rationell planläggning och fastighetsbildning. Ändring ska därmed kunna ske om det med anledning av normal samhällsutveckling bedöms ur ett samhällsekonomiskt perspektiv mest fördelaktigt att ledningen flyttas eller grävs ner i marken. Ändring ska inte ske om det i huvudsak är andra ekonomiska skäl än samhällsekonomiska, som utgör grunden för en ändring, t.ex. kommersiella skäl för att ta marken i anspråk.

Nätmyndigheten ska dock även väga in vilka möjliga alternativa ledningsdragningar det finns för nätkoncessionens ledning. Alltför invecklade eller markant längre ledningsdragningar kan vara skäl för att inte medge att en ändring sker av nätkoncessionen.

5.7.8 Nätmyndighetens beslut vid omprövning

Enligt nuvarande reglering i ellagen kan nätmyndigheten vid en prövning om förlängning av nätkoncession för linje besluta om att förlänga nätkoncession med oförändrad ledningssträckning, besluta om helt eller delvis ändrad ledningssträckning eller avslå ansökan om förlängning. Vidare kan nätmyndigheten besluta om att lägga till, ändra eller ta bort villkor vid en prövning av förlängning av en nätkoncession för linje.

Energinätsutredningen föreslår att samma ordning ska gälla beträffande de möjligheter till förändringar som nätmyndigheten ska kunna besluta om vid en omprövning av en nätkoncession för linje.

En ändring kan ske därför att nya eller ändrade förhållanden har inträtt. En ändring bör som huvudregel inte ske av det skälet att nätmyndigheten ändrar en bedömning jämfört med ett tidigare beslut. Dock kan ny kunskap till följd av ny forskning och/eller ändringar i lagstiftningen, t.ex. i miljöbalken, innebära att strängare krav ställs och därför ska en ledning t.ex. flyttas trots att några ändringar i sak inte har skett jämfört med det tidigare beslutet. En ändring av den meddelade nätkoncessionen kan ske oavsett vilken omfattning ändringen har, t.ex. kan omprövningen avse en mindre ändring av nätkoncessionens ledningssträcka.

Som redovisas ovan ska omprövningsinstitutet följa vad som tidigare har gällt vid prövning av en ansökan om förlängning av nätkoncessionen. Vid en omprövning ska nätmyndigheten således utgå från ledningens geografiska placering. Det bör därför i det

enskilda fallet vara något enklare att lägga till, ändra eller ta bort ett villkor jämfört med att flytta eller ta bort en ledning, men det är något som får utvecklas i nätmyndighetens praxis.

En omprövning av en nätkoncession innebär att nätkoncessionen prövats enligt alla uppräknade bestämmelser, dvs. om en omprövning sker efter ansökan av nätkoncessionshavare, kommun eller länsstyrelse kommer inte endast de skäl som sökanden har angivit att beaktas vid omprövningen av nätmyndigheten. Detta innebär att ändring av nätkoncessionen kan komma att ske av andra skäl än de skäl som nätkoncessionshavaren, kommunen eller länsstyrelsen åberopade i sin ansökan.

Det kan även innebära att ett nytt beslut fattas för nätkoncessionen utan att några ändringar i sak föreligger avseende ledningssträcka och/eller villkor. Så bör vara fallet i de flesta ansökningar från nätkoncessionshavaren där ett omprövningsförfarande har inletts av anledningen att företagsekonomiska skäl föreligger för att inleda ett förfarande med omprövning.

Vid ett beslut i sak kommer en ny fyrtioårsperiod att börja löpa från den dag beslutet meddelades. Under denna fyrtioårsperiod kommer nätkoncessionen endast att kunna omprövas enligt de begränsade regler som gällde de första fyrtio åren.

5.7.9 Nätkoncessionshavarens omprövningsmöjlighet av enskilda villkor

Vad gäller frågan om att ompröva enskilda villkor, dvs. villkor som meddelas med stöd 2 kap. 11 och 11 a §§ ellagen, i en beviljad nätkoncession för linje som gäller tills vidare, gör Energinätsutredningen följande överväganden.

Energinätsutredningen föreslår, som redovisats ovan, att nätkoncessioner för linje fortsättningsvis ska gälla tills vidare. dvs. någon regelbunden omprövning kommer inte att ske av nätkoncessioner. Detta innebär att om en nätkoncessionshavare har en önskan om att få ett villkor omprövat, skulle nätkoncessionshavaren, om frågan inte skulle regleras särskilt, vara tvungen att göra en ny ansökan för nätkoncessionen.

Energinätsutredningen anser att det i stället bör införas ett förenklat förfarande för nätkoncessionshavaren att begära omprövning av villkor och föreslår därför att nätkoncessionshavaren ska

kunna begära omprövning av villkor utan att behöva ansöka om en ny nätkoncession för ledningen.

Nätkoncessionshavaren ska kunna ansöka hos nätmyndigheten om ändringar eller borttagande av villkor. Vid en sådan ansökan får nätmyndigheten från fall till fall bedöma vilken utredning och handläggning som krävs för varje enskilt ärende samt vilka intressenter som ska ges möjlighet att yttra sig i ärendet. Dock ska alltid de intressenter som direkt berörs av det villkor som är under omprövning ges möjlighet att yttra sig i ärendet.

En prövning av villkor hos nätmyndigheten leder dock inte till att en ny fyrtioårsperiod enligt ovan börjar löpa och detta gäller oavsett om nätmyndigheten beslutar att ändra eller ta bort ett villkor, eller beslutar att inte göra det. Om nätmyndigheten beslutar att ändra eller ta bort ett villkor innebär det endast att villkoret ändras eller tas bort men beslutet i övrigt påverkas inte av denna ändring eller borttagande.

5.7.10 Kostnadstäckning vid eventuell ändring av nätkoncessionen

Om nätmyndigheten enligt nuvarande lagstiftning beslutar om att ändra sträckningen för en nätkoncession för linje eller beslutar om ett nytt eller ändrat villkor för att bevilja nätkoncessionen, t.ex. om att ledningar ska förläggas i marken, är det nätkoncessionshavaren som får stå för de uppkomna kostnaderna som nätmyndighetens beslut innebär.

En ändring av en nätkoncession för linje kan även initieras genom att nätkoncessionshavaren och en annan intressent ingår ett civilrättsligt avtal om att ledningen ska flyttas. I ett sådant avtal kan det även ingå att parterna avtalar om en fördelning av kostnaderna för flytten av ledningen.

Utredningen föreslår, som framgår ovan, att nätkoncession för linje ska gälla tills vidare, men att det ska vara möjligt att ompröva nätkoncessionen när fyrtio år har förflutit sedan nätkoncessionen meddelades.

Energinätsutredningen har vidare förslagit att det även ska framgå av ellagen att det ska vara möjligt att ompröva och ändra en nätkoncession för linje av det skälet att marken ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv behövs till annan verksamhet. Införandet av en sådan bestämmelse kan även väcka frågan om att i denna del

eventuellt införa en kostnadsfördelning av kostnaderna för att flytta ledningarna.

Energinätsutredningens förslag är dock att en flytt av en ledning endast ska ske om det med beaktande av samhällsekonomiska skäl finns ett behov av att en ändring ska ske. Om en intressent önskar flytt av en ledning av t.ex. ekonomiska skäl, är inte denna bestämmelse tillämplig utan en eventuell flytt av ledningarna får lösas på annat sätt, t.ex. med ett civilrättsligt avtal.

Vi anser därför att det saknas skäl att förslå att en annan ordning för fördelning av kostnaderna vid en flytt av en ledning ska gälla av skälet att marken behövs till annan samhällsnyttig verksamhet, jämfört med om ledningen t.ex. behöver flyttas av miljöskäl. Energinätsutredningen anser således att nätkoncessionshavaren även fortsättningsvis får erlagga de kostnader som uppstår till följd av att ändring sker av ledningssträckan vid en omprövning av en nätkoncession för linje som gäller tills vidare.

5.8 Tidsbestämd giltighetstid för nätkoncession

Förslag: Nätmyndigheten får, om särskilda skäl föreligger eller om sökanden begär det, besluta att en nätkoncession för linje ska gälla för en bestämd giltighetstid, dock högst femton år. En nätkoncession för linje som meddelas för en bestämd giltighetstid kommer inte att gälla tills vidare när tidsperioden löper ut.

Nätmyndigheten får, avseende en nätkoncession för linje som meddelats för en bestämd giltighetstid, om särskilda skäl föreligger eller om sökanden begär det, besluta att nätkoncessionen ska förlängas med en bestämd giltighetstid, dock med högst femton år. Nätmyndigheten får även besluta att nätkoncessionen ska gälla tills vidare.

Huvudregeln i nuvarande lagstiftningen är att en nätkoncession för linje eller område ska ha en giltighetstid om fyrtio eller tjugofem år. Det finns dock en generell undantagsregel i 2 kap. 13 och 14 §§ ellagen, som innebär en möjlighet för nätmyndigheten, om särskilda skäl föreligger eller om sökanden begär det, att bestämma en kortare giltighetstid för en nätkoncession än fyrtio eller tjugofem år. Vidare får en befintlig nätkoncession förlängas, om särskilda

skäl föreligger, tillfälligt med oförändrade villkor om högst fem år, se 2 kap. 15 § ellagen.

Energinätsutredningen anser att eftersom utredningen föreslår att nätkoncession för område ska gälla tills vidare finns det inte något behov av att kunna tidsbestämma nätkoncessioner för en kortare tid. Således föreslår Energinätsutredningen att denna regel utgår från ellagen avseende nätkoncession för område.

Vad gäller nätkoncession för linje föreslår vi att regeln att om särskilda skäl föreligger eller om sökande begär det får en kortare giltighetstid bestämmas ska kvarstå i ellagen, eftersom det kan finnas ett annat behov av att ha en viss ledning under tidsbestämd period jämfört med ett ledningsnät. En ändring måste dock ske i bestämmelsen så att paragrafen i fortsättningen avser möjligheten att få en bestämd giltighetstid, i stället för en kortare giltighetstid. Vidare anser vi att en nätkoncession för linje som beviljas för en bestämd giltighetstid inte med automatik ska gälla tills vidare när giltighetstiden löpt ut eftersom det bör prövas om det fortfarande finns skäl att besluta om en bestämd giltighetstid.

Enligt nuvarande reglering kan nätmyndigheten besluta om en giltighetstid som är kortare än fyrtio år. Eftersom vi föreslår att nätkoncession för linje ska gälla tills vidare, finner vi att en bestämd längsta giltighetstid som nätmyndigheten kan besluta ska framgå av bestämmelsen. Denna gräns för giltighetstiden bör vara klart kortare än fyrtio år eftersom vårt förslag utgår ifrån att det efter fyrtio år ska finnas fler möjligheter att ompröva en nätkoncession. Vi anser att när det finns skäl att anta att en ledning endast behövs för en kortare bestämd period, t.ex. om en ombyggnad är planerad inom en viss tidsperiod, ska detta vara motiv för att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att få en nätkoncession för linje beviljad för viss giltighetstid. Vi föreslår därför att femton år ska vara den längsta period som nätmyndigheten ska kunna meddela för en bestämd giltighetstid avseende en nätkoncession för linje.

Det ska även vara möjligt att meddela förlängning av en nätkoncession för linje med viss giltighetstid eller att nätkoncessionen meddelas att gälla tills vidare. Förlängning av nätkoncessionen med viss giltighetstid får meddelas om sökanden begär det eller om särskilda skäl föreligger. Nätmyndigheten ska i princip, undantaget 2 kap. 11 a §, tillämpa samma bestämmelser som vid det första ansökningstillfället.

Energinätsutredningen anser vidare att regeln att nätmyndigheten, efter anmälan från nätkoncessionshavaren och om särskilda

skäl föreligger, ska ha möjlighet att tillfälligt förlänga en nätkoncession för linje, med oförändrade villkor och för högst fem år, ska kvarstå i ellagen. Vi föreslår att denna regel endast ska tillämpas på en nätkoncession för linje som beviljats med en bestämd giltighetstid eftersom det inte finns någon anledning att begära förlängning för en nätkoncession för linje som gäller tills vidare. Även i dessa ärenden ska nätkoncessionshavaren, innan den tillfälliga förlängningen löper ut, kunna ansöka om förlängning av nätkoncessionen om koncessionshavaren önskar att nätkoncessionen ska fortgå en viss tid eller tills vidare.

5.9 Krav om att en ledning som innehas med nätkoncession för linje ska vara färdigställd inom viss tid

Förslag: En ledning som innehas med nätkoncession för linje ska ha färdigställts inom en tid av fem år efter att koncessionsbeslutet har vunnit laga kraft. Färdigställandetiden ska kunna förlängas om särskilda skäl finns.

Innehavaren av nätkoncession för linje ska senast tre månader innan tiden för färdigställande löper ut redovisa ledningens färdigställande till nätmyndigheten.

I gällande lagstiftning avseende nätkoncession för linje finns det inte någon specifik reglering som innebär att nätmyndigheten kan uppställa som krav att de ledningar, som nätkoncessionen för linje avser, ska vara färdigställda inom en viss tid. I 2 kap. 11 § ellagen finns dock en relativt generell regel om att nätmyndigheten får uppställa villkor vid beviljande av nätkoncession. Nätmyndigheten kan därmed enligt denna paragraf uppställa som krav att en ledning ska vara färdigställd inom en viss tid med hänvisning till något av villkoren i paragrafen, men nätmyndigheten är inte skyldig att uppställa ett sådant villkor.

Vidare får en nätkoncession för linje inte tas ur bruk för en längre tid än sammanlagt tre år, om inte nätmyndigheten meddelat tillstånd för en längre tid, se 2 kap. 17 § ellagen och 2 § 8 elförordningen.

Om en ledning eller ett ledningsnät inte längre behövs för en säker elförsörjning ska en nätkoncession återkallas helt eller delvis

enligt 2 kap. 18 § första stycket 1 ellagen. Om en nätkoncession upphör att gälla, och om det behövs från allmän eller enskild synpunkt, är den som senast haft nätkoncessionen skyldig att ta bort ledningen med tillhörande anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning enligt 2 kap. 19 § ellagen.

När det gäller nätkoncession för linje är huvudregeln att en ledning inte får börja byggas innan nätkoncession har beviljats. Detta innebär att ansökan och beviljande av nätkoncession kan vara ett steg av flera när en intressent ska starta en verksamhet. Detta kan i sin tur innebära att andra hinder dyker upp senare i processen och får till följd att någon ledning aldrig uppförs.

Att upplåta en del av en fastighet för en elledning får anses vara en relativ stor inskränkning av en fastighetsägares möjlighet att nyttja del av fastigheten. Ett beviljade av nätkoncession för linje innebär i praktiken till viss del ett hinder för fastighetsägaren att nyttja en del av fastighetens mark.

En följd av att en beviljad nätkoncession för linje inte utnyttjas är att nätkoncessionen blir ett hinder för att bevilja andra nätkoncessioner för linje med helt eller delvis samma ledningssträcka, eftersom nätmyndigheten som huvudregel inte ska bevilja nätkoncession för parallella ledningsdragningar.

Som redovisas finns det redan i dag tvingande regler om vad som ska ske om en anläggning som innehas med nätkoncession för linje inte längre är i bruk. Nätkoncessionen ska upphöra att gälla och nätkoncessionshavaren kan bli skyldig att ta bort ledningen och tillhörande anläggningar. Om en ledning som beviljats med nätkoncession för linje inte byggs, eller påbörjas utan att avslutas, innebär det att nätmyndigheten – enligt nuvarande lagstiftning och förutsatt att frågan inte är villkorad i koncessionsbeslutet – inte kan återkalla nätkoncessionen i förtid och följaktligen inte heller besluta om att nätkoncessionshavaren ska ta bort eventuellt påbörjade ledningsdragningar och andra tillhörande anläggningar.

Vidare föreslår vi att redan beviljade nätkoncessioner för linje ska gälla tills vidare utan något förfarande som kontrollerar att anläggningen är färdigställd. Detta innebär att alla redan beslutade nätkoncessioner för linje där ledningen inte kommer att tas i bruk, kommer att gälla tills vidare.

Energinätsutredningen föreslår därför att det införs en reglering som innebär att om en nätkoncessionshavare med nätkoncession för linje inte har färdigställt anläggningen inom en viss tid ska nätmyndigheten återkalla nätkoncessionen. Skälet till detta är att

fastighetsägarnas möjligheter att nyttja sina fastigheter inte ska begränsas mer än nödvändigt och att det är högst otillfredsställande att det finns reglering innebärande att en nätkoncession för linje ska upphöra att gälla om ledningen tas ur bruk, medan motsvarande reglering saknas om ledningen inte tas i bruk. Det finns vidare en fara, med beaktande av utredningens övriga förslag, att en ledning som omfattas av nätkoncession för linje som inte kommer att byggas, kan komma att gälla tills vidare. Slutligen underlättar det för andra nätkoncessionshavare att kunna uppföra ledningar eftersom en beslutad nätkoncession för linje som inte utnyttjas kan innebära hinder för att bevilja andra nätkoncessioner för linje.

Färdigställandetiden bör vara så utsträckt att det i de allra flesta fall inte ska vara några problem för koncessionshavaren att färdigställa ledningen. En avvägning får göras mellan koncessionshavarens intresse av att få nödvändig tid för att färdigställa sin anläggning och t.ex. fastighetsägarens intresse av att kunna nyttja marken till annat.

För nätkoncession för linje föreslås att ledningen ska vara färdigställd inom en tid av fem år efter det att koncessionsbeslutet vunnit laga kraft.

Nätkoncessionshavaren för linjen ska senast tre månader innan tiden för färdigställande löper ut redovisa ledningens färdigställande till nätmyndigheten. Om ledningen inte har färdigställts kan nätmyndigheten besluta att återkalla nätkoncessionen helt eller delvis. Med delvis avses att koncessionens sträckning reduceras, förutsatt att det är tekniskt möjligt.

Det kan finnas skäl att medge förlängning av tidsperioden, t.ex. kan det vara fråga om att uppföra en omfattande och komplicerad anläggning. Vi föreslår därför att det även ska vara möjligt att efter ansökan från nätkoncessionshavaren förlänga tiden för att färdigställa anläggningen. Förlängningen ska beslutas med en viss tid och ansökan ska ske innan femårsperioden löpt ut.

Nätkoncessionshavaren ska kunna ansöka om förlängning av tiden redan vid ansökan om att bevilja nätkoncession. Förlängning bör medges om koncessionshavaren kan visa konkreta skäl för att en förlängning ska beviljas, t.ex. ett omfattande och komplicerat uppförande eller att annat tillstånd som krävs ännu inte har beviljats.

5.10 Regeringsärenden

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska tillämpas även där regeringen är första instans. De bestämmelser som avses är att en nätkoncession för linje ska gälla tills vidare, att en nätkoncession för linje under vissa förutsättningar kan omprövas samt att en ledning som innehas med nätkoncession för linje ska vara färdigställd inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Regeringen ska, avseende nätkoncession för linje som avser en utlandsförbindelse, som första instans pröva ansökningar om förlängd färdigställandetid av ledningen. Nätmyndigheten ska först utreda ärendet och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen får inte en elektrisk starkströmsledning byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession) av regeringen. I andra stycket i paragrafen framgår att regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession med undantag för frågor som avser en utlandsförbindelse.

I 2 och 3 §§ elförordningen framgår det att regeringen har bemyndigat nätmyndigheten att bl.a. pröva ärenden som avser nätkoncessioner förutom fyra undantag som bl.a. avser utlandsförbindelser och nätkoncessioner för linje som avser stamledningar, förutsatt att någon intressent motsätter sig bifall till ansökan. Nätmyndigheten ska dock utreda dessa ärenden och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringen för prövning. Alla de fyra undantagen avser ärenden angående nätkoncessioner för linje.

Vad gäller dessa ärenden där regeringen är första instans för prövningen har Energinätsutredningen inte funnit att det föreligger skäl för att föreslå någon annan ordning för dessa ärenden jämfört med ärenden som ska prövas av nätmyndigheten som första instans.

Detta innebär att även vid prövning av de ärenden avseende nätkoncession för linje, där regeringen är första instans, ska nätkoncessionerna gälla tills vidare. Det ska vara möjligt att ompröva en nätkoncession, dock ska även omprövningsmöjligheterna vara begränsade under en fyrtyårsperiod från det datumet som ett beslut om nätkoncession meddelades.

Efter det att fyrtioårsperioden har löpt ut kan en omprövning ske enligt samma förfarande som gäller för nätkoncessioner för linje, dvs. nätmyndigheten, på eget initiativ, eller vissa utpekade intressenter kan ansöka om omprövning och förfarandet vid prövningen ska ske i två led.

Energinätsutredningen anser att det även i dessa ärenden ska vara nätmyndigheten som på eget initiativ ska inleda ett förfarande med att ompröva en nätkoncession, för att sedan med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Skälet till detta är att det är nätmyndigheten som är tillsynsmyndighet för dessa nätkoncessioner och därmed är nätmyndigheten den myndighet som har bäst kännedom vad gäller om skäl för en omprövning kan föreligga.

Vidare ska även regeln om att en nätkoncession för linje ska vara färdigställd inom fem år från det att beslutet vann laga kraft gälla för nätkoncessioner där regeringen prövar ärendena som första instans. Nätkoncessionshavaren ska även ha möjlighet att ansöka om förlängning av färdigställandetiden. Vi anser att en sådan ansökan ska handläggas och beslutas av nätmyndigheten, undantaget nätkoncessioner som avser utlandsförbindelser se nedan, eftersom nätmyndigheten kommer att fatta ett beslut om att återkalla nätkoncessionen i dessa ärenden, se 2 kap. 18 andra stycket ellagen.

Vad gäller nätkoncessioner för linje som avser utlandsförbindelser är det regeringen som fattar beslut om att eventuellt återkalla dessa nätkoncessioner, se 2 kap. 18 § andra stycket ellagen. Energinätsutredningen anser därför att även en ansökan om förlängning av färdigställandetiden i dessa ärenden ska prövas av regeringen, men att en ansökan ska lämnas in till nätmyndigheten som utreder ärendet och därefter med ett eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen för prövning.

6 Tillstånd vid strukturförändringar av elnät

6.1 Utredningens uppdrag

En förutsättning för att en nätkoncession ska beviljas är enligt 2 kap. 6 § ellagen att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Denna lämplighetsbedömning aktualiseras vanligen när det gäller nätkoncession för linje, där den främst syftar till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att ledningar byggs där det redan finns tillräcklig överföringskapacitet. Vid ansökningstillfället förutsätts sökanden ha utrett och förberett ärendet till en så detaljerad nivå att ledningens tekniska konstruktion och huvudalternativ för sträckningen har fastställts.

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

Regeringen konstaterar i direktiven till utredningen att den nuvarande ellagstiftningen tar sin utgångspunkt i att enstaka ledningar byggs för att komplettera den befintliga infrastrukturen, men att det finns behov av att anpassa tillståndsprövningen till de nödvändiga strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet som kommer att bli aktuella både på regionnät- och stamnät-nivå. Utredningen ska ta till vara erfarenheterna från projektet Stockholms Ström och analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje, dvs. såväl region- som stamledning, är ändamålsenlig vid strukturförändringar av elnätet. Om utredningen bedömer att så inte är fallet, ska utredningen föreslå lämpliga åtgärder.

Vi hänvisar till en beskrivning av förfarandet vid tillståndsprövningen enligt dagens regler i kap. 1, avsnitt 2.7.

På de närmast följande sidorna beskrivs Svenska kraftnäts förslag om ändrad koncessionsprövning vid slutrapporteringen av Stockholms Ström (avsnitt 2), prövning av större trafikanläggningar enligt miljöbalken (avsnitt 3), erfarenheter från tillåtighetsprövningen av väg- och järnvägsbyggen (avsnitt 4), prövning av kraftledningar enligt 17 kap. 3 § miljöbalken (avsnitt 5) samt erfarenheter av hit-tillsvarande koncessionsprövningar ingående i Stockholms Ström (avsnitt 6). Därefter redovisas i avsnitt 7 utredningens överväganden och förslag i frågan.

Framställningen bygger delvis på promemorian *Tillstånd vid strukturförändringar av elnät* som på uppdrag av utredningen tagits fram av advokat Mikael Henriksson (bilaga 5).

6.2 Svenska kraftnäts förslag om ändrad koncessionsprövning

Svenska kraftnät konstaterar att man vid arbetet med Stockholms Ström funnit att projektet bör behandlas som en helhet vid koncessionsprövningen. Beroendet mellan de ingående delarna gör att någon form av övergripande beslut om genomförandet bör fattas. Svenska kraftnät konstaterar att av 17 kap. 1 § miljöbalken framgår att vissa särskilt angivna verksamheter som har stor påverkan på miljön ska prövas av regeringen. Kraftledningar ingår dock inte bland de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning enligt denna bestämmelse.

Svenska kraftnät anför vidare att för att kunna pröva de i projektet planerade nya anläggningarnas miljöeffekter och samhälls-ekonomi på ett rimligt sätt borde reglerna anpassas så att det blir möjligt att bedöma de sammanlagda effekterna och beakta de stora fördelar som kan vinnas genom att man som en konsekvens av att nya anläggningar byggs helt kan avveckla vissa befintliga ledningar.

Det kan enligt Svenska kraftnät ifrågasättas om det är fortsatt motiverat att ha en tillståndsordning där en ansökan från Svenska kraftnät ska beredas av Nätmyndigheten innan ärendet överlämnas till regeringen för prövning. Ellagens koncessionsregler kan i denna del med fördel anpassas till den ordning som gäller för byggande av väg och järnväg.

6.3 Prövning av större trafikanläggningar i miljöbalken

I miljöbalken infördes obligatorisk tillåtlighetsprövning på regeringsnivå av trafikanläggningar med stor miljöpåverkan. Enligt balkens förarbeten, prop. 1997/98:45, del 1, s. 446, var motiven bl.a. följande:

”De större trafikanläggningarna berör i allmänhet väsentliga samhällsintressen och de är vanligtvis av stor nationell eller regional betydelse. De bildar viktiga länkar i ett nationellt eller internationellt kommunikationsnät och kan bidra till en regional utveckling. De avvägningar som skall göras i planerings- och beslutsprocessen mellan de kanske avsevärda negativa konsekvenserna för miljön, andra samhällsintressen m.m. och samhällsnyttan av anläggningen är svåra och komplexa. Det är enligt regeringens bedömning otillfredsställande att tillkomsten och lokaliseringen av sådana anläggningar av stor nationell eller regional betydelse och med omfattande påverkan på miljön, regleras enligt olikartade lagstiftningar där det avgörande och lagreglerade lokaliseringsbeslutet kommer i slutskedet av en lång planeringsprocess där lokaliseringen successivt lagts fast av det berörda trafikverket utan formella beslut. All tidskrävande och dyrbar verksamhet som bedrivs under planeringsprocessen sker i en betydande osäkerhet om den slutligt ansökta lokaliseringen kommer att ges tillstånd. Det bör därför ligga i alla parter intresse att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en trafikanläggning kan tillåtas på en viss plats.”

Gränserna för regeringens tillåtlighetsprövning sattes till motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer respektive järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av

minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik (17 kap. 1 § punkterna 18 och 19 miljöbalken).

I nämnda proposition beskrivs den nya planeringsprocessen för trafikanläggningar på följande sätt (s. 449):

”Beslutsmyndigheter för trafikanläggningar är enligt gällande rätt i allmänhet trafikverken. Det bör kunna åligga dessa myndigheter att se till att trafikanläggningar som är obligatoriskt prövningspliktiga överlämnas till regeringens prövning. Trafikverken bör också vanligtvis kunna handlägga ärendena åt regeringen.

Det torde inte utgöra något problem att finna de tillfällen i planeringsprocessen för de olika trafikanläggningarna när en regeringsprövning kan vara lämplig. För exempelvis större vägprojekt följer efter en förstudie en översiktlig vägutredning som syftar till att finna den lämpligaste vägkorridoren. Olika alternativa lägen för vägkorridoren liksom miljökonsekvenserna redovisas och samråd sker med länsstyrelse, kommun och allmänhet. Efter dessa två planeringsskedan som inte är reglerade i gällande väglag, följer upprättande av arbetsplan. Arbetsplanen skall ange den närmare lokaliseringen och utformningen av vägen och den fastställs genom beslut enligt väglagen av Vägverket. Det förefaller lämpligt att regeringens prövning sker i samband med vägutredningen då den lämpligaste vägsträckningen skall läggas fast.

En i alla väsentliga delar motsvarande planeringsprocess gäller för byggande av järnvägar.

Regeringens tillåtlighetsbeslut kommer således med den nu beskrivna planeringsprocessen för vägar och järnvägar att omfatta tillåtligheten av anläggningen inom en viss vägkorridor eller ett visst område utan att den närmare sträckningen av trafikanläggningen har preciserats. Tillåtlighetsbeslutet får rättskraft i den efterföljande processen, t.ex. genom att arbetsplanen endast skall avse vägsträckning inom det område regeringsbeslutet avser.”

Enligt propositionen ska kommunalt veto inte gälla vid regeringens tillåtlighetsprövning av trafikanläggningar (s. 451). Skälen för detta är att ett kommunalt veto skulle kunna medföra problem när det gäller att åstadkomma ändamålsenliga lokaliseringar av dessa anläggningar. Tillåtlighetsbeslutet innebär svåra avvägningar som inbegriper nationella, regionala och lokala intressen. Det övergripande målet måste vara att dessa betydelsefulla investeringar får en lokalisering som är så ändamålsenlig som möjligt med tanke på trafikfunktionen och som samtidigt ger så begränsade negativa konsekvenser som möjligt på miljön och hushållningen med mark och vatten för anläggningen i dess helhet.

Det finns en stor risk för att detta syfte kan bli svårt att uppnå om en eller flera kommuner med vetorätten kan framtvunga

lokaliseringar som är sämre från nationellt eller regionalt perspektiv. En vetorätt skulle även innebära att det inte finns några garantier för att de investeringar som beslutats av riksdagen i en omfattande investeringsprocess med regering, trafikverk och länsstyrelser kan genomföras. De olika konstruktioner med s.k. vetogenombrott i olika fall som diskuterats har alla sådana svagheter att nackdelarna uppväger fördelarna. Dessa skäl talar med tanke på ändamålsenligheten således sammantaget mot att kommunen ges vetorätt för stora trafikanläggningar.

Regeringen konstaterar att den föreslagna regeringsprövningen inte innebär någon formell förändring av kommunens möjligheter att utnyttja plan- och bygglagens instrument i samband med planering och genomförande av större trafikanläggningar. Regeringens tillåtlighetsbeslut påverkar inte kommunens planmonopol och innebär exempelvis inte någon laglig skyldighet för kommunen att upprätta eller ändra planer. Inte heller förändras kommunens möjlighet att med stöd av plan- och bygglagen besluta om den mer detaljerade planeringen av lokalisering och utformning som följer efter regeringens beslut att tillåta trafikanläggningen.

Den föreslagna regeringsprövningen innebär formellt inte heller någon förändring av statens möjligheter att ingripa i den kommunala planeringsprocessen. De trafikanläggningar som föreslås bli prövningspliktiga är sådana att frågan om riksintresse eller mellankommunal samordning kan bli aktuell enligt 12 kap. plan- och bygglagen vid bedömningen av kommunala planer som rör tillkomsten av anläggningarna. Den föreslagna regeringsprövningen avser sådana anläggningar för vilka staten redan idag har starka möjligheter att ytterst avgöra frågor om tillkomst och lokalisering av anläggningen genom utnyttjande av planföreläggande enligt plan- och bygglagen.

I propositionen beskrivs vissa grundläggande principer för regeringens tillåtlighetsprövning (s. 442–443).

En förutsättning för att regeringsprövningen ska bli meningsfull är att regeringen är obunden och kan göra prövningen utan för saken ovidkommande hänsyn. Samtidigt är en annan förutsättning för prövningen att regeringen har tillräckligt underlag för sitt beslut och att frågan är tillräckligt utredd så att beslutet blir väl grundat. Redan i ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå. I balken ställs långt gående krav på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen, bl.a. ska den innehålla uppgifter om alternativa lokaliseringar. Regeringen anser att

det utan detta underlag inte kan te sig meningsfullt med en tillåtlighetsprövning där det bl.a. ska avgöras om den ansökta lokaliseringen är den bästa.

Regeringen anser att det finns goda skäl att i normala fall låta den miljödomstol eller annan myndighet som ska pröva tillståndsfrågan även bereda ärendet inför regeringsprövningen. Samma miljökrav kommer med miljöbalkens regler att gälla vid regeringens prövning som vid tillståndsprövningen av verksamheten. Miljödomstolarna och de andra ordinarie tillståndsmyndigheterna kommer därför att få en bred erfarenhet av vad som krävs för att kunna ta ställning till olika miljökrav. Den rutin som tillståndsmyndigheterna successivt kommer att få genom ärendehantering kommer att medverka till att handläggningen kan ske förhållandevis snabbt. En sådan ordning där den myndighet som har att handlägga den efterföljande tillståndsfrågan även svarar för beredningen av tillåtlighetsprövningen torde enligt regeringens bedömning också kunna förkorta den sammanlagda prövningstiden för ett ärende.

Enligt 17 § väglagen(1971:948) ska en arbetsplan ställas ut för granskning. Därvid gäller vad som i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken sägs om att en miljökonsekvensbeskrivning ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.

6.4 Erfarenheter från tillåtlighetsprövningen av väg- och järnvägsbyggen

I promemorian Tillstånd vid strukturförändringar av elnät (bilaga 5) har regeringens tillåtlighetsprövning av väg- och järnvägsbyggen redovisats. Regeringen har genom beslut den 19 mars 2009 (dir. 2009:16) beslutat att en parlamentarisk kommitté ska analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras. Utredningsarbetet ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om bl.a. miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. Enligt en bakgrundsbeskrivning upplevs planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur av många ha blivit komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

Sedan miljöbalken infördes har ett antal motorvägar, trafikleder och andra vägar tillåtligheitsprövats av regeringen. En allmän uppfattning hos Vägverket är att prövningarna efterhand blivit mer omfattande och att regeringen ökat kraven på material och underlag till ansökningarna. När det gäller järnvägsbyggen kan man i detta sammanhang nämna Botniabanan, Citytunneln i Malmö samt Citybanan i Stockholm. Alla dessa projekt har blivit fördröjda till följd av juridiska problem. En analys av problemen visar att tillståndsmyndigheten måste ha en möjlighet att göra en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. En miljökonsekvensbeskrivning måste täcka all den miljöpåverkan som är av betydelse.

6.5 Prövning av kraftledningar enligt 17 kap. 3 § miljöbalken

Regeringen har vissa möjligheter att pröva även verksamheter som inte omfattas av den obligatoriska prövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Enligt 17 kap. 3 § kan regeringen i ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av sådana andra verksamheter. Detta gäller (i) verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller inskränka på de intressen som miljöbalken ska främja, (ii) verksamheter utanför s.k. Natura 2000-områden om verksamheten mer än obetydligt kan skada naturvärdet inom området, samt (iii) vattenverksamheter med obetydlig miljöpåverkan i vissa älvsträckor som skyddas enligt 4 kap. 6 § miljöbalken.

Genom beslut den 29 januari 2004 tillät regeringen vid prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken Fortum Distribution AB till utgången av år 2008 bibehålla och använda de delar av högspänningsledningarna mellan Värtan och Danderyd respektive mellan Värtan och Järva som löper inom gränserna för nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården. För tillåtligheten gällde bl.a. villkoret att Fortum Distribution AB skulle allsidigt utreda förutsättningarna för att lägga om luftledningarna från nationalstadsparkens gräns vid Värtan till Bergshamra så att ledningarna inte löpte ovan jord. Analys och resultat av utredningarna skulle redovisas till regeringen senast vid utgången av år 2006. Regeringen prövade inte Fortum Distribution AB:s ansökan i fråga om de delar av högspänningsledningarna som löper utanför nationalstadsparkens gränser.

Ovan beskrivet fall är enda gången regeringen utnyttjat sig av 17 kap. 3 § miljöbalken vad gäller prövning av kraftledningar. Typiskt är att prövningen avsåg ett begränsat projekt i särskilt känslig naturmiljö.

6.6 Erfarenheter av Stockholms Ström

Följande erfarenheter kan noteras avseende den första utbyggnadsstappen i Stockholms Ström, vilken är avsedd att byggas från Värtan till Koltorp på Lidingö. Ansökan lämnades in till nätmyndigheten våren 2007.

När ledningen från Värtan till Koltorp tas i drift kommer inmatningen av el till Lidingö att öka, vilket innebär att även överföring på redan befintliga ledningar i området kommer att öka. Detta medför också att magnetfälten kring redan befintliga ledningar kommer att öka. Svenska kraftnät bedömde att den påverkan som ökningen av magnetfälten skulle innebära för ägarna till de hus som ligger utmed de befintliga ledningarna, var att anse som marginell och indirekt. Svenska kraftnät riktade sig därför inte till dessa fastighetsägare i det samråd som föregick koncessionsansökan eftersom Svenska kraftnät ansåg att fastighetsägarna inte skulle komma att påverkas på ett sådant sätt att de skulle vara att anses som sakägare. Svenska kraftnät har därefter anmodats inkomma med komplettering avseende vilka bostadshus som skulle komma att påverkas och hur stor påverkan man kunde räkna med.

Energimarknadsinspektionen förklarade i ett yttrande till regeringen den 11 september 2008 att ägarna till de fastigheter där de hus vilka skulle komma att utsättas för mer än 0,4 mikrotesla fick anses berörda. Inspektionen hänvisade vidare till att part enligt 16 § förvaltningslagen har rätt att ta del av det som tillförts ärendet när detta avser myndighetsutövning mot enskild. Mot denna bakgrund ansåg inspektionen att beredningen av ärendet borde fortsätta genom att berörda fastighetsägare underrättades om vad som tillförts ärendet och gavs tillfälle att yttra sig över det. Inspektionen föreslog mot denna bakgrund att ärendet återförvisades till inspektionen för fortsatt handläggning, vilket numera skett.

Ärendet aktualiserar behovet av ett klargörande av var man ska dra gränsen för vilka personer som ska anses vara sakägare vid olika åtgärder i ett ledningsnät. Varje ny ledning får földeffekter i andra delar av nätet på samma sätt som om man avleder eller tillför vatten

till ett vattensystem. Det är naturligt och ofrånkomligt och gäller även vid ny- eller omdragningar, vid ökad elöverföring, vid anslutning av nya produktionsanläggningar eller vid ändringar i styrningen av elflödet i nätet. Ytterst är det fråga om tillämpningen av sakägarbegreppet i miljöbalken, vilket enligt vår uppfattning får utvecklas genom rättspraxis.

Ytterligare tre ansökningar inom ramen för Stockholms Ström har getts in till Energimarknadsinspektionen. Två av dem har beviljats av inspektionen.

Projektet Stockholms Ström visar att det är viktigt att hela projektet kan prövas samlat ur ett miljö- och samhällsperspektiv, så att en avvägning kan göras mellan behovet av att projektet genomförs och de effekter som projektets genomförande skulle innebära. Det finns vidare en osäkerhet med dagens regler som kan innebära att om det sist ansökta projektet vid en strukturförändring avslås, kan hela det föregående arbetet kraftigt försvåras.

6.7 Överväganden och förslag

Förslag: Vid en strukturförändring av elnätet ska en tillåtlighetsprövning ske enligt ellagen. Prövningen ska omfatta strukturförändringsprojektet i dess helhet. Efter att regeringen beslutat att ett visst projekt är tillåtet ska nätmyndigheten handlägga tillståndsfrågan i de enskilda delarna av projektet enligt sedvanliga koncessionsregler för linje. Prövningen hos nätmyndigheten ska då begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen.

En ansökan om tillåtlighetsprövning ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Reglerna för tillåtlighetsprövning samordnas med reglerna för linjekoncession i de inledande bestämmelserna i 2 kap. ellagen.

Vid regeringens tillåtlighetsprövning ska kommunalt veto inte gälla.

6.7.1 Regeringens tillåtlighetsprövning

Man kan utgå från att liknande strukturförändringar av elnätet som de i Stockholm kommer att genomföras i övriga större städer i landet. Utredningen bedömer att liksom vid större väg- och

järnvägsbyggen ligger det i alla parter intresse att i ett tidigt skede få klarlagt tillåtligheten av en strukturförändring.

Utredningen anser inte att större strukturförändringar av nätet bör prövas enligt reglerna för större trafikanläggningar, som ju motiveras av en omfattande påverkan på miljön i ett visst avsnitt. Motsvarande regler om tillåtlighetsprövning ska i stället införas i speciallagstiftningen (ellagen), då utredningens förslag om tillåtlighetsprövning kompletterar gällande koncessionsbestämmelser.

Ett strukturförändringsprojekt består normalt av ledningar som innehas av flera parter. Det kan förutsättas att stamnätet alltid är berört av ett sådant projekt. För att få en så rationell, effektiv och likartad ansökan som möjligt, bör ansökan samordnas av Svenska kraftnät. Vår bedömning är att det kan ske utan författningsreglering.

Som utredningen redovisat har komplexiteten vid miljögranskningen i en tillåtlighetsprövning avseende väg och järnväg ökat på senare tid. Även vid en större strukturförändring av elnätet då flera nya ledningar blir aktuella ökar givetvis osäkerheten om tillbörlig hänsyn kan tas till miljön. Identifikationen av miljöproblemen blir mer komplex ju fler nya ledningar som blir aktuella. Miljöpåverkan kan visa sig förekomma spritt i hela det nya ledningsnätet. Det kan till och med förekomma utanför ledningsnätet genom att det nya ledningsnätet medför ökad inmatning även på angränsande ledningsnät och därigenom högre strömstyrka och magnetfält (jämför avsnitt 6.6). Miljögranskningen vid en tillåtlighetsprövning kommer sålunda att bli arbetskrävande. Utredningen föreslår därför att en ansökan om tillåtlighetsprövning av ett ledningsprojekt av strukturförändrande art inges till nätmyndigheten som i samråd med Svenska kraftnät bereder ärendet åt regeringen. Samrådet bör inte regleras i ellagen men väl i förordning. Nätmyndigheten ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens prövning.

I beskrivningen i avsnitt 6.3 om överväganden avseende införandet av en prövning av större trafikanläggningar i miljöbalken har bl.a. tagits upp att en ansökan om tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning för projektet. Utredningen anser att utan detta underlag inte heller en tillåtlighetsprövning enligt ellagen ter sig meningsfull, där det bl.a. ska avgöras om sökt systemlösning är den bästa ur ett samlat miljö- och samhällsperspektiv.

En tillåtlighetsprövning ska omfatta strukturförändringsprojektet i sin helhet. Det är helhetsgreppet som är själva syftet

med prövningen. Fokus för prövningen ska vara behovet av strukturförändringen, den tekniska utformningen, lokaliseringen och miljökonsekvenserna av de föreslagna anläggningarna.

Ett beslut om tillåtlighet av ledningsprojekt av strukturförändrande art bör alltid innehålla villkor om att projektet endast är tillåtet under förutsättning att samtliga ingående ledningsdelar koncessionsprövas inom viss tid.

Som påpekats i avsnitt 6.3 gäller inte det kommunala vetot vid tillåtlighetsprövning av större trafikanläggningar i miljöbalken. Enligt utredningens uppfattning bör det inte heller gälla vid tillåtlighetsprövningen enligt ellagen. Bestämmelsen i 2 kap. 8 § ellagen att en nätkoncession för linje inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser ska sålunda inte tillämpas vid en prövning av tillåtligheten av ledningsprojekt av strukturförändrande art.

Eftersom den föreslagna tillåtlighetsprövningen bygger på ellagens bestämmelser om koncession kommer prövningen inte att omfatta nya transformator- eller kopplingsstationer. Dessa prövas i sedvanlig ordning enligt reglerna om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och om bygglov enligt 8 kap. plan- och bygglagen (1987:10).

6.7.1 Villkorsprövning av projekt som tillåtlighetsprövats

Efter att regeringen beslutat att ett visst strukturförändringsprojekt är tillåtligt, ska nätmyndigheten handlägga tillståndsfrågan i de enskilda delarna av projektet enligt sedvanliga koncessionsregler för linje. T.ex. ska en miljökonsekvensbeskrivning även för de enskilda delarna normalt inges. Prövningen hos nätmyndigheten ska då begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen, såsom det närmare innehållet i koncessionen och vilka villkor som ska gälla för koncessionen. Regeringens beslut om tillåtlighet blir alltså bindande för Energimarknadsinspektionen på så sätt att myndigheten inte kan frånga beslutet eller pröva det igen. Till skillnad från dagens regler om överlämnande av ärenden till regeringen som avser ledningar med en spänning överstigande 145 kV där någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan, så anser utredningen att villkorsprövningen alltid ska göras av nätmyndigheten när ledningen tidigare tillåtlighetsprövats av regeringen. Beslutet kan dock överklagas till regeringen.

6.7.2 Samrådskrets

Den övergripande tillåtlighetsprövningen och det samråd som ska föregå denna bör vara avpassade för att omfatta en bred krets av intressenter och allmänhet. Informationen ska utformas på ett sådant sätt att den i stor utsträckning görs tillgänglig genom annonser, kungörelser, utställningar och allmänna informationsmöten. Ansökan om tillåtlighetsprövning blir även föremål för en bred remisshantering till Försvarsmakten, berörda länsstyrelser och kommuner m.fl.

Vid en efterföljande villkorsprövning kan samrådskretsen begränsas och samrådet vara mer inriktat på en direktkommunikation med de som berörs av ledningen på ett påtagligt sätt.

För samråd och kungörelser gäller 6 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken.

Enligt utredningens bedömning är samrådsbestämmelserna i 6 kap.4 § miljöbalken tillräckliga för ett strukturförändringsprojekt.

Enligt 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska, om en miljökonsekvensbeskrivning upprättats i ett mål eller ärende som rör en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, detta kungöras. Har en ansökan gjorts ska kungörelsen ske tillsammans med kungörelsen om ansökan. Därefter ska ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som ska beredas tillfälle att yttra sig över dessa innan målet eller ärendet prövas. I avsnitt 6.3 har en bestämmelse i väglagen redovisats att en arbetsplan ska ställas ut för granskning varvid ovan redovisade bestämmelser gäller. Enligt utredningens bedömning är bestämmelserna om kungörande i 6 kap. 8 § miljöbalken tillräckliga för ett strukturförändringsprojekt.

7 Instansordningen

7.1 Inledning

I tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att analysera om beslut i tillståndsfrågor bör överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till regeringen och, om utredningen bedömer det lämpligt, lämna förslag till ändrad instansordning. Den prövning som regeringen gör som första instans omfattas inte av tilläggsdirektivet.

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

7.2 Bakgrund

7.2.1 Överklagande av förvaltningsbeslut

Tidigare var huvudregeln att förvaltningsbeslut överklagades hos närmast högre förvaltningsmyndighet med regeringen som sista instans, om inte något annat var särskilt föreskrivet. Rätten att överklaga reglerades ofta i en författning, men även om sådan bestämmelse saknades ansågs det gälla en allmän rätt att få förvaltningsbeslut, fattade av en statlig myndighet, överprövade av överordnad myndighet och i sista hand av Kungl. Maj:t. År 1966 infördes dock en generell regel om att talan mot en myndighets beslut fick överklagas hos Kungl. Maj:t (regeringen), se 18 § allmänna verksstadgan (1965:600).

År 1984 fastställde dock riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätten att överklaga beslut till regeringen (prop. 1983/84:120). I enlighet med dessa riktlinjer har strävandena inriktats på att från regeringen lyfta bort sådana ärenden som inte

kräver ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Enligt riktlinjerna bör det i allmänhet ankomma på regeringen att pröva överklaganden i frågor där försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmän-ekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande. Förvaltningsdomstolarna bör enligt riktlinjerna huvudsakligen befatta sig med sådana ärenden av rättslig karaktär som rör förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde.

År 1998 infördes i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) principen om att rättslig överprövning av förvaltningsbeslut sker i förvaltningsdomstol. Av bestämmelsen framgår att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätten. Detta gäller dock inte beslut i anställningsärenden eller normgivningsärenden.

I förarbetena till bestämmelsen anges i huvudsak följande skäl för att i lag införa en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut (prop. 1997/98:101 s. 58 ff). Regeringen uttalar att under lång tid har utvecklingen gått mot att förvaltningsbeslut i ökad utsträckning prövas av förvaltningsdomstol. Detta har motiverats av omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävandena att begränsa regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten att uppfylla internationella åtaganden. Regeln ger uttryck för en princip om att den rättsliga prövningen av förvaltningsbeslut bör ske vid domstol och är en kodifiering av en huvudregel som i praktiken redan gäller. Vidare var enligt förarbetena ett syfte med regeln att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EG-rätten eller Europakonventionen, men där en sådan rätt inte är förutsedd i lagstiftningen. Bestämmelsen syftar också till att begränsa risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I förarbetena (prop. 1997/98:101 s. 62) uttalades även att det för närvarande inte finns några skäl att låta den nya regeln ersätta alla de föreskrifter om överklagande till allmän förvaltningsdomstol som förekommer i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, dvs. när föreskriften har tagits in i en lag. Tvärtom fyller sådana föreskrifter en viktig funktion som information till allmänheten. En bestämmelse om att överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol har också sin naturliga placering i anslutning till föreskrifter om

krav på prövningstillstånd och olika särbestämmelser om partställning m.m. som förekommer i den förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen.

7.2.2 Behörig domstol

Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår bland annat följande. Om det i lag eller annan författning föreskrivs att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, ska detta göras vid länsrätt. I paragrafen anges vidare att ett beslut ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

7.2.3 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen

Sverige ratificerade år 1952 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en "vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag". För tolkningen av vad som utgör "civila rättigheter och skyldigheter" är det inte avgörande om en fråga enligt inhemsk rätt regleras av civilrättsliga eller offentligrättsliga normer. Bestämmande är i stället om det aktuella förfarandet är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. De privata rättigheterna och skyldigheterna ska också kunna sägas bli direkt påverkade av förfarandet i fråga. Med ledning av detta har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 reglerar en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig natur.

Sverige har vid flera tillfällen ansetts brista i efterlevnad av artikel 6.1 i Europakonventionen på grund av att det saknats möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. För att uppfylla Sveriges åtaganden tillkom år 1988 lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

1988 års rättsprövningslag ersattes den 1 juli 2006 av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Enligt den

nya lagen kan en enskild hos Regeringsrätten ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Rättsprövning innebär att Regeringsrätten kan upphäva ett beslut som anses strida mot någon rättsregel. Om domstolen inte upphäver ett beslut står det fast. Domstolen kan alltså inte ändra ett beslut.

Syftet med rättsprövningsinstitutet är att erbjuda en möjlighet till domstolsprövning av beslut som enligt Europakonventionen ska kunna domstolsprövas och som annars inte kan prövas annat än genom resning (prop. 2005/06:56).

Genom rättsprövningen uppfyller Sverige även i fråga om nätmyndighetens beslut i tillståndsfrågor sina åtaganden angående rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, eftersom en enskild kan ansöka om rättsprövning av regeringens beslut i ett överklagat ärende.

7.3 Domstolsprövning av nätmyndighetens beslut

Vad gäller regler om instansordningen saknade den första ellagen, 1902 års ellag, bestämmelser i frågan. Ärende avseende tillstånd för att dra elledningar enligt 1902 års ellag handlades och beslutades av regeringen som enda instans fram till år 1946.

År 1946 beslutade regeringen att bemyndiga Kommerskollegium att från och med den 1 juli 1946 meddela tillstånd att dra nya elektriska starkströmsledningar, meddela förlängning av tillstånd och meddela tillstånd att anläggning får byggas och tas i bruk innan ansökan slutligen behandlas. Eftersom 1902 års ellag vid tillfället för bemyndigandet, år 1946, saknades uttryckliga bestämmelser om hur beslut enligt dessa författningar skulle överklagas gällde den oskrivna regel, se ovan, att Kommerskollegiums beslut avseende tillstånd att dra starkströmsledningar kunde överklagades till regeringen.

År 1966 införde dock en generell regel om att talan mot en myndighets beslut fick överklagas hos Kungl. Maj:t (regeringen), se 18 § allmänna verksstadgan (1965:600).

Tillvägagångssättet att bemyndiga en myndighet genom Kungl. maj:ts brev att handlägga ärenden avseende nätkoncessioner tillämpades fram till den 1 juli 1982 då 1982 års elförordning (1982:548)

trädde i kraft. Dock hade Statens industriverk fr.o.m. den 1 juli 1973 övertagit ansvaret från Kommerskollegium att handlägga ärenden avseende nätkoncessioner. Handläggningen av ärenden avseende nätkoncessioner övertogs därefter, den 1 juli 1983, av Statens energiverk.

Uttryckliga regler om instansordning infördes först år 1988 i 1902 års ellag. Av reglering framgick bl.a. att föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut som meddelas med stöd av ett bemyndigande enligt 1902 års ellag, meddelas av regeringen. Regeringen beslutade därför i samband med ändringen i 1902 års ellag att införa en uttrycklig instansordningsregel i 1982 års elförordning. Av regleringen framgick bl.a. att beslut från Statens energiverk som avsåg koncession för att dra och begagna elektriska starkströmsledningar, tillstånd till överlåtelse av sådan koncession, ändring av gränserna för områdeskoncession och meddela tillstånd att anläggning får byggas och tas i bruk innan koncession meddelas skulle överklagas till regeringen.

Handläggningen av ärenden avseende nätkoncessioner övertogs därefter, den 1 januari 1995, av Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek) från Statens energiverk.

År 1996 trädde i princip en ny elförordning (1994:1250) i kraft. I elförordningen infördes nya instansordningsregler avseende nätkoncessionsärenden. I elförordningen reglerades att beslut från Nutek som avsåg beviljande av nätkoncession, tillstånd till överlåtelse av nätkoncession, medgivande att anläggning får byggas och tas i bruk innan ansökan om nätkoncession slutligen prövas skulle överklagas till regeringen. Reglerna om instansordningen trädde i kraft den 1 januari 1996.

I förarbetena (prop. 1993/94:162) konstaterades att när det gällde prövning av nätkoncession för starkströmsledningar bibehölls tidigare reglering att prövningsgrunderna till stor del avser lämplighetsbedömningar. Vid en prövning ska en avvägning ske mot bl.a. olika intressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Det ansågs därför att ärenden om nätkoncession även fortsättningsvis bör överklagas till regeringen. Vidare uttalades i förarbetena att genom möjligheten till rättsprövning får Europakonventionens bestämmelser om domstolsprövning anses vara uppfyllda i den mån fallen över huvud taget skulle kunna anses hänförliga under konventionens bestämmelser.

I samband med att den nya ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998 skedde även större förändringar i elförordningen. Vad gäller

handläggningen av ärenden avseende nätkoncessioner övertogs den av Statens energimyndighet från Nutek.

Vidare infördes nya instansordningsregler i elförordningen. Av 17 § elförordningen framgick att beslut enligt 2 kap. 12 ellagen, avseende ändring av gränserna för nätkoncession för område, överklagades till regeringen samt att alla ärenden som räknades upp i 2 § elförordningen överklagas till regeringen. Uppräkningen avsåg ärenden om

1. meddelande av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § andra stycket ellagen,
2. medgivande av undantag från kravet på nätkoncession enligt 2 kap. 4 § andra stycket ellagen,
3. medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen att bygga en elektrisk starkströmsledning innan behövlig nätkoncession har meddelats och medgivande att bygga en transformator- eller kopplingsstation utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 3 § ellagen,
4. medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen att tills vidare under högst tre år använda en starkströmsledning i avvaktan på att ansökan om nätkoncession slutligt avgörs,
5. förlängning av en nätkoncessions giltighetstid enligt 2 kap. 14 eller 15 § ellagen,
6. tillstånd till överlåtelse av nätkoncession enligt 2 kap. 16 § ellagen, och
7. tillstånd att tillfälligt ta en ledning ur bruk enligt 2 kap. 17 § ellagen.

År 2002 infördes i ellagen och elförordningen en möjlighet för den enskilde eller för innehavaren av en nätkoncession för område att hos nätmyndigheten ansöka om att få ett bindande besked om en eller flera elektriska starkströmsledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession. Nätmyndighetens beslut i denna fråga ska överklagas till regeringen.

Handläggningen av ärenden avseende nätkoncessioner m.m. enligt ellagen och elförordningen har från och med den 1 januari 2008 övertagits av Energimarknadsinspektionen från Statens energimyndighet, se 1 § elförordningen.

7.4 Nuvarande lagstiftning

7.4.1 Ellagen och elförordningen

Enligt 13 kap. 5 § första stycket ellagen får beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 18–20 §§, 3 kap. 3, 6–8, 9 b, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§, 8 kap. 4 a § samt 12 kap. 2–4, 8 och 11 §§ ellagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Enligt andra stycket samma lagrum får regeringen meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt ellagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Av 1 § elförordningen framgår att Energimarknadsinspektionen ska vara nätmyndighet enligt 1 kap. 7 § ellagen samt handlägga de frågor som anges i elförordningen.

Enligt 2 § elförordningen ska nätmyndigheten i fråga om 2 kap. ellagen pröva ärenden om

1. meddelande av nätkoncession enligt 1 § första stycket,
2. medgivande av undantag från kravet på nätkoncession enligt 4 § andra stycket,
3. bindande besked enligt 4 § tredje stycket,
4. medgivande enligt 5 § att bygga en elektrisk starkströmsledning innan behövlig nätkoncession har meddelats och medgivande att bygga en transformator- eller kopplingsstation utan hinder av bestämmelsen i 3 §,
5. medgivande enligt 5 § att tills vidare under högst tre år använda en starkströmsledning i avvaktan på att ansökan om nätkoncession slutligt avgörs,
6. förlängning av en nätkoncessions giltighetstid enligt 14 eller 15 §,
7. tillstånd till överlåtelse av nätkoncession enligt 16 §, och
8. tillstånd att tillfälligt ta en ledning ur bruk enligt 17 §.

Av 3 § elförordningen framgår att nätmyndigheten inte får avgöra ärenden som anges i 2 § om ärendet avser

1. en utlandsförbindelse,

2. en ledning med en spänning överstigande 145 kV mellan två ledare om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan,
3. beviljande av nätkoncession om det i ärendet förekommer en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen, eller
4. meddelande av nätkoncession eller medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen om det i ärendet förekommer fråga om medgivande att dra ledningar över mark som förvaltas av Uppsala universitet eller Lunds universitet, om nätmyndigheten och universitetet inte kan enas i frågan.

Enligt 4 § elförordningen ska nätmyndigheten utreda ärenden som anges i 3 § och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning.

Enligt 16 § första stycket elförordningen får nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 12 § ellagen och 2 § elförordningen överklagas hos regeringen.

Enligt andra stycket samma paragraf får nätmyndighetens beslut enligt 2 § elförordningen, som gäller anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kV och en längd av minst 15 kilometer, överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår att de ideella föreningar, som kan överklaga ett beslut enligt 16 § andra stycket elförordningen, är sådana föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. Vidare ska föreningen under minst tre år ha bedrivit verksamhet i Sverige samt ha lägst 2 000 medlemmar.

Förutom instansordningsreglerna i elförordningen, där besluten ska överklagas till regeringen, finns det endast instansordningsregler enligt andra föreskrifter, som meddelats med stöd av ellagen, om att beslut av Energimarknadsinspektionen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dock med undantag för vissa beslut som inte får överklagas.

7.4.2 Rättsprövning av vissa regeringsbeslut

I lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) ges en möjlighet för en enskild att ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Ansökningar om rättsprövning prövas av Regeringsrätten, se 1 och 3 §§ rättsprövningslagen.

Enligt 2 § rättsprövningslagen får en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Av 7 § rättsprövningslagen framgår att om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Regeringsrätten kan således inte ersätta beslutet med ett nytt beslut.

7.4.3 Förvaltningslagen

Enligt 22 § a första stycket förvaltningslagen överklagas beslut av en förvaltningsmyndighet hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i anställningsärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 (normgivningsärenden) förvaltningslagen. Enligt andra stycket samma paragraf krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten, om överklagandet har skett med stöd av första stycket.

Av 3 § första stycket förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, gäller den bestämmelsen.

7.5 Ska nätmyndighetens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol?

Huvudregeln i dag är att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Domstolsprövningen har motiverats med omsorgen om den enskildes rättssäkerhet, strävandena att begränsa

regeringens arbetsbörda samt nödvändigheten att uppfylla internationella åtaganden.

Frågan är om nätmyndighetens beslut i aktuella ärenden kan sägas ha sådana politiska dimensioner att det är motiverat att avvika från nämnda huvudregel och behålla det nuvarande systemet med överklagande hos regeringen.

En första fråga att ta ställning till är om de aktuella ärenden som i dag överklagas till regeringen, som alla i något avseende har samband med nätkoncessioner, avser ärenden som är av rättslig karaktär.

Besluten rör förhållandet mellan olika enskilda, dvs. nätkoncessionshavaren och annan intressent t.ex. privatperson eller annan nätkoncessionshavare (nätmyndigheten är dock alltid part vid en prövning hos regeringen), eller mellan nätkoncessionshavaren och det allmänna (nätmyndigheten). Dessa avgöranden måste anses vara av väsentlig betydelse för den enskilde och prövningen är i realiteten en rättslig prövning. Beslut som riktar sig mot den enskilde omfattas även av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Rätten till domstolsprövning av aktuella beslut tillgodoses visserligen i dag inom ramen för rättsprövningsinstitutet och det har hänt att en intressent har begärt rättprövning av regeringens beslut enligt 2 § elförordningen eller 2 kap. 12 § ellagen, se t.ex. RÅ 1992 not 21 och RÅ 2000 not 9. En rättsprövning skiljer sig dock i vissa avseenden från en ordinarie process i förvaltningsdomstol. Bland annat har Regeringsrätten vid en rättsprövning inte någon möjlighet att ändra ett beslut utan har endast möjlighet att upphäva beslutet. Prövningen är också mer begränsad än den som sker inom ramen för en ordinär process i allmän förvaltningsdomstol.

Redan för drygt 20 år sedan lades riktlinjer fast och ett arbete påbörjades för att avlasta regeringen med den arbetskrävande befattningen med olika slag av ärenden. Prövningen av olika ärenden har därefter successivt flyttats från regeringen till domstolarna eller i vissa fall till särskilda myndigheter. Regeringen och departementen ges därmed möjlighet att mer fokusera sina arbetsinsatser på politiskt prioriterade uppgifter.

Ett beslut som förutsätter intresseavvägningar, utan tydliga kriterier för vilken vikt som ska tillmätas olika intressen, lämpar sig dock mindre väl för domstolsprövning. Detsamma gäller beslut som bygger på allmänna lämplighetsbedömningar eller politiska ställningstaganden.

Överprövning av beslut enligt elförordningen eller ellagen kan innebära en avvägning mellan intresset för nätkoncessionshavaren att driva sin verksamhet och andra intressenters intresse av att inte drabbas av verksamheten av t.ex. ekonomiska skäl eller miljöskäl.

Utredningen anser dock att utrymmet för skönsmässiga bedömningar inte kan bedömas vara så framträdande i aktuella ärenden att de bör tillmätas avgörande betydelse för frågan om regeringen eller förvaltningsdomstolarna ska överpröva nätmyndighetens beslut. Vi ser inte heller något betydande behov av att regeringen ska kunna påverka bedömningen av hur olika intressen ska vägas mot varandra i aktuella ärenden enligt elförordningen och ellagen. Dessa bedömningar och intresseavvägningar bör kunna hanteras på ett betryggande sätt av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vi anser därför att övervägande skäl talar för att nuvarande instansordning i aktuella ärenden ändras och att dessa ärenden i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vad gäller beslut som avser nätkoncession för linje har tidigare förarbeten särskilt pekat på att dessa ärenden mindre väl lämpar sig för att överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Nedan redovisas därför en närmare utredning avseende denna fråga.

I tidigare förarbetena uttalades att när det gällde prövning av nätkoncession för linje bör tidigare reglering bibehållas för att prövningsgrunderna till stor del avser lämplighetsbedömningar. Vid en prövning skulle en avvägning ske mot bl.a. olika intressen enligt den numera upphävda naturresurslagen (motsvarar nuvarande 3–4 kap. i miljöbalken). Det ansågs därför att ärenden om nätkoncession även i fortsättningen bör överklagas till regeringen (prop. 1993/94:162 s. 133).

De ärenden enligt 2 kap. ellagen där nätmyndigheten har att tillämpa delar av miljöbalken är ärenden avseende nätkoncession för linje enligt 2 kap. 1 och 14 §§ ellagen (beslut om att bevilja eller förlänga en nätkoncession för linje), vilket framgår av 2 kap. 8 a § ellagen.

I 2 kap. 8 a § ellagen föreskrivs att bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken ska tillämpas vid prövning av frågor om att meddela nätkoncession för linje. Vidare föreskrivs i andra stycket samma paragraf att miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökan och att den ska utformas enligt 6 kap. miljöbalken. I övriga beslut enligt elförordningen eller ellagen är inte miljöbalken direkt tillämplig.

Vad gäller beslut som avser beviljande av nätkoncession för linje gör vi den bedömningen att de frågor som rör miljöbalken vid en prövning av en ansökan om nätkoncession för linje i huvudsak är frågor som är av rättslig karaktär. De frågor som möjligtvis inte direkt är rättsliga frågor kan inte anses vara av den omfattningen att det är skäl för att en överprövning bör avgöras av regeringen i stället för en allmän domstol.

Av intresse är även att ett beslut av en tillsynsmyndighet, undantaget Generalläkaren, som har tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter enligt miljöbalken överklagas till miljödomstolen, se 16 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Av 18 kap. 1 § miljöbalken framgår vilka beslut enligt miljöbalken som är undantagna från huvudregeln och i stället ska överklagas till regeringen. Beslut av en tillsynsmyndighet enligt 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken överklagas dock enligt huvudregeln till miljödomstolen. Dock framgår det av 21 kap. 7 § miljöbalken bl.a. att om miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 2 kap. 10 § miljöbalken ska miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande.

Beslut enligt miljöbalken överklagas som huvudregel till en specialdomstol, miljödomstolen, medans beslut enligt ellagen vid en ändrad instansordning ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi anser att den överordnande frågan är att det bör var möjligt att få ett överklagande prövat i domstol oavsett i vilken ordning det första beslutet fattades. Prövningen bör dock följa samma ordning som andra överklagande enligt ellagen, dvs. överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En prövning av beviljande av nätkoncession för linje innefattar dock dessutom en prövning om sökanden ur ett ekonomiskt och administrativt perspektiv är lämplig att godkännas som nätkoncessionshavare. Vidare ingår det i prövningen att bedöma om sökande uppfyller andra regler enligt ellagen, t.ex. att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el enligt 3 kap. 1 a § ellagen.

Vi anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att även beslut avseende nätkoncession för linje ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol tillsammans med de andra besluten som i dag överklagas till regeringen. Ställningstagandet utvecklas närmare nedan.

7.6 Överväganden och förslag

Förslag: Ärenden som handläggs och beslutas av nätmyndigheten enligt 2 kap. ellagen ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Nätmyndighetens beslut som avser en stamledning eller beslut som innehåller ett medgivande om att dra ledningar över mark som förvaltas av Uppsala universitet eller Lunds universitet, ska dock även fortsättningsvis överklagas till regeringen.

7.6.1 Inledning

Energinätsutredningen anser, som redovisas ovan, att skäl föreligger att föreslå en ändring av instansordningsreglerna och att nätmyndighetens beslut fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med två undantag som redovisas nedan.

Förslaget innebär att i princip samtliga av nätmyndighetens överklagbara beslut i framtiden ska överklagas hos länsrätten som första instans. Länsrättens dom eller beslut överklagas hos kammarrätten, men det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva överklagandet. Regeringsrätten kommer att vara slutinstans, men det krävs även prövningstillstånd för att Regeringsrätten ska pröva överklagandet och i princip ska Regeringsrätten endast pröva prejudicerande fall.

Det kan förväntas att den absoluta merparten av ärenden som kommer att överklagas enligt de föreslagna bestämmelserna på sikt – när praxis vuxit fram – endast kommer att behandlas i sak i en domstolsinstans. Vi bedömer därför inte att handläggningstiderna i aktuella ärenden, förutom inledningsvis, kommer att öka genom förslaget om ändrad instansordning.

En fördel med förslaget är att regelverket därigenom förenklas så att samtliga beslut enligt ellagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av ellagen får överklagas enligt en och samma instansordning och därmed tillämpas samma processuella regler vid handläggningen av överklagandet, t.ex. avseende muntlig förhandling och syn. Den ordning som vi föreslår gäller även redan i dag för alla andra beslut av nätmyndigheten som kan överklagas enligt ellagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av ellagen. En sådan ordning får vidare anses vara i linje med 1984 års riktlinjer

och överensstämmer med huvudregeln i svensk förvaltningsrätt som sedan år 1998 kommer till uttryck i 22 a § förvaltningslagen.

Energimarknadsinspektionen har till utredningen uppgivit att inspektionen uppskattar att vid en ändring av instansordningen kommer det att bli frågan om ca tio ärenden per år som kommer att överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Uppgiften bygger på ett genomsnitt per år av överklagade ärenden under åren 1999–2008.

7.6.2 Genomförande av förslaget

I de paragrafer i ellagen, som finns uppräknade i 2 § elförordningen, föreskrivs att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får besluta i aktuella ärenden. Regeringen har utnyttjat möjligheten att delegera beslutanderätten till nätmyndigheten enligt 2 § elförordningen. Dock har regeringen undantagit vissa ärenden där specifika förutsättningar föreligger från bemyndigandet, t.ex. utlandsförbindelser och nätkoncessioner för linje med högre spänning (stamledning) se 3 § elförordningen. Vidare ska nätmyndigheten utreda ärenden som anges i 3 § elförordningen och därefter, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning, se 4 § elförordningen.

Energinätsutredningen föreslår att paragraferna i ellagen, som är uppräknade i 2 § elförordningen, ska ändras på så sätt att det inte ska ske någon hänvisning i bestämmelserna om vilken instans som ska pröva ärendena. Vi föreslår i stället att en ny bestämmelse införs i ellagen där det framgår vilka ärenden enligt aktuella paragrafer som ska prövas av nätmyndigheten respektive av regeringen. Detta förslag innebär vidare att regleringen i 3 och 4 §§ elförordningen flyttas över till den förslagna nya bestämmelsen i ellagen.

Vad gäller bestämmelsen i 13 kap. 5 § ellagen, bl.a. om vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, föreslår vi att i uppräknningen i bestämmelsens första stycke görs ett tillägg med de paragrafer vars beslut som tidigare överklagades till regeringen enligt elförordningen, ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt nuvarande reglering ska nätmyndigheten besluta om alla nätkoncessioner för område och, med något undantag, alla nätkoncessioner för linje med en spänning upp till och med 145 kV. Nätmyndigheten får även besluta om att bevilja en nätkoncession för linje med en spänning som överstiger 145 kV (stamledning)

under förutsättningen att inte någon intressent motsätter sig bifall till ansökan.

Av vad som framgår närmare nedan anser vi att nätmyndighetens beslut, om att godkänna en nätkoncession för linje med en spänning som överstiger 145 kV (stamledning), även fortsättningsvis ska överklagas till regeringen. Det är därför nödvändigt att i 13 kap. 5 § ellagen särskilt föreskriva vilka beslut av nätmyndigheten avseende stamledningar som ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol respektive till regeringen. En liknade problematik finns även avseende ärenden som faller in under specialregeln i 3 § 4 elförordningen, som redovisas närmare nedan.

Vidare finns det en specialregel i 16 § andra stycket elförordningen som föreskriver att om vissa objektiva förutsättningar föreligger får en ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga nätmyndighetens beslut om att meddela en nätkoncession för linje med en spänning om minst 220 kV (stamledning).

Vi föreslår att denna specialregel flyttas över till en ny paragraf i ellagen och att de utpekade ideella föreningarna även fortsättningsvis ska kunna överklaga besluten till regeringen.

Vi anser även att det finns ett behov av att införa en enhetlig skrivning för att beskriva begreppet stamledning. I dag används dels beskrivningen en spänning som överstiger 145 kV, dels beskrivningen en spänning om minst 220 kV för att klargöra begreppet stamledning. Vi anser att beskrivningen en spänning om minst 220 kV är att föredra eftersom den beskrivningen tydligare klargör definitionen av begreppet stamledning eftersom alla stamledningar i landet har en spänning om minst 220 kV. Det är även den beskrivningen som används för att definiera begreppet stamledning i 4 kap. ellagen, se 4 kap. 9 § ellagen. Vi föreslår därför ändringar i vissa av ovannämnda bestämmelser och att beskrivningen ledning med en spänning om minst 220 kV ska när så är möjligt användas för att beskriva en stamledning.

7.6.3 Nätmyndighetens beslut enligt 3 § 2 elförordningen

I 3 § elförordningen föreskrivs vilka ärenden avseende beviljande av nätkoncession för linje m.m. som Energimarknadsinspektionen inte får fatta beslut om, utan där regeringen är första och enda instans. Dessa beslut av regeringen kan dock prövas genom rättsprövning vid Regeringsrätten.

I 3 § 2 elförordningen stadgas ett undantag från huvudregeln att nätmyndigheten inte får fatta beslut om att bevilja nätkoncession för linje med en spänning som överstiger 145 kV (stamledning). Undantaget kan tillämpas om inte någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan och, om så är fallet, kan nätmyndigheten fatta beslut i ärendet.

Vidare framgår det av 16 § elförordningen att beslut enligt 2 § elförordningen som avser anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning om minst 220 kV och en längd av minst 15 kilometer, får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Det är således möjligt att i detta undantagsfall överklaga nätmyndighetens beslut om att meddela en nätkoncession för en stamledning till regeringen. Antingen kan en ideell förening överklaga, under förutsättningarna att det är en luftledning och att luftledningens längd är minst 15 kilometer, eller kan en sakägare, kommun eller statlig myndighet som har ändrat inställning eller som inte tidigare har gjort något ställningstagande i frågan, överklaga beslutet till regeringen.

Av utredningens direktiv framgår att vi inte ska utreda frågan om instansordningen för ärenden avseende nätkoncessioner för linje där regeringen är första instans för att fatta beslut i frågan. Detta innebär bl.a. att beslut som avser en stamledning och som beslutas av regeringen som första instans, inte ingår i utredningens uppdrag.

Som framgår ovan föreslår vi en ändrad instansordning för beslut avseende nätkoncessioner m.m. så att dessa beslut ska överklagas till förvaltningsdomstol i stället för regeringen. Om detta förslag även skulle tillämpas på de beslut som undantagsvis fattas av nätmyndigheten, avseende nätkoncessioner för linje med en spänning om minst 220 kV, skulle dessa beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i stället för regeringen.

Energinätsutredningen anser att det skulle vara olämpligt att bygga upp ett system med olika instansordningar för beslut avse-

ende nätkoncessioner för linje med en spänning om minst 220 kV endast av det skälet vilken instans som fattar det första beslutet i frågan. Vi anser att instansordningen för dessa beslut ska hållas samman och vi föreslår därför att nätmyndighetens beslut avseende nätkoncession för linje med en spänning om minst 220 kV även fortsättningsvis ska överklagas till regeringen. Detta förslag är således ett undantag från det förslag om ändrad instansordning som vi föreslår i övrigt.

7.6.4 Nätmyndighetens beslut enligt 3 § 4 elförordningen

Det finns även en specialregel i 3 kap. § 4 elförordningen som föreskriver att nätmyndigheten inte får avgöra ärenden som anges i 2 § elförordningen om ärendet avser meddelande av nätkoncession eller medgivande enligt 2 kap. 5 § ellagen och om det i ärendet förekommer fråga om medgivande att dra ledningar över mark som förvaltas av Uppsala universitet eller Lunds universitet, förutsatt att nätmyndigheten och universitet inte kan enas i frågan.

I dessa ärenden ska således nätmyndigheten och Uppsala universitet eller Lunds universitet komma fram till ett samförstånd om hur ledningen ska dras. Om inte parterna kan komma överens ska frågan lyftas till regeringen som får fatta beslut i frågan.

Det kan dock förekomma att annan part än något av de utpekade universiteten överklagar ett beslut efter det att nätmyndigheten och något av universiteten har kommit överens i ett ärende och ett sådant överklagande prövas i dag av regeringen.

Av direktiven framgår att utredningen inte ska utreda frågan om instansordningen för ärenden avseende nätkoncessioner för linje m.m. där regeringen är första instans för att fatta beslut i frågan. Detta innebär att ärende som med hänvisning till 3 § 4 elförordningen har överlämnats till regeringen inte ingår i Energinätsutredningens uppdrag att utreda.

Som framgår ovan föreslår vi en ändrad instansordning för beslut avseende nätkoncessioner m.m. så att dessa beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för regeringen. Om detta förslag även skulle tillämpas på de beslut som nätmyndigheten fattar efter samförstånd enligt 3 § 4 elförordningen, skulle dessa beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i stället för regeringen, om annan part än något av universiteten överklagade beslutet.

I 3 § 4 elförordningen har regeringen pekat ut vissa intressenter, två universitet, som ska ett större inflytande över hur ledningar ska kunna dras över deras mark och att regeringen ska avgöra en tvist hur ledningen ska dras om inte nätmyndigheten och något av universiteten kan komma överens om hur ledningen ska dras. Eftersom nätmyndigheten får anses vara regeringens ställföreträdare i dessa ärenden anser utredningen att regeringen även ska pröva ett överklagande av annan part, än något av universiteten, eftersom ett sådant överklagande kan innebära att den överenskommelse som nätmyndigheten och något av universiteten har enats om kan ändras eller upphävas. Regeringen bör därför vara den instans som fattar ett beslut om att ändra eller upphäva vad nätmyndigheten och något av universiteten har enats om.

Vi föreslår därför att nätmyndighetens beslut enligt 3 § 4 elförordningen även fortsättningsvis ska överklagas till regeringen. Detta förslag är således ytterligare ett undantag från det förslag om ändrad instansordning som vi föreslår i övrigt.

8 Utvidgat koncessionskrav på naturgasmarknaden

8.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har avseende naturgasmarknaden i uppdrag att beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelser mellan marknaderna. I utredningens direktiv hänvisas särskilt till det förslag om utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande *El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). I uppdraget ingår att närmare analysera sambandet mellan koncession och monopolrättigheter, hur koncessionen kan effektivisera en utbyggnad av naturgasnätet och hur konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden påverkas. Utredningen ska också analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del.

På de närmast följande sidorna lämnas en kort redovisning av den svenska naturgasmarknaden, med särskild tyngdpunkt på koncessionsreglerna och på likheter och skillnader mellan el- och gasmarknaderna vad gäller förutsättningarna för marknadsaktörernas agerande. Framställningen grundas på rapporten *Utvärdering av förslag till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden* som på uppdrag av utredningen tagits fram av Nobrocon AB (bilaga 6). Rapporten innehåller bl.a. en mer detaljerad beskrivning av naturgasmarknaden.

Därefter beskrivs tidigare framlagda förslag om utvidgat koncessionskrav och hur dessa förslag har behandlats (avsnitt 8.3). Förslagen analyseras därefter närmare utifrån ett antal strategiska frågeställningar (avsnitt 8.4), och slutligen redovisas i avsnitt 8.5 utredningens överväganden och förslag i frågan.

8.2 Bakgrund

8.2.1 Tillförsel och marknadsöppning

Den svenska marknaden försörjs med naturgas från Danmark genom en ledning från Dragör i Danmark till Klagshamn utanför Malmö. I dag omfattar naturgasnätet ett 30-tal kommuner i södra och sydvästra Sverige. Antalet slutförbrukare uppskattas till cirka 47 000.¹ Sex gasleverantörer är verksamma på den svenska naturgas-marknaden.

År 2007 uppgick tillförseln av naturgas till Sverige till cirka 974 miljoner normalkubikmeter (Nm³). Omräknat till energi motsvarar detta knappt 10,7 TWh. Naturgasen svarar således för drygt två procent av Sveriges slutliga energianvändning om cirka 470 TWh. I de kommuner där naturgassystemet är utbyggt står emellertid naturgasanvändningen för upp emot 20 procent av den slutliga energiförbrukningen, vilket är jämförbart med naturgasförbrukningen i EU-länderna och världen som helhet.

Naturgas har miljö- och klimatfördeklar jämfört med andra fossila bränslen. Den lämpar sig väl för värme- och kraftvärme-produktion, som drivmedel i transportsektorn och som bränsle och råvara inom processindustrin. Den är kolfattig i förhållande till sitt innehåll av väte, vilket gör den lämplig som råvara i syntesgas-processer. Som bränsle är naturgasen emellertid relativt lätt att ersätta. Den är utsatt för konkurrens från andra energisystem som värmepumpar, fjärrvärme, biobränslen och i viss mån även från andra fossila bränslen.

I samband med att Sverige år 1995 blev medlem i EU kom den svenska naturgasmarknaden att omfattas av arbetet med att skapa den inre marknaden för el och gas. 1998 års gasmarknadsdirektiv blev grunden för ett nytt regelverk som ersatte den ursprungliga monopolmarknaden. År 2000 trädde den första svenska naturgas-lagen (2000:599) i kraft. Öppningen av den svenska naturgas-marknaden innebar en stegvis övergång från monopol till konkurrens mellan gasleverantörer, vilket innebar att bägge formerna för gashandel existerade parallellt under flera år.

Den 1 juli 2005 trädde den nu gällande naturgaslagen (2005:403) i kraft. Den 1 juli 2007 genomfördes det sista steget i marknads-

¹ I bilaga 6 anges antalet naturgaskunder vara cirka 55 000. Efter att Nobrocon överlämnat sin rapport har emellertid Svenska Gasföreningen genom en enkät reviderat antalet slutförbrukare. Dessa uppskattas i dagsläget vara cirka 47 000. Minskningen över tiden torde främst bero på att antalet spiskunder har minskat i Göteborg och Malmö.

öppningen. Från detta datum har samtliga kunder anslutna det svenska naturgassystemet möjlighet att välja gasleverantör.

8.2.2 Dagens marknadsstruktur

Vid avregleringen av naturgasmarknaden valdes en marknadsmodell som liknar elmarknadens. Elmodellen sågs som enkel och beprövad, och som underlättande för slutförbrukarnas byten av gasleverantörer. Modellen bygger på att all bokning av överföringskapacitet tillgodoses genom nätägarnas försorg. Slutförbrukaren tecknar ett anslutnings- och överföringsavtal med den nätägare till vilken förbrukaren är ansluten. Nätägaren tecknar i sin tur avtal med överliggande nätägare. Genom kedjan av avtal betalar slutförbrukaren endast en överföringstariff till den anslutande nätägaren. Gashandelsföretagen är inte inblandade i överföringen, vilket innebär att slutförbrukarna kan byta leverantör utan att detta påverkar villkor och kostnad för överföring.

Det finns dock väsentliga skillnader mellan naturgas- och elmarknaderna. Exempelvis är infrastrukturen för naturgas mycket begränsad i Sverige jämfört med det rikstäckande elnätet.

Man skiljer mellan transmissions- och distributionsnät för naturgas. Transmissionsnätet består av stamledning samt grenledningar. Den sammanlagda längden uppgår till drygt 600 km, och trycket i nätet varierar normalt mellan 50 och 65 bar. Swedegas AB äger stamledningen, medan merparten av grenledningarna ägs av E.ON Gas Sverige AB.

Transmissionsnätet är sammankopplat med de underliggande distributionsnäten genom ett 40-tal mät- och reglerstationer (MR-stationer). Flertalet av slutförbrukarna är anslutna till ett distributionsnät som normalt är dimensionerat för ett tryck på 4 bar. Vissa typer av slutförbrukare kan dock behöva högre tryck. Den sammanlagda längden av distributionsnäten är cirka 2 500 km. Det finns i dag fem distributionsnätägare i landet.

El- och naturgasmarknaderna skiljer sig bl.a. åt genom att de fysiska förutsättningarna för driften av systemen är olika, vilket också medför skillnader mellan marknadernas aktörer och aktörsroller. I bilaga 6 lämnas en utförlig beskrivning av naturgasmarknadens aktörer och deras uppgifter.

Den tariffmodell som tillämpas på den svenska naturgasmarknaden kan beskrivas som en punktтарiff, dvs. den som är

ansluten till nätet får gas överförd genom hela naturgasnätet oavsett var anslutningspunkten är belägen. Punkttariffen är i sig inte avståndsberoende. Slutförbrukare som utnyttjar en mindre del av systemet bär en del av kostnaderna för kunder som utnyttjar nätet i större omfattning, vilket kan bidra till ett effektivt utnyttjande av nätet.

Det finns dock problem. Vissa slutförbrukare kan få betala tre nätägares överföringstariffer medan andra kunder kan få betala enbart en nätägares överföringstariff. Detta beror i huvudsak på att det finns två transmissionsnätägare, som vardera tillämpar en egen transmissionstariff. En slutförbrukare som är ansluten direkt till transmissionsnätet bidrar å andra sidan inte alls till kostnaderna för slutförbrukarna i underliggande nät. Slutförbrukarens geografiska läge kan således få stor inverkan på överföringstariffens storlek trots att denna inte är avståndsberoende.

Konsekvenserna av detta skulle kunna bli ökade drivkrafter att bygga direktledningar och parallella ledningar. En följd skulle också kunna bli en minskad naturgasförbrukning hos vissa anslutna kunder eller val av ett annat bränsle.

8.2.3 Dagens koncessionskrav

Naturgaslagen omfattar regler om koncession för naturgasledning, men därutöver gäller, oavsett om ledningen är koncessionspliktig eller inte, andra bestämmelser i naturgaslagen liksom annan tillämplig lagstiftning.²

Naturgaslagens huvudregel innebär att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Ansökan om koncession ska ges in till Energimarknadsinspektionen som bereder ärendet.

Åtgärder för att bereda plats för en naturgasledning, såsom sprängning, schaktning, skogsavverkning, markberedning eller liknande åtgärder, får inte vidtas innan koncession har meddelats.

En koncession ska meddelas för 40 år, men om det finns särskilda skäl, eller om den sökande begär det, får kortare tid bestämmas.

Koncession får endast meddelas om ledningen eller anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt (2 kap. 5 §). Koncession får beviljas endast

² Exempelvis miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10), väglagen (1971:948), kulturminneslagen (1988:950) och ledningsrättslagen (1973:1144).

den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten (2 kap. 8 §).

Undantagna från koncessionskravet är naturgasledningar belägna efter en MR-station. Vid utformandet av det första förslaget till naturgaslag föreslog Värme- och gasmarknadsutredningen i betänkandet *Handel med gas i konkurrens* (SOU 1999:115) att koncessionsbefrielsen skulle gälla en naturgasledning som "huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov". Man påpekade samtidigt att undantaget i praktiken innebär att det inte krävs koncession för en naturgasledning belägen efter en MR-station. I den följande propositionen *Ny naturgaslag* (prop. 1999/2000:72) hade förslaget till lagformulering ändrats till att koncession inte ska krävas för en naturgasledning som är belägen efter en MR-station.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på koncession i fråga om vissa slag av naturgasledningar eller vissa slag av åtgärder med naturgasledningar.

Det ska understrykas att varje nätägare, oavsett om nätet är koncessionspliktigt eller inte, omfattas av de i naturgaslagen specificerade skyldigheterna för innehavare av naturgasledningar (3 kap.). I korthet ställer naturgaslagen följande krav på det företag som innehar en naturgasledning och bedriver överföring av naturgas:

- ansvar för drift, underhåll, utbyggnad av ledningssystem och för anslutning till andra ledningssystem,
- ekonomisk redovisning skild från annan verksamhet,
- revision enligt regeringens föreskrifter,
- skyldighet att på skäliga villkor ansluta andra naturgasledningar samt lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar,
- skyldighet att på skäliga villkor överföra naturgas, och
- skyldighet att upprätta en övervakningsplan och se till att övervakningsplanen följs.

Energimarknadsinspektionen är tillsynsmyndighet enligt naturgaslagen och ska handlägga de frågor som enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen ligger på tillsynsmyndigheten. Detta gäller bl.a. efterlevnaden av ovan uppräknade skyldigheter.

Sverige genomförde 1 den juli 2006 rådets direktiv 2004/67/EG av den 26 april 2004 om åtgärder för att säkerställa en tryggad

naturgasförsörjning (gasförsörjningsdirektivet) i svensk rätt (prop. 2005/06:158, bet. 2005/06:NU18, rskr. 2005/06:346). Energimyndigheten utsågs till tillsynsmyndighet för den svenska naturgasförsörjningen. Direktivet innehåller krav på en miniminivå för naturgasförsörjningen. I Sverige innebär dessa att försörjningen av naturgas till konsumenter ska säkras i åtminstone följande fall.

- Vid ett partiellt avbrott i den nationella naturgasförsörjningen som inte överstiger 24 timmar,
- årligen under vinterperioden från och med december månad till och med februari månad, och
- under perioder med en temperatur som understiger normal vinter-temperatur med 4–5 grader, s.k. tjugoårsvintrar.

Samtliga aktörer – innehavare av ledningar, lager och förgasningsanläggningar samt Svenska kraftnät – är skyldiga att ta fram krisberedskapsplaner som också ska innefatta dessa lägstanormer. Krisberedskapsplanerna ska godkännas av Energimyndigheten, som även ansvarar för att ta fram en nationell krisberedskapsplan och en nationell strategi för den svenska naturgasförsörjningen.

Förgasningsanläggningar för flytande naturgas, LNG, och lagringsanläggningar är koncessionspliktiga i den mån de ansluts till en koncessionspliktig naturgasledning. En naturgasledning, lagrings- eller förgasningsanläggning kan således vara befriad från koncessionsplikt för att den är belägen efter en MR-station, eller för att den inte omfattas av naturgaslagen (överföring för egen räkning i interna ledningsnät).

I bilaga 6 beskrivs koncessionsinstitutet mer i detalj och där finns också en översikt av koncessionskraven i Danmark och Finland.

8.3 Förslag om utvidgat koncessionskrav

Energimyndigheten föreslog i rapporten *Översyn av naturgaslagen – med en marknadsbeskrivning* (ER 3:2003) att en koncession införs för distributionsledning för naturgas. Koncessionen skulle gälla ett visst geografiskt område och vara avgränsad i förhållande till en viss MR-station.

Energimyndigheten angav flera skäl till sitt förslag. Den gällande regleringen ansågs innebära att förhållandevis långa naturgasledningar med relativt hög kapacitet kan byggas utan koncession. Det är därvid

en brist att det saknas en central instans som kan avväga samhällsintresset av energiförsörjning mot samhällsintresset av natur- och miljövård eller mot enskildas rätt. Med gällande regler finns inte heller något som hindrar byggande av parallella ledningar och därmed uppkomsten av en från samhällssynpunkt icke ändamålsenlig infrastruktur.

Regeringen uppdrog åt El- och gasmarknadsutredningen att ta ställning till Energimyndighetens bedömningar och därvid särskilt beakta behovet av koncession för distributionsledningar. I slutbetänkandet *El- och naturgasmarknaderna – Energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129) gav utredningen stöd till Energimyndighetens förslag, och föreslog dess genomförande med vissa smärre ändringar och kompletteringar.

Exempelvis ansåg utredningen att områdeskoncessionen bör gälla i 25 år. Vidare föreslogs att områdeskoncessionen skulle kunna förenas med villkor, exempelvis att en nätutbyggnad genomförs inom viss tid, liksom med en skyldighet att på skäliga villkor ansluta naturgasanläggningar belägna inom området. Gränserna för en områdeskoncession föreslogs kunna ändras om det exempelvis tillkommer nya kunder strax utanför koncessionsområdet.

Förslaget om ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden behandlades i propositionen *Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden, m.m.* (prop. 2005/06:158). Regeringens bedömning var att El- och gasmarknadsutredningens förslag om införande av områdeskoncession bör utredas ytterligare. Bedömningen motiverades genom att vissa av slutsatserna i utredningens betänkande lyftes fram. Vidare betonades att den nuvarande regleringen av distributionsnät i praktiken inte tycks ha givit upphov till några problem annat än i enstaka fall, samt att de problem som identifierats kan lösas på andra sätt än genom en ändrad koncessionsplikt.

Regeringen konstaterade även att El- och gasmarknadsutredningen i sitt arbete inte hade haft möjlighet att beakta den slutliga utformningen av 2005 års naturgaslag, vars tredje kapitel omfattar de skyldigheter som gäller för ledningsinnehavare. Dessa skyldigheter gäller för både transmission och distribution av naturgas och saknar koppling till om någon koncession över huvud taget har meddelats.

8.4 Strategiska frågor angående koncessionskrav

Vid utredningens genomgång av tidigare förslag angående koncessionskrav på naturgasmarknaden har ett antal strategiska frågeställningar aktualiserats. Det gäller frågor som måste beaktas särskilt vid förslagets praktiska tillämpning. De har förts fram vid tidigare analyser av förslaget liksom vid de överläggningar som förts med olika intressenter i samband med framtagandet av bilaga 6. Dessa särskilda frågeställningar beskrivs kort nedan.

Avgränsningen mellan koncession för transmissionsledning och distributionsledning, dvs. mellan vad som bör definieras som transmission och distribution, har diskuterats flitigt sedan den första naturgaslagen utarbetades. Då gjordes bedömningen att naturgasledningar vars huvudsakliga syfte är att tillgodose slutförbrukare med naturgas i praktiken utgörs av distributionsledningar belägna efter en MR-station.

Koncessionsplikten kom därmed att i första hand bero på om naturgasledningen var belägen före eller efter en MR-station, medan ledningens huvudsakliga syfte blev sekundärt.

Användandet av MR-stationen som avgränsningen mellan transmission och distribution kan ifrågasättas. Gränsen mellan transmission och distribution blir av intresse också vid diskussioner kring nuvarande tariffstruktur på naturgasmarknaden. Det är inte heller alltid självklart vad som kan betraktas som före respektive efter en MR-station. Eventuella nya tillförselvägar för naturgas till det svenska naturgassystemet skulle kunna komplicera frågan ytterligare.

Ett alternativ skulle kunna vara att koppla typen av koncession till det huvudsakliga syftet med en naturgasledning eller ett naturgasnät. Syftet med en distributionsledning eller ett distributionsnät skulle då kunna definieras som överföring av naturgas till slutförbrukare inom ett geografiskt område.

Förslaget om utvidgat koncessionskrav innebär att en koncession för område bör gälla för ett geografiskt område. Frågan om *koncessionsområdets yttre gräns* kan få olika innebörd beroende på om den betraktas utifrån dagens befintliga naturgasmarknad, eller om den betraktas ur ett perspektiv där det svenska naturgassystemet antas expandera till helt nya geografiska områden.

Anslutningen av nya slutförbrukare i de befintliga distributionsnäten är i dag marginell. Med vissa undantag skulle var och en av befintliga nätägares distributionsnät kunna omfattas av lika många

områdeskoncessioner. De yttre gränserna för dessa koncessionsområden är relativt naturliga genom att verksamheten har bedrivits i form av lokala monopol.

Vid en utbyggnad av distributionsnät i anslutning till en ny transmissionsledning skulle gränsen mellan koncessionsområdena kunna bli av avgörande betydelse för drivkraften att över huvud taget bygga ett distributionsnät. Alltför stora koncessionsområden kan innebära en risk för att den fortsatta utbyggnaden av naturgas-systemet blockeras. Alltför små koncessionsområden skulle kunna medföra gränsdragningsproblem om ett större antal slutförbrukare hamnar nära gränsen till ett angränsande koncessionsområde.

Det befintliga distributionsnätet bör således kunna omfattas av ett antal områdeskoncessioner, vars yttre gränser sannolikt inte bör vara särskilt komplicerade att fastställa. En utbyggnad av det svenska naturgassystemet skulle emellertid kunna medföra en mer komplicerad gränsdragningsproblem mellan olika koncessionsområden. Möjligheten att under vissa omständigheter kunna ändra gränserna för koncessionsområden bör därför betraktas som viktigt.

Koncessionens giltighetstid bör övervägas. En koncession för naturgasledning gäller liksom motsvarande nätkoncession för linje på elmarknaden i 40 år, medan elmarknadens nätkoncession för område har en giltighetstid på 25 år. Att införa 25 års giltighetstid för koncession för område på naturgasmarknaden skulle således kunna betraktas som naturligt.

Nuvarande koncessionsförfarande ger möjlighet för samhället att pröva lämpligheten hos den sökande. Ett utvidgat koncessionskrav skulle kunna få samma funktion med avseende på sökande som avser att bygga och/eller driva distributionsnät.

När lämpligheten hos den sökande väl är prövad och koncession har meddelats, finns det dock anledning att ifrågasätta värdet av en så begränsad giltighetstid. Nätägaren kan då fortsätta att bygga ut distributionsnätet inom koncessionsområdet enligt gällande lagstiftning, dvs. nätägaren bedriver sin verksamhet på samma sätt som om det inte fanns något koncessionskrav över huvud taget. Detta talar för att koncessionen bör beviljas med lång giltighetstid eller tills vidare.

Koncessionens omfattning måste begränsas. En koncession för distributionsledning ska avse ett bestämt område, där alla ledningar i distributionsnätet ingår. I en sådan koncession bör också nya ledningar som anläggs inom området ingå. Det är viktigt att monopoliet på nätverksamhet endast omfattar distributionsledningar.

Det bör inte omfattas ensamrätt på byggnation och drift av lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar som ansluts inom koncessionsområdet.

Däremot kan det anses vara rimligt att ett utvidgat koncessionskrav för område även medför att koncessionskrav ställs på lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar som ansluts inom koncessionsområdet – även om de inte omfattas av samma koncession, eller samma typ av koncession, som den ledning till vilken de ansluts.

I diskussionen har risken uppmärksamats att en nätägare vid ett utökat koncessionskrav skulle kunna ”muta in” ett geografiskt område i syfte att möjliggöra tänkbara framtida investeringar, eller möjligen för att skydda befintlig infrastruktur från konkurrens från naturgas och därigenom blockera den framtida utbyggnaden. Denna fråga bör kunna hanteras genom själva koncessionsförfarandet. Om en sådan risk för förekomst av framtida ”öde” koncessionsområden ändå skulle misstänkas kan områdeskoncessionen eventuellt knytas till villkor om att utbyggnad måste påbörjas inom en viss tid från det att koncession har meddelats.

Vilka *nya åtaganden* skulle koncessionären åläggas om den föreslagna områdeskoncessionen införs? Gasmarknadsdirektivet (2003/55/EG) infördes i svensk rätt genom beslut om en ny naturgaslag. Lagens tredje kapitel ställer tydliga krav på nätägaren t.ex. vad gäller anslutning, överföring, underhåll och utbyggnad. Dessa skyldigheter redovisas ovan i avsnitt 8.2.3.

Skyldigheterna täcks således redan av gällande regelverk. Eftersom nyttan med ett utvidgat koncessionskrav kan antas vara begränsad med avseende på den befintliga marknaden, bör eventuellt nya regler utformas för att på bästa sätt bidra till en så effektiv utbyggnad som möjligt av det svenska naturgassystemet.

Slutsatsen i fråga om koncessionärens åtaganden är att naturgaslagen tillsammans med gällande förordningar och föreskrifter i huvudsak ställer de nödvändiga kraven på den som bedriver nätverksamhet, oavsett om nätet i vilket verksamheten bedrivs är koncessionspliktigt eller ej.

El- och gasmarknadsutredningen föreslog, i samband med sitt förslag om utvidgat koncessionskrav, att regeringen även fortsättningsvis bör ha möjlighet att föreskriva om *undantag från koncessionsplikten*.

Strävan bör vara så få undantag som möjligt. Man bör ta ställning till om det är lämpligare med ett eller fler generella

undantag från huvudregeln, eller om det är lämpligare med en möjlighet för myndigheten att ge dispens. Fördelen med ett undantag, jämfört med en ordning som bygger på dispens, skulle kunna vara att ett undantag kan betraktas som mer transparent än möjligheten för myndigheten att ge dispens från huvudregeln från fall till fall.

I den mån förslaget om ett utvidgat koncessionskrav ska införas på den svenska naturgasmarknaden, är slutsatsen att det är viktigt att behålla undantaget för ledningar som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde, liksom undantaget för ombyggnad av MR-stationer m.m. enligt naturgasförordningen (2006:1043).

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Samhällsintresset av ett utvidgat koncessionskrav

Bedömning: Det saknas behov av att införa en områdeskoncession för distributionsnät för naturgas. De problem som förslaget om områdeskoncession varit avsett att lösa bör hanteras med andra medel.

Som framgått ovan har flera argument förts fram i syfte att motivera ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. Koncessionsförfarandet berör många parter i samhället och argument för och emot ett utvidgat koncessionskrav avspeglar därför en rad olika intressen. Samhällsintresset spelar givetvis en viktig roll. Genom koncessionsförfarandet finns möjlighet att balansera samhällsintresset av energiförsörjning mot samhällsintresset av natur- och miljövård liksom mot enskildas rätt, samtidigt som behovet att uppnå en från samhällssynpunkt ändamålsenlig infrastruktur och kontroll av vem som driver verksamheten kan tillgodoses.

Samhället ges alltså genom koncessionsförfarandet möjlighet att väga nyttan av ett projekt mot intrånget. Behovet av en sådan tillsyn tycks vara närmast självklart beträffande större infrastrukturprojekt, t.ex. uppförandet av transmissionsledningar för naturgas med huvudsakligt syfte att överföra gas till nya geografiska områden.

Förslaget om utvidgat koncessionskrav gäller dock distributionsledningar eller distributionsnät, dvs. ledningar för överföring av gas till

slutkunder inom ett avgränsat område. Motivet att en koncessionsprövning skulle bidra till att tillgodose kravet på en ändamålsenlig infrastruktur är därvid mindre relevant. Koncessionen skulle i detta fall inte behandla varje enskild ledning inom området, eftersom distributionsnäten normalt byggs ut successivt. Att införa en områdeskoncession kan därför inte betraktas som ett sätt för samhället att påverka ledningarnas sträckning inom koncessionsområdet. Beträffande koncessionskravets betydelse för möjligheten att balansera samhällsintresset av energiförsörjning mot samhällsintresset av natur- och miljövård liksom mot enskildas rätt kan liknande synpunkter framföras.

Ytterligare ett skäl som anförts för att införa en områdeskoncession för naturgas är att samhället då skulle få bättre möjligheter att säkerställa naturgasförsörjningen inom området genom att till koncessionen knyta villkor om t.ex. anslutning, underhåll och utbyggnad av nätet. En sådan reglering finns dock numera i naturgaslagen och gäller all överföring av naturgas oavsett om det nät där verksamheten bedrivs är koncessionspliktigt eller inte.

Det har vidare framhållits att det kan finnas intresse för samhället att skydda lokala distributionsföretag genom att de får monopol på nätverksamheten. De monopolsituationer som lämnas genom områdeskoncessioner skulle säkra företagens möjligheter att planera utbyggnaden av näten på ett rationellt sätt.

Dessa motiv framfördes av Energimyndigheten i den ovan nämnda rapporten *Översyn av naturgaslagen* samt av El- och gasmarknadsutredningen i slutbetänkandet *El- och naturgasmarknaderna – Energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). Man resonerade då utifrån antagandet om en kommande utbyggnad i samband med en marknadsöppning som bl.a. skulle kunna innebära ökad konkurrens i distributionen.

Som beskrivs i bilaga 6 har den svenska naturgasmarknaden genom marknadsöppningen genomgått betydande förändringar sedan förslaget om utvidgat koncessionskrav lades fram. Distributionsnätägarna bedriver dock fortfarande sin verksamhet inom ett antal ”naturliga områden”. Det sker inte någon påtaglig expansion inom sektorn.

Motiven att skydda lokala distributionsföretag genom monopolreglering förefaller således i dag vara svagare än tidigare. Regeringen noterade vid sin behandling i prop. 2005/06:158 av de ovan redovisade förslagen att den gällande regleringen av distributionsnäten i praktiken inte tycks ha givit upphov till några

problem annat än i enstaka fall, och menade att de problem som identifierats kan lösas på andra sätt än genom en ändrad koncessionsplikt. Vidare anförde regeringen att ett utvidgat koncessionskrav kommer att medföra ökade administrativa krav för såväl verksamhetsutövare som för tillståndsmyndigheten, t.ex. genom den utredning som ska tas fram och övervägas i varje koncessionsärende. Dessa skäl för att avstå från beslut i frågan tycks vara väl motiverade också i dag.

En möjlig marknadssituation som har framhållits som ett motiv för det utvidgade koncessionskravet är att en större slutförbrukare kan ha ett ekonomiskt intresse av att ansluta sig till en annan nätägares nät, till exempel för att sänka överföringskostnader genom att "bygga sig förbi" en nätägare. De mindre slutförbrukare som är anslutna till samma nät skulle då kunna få betydligt högre överföringskostnader, eftersom den större kund som lämnar området kan antas bära en betydande del av de sammanlagda nätkostnaderna.

Det är dock vid närmare studium svårt att se hur denna fråga skulle kunna avhjälpas genom införande av en områdeskoncession. Först bör det påpekas, vilket närmare utvecklas i bilaga 6 (avsnitt 10.6 i bilagan), att det inte hittills byggt någon parallell ledning av detta slag inom det svenska naturgassystemet. Skulle frågan ändå aktualiseras bör den angripas dels genom den tillämpade tariffstrukturen, dels genom definitionen av transmissionsledningar. I det första fallet har det aktuella nätföretaget att möta hotet om en parallell ledning genom anpassning av sin överföringstariff, i det senare fallet är det frågan om att införa och tillämpa en ändrad definition på transmissionsledningar enligt resonemanget ovan i avsnitt 8.4. Det skulle då krävas koncession för en ledning som dras till annat angränsande distributionsområde, även om ledningen ligger efter en MR-station.

Den senare aspekten är också aktuell med avseende på ett motiv som framförts för ett utvidgat koncessionskrav. Man har pekat på åtminstone ett exempel där en förhållandevis lång ledning byggts utan koncession. Ledningen har legat efter MR-station, och därför har ingen koncession krävts, men den har dragits till en ort på långt avstånd från stationen. Slutsatsen att en naturgaslednings läge efter en MR-station är synonymt med att ledningen huvudsakligen ska användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov, som drogs när den första naturgaslagen beslutades, har alltså i åtminstone ett fall inte visat sig stämma.

Efter en MR-station kan det alltså bli fråga om förhållandevis långa ledningar med relativt hög kapacitet. Det är fråga om ledningar som troligen inte varit avsedda att vara koncessionsfria. Grundproblemet är i detta fall den otydliga avgränsningen mellan vad som avses med transmission respektive distribution, snarare än avsaknaden av en områdeskoncession. Det kan därför finnas skäl att införa en klarare definition av en distributionsledning, för vilken det inte ska krävas koncession. Denna fråga behandlas närmare i det följande avsnittet.

Slutligen har som ett motiv för utvidgat koncessionskrav framförts att det kan finnas anledning att pröva ett distributionsföretags lämplighet, dvs. om det har tillräckliga resurser för att ta på sig ansvaret för de förpliktelser som verksamheten medför. Som redovisats ovan ställer lagstiftningen tydliga krav på den som bedriver nätverksamhet, men det finns vid sidan av koncessionsprövningen för transmissionsledningar inte någon möjlighet att i förväg pröva lämpligheten hos en aktör som har för avsikt att bedriva nätverksamhet.

Det är dock enligt utredningens mening svårt att i huvudsak motivera ett utökat koncessionskrav med att detta skulle ge möjlighet till lämplighetsprövningar i förväg. Som redovisats ovan ställer den gällande lagstiftningen tydliga och omfattande krav på en nätägares verksamhet på naturgasmarknaden. De lagfästa skyldigheterna omfattar nätägarens ansvar för drift, underhåll och utbyggnad av ledningsnätet, liksom den ekonomiska redovisningen, anslutning av ledningar och överföring av gas. Nätägaren har också att upprätta en övervakningsplan och redovisa vidtagna åtgärder utifrån denna plan. Det finns därför enligt vår bedömning goda möjligheter att övervaka ett distributionsföretags verksamhet utan att behöva införa denna förhandsprövning.

I sammanfattning anser utredningen att det inte finns ett behov av en områdeskoncession för distributionsnät för naturgas. De problem som förslaget om områdeskoncession avsett att lösa bör i huvudsak angripas med andra medel. Detta har berörts ovan och de potentiella problemen bör i de flesta fallen kunna lösas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår endast en ändring av regelverket och ändringen avser avgränsningen av koncessionskraven för naturgasledningar. Förslaget redovisas i nästa avsnitt.

Utredningen ska enligt sina direktiv beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är

relevanta för jämförelse mellan el- och gasmarknaden. Vad gäller frågan om en områdeskoncession för naturgas är utredningens slutsats att skillnaderna mellan el- och naturgasmarknaderna är stora. Slutsatsen att det saknas behov av en områdeskoncession på naturgasmarknaden är i grunden baserad på marknadens ringa omfattning och svaga tillväxt. Därvid skiljer den sig markant från den fullt utbyggda elmarknaden. Det krävs därför inte samma regelverk på naturgasmarknaden som på elmarknaden. Om situationen skulle ändras påtagligt, exempelvis genom en stark expansion av naturgasmarknaden, kan det dock finnas anledning att revidera denna slutsats.

8.5.2 Avgränsning av koncessionspliktiga ledningar

Förslag: Bestämmelsen i naturgaslagen om koncessionsbefrielse för naturgasledning ändras till att avse en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får i det enskilda fallet meddela ett bindande besked om huruvida en eller flera naturgasledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession.

Enligt 2 kap. naturgaslagen gäller som huvudprincip att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Koncession krävs dock inte för en naturgasledning som är belägen efter en MR-station.

Som utredningen redan redovisat ovan (avsnitten 8.4 och 8.5.1) kan denna definition av gränsen mellan transmission och distribution vara problematisk. Det är inte entydigt vad som kan betraktas som före respektive efter en MR-station. Eventuella nya tillförselvägar för naturgas till Sverige kan komma att komplicera frågan ytterligare.

Syftet med ett distributionsnät, att förse slutförbrukare med naturgas, var det ursprungliga motivet för undantaget från koncessionsplikt. Den entydiga kopplingen mellan koncessionsplikten och ledningens läge före eller efter en MR-station kan således ifrågasättas.

Utredningen föreslår därför en ändring av 2 kap. 1 § andra stycket naturgaslagen innebärande att koncession inte krävs för en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Vad som är ett avgränsat geografiskt område torde i de flesta fall vara lätt att definiera mot bakgrund av distributionsnätens hittillsvarande utbyggnad. Denna har skett genom utbyggnad inom orter med större befolkningskoncentrationer och en lämplig blandning av kunder. Energiföretagen bedriver sin verksamhet i den aktuella kommunens invånartäta område, och i vissa fall också i distributionsområden i angränsande kommuner. Det kan då även vara fråga om verksamhet i flera distributionsområden.

Även fortsättningsvis torde de koncessionsbefriade naturgasledningarna i allmänhet vara distributionsledningar belägna efter en MR-station. Ledningarnas huvudsakliga syfte ska vara att tillgodose slutförbrukare med naturgas. Däremot ska ledningar som används för att överföra naturgas till ett distributionsområde eller mellan distributionsområden vara koncessionspliktiga. Den ändring som följer av den föreslagna nya lagtexten torde i första hand innebära att det inte blir möjligt att bygga nya längre ledningar som leder utanför ett distributionsområde (det avgränsade geografiska området) utan att ansöka om koncession för ledningen.

Det bör i allmänhet vara uppenbart när en ledning kan anses korsa gränsen för det aktuella distributionsområdet. Om så inte är fallet är det tillsynsmyndighetens uppgift att fastställa de lämpliga gränserna för distributionsområdet och därmed också att avgöra om det krävs koncession för en viss ledning eller ej.

Naturgasledningar för vilka koncession inte krävs enligt gällande bestämmelser bör även fortsättningsvis vara befriade från koncessionskrav.

Som nämnts ovan i avsnitt 8.2.3 får regeringen enligt 2 kap 1 § naturgaslagen meddela föreskrifter om undantag från kravet på koncession i fråga om vissa slag av naturgasledningar eller vissa slag av åtgärder med naturgasledningar. Vi föreslår tillägg av ett fjärde stycke i nämnda paragraf innebärande att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten i det enskilda fallet får meddela ett bindande besked om huruvida en eller flera naturgasledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession. Därmed skulle enligt vår mening tillämpningen av möjligheten till undantag tydliggöras.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Inledning

Energinätsutredningen föreslår ett antal ändringar i den befintliga lagstiftningen för el och naturgas. Energinätsutredningen anser att hinder inte föreligger för att de föreslagna ändringarna i lagstiftningen ska kunna träda i kraft inom en snar framtid. De föreslagna ändringarna bör kunna träda i kraft vid ett och samma tillfälle. Sammantaget bör de föreslagna bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2010.

Vissa av de föreslagna bestämmelserna kräver dock övergångsbestämmelser för att på ett tillfredställande sätt hantera övergången till den nya regleringen. Nedan redovisas de bestämmelser där vi anser att det krävs övergångsbestämmelser. Förslagen redovisas i den ordning som följer av hur frågan har redovisats i detta betänkande.

9.2 Övergångsbestämmelse till kapitel 3 i betänkandet

Förslag: En innehavare av nätkoncession för område som inom området har färdigställt en eller flera ledningar med högre spänning än 20 kV före den 1 juli 2010 ska anmäla detta till nätmyndigheten senast den 1 juli 2011.

Energinätsutredningen har i kapitel 3 bl.a. föreslagit att nätkoncessionshavare som innehar en nätkoncession för område ska anmäla till nätmyndigheten vilka ledningar som har en högre spänning än 20 kV inom området. En anmälan ska göras senast sex månader efter det att ledningen färdigställts.

För vissa nätkoncessionshavare, som redan har ett relativt stort antal färdigställda ledningar när lagen träder i kraft, kommer det att vara ett tidskrävande arbete att sammanställa och sända in en anmälan till nätmyndigheten. Energinätsutredningen anser således att nätkoncessionshavare som redan har färdigställda ledningar vid ikraftträdandet av lagen ska få en ytterligare tid att rapportera aktuella uppgifter för dessa ledningar.

Energinätsutredningen föreslår därför att det i en övergångsbestämmelse ska framgå att nätkoncessionshavarna, med redan färdigställda ledningar, får ytterligare tid om sex månader för att sammanställa och rapportera aktuella uppgifter till nätmyndigheten.

9.3 Övergångsbestämmelser till kapitel 5 i betänkandet

9.3.1 Övergångsbestämmelser till avsnitten 5.7 och 5.8

Förslag: Bestämmelserna om att nätkoncession för område ska gälla tills vidare ska börja tillämpas från ett bestämt datum och nätkoncessioner för område som har meddelats före detta datum gäller tills vidare utan att nätkoncessionshavaren behöver ansöka om ett sådant beslut.

Bestämmelserna om att nätkoncession för linje ska gälla tills vidare träder i kraft vid samma datum som övriga ändringar, utan att nätkoncessionshavaren behöver ansöka om ett sådant beslut.

Om en nätkoncessionshavare med nätkoncession för linje före lagens ikraftträdande har ansökt om förlängd giltighetstid om fyrtio år, ska koncessionshavaren, om den önskar att få ansökan prövad i sak, senast den 30 juni 2011 meddela nätmyndigheten detta. Inkommer inte nätkoncessionshavaren med ett sådant meddelande kommer nätkoncessionen i stället med automatik att övergå till att gälla tills vidare.

Ärenden som avser en ansökan om förlängd giltighetstid för en nätkoncession för linje vars giltighetstid har löpt ut före datumet för ikraftträdandet, och där nätkoncessionshavaren har ansökt om en kortare giltighetstid än fyrtio år, ska prövas i sak.

Nätkoncession för område

När det gäller frågan vid vilken tidpunkt reglerna om att nätkoncession för område, som ska gälla tills vidare, ska träda i kraft gör Energinätsutredningen följande överväganden.

En ordning med att reglerna om att nätkoncession för område ska gälla tills vidare och som träder i kraft vid en och samma tidpunkt – både för nätkoncessioner vars giltighetstid löper vid ikraftträdandet och för nätkoncessioner där giltighetstiden har löpt ut men där nätkoncessionshavaren dessförinnan har ansökt om förlängning om tjugofem år – innebär att alla nätkoncessioner för område på ett smidigt sätt kommer att följa samma lagstiftning vid ett och samma datum.

Om i stället en övergångstid tillämpas innebär det att i allra längsta fall kan det dröja tjugofem år innan ändringen fullt ut tillämpas på alla nätkoncessioner. Det finns dock inte något skäl för att införa en sådan ordning, eftersom vi föreslår att alla nätkoncessioner för område ska övergå att gälla tills vidare.

Vi anser därför att den nya bestämmelsen om tills vidare ska börja tillämpas vid samma tidpunkt för alla nätkoncessioner för område.

Det kan finnas nätkoncessioner för område som löper på en kortare tid än tjugofem år eller där en tillfällig koncession har meddelats enligt 2 kap. 14 § tredje stycket ellagen. Energinätsutredningen finner inte skäl att någon annan reglering ska gälla för dessa nätkoncessioner utan även dessa nätkoncessioner ska gälla tills vidare direkt vid ikraftträdande tidpunkten.

Nätkoncession för linje

När det gäller frågan vid vilken tidpunkt reglerna om att nätkoncession för linje, som ska gälla tills vidare, ska träda i kraft gör Energinätsutredningen följande överväganden.

En ordning med att reglerna om att nätkoncession för linje ska gälla tills vidare och som träder i kraft vid en och samma tidpunkt – både för nätkoncessioner vars giltighetstid löper vid ikraftträdandet och för nätkoncessioner där giltighetstiden har löpt ut men där nätkoncessionshavaren har ansökt om förlängning om fyrtio år – innebär att alla nätkoncessioner för linje på ett smidigt sätt kommer att följa samma lagstiftning vid ett och samma datum. Om

inte lagen skulle träda i kraft direkt, utan i stället en övergångstid tillämpas, skulle det innebära att det kommer att finnas ett stort antal beslutade nätkoncessioner för linje med en långvarig giltighetstid där det kommer att dröja innan giltighetstiden löper ut och nätkoncessionshavaren ska ansöka om nätkoncession på nytt. Detta skulle i sin tur innebära att i allra längsta fall kan det dröja fyrtio år innan ändringen fullt ut tillämpas på alla nätkoncessioner. Ett sådant förfarande innebär ett komplicerat och tidskrävande arbete för främst nätmyndigheten, men även för nätkoncessionshavarna, att under en så pass långvarig tid upprätthålla rutiner och ha överblick över det äldre förfaringssättet.

Energinätsutredningen anser därför att regleringen ska tillämpas vid samma tidpunkt för både beslutade och kommande beslut avseende nätkoncessioner. För de nätkoncessioner för linje där giltighetstiden har löpt ut och där nätkoncessionshavaren har ansökt om förlängning innan nätkoncessionen löpte ut övergår nätkoncessionen med automatik att gälla tills vidare från det datum som lagen träder i kraft utan att nätmyndigheten ska besluta om detta. För de nätkoncessioner för linje där giltighetstiden löper ut efter det att lagen träder i kraft ska nätkoncessionen med automatik övergå till att gälla tills vidare utan att nätkoncessionshavaren behöver ansöka om detta när giltighetstiden löper ut.

När det gäller en nätkoncession för linje vars giltighetstid har löpt ut före ikraftträdandet av lagen och där nätkoncessionshavaren inte har ansökt om förlängning, måste nätkoncessionshavaren ansöka om ny nätkoncession för ledningen. Detta eftersom det inte längre finns en giltig koncession.

Sammanfattningsvis innebär detta att nätkoncessioner för linje vars giltighetstid löpt ut före ikraftträdandet, och där nätkoncessionshavaren har ansökt om förlängning, kommer att gälla tills vidare från den dag som lagen träder i kraft. Nätkoncessioner för linje, vars giltighetstid löper ut efter det att lagen trätt i kraft, kommer att övergå till att gälla tills vidare efter det att giltighetstiden har löpt ut, utan att nätkoncessionshavaren behöver ansöka om ett sådant beslut.

Övergångsbestämmelse avseende ansökningar inkomna till nätmyndigheten före lagens ikraftträdande

Enligt nuvarande reglering beviljas en nätkoncession för linje i de flesta fall för en tid om fyrtio år och en ansökan om förlängning ska ske senast två år före koncessionstidens utgång. Efter det att en ansökan om förlängning av en nätkoncession har lämnats in till nätmyndigheten gäller den aktuella nätkoncessionen till dess att ansökan om förlängning prövats slutligt.

Detta innebär att det för närvarande finns ett antal ansökningar om förlängning av nätkoncession för linje som är inkomna till Energimarknadsinspektionen (nätmyndigheten), men som ännu inte är avgjorda och där handläggningen i ärendena är olika långt gångna.

Det bör t.ex. finnas ärenden hos Energimarknadsinspektionen där en omfattande skriftväxling mellan olika intressenter redan har skett i ärendet och där nätkoncessionshavaren har tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Energinätsutredningen anser därför att skäl föreligger att föreslå ett undantag från den huvudregel som redovisas ovan.

Vi föreslår därför att för ansökningar som inkommit till nätmyndigheten före ikraftträdandet, och som avser ansökan om förlängning av giltighetstiden om fyrtio år, ska nätkoncessionshavaren kunna inkomma med ett meddelande senast den 30 juni 2011 om att denne önskar få ansökan prövad i sak. Detta gäller oavsett om nätkoncessionens giltighetstid har löpt ut före eller efter ikraftträdandet av lagen, förutsatt att ansökan skett innan giltighetstiden löpt ut. Vid prövning av ansökningar ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser.

En nätkoncessionshavare som före det att lagen träder i kraft har ansökt om förlängd giltighetstid om fyrtio år kan således välja att inte lämna ett meddelande om att man önskar förlängning och därmed få en nätkoncession för linje som gäller tills vidare vid lagens ikraftträdande. Nätkoncessionshavaren kan också välja att meddela Energimarknadsinspektionen att koncessionshavaren önskar få en prövning i sak av ansökan. I det senare fallet kommer således, om förlängd giltighet meddelas, nätkoncessionen att få en ny giltighetstid om fyrtio år och nätkoncessionen kommer därefter att gälla tills vidare.

Ansökan om förlängning av nätkoncession för linje med kortare giltighetstid

Om en nätkoncessionshavare som innehar en nätkoncession för linje med kortare giltighetstid än fyrtio år före ikraftträdandet ansöker om förlängning av nätkoncessionen, ska nätmyndigheten pröva ansökan i sak. En prövning i sak ska ske oavsett om nätkoncessionen löper ut före eller efter ikraftträdandet. Detta följer av Energinätsutredningen förslag till ny bestämmelse i 2 kap. 15 § ellagen, där det framgår att ansökningar om förlängning av tidsbestämda nätkoncessioner för linje alltid ska prövas i sak. Vid prövning av ansökningar ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser med undantag för att nätkoncessionens giltighetstid som längst kan bestämmas till 15 år.

9.3.2 Övergångsbestämmelser till avsnitt 5.9

Förslag: Nätkoncessionshavaren som innehar en nätkoncession för linje som vunnit laga kraft före det att bestämmelsen om att en nätkoncession ska vara färdigställd inom en viss tid träder i kraft, men som inte har färdigställt sin ledning, får en generell övergångstid om fem år för att färdigställa anläggningen. Nätkoncessionshavaren får även en möjligt att under denna övergångstid ansöka om tillstånd för ytterligare förlängning av tiden för att färdigställa anläggningen.

Som redovisats i avsnitt 5.9 föreslår Energinätsutredningen att det införs en reglering som medför att om en nätkoncession för linje inte är färdigställd inom en viss tid, fem år, ska nätmyndigheten återkalla koncessionen. Nätkoncessionshavaren har dock en möjlighet att före det att femårsperioden löpt ut ansöka om tillstånd för förlängd tid att färdigställa ledningen.

Denna regel innebär, om inte någon övergångsregel införs, att nätkoncessioner för linje där det har förflutit över fem år sedan beslutet vann laga kraft, och ledningen ännu inte är färdigställd, ska nätmyndigheten återkalla nätkoncessionen efter det att bestämmelsen har trätt i kraft.

För att även nätkoncessionshavare med nätkoncession för linje, som har en nätkoncession som vann laga kraft före det att lagen träder i kraft, ska ha minst fem år på sig att färdigställa anläggningen föreslår

vi att det införs en övergångsregel som innebär att under en övergångsperiod om fem år, från det att bestämmelsen införs, ska inte nätmyndigheten kunna återkalla nätkoncessionen av skälet att anläggningen ännu inte är färdigställd. Under denna femårsperiod kan nätkoncessionshavaren även ansöka om tillstånd för ytterligare tid, utöver de fem åren, för att färdigställa anläggningen.

9.4 Övergångsbestämmelser till kapitel 7 i betänkandet

Förslag: För beslut som har meddelats av nätmyndigheten enligt 2 kap. 1, 4, 5, 12, 14, 15, 16 och 17 §§ ellagen ska, vid ett överklagande av ett beslut som meddelas före den 1 juli 2010, instansordningsreglerna enligt 16 § elförordningen tillämpas, dvs. aktuella beslut ska överklagas till och prövas av regeringen.

Energinätsutredningen har i kapitel 7 föreslagit att de flesta av nätmyndighetens beslut som i dag överklagas till regeringen fortsättningsvis i stället ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vid ikraftträdandet av denna bestämmelse kommer därför ett flertal beslut att vara föremål för överprövning hos regeringen. En särskild övergångsbestämmelse för dessa beslut är därför nödvändig. För tydlighetens skull är det lämpligt med en övergångsbestämmelse som omfattar samtliga beslut enligt 2 § elförordningen, dvs. som avser beslut enligt 2 kap. 1, 4–5, 14–16 och 17 §§ ellagen, och 2 kap. 12 § ellagen som meddelats av Energimarknadsinspektionen (nätmyndigheten) före ikraftträdandet. I praktiken blir det frågan om beslut som har fattats före de nya reglerna träder i kraft, men beslutet har inte vunnit laga kraft och beslutet kan därmed fortfarande överklagas. Det kan vidare vara frågan om beslut som har överklagats till regeringen innan de nya reglerna träder i kraft, men regeringen har inte slutligen avgjort ärendet innan de nya reglerna träder i kraft.

Vi föreslår därför att instansordningsregeln enligt 16 § elförordningen ska gälla för överklagande av sådana beslut som meddelats av Energimarknadsinspektionen före ikraftträdandet.

9.5 Övergångsbestämmelser till kapitel 8 i betänkandet

Förslag: Innehavaren av en naturgasledning som vid ikraftträdandet av denna lag används utan stöd av koncession för naturgasledning får även efter ikraftträdandet använda ledningen utan stöd av koncession.

Vad gäller ändringar i naturgaslagen har Energinätsutredningen i kapitel 8 föreslagit att en ny definition, avseende vilka naturgasledningar som ska var undantagna från koncessionsplikten, ska införas i naturgaslagen. Energinätsutredningens förslag är att koncession inte ska krävas för en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område. Enligt den nuvarande lydelsen krävs inte koncession för en naturgasledning som är belägen efter en mät- och reglerstation.

Som utvecklas i kapitel 8 är inte syftet med förslaget att ändra den tillämpning som gäller i dag utan i stället ha en bestämmelse som på ett mer adekvat sätt överensstämmer med bestämmelsens syfte.

Det kan dock inträffa att det finns befintliga naturgasledningar som med bestämmelsens äldre lydelse inte är koncessionspliktiga men som med den nya lydelsen kommer att bli koncessionspliktiga. Energinätsutredningen anser inte att skäl föreligger att kräva innehavaren av en sådan ledning att ansöka om koncession eftersom Energinätsutredningen inte anser att det allmännas behov av att ledningen ska genomgå en prövning uppväger de administrativa arbete som innehavaren ska utföra för att få ledningen prövad. Energinätsutredningen erfar även att det endast är frågan om ett fåtal naturgasledningar som kan bli berörda av ändringen av lydelsen i bestämmelsen. Det finns dock inget som hindrar att innehavaren av ledningen ansöker om koncession för ledningen.

Övergångsbestämmelsen ska dock endast tillämpas så länge naturgasledningen har samma sträckning som ledningen hade innan den nya bestämmelsen trädde i kraft. Om ledningsträckningen flyttas, delvis tas bort eller en ny ledningsträcka tillkommer är innehavaren skyldig att söka koncession för hela ledningssträckan.

Undantaget från koncession kvarstår dock om den nya ledningssträckan avser överföring av gas till slutförbrukare inom ett befintligt avgränsat geografiskt område.

10 Ekonomiska och andra konsekvenser

10.1 Inledning

Utredningen föreslår i detta betänkande en rad förändringar i regelverken för tillstånd att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. En ändring föreslås också angående undantag från tillståndskravet för naturgasledningar.

Förslagen leder i flera fall snarare till omfördelning av resurser mellan verksamhetsområden än till förändringar av den absoluta resursåtgången i verksamheterna. Därför torde de samlade konsekvenserna av utredningens förslag kunna bedömas som tämligen måttliga. Nedan lämnas en översikt av de ändringar i resursanvändningen och övriga konsekvenser som kan förutses till följd av förslagen.

Först lämnas dock ett inledande avsnitt om kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser.

10.2 Kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för stat, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet, enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas.

Vidare gäller att en finansiering ska föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av detta anges i

betänkandet (15 § kommittéförordningen). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för:

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, samt
- möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

10.3 Konsekvenser för myndigheter

I *kapitel tre* lämnar vi ett förslag att kraven på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar reduceras i ellagen och riktas mot de angelägna fallen. Förslaget innebär att det absoluta kravet på en miljökonsekvensbeskrivning tas bort för luftledningar upp till och med 50 kV spänning och jordkablar upp till och med 130 kV spänning. I stället ska berörd länsstyrelse inom ramen för samrådet bestämma om en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.

Förslaget resulterar i en omfördelning av arbetsinsatserna för Energimarknadsinspektionen och övriga berörda myndigheter. De samlade resurskraven bör också minska och medföra sänkta kostnader och lägre tidsåtgång för myndigheterna, i första hand för Energimarknadsinspektionen. Enligt uppgift från myndigheten sker årligen upp emot 50 koncessionsprövningar av ledningar/jordkablar på de aktuella spänningsnivåerna. Om hälften av dem skulle kunna genomföras utan krav på miljökonsekvensbeskrivning innebär det en minskad resursåtgång för berörda myndigheter.

Huvudfrågan i *kapitel fyra* rör samlad redovisning enligt 11 § redovisningsförordningen av nätkoncession för område tillsammans med ledningar som omfattas av nätkoncession för linje. Vi föreslår att bestämmelsen införs i ellagen för att ge ett tydligare författningsstöd samtidigt som bestämmelsens omfattning utökas och förtydligas genom delvis ny ordalydelse. Vidare föreslås nätmyndigheten få möjlighet att tillåta samlad redovisning i vissa andra fall.

Våra förslag innebär förtydliganden av reglerna för samlad redovisning samt också en utvidgning av deras tillämpning. Enligt vår mening kommer dock inte förslagen att medföra någon påtagligt ökad arbetsbelastning för Energimarknadsinspektionen.

I *kapitel fem* föreslår vi att bestämmelserna om att nätkoncessioner ska meddelas för viss tid ska upphöra att gälla, och att nätkoncessioner i stället ska gälla tills vidare. För nätkoncession för linje föreslår vi tydliga bestämmelser om omprövningsförfarandet av en linjekoncession efter dess första fyrtioårig giltighetstid.

Förslaget innebär att samtliga nätkoncessioner för område kommer att gälla tills vidare, liksom en stor andel av nätkoncessionerna för linje när den fyrtioåriga giltighetstiden löpt ut. Vårt förslag torde därför innebära ett påtagligt minskat resursbehov hos Energimarknadsinspektionen. Det bör dock betonas att denna slutsats inte innebär att myndighetens resurser skulle kunna dras ned, utan snarare att framtida krav på ökade resursinsatser kan undvikas. Antalet koncessioner som inom den nära framtiden uppnår sin giltighetstid, 25 respektive 40 år, är stort, och vårt förslag innebär att en substantiell andel av dessa inte behöver omprövas.

Även de remissinstanser som vid koncessionsprövningen företräder det allmännas intressen kan i motsvarande omfattning undvika en ökad arbetsbelastning.

Utredningen föreslår i *kapitel sex* att en tillåtlighetsprövning ska ske enligt ellagen vid en strukturförändring av elnätet som omfattar flera ledningar. Prövningen ska omfatta strukturförändringsprojektet i dess helhet. Efter att regeringen beslutat att ett visst projekt är tillåtet ska nätmyndigheten handlägga tillståndsfrågan i de enskilda delarna av projektet enligt sedvanliga koncessionsregler för linje. Prövningen hos Energimarknadsinspektionen ska då begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen.

Vårt förslag innebär att prövningen av hela det aktuella projektet sker i två steg. I det första steget bereds underlaget av Energimarknadsinspektionen i samråd med Svenska kraftnät. I det andra steget, efter regeringens beslut om projektets tillåtlighet, handlägger nätmyndigheten ärendet i de enskilda delarna. Detta innebär att förslaget i praktiken inte innebär ökade resurskrav, förutom att regeringen har att besluta i tillåtlighetsärendet. Däremot bör förslaget på sikt leda till resursbesparingar, eftersom prövningen enligt nuvarande regelverk, där varje del av projektet endast behandlas enskilt, kan leda till inkonsekventa avgöranden och krav på ny behandling.

I betänkandets *kapitel sju* föreslås att överklagandebestämmelserna i ellagen ändras så att ärenden som handläggs och beslutas av nätmyndigheten enligt 2 kap. ellagen, ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Undantagna är beslut av nätmyndigheten enligt nuvarande 2 § 2 och 4 elförordningen som även fortsättningsvis ska överklagas till regeringen.

Förslaget innebär att arbetsinsatsen för regeringen minskar och i motsvarande omfattning överförs till allmän förvaltningsdomstol. Det antal prövningsärenden som därigenom omfördelas till domstolsväsendet för prövning kan utifrån de senaste årens erfarenheter bedömas vara ca tio per år. Detta skulle innebära ett visst minskat resurskrav för regeringen.

10.4 Konsekvenser för nätföretagen

I *kapitel 3* lämnar vi ett förslag att det absoluta kravet på en miljökonsekvensbeskrivning tas bort för luftledningar upp till och med 50 kV spänning och jordkablar upp till och med 130 kV spänning. I stället ska berörd länsstyrelse inom ramen för samrådet bestämma om en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Enligt vår uppfattning medför upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning som regel betydande kostnader för den sökande och en fördröjning i tillståndsprocessen. De föreslagna förändringarna bör därför leda till minskade kostnader och minskad tidsåtgång för nätkoncessionsinnehavarna, liksom också för berörda myndigheter som redovisats ovan.

Som nämnts i föregående avsnitt sker enligt uppgift varje år upp emot 50 koncessionsprövningar av ledningar/jordkablar på de aktuella spänningsnivåerna. Om hälften av dem skulle kunna genomföras utan krav på miljökonsekvensbeskrivning innebär det minskade kostnader för berörda myndigheter. Miljöprocessutredningen presenterade i betänkande *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) beräkningar av nätföretagens kostnader för framtagande av ansökningar om nätkoncession för linje. Miljöprocessutredningen beräknade att en ansökan om nätkoncession för linje kostar nätföretaget ca 160 000 kr. Utredningen menade att ungefär hälften av kostnaden kan hänföras till miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet. Om 25 nätföretag kan lämna en ansökan utan krav på miljökonsekvensbeskrivning innebär det en besparing för företagen om ca 2 miljoner kronor per år.

Våra förslag i *kapitel fyra* avseende samlad redovisning innebär förtydliganden av reglerna för samlad redovisning liksom en utvidgning av deras tillämpning. Förslagen kommer att leda till en ändrad regeltillämpning för vissa berörda nätföretag, men knappast till någon påtaglig förändring av arbetsinsatsens omfattning.

Som redovisats i avsnitt 10.3 föreslår vi i *kapitel fem* att bestämmelserna om att nätkoncessioner ska meddelas för viss tid ska upphöra att gälla, och att nätkoncessioner i stället ska gälla tills vidare. Vi föreslår också tydliga bestämmelser om omprövning av en linjekoncession.

Förfarandet vid en omprövning av nätkoncession enligt gällande regler är i princip detsamma som vid handläggningen av en ansökan om ny nätkoncession. Detta innebär att en ansökan om förlängd giltighetstid för nätkoncession medför en väsentlig administrativ arbetsbörda för nätkoncessionshavarna. Vårt förslag innebär därför en minskad arbetsbelastning för nätföretagen.

Antalet omprövningar av nätkoncession för linje har under senare tid enligt uppgift från Energimarknadsinspektionen varit ungefär lika många som prövningarna av nya koncessioner, dvs. tillsammans omkring 100 per år. En ansökan om nätkoncession för linje kostar enligt de beräkningar som redovisats av Miljöprocessutredningen ca 160 000 kr. Om hälften av de koncessioner som når giltighetsåldern 40 år övergår till att gälla tills vidare utan prövning skulle de berörda nätföretagen kunna minska sina sammantagna kostnader med ca 8 miljoner kronor per år. Om detsamma skulle gälla två tredjedelar av koncessionerna skulle besparingen bli ca 11 miljoner kronor per år.

Vårt förslag i *kapitel sex* om samlad prövning av strukturförändringar som berörts i avsnitt 10.3, bör i praktiken medföra ett mer effektivt resursutnyttjande för berörda nätföretag, och därmed till lägre kostnader för dem liksom för myndigheterna.

Förslaget i *kapitel sju* om ändrade överklagandebestämmelser torde inte innebära någon ändring av nätkoncessionshavarnas resursinsatser.

10.5 Konsekvenser för kunderna

Våra förslag om nättariffer och samlad redovisning i *kapitel fyra* innebär i vissa fall en övergång till nya tillämpningar av regelverket, och därmed att nättarifferna kan komma att påverkas i höjande eller sänkande riktning för olika kundkategorier.

För koncessionshavaren innebär detta en enklare och tydligare utformning av nättarifferna i koncessionshavarens samlade elnätverksamhet. För kunderna innebär förslaget att samma tariffsättning tillämpas för den aktuella kundkategorin oavsett om kundens anläggning är ansluten till en ledning som omfattas av nätkoncession för område eller linje. För att undvika alltför stora och omfattande förändringar av nättarifferna föreslås att en övergångsperiod ska kunna beslutas av nätmyndigheten.

Det är svårt att generellt uppskatta hur stora kostnadshöjningar som kan uppstå men det finns en risk för kostnadsökningar för bl.a. stora elanvändare. Det är därför viktigt att konsekvenserna för berörda kunder noga utvärderas när en ändring av högsta tillåtna spänning aktualiserats. Nätmyndigheten ska således i sitt beslut ta hänsyn till bl.a. större kostnadseffekter för enskilda kunder.

De minskade resursinsatser för nätföretagen som vissa förslag bör leda till och som redovisats i avsnitt 10.4 ovan, bör på sikt resultera i lägre avgifter för elkunderna.

I övrigt bedömer vi att de förslag som lämnas i betänkandet inte medför några direkta konsekvenser för elkunderna.

10.6 Konsekvenser för domstolsväsendet

I betänkandets *kapitel sju* föreslås att överklagandebestämmelserna i ellagen ändras så att ärenden som handläggs och beslutas av nätmyndigheten enligt 2 kap. ellagen, ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Undantagna är beslut av nätmyndigheten enligt nuvarande 2 § 2 och 4 elförordningen som även fortsättningsvis ska överklagas till regeringen.

Förslaget innebär att i princip samtliga av nätmyndighetens överklagbara beslut i framtiden ska överklagas hos länsrätten som första instans. Länsrättens dom eller beslut överklagas hos kammarrätten, men det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva överklagandet. Regeringsrätten kommer att vara slutinstans, men det krävs även prövningstillstånd för att Regeringsrätten ska

pröva överklagandet och i princip ska Regeringsrätten endast pröva prejudicerande fall.

Det kan förväntas att den absoluta merparten av ärenden som kommer att överklagas enligt de föreslagna bestämmelserna på sikt – när praxis vuxit fram – endast kommer att behandlas i sak i en domstolsinstans. Vi bedömer därför inte att handläggningstiderna i aktuella ärenden, förutom inledningsvis, kommer att öka genom förslaget om ändrad instansordning.

Däremot torde en smärre resursförstärkning krävas vid berörd länsrätt, som ett resultat av att prövningen i första instans överförs från regeringen. Det antal prövningsärenden som skulle omfördelas till domstolsväsendet för prövning kan utifrån de senaste årens erfarenheter bedömas vara ca tio per år (se avsnitt 10.3 ovan).

10.7 Konsekvenser för naturgassektorn

Vi föreslår också en ändring av naturgaslagen innebärande att bestämmelsen om koncessionsbefrielse för naturgasledning ändras till att avse en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Förslaget torde ha små eller inga ekonomiska konsekvenser. Även fortsättningsvis kommer de koncessionsbefriade naturgasledningarna i allmänhet vara distributionsledningar belägna efter en MR-station. Förändringen kommer att beröra ett mycket litet antal framtida ledningsprojekt.

10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vårt förslag i *kapitel sex* att en tillåtlighetsprövning ska ske vid en strukturförändring av elnätet som omfattar flera ledningar innebär att det kommunala vetot inte kommer att gälla vid den föreslagna regeringsprövningen.

10.9 Övriga konsekvenser

Utredningen har övervägt huruvida förslagen i betänkandet kan komma att få effekter på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Utredningens bedömning är att förslagen inte påverkar något av dessa mål.

11 Författningskommentarer

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

2 kap. Nätkoncession m.m.

2 kap. 1 §

I paragrafen har *andra stycket*, avseende möjlighet för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor, tagits bort.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 21 a § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 2 §

I *första och andra styckena* har språkliga justeringar skett.

I *tredje stycket*, som är nytt, har det införts en ny bestämmelse där det framgår att fyra kriterier särskilt ska beaktas vid beslut om en nätkoncession för område.

De kriterier som ska beaktas är

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

Dessa fyra kriterier ska användas vid fastställande av spänningsgränsen. Med den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet avses, mot bakgrund av utredningens förslag att nätkoncession för område ska gälla tills vidare, den spänning som kan förutses behövas för att driva nätet under en rimligt överblickbar framtid. Det är det sökande nätföretaget som vid ansökan har att beskriva detta behov.

Tredje stycket har behandlats närmare i avsnitten 3.3 och 3.4.

2 kap. 2 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om prövning av strukturförändrande ledningsprojekt.

Enligt *första stycket* ska regeringen pröva tillåtligheten av ledningsprojekt av strukturförändrande art. Med sådana projekt avses flera ledningar som är beroende av varandra för att åstadkomma ett väl fungerande ledningsnät.

Första stycket tar sikte på projekt där flera olika nätkoncessioner för linje är involverade och i de flesta fallen är även flera olika innehavare av nätkoncessioner involverade. Stamnätet torde, i de allra flesta fall, på något sätt beröras av ledningsprojektet.

Regeringen ska pröva projektet i sin helhet och besluta om att godkänna projektet helt eller delvis, eller helt avslå ansökan. Vid prövningen får regeringen besluta i frågor som anses nödvändiga för att kunna bevilja projektet helt eller delvis, t.ex. avseende högsta spänning för ledningar, eventuell markdragning och ledningars geografiska sträckning. Vad gäller den geografiska stäckningen fattas ett övergripande beslut. Nätmyndigheten fastställer i ett senare beslut, om nätkoncession för linje, den exakta ledningssträckningen.

I *andra stycket* föreskrivs att vid en tillåtlighetsprövning ska en avvägning göras mellan å ena sidan behovet av att projektet genomförs och å andra sidan de effekter som projektets genomförande skulle innebära.

Behovet av att projektet genomförs är något som de sökande har att visa och tar främst sikte på att infrastrukturen för ledningar med en högre spänning (region- eller stamledningar) gör det nödvändigt att projektet genomförs samlat för att klara av driften av ledningssystemen och/eller för att klara en ökad förbrukning.

I *tredje stycket* regleras nätmyndighetens prövning efter det att ett projekt helt eller delvis har godkänts av regeringen. Vid prövningen av en nätkoncession för linje ska nätmyndigheten endast pröva frågor som regeringen inte prövade vid tillåtligheten av ledningsprojektet. Nätmyndigheten är bunden av de ställningstaganden, avseende t.ex. spänningsnivå och ledningsdragningens utförande, som regeringen fastställt i beslutet om att godkänna projektet. Om regeringen övergripande har fastställt lednings-

träckningen ska nätmyndigheten fastställa den exakta dragningen för ledningen.

Nätmyndigheten kan endast precisera och komplettera regeringens ställningstaganden med beaktande av frågor som inte prövats av regeringen i tillåtighetsbeslutet. Det kan vara frågor som ska prövas enligt andra bestämmelser eller omständigheter som inte omfattades av regeringens prövning.

Nätmyndigheten ska pröva frågan om att meddela nätkoncession för linje för ledningar som har godkänts av regeringen vid en prövning enligt första stycket. Nätmyndigheten ska också pröva ärenden som avser en ledning med en spänning om minst 220 kV (stamledning) och ärendet ska prövas av nätmyndigheten även om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 6.7.

2 kap. 2 b §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vilka regler som regeringen ska tillämpa vid en prövning av tillåtligheten samt regler angående beredningen av ärendet.

I *första stycket* regleras vilka bestämmelser i ellagen som ska tillämpas vid en prövning av en ansökan om ledningsprojekt av strukturförändrande art. I huvudsak är det samma regler som gäller som vid en prövning av en nätkoncession för linje. Det kommunala vetot ska dock inte gälla vid tillåtighetsprövningen av ledningsprojekt av strukturförändrande art, vilket innebär att bestämmelsen i 2 kap. 8 § inte ska tillämpas vid tillåtighetsprövningen.

I *andra stycket* regleras att en ansökan om ledningsprojekt av strukturförändrande art ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken och detta gäller oavsett vilken spänningsnivå som ansökan avser. Det finns således inte någon nedre gräns, som det finns för en ansökan om nätkoncession för linje, då sökanden inte behöver inkomma med en miljökonsekvensbeskrivning.

Det ska dock endast vara en miljökonsekvensbeskrivning för hela projektet och de aktuella intressenterna får således samarbeta för att ta fram en gemensam miljökonsekvensbeskrivning.

I *tredje stycket* anges att nätmyndigheten ska utreda ärendet och sedan, med eget yttrande, överlämna ärendet till regeringens prövning.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 6.7.

2 kap. 4 §

I paragrafen har vissa ändringar gjorts i *andra och tredje styckena* avseende möjligheten för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 21 a § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 5 §

I paragrafen har vissa ändringar gjorts avseende möjlighet för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 21 a § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 8 §

I *andra stycket*, som är nytt, anges att bestämmelsen i första stycket inte ska tillämpas om regeringen i ett ärende om tillåtlighetsprövning av ledningsprojekt enligt 2 kap. 2 a § har fattat ett beslut som i någon del inte är förenlig med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Nätmyndigheten ska vid prövningen av en nätkoncession för linje, efter en tillåtlighetsprövning enligt 2 kap. 2 a §, inte tillämpa bestämmelsen i första stycket om regeringen i sitt beslut har slagit fast att en ledning ska ha en viss sträckning som inte är förenlig med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 6.7.1.

2 kap. 8 a §

I *andra stycket* har en ändring skett som innebär att vid en ansökan om nätkoncession för linje ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i ansökan om ansökan avser en luftledning med en spänning överstigande 50 kV eller, om ansökan avser en jordkabel, en spänning överstigande 130 kV. Vidare har *andra styckets* andra mening flyttats till ett nytt fjärde stycke.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att vid en ansökan om nätkoncession för linje med en spänning som inte överstiger 50 kV för luftledning och med en spänning som inte överstiger 130 kV för jordkabel ska en miljökonsekvensbeskrivning, i det enskilda fallet,

upprättas i den utsträckning som länsstyrelsen bestämt inom ramen för samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.

Fjärde stycket motsvarar andra meningen i andra stycket i den tidigare lydelsen av paragrafen. I stycket har språkliga ändringar skett samt ett tillägg att bestämmelsen ska tillämpas på paragrafens bestämmelser i andra och tredje styckena.

Femte stycket motsvarar tredje stycket i den tidigare lydelsen av paragrafen. Ett tillägg har gjorts med en hänvisning även till tredje stycket i paragrafen.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 3.4.

2 kap. 10 a §

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om att den som innehar en nätkoncession för område och som inom området har byggt en ledning med högre spänning än 20 kV, ska anmäla detta till nätmyndigheten senast sex månader efter det att ledningen färdigställts.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 3.4.

2 kap. 13 §

I *första stycket första meningen* har en ändring skett som innebär att meddelade nätkoncessioner ska gälla tills vidare.

I *första stycket andra meningen* föreskrivs att om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får nätmyndigheten besluta att en nätkoncession för linje ska meddelas för en viss giltighetstid, dock som längst en giltighetstid om femton år. Två ändringar i sak har skett i bestämmelsen innebärande dels att bestämmelsen endast kan tillämpas på nätkoncessioner för linje, dels att en tidsbestämd nätkoncession som längst kan meddelas för tid om femton år.

Anledningen till att bestämmelsen endast ska tillämpas på nätkoncessioner för linje är att eftersom nätkoncessioner för område föreslås att generellt gälla tills vidare finns inte något behov av att tidsbestämma områdeskoncessioner på samma sätt som det finns ett behov av att tidsbestämma vissa nätkoncessioner för linje.

Möjligheten för nätmyndigheten att på eget initiativ besluta om en viss giltighetstid bör tillämpas restriktivt. Ett motiv för att till-

lämpa undantaget kan vara att det finns skäl att anta att en ledning endast kommer att behövas under en kortare tidsperiod.

I *andra stycket* har ett tillägg skett som innebär att bestämmelsen endast ska tillämpas på nätkoncessioner för linje.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitten 5.6 och 5.7.

2 kap. 14 §

Paragrafen innehåller nya bestämmelser som reglerar möjligheten att ompröva nätkoncession för linje som gäller tills vidare och de beslut som ska kunna fattas vid en omprövning.

I *första stycket* anges att en nätkoncession för linje som gäller tills vidare kan omprövas när fyrtio år har förflutit sedan nätkoncessionen meddelades. Tiden räknas från den dag som nätkoncessionen meddelades.

I *andra stycket första punkten* föreskrivs att vid en omprövning kan ett beslut fattas om en oförändrad nätkoncession avseende ledningssträckning och villkor. Ett sådant beslut torde i de flesta fall endast fattas efter det att en nätkoncessionshavare av företags-ekonomiska skäl har ansökt om omprövning.

I *andra stycket andra punkten* föreskrivs att vid en omprövning kan ett beslut fattas om att ledningssträckningen helt eller delvis ska ändras.

I *andra stycket tredje punkten* föreskrivs att vid en omprövning kan i ett nytt beslut befintliga villkor ändras eller tas bort, eller nya villkor läggas till för nätkoncessionen.

Nätkoncessionshavaren kan även ansöka om att villkor ändras eller tas bort enligt 2 kap. 14 c §. En sådan ansökan innebär inte att en omprövning i övrigt sker av nätkoncessionen.

Vid ett nytt beslut i samband med en omprövning kan beslut hänföra sig till både punkterna 2 och 3, t.ex. kan en ändring av ledningssträckan ske och ett nytt villkor läggas till i beslutet att meddela nätkoncession.

I *tredje stycket* föreskrivs att om omprövningen sker och ett nytt beslut meddelas om nätkoncession, kommer en ny fyrtioårsperiod börjar att löpa från dagen för beslutet. Under denna fyrtioårsperiod är möjligheterna till omprövning begränsade.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 14 a–c §§.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 5.7.

2 kap. 14 a §

I paragrafen, som är ny, regleras den första prövning som ska ske vid en ansökan om omprövning av en nätkoncession för linje samt nätmyndighetens möjlighet att på eget initiativ ompröva nätkoncessionen.

I *första stycket* föreskrivs att en nätkoncessionshavare, berörd kommun eller berörd länsstyrelse ska ha möjlighet att ansöka hos nätmyndigheten om att ett förfarande med omprövning av en nätkoncession för linje, där fyrtio år har gått sedan nätkoncessionen meddelades, ska inledas.

I *andra stycket* föreskrivs vilka förutsättningar som ska föreligga för att nätmyndigheten ska meddela ett beslut om att inleda ett förfarande med omprövning. Dessa förutsättningar är om en omprövning är motiverad av koncessionshavarens företagsekonomiska skäl, samhällsekonomiska skäl eller miljöskäl enligt 2–4 kap. miljöbalken. Vad avser företagsekonomiska skäl är det endast efter ansökan från nätkoncessionshavaren som nätmyndigheten kan besluta om att inleda ett omprövningsförfarande av nätkoncessionen med beaktande av denna grund.

Nätmyndigheten ska endast i detta första led pröva om förutsättningar föreligger att inleda ett förfarande med omprövning.

En ansökan enligt första stycket ska ske hos nätmyndigheten och nätmyndigheten ska även fatta ett beslut enligt andra stycket. Detta gäller även för nätkoncessioner för linje där regeringen i normalfallet är den instans som fatta beslut om nätkoncessionen. Om nätmyndigheten fattar ett beslut om att inleda omprövning av en sådan nätkoncession, är det dock regeringen som kommer att fatta ett beslut i sak för nätkoncessionen, efter det att nätmyndigheten först har utrett ärendet och därefter överlämnat ärendet till regeringen.

I *tredje stycket* föreskrivs att nätmyndigheten på eget initiativ kan inleda ett förfarande med omprövning. Nätmyndigheten får själv avgöra vilken utredning som krävs i ett ärende med omprövning. Dock bör nätmyndighetens inledande utredning visa att starka skäl talar för att en ändring av något slag bör ske av en nätkoncession för att nätmyndigheten ska inleda en omprövning.

Bestämmelserna har behandlas närmare i avsnitt 5.7.

2 kap. 14 b §

I paragrafen, som är ny, föreskrivs vilka bestämmelser som ska tillämpas och beaktas vid en omprövning i sak av en nätkoncession för linje. Dessutom anges de fall då nätkoncessionshavaren inte behöver utreda alternativa ledningsdragningar.

I *första stycket* föreskrivs vilka bestämmelser som ska tillämpas vid en omprövning en nätkoncession och dessa bestämmelser är i princip desamma som tillämpas vid en ansökan om ny nätkoncession för linje och dessutom ska grunderna för att inleda en omprövning vara omständigheter som ska beaktas i prövningen. I uppräkningslistan är inte 2 kap. 14 a § andra stycket 3 med av det skälet att denna prövningsgrund redan framgår i hänvisningen till 2 kap 8 a §.

Vid en omprövning ska även elförordningens handläggningsregler tillämpas, dvs. förfarandet ska i stora delar motsvara det förfarandet som sker vid prövning av en ny ansökan om nätkoncession.

Innan nätmyndigheten eller regeringen vid en omprövning fattar ett nytt beslut avseende nätkoncessionen ska en prövning enligt alla de uppräknade bestämmelserna ske. Detta gäller även om omprövning sker på nätmyndighetens egna initiativ.

I *andra stycket* föreskrivs att nätkoncessionshavaren inte behöver utreda alternativa ledningssträckningar såvida inte nätmyndigheten finner att så bör ske med anledning av grunderna för omprövning.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnittet 5.7.7.

2 kap. 14 c §

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att en nätkoncessionshavare får ansöka om att villkor som anges i en meddelad nätkoncession ska ändras eller tas bort. Bestämmelsen kan tillämpas på både nätkoncession för område och nätkoncession för linje. Vid en eventuell ändring eller ett borttagande av ett villkor sker ingen omprövning av nätkoncessionen i övrigt enligt denna bestämmelse. Ändring eller borttagande av villkor kan därför ske även när en fyrtioårsperiod löper för nätkoncessionen för linje.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitten 5.6.3 och 5.7.9.

Förlängning av giltighetstiden

2 kap. 15 §

Paragrafen motsvarar i stora delar 2 kap. 14 § nuvarande ellag som reglerar frågan om förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession.

I *första stycket* föreskrivs att om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får en nätkoncession för linje som meddelas för en viss giltighetstid förlängas med en bestämd viss tid, dock som längst en giltighetstid om femton år vid varje förlängningstillfälle. Nätkoncessionen kan även meddelas att gälla tills vidare.

Tre ändringar i sak har skett i bestämmelsen. Bestämmelsen kan endast tillämpas på nätkoncessioner för linje, en tidsbestämd nätkoncession kan som längst meddelas för tid om femton år vid varje förlängningstillfälle och nätkoncessionen kan meddelas att gälla tills vidare.

Andra-fjärde styckena motsvarar andra-fjärde styckena i 2 kap. 14 § nuvarande ellag med de enda skillnaderna att språkliga justeringar har skett i andra och tredje styckena samt att hänvisningar till paragrafer, som endast berör prövning av nätkoncession för område, har tagits bort från andra stycket.

Jämför även kommentaren till 2 kap. 13 §.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 5.8.

2 kap. 15 a §

Paragrafen motsvarar i stora delar 2 kap. 15 § nuvarande ellag som reglerar frågan om att få tillfällig förlängning för en nätkoncession med oförändrade villkor.

I *första stycket* har dock en ändring skett angående att bestämmelsen endast ska tillämpas på nätkoncessioner för linje som meddelas för en viss bestämd giltighetstid, eftersom bestämmelsen saknar relevans för nätkoncessioner för linje, som meddelats till vidare, och nätkoncessioner för område.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.8.

Överlåtelse, ändring eller upphörande av nätkoncession

2 kap. 16 §

I *första stycket* har andra meningen, avseende möjlighet för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor, tagits bort.

I *andra stycket* har en språklig justering skett.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 21 a § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 17 §

I *första stycket* har vissa ändringar gjorts avseende möjligheten för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor.

I *andra stycket* har en språklig justering skett.

Jämför kommentarerna till 2 kap. 21 a § och 13 kap. 5 §.

2 kap. 17 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelse om att en ledning ska ha färdigställts inom fem år från det att beslutet om att meddela nätkoncession för linje vann laga kraft. Det ska vara möjligt att förlänga tiden för att färdigställa ledningen.

Enligt *första stycket* ska nätkoncessionshavare, som innehar en nätkoncession för linje, senast fem år efter det att beslutet om att meddela nätkoncessionen vann laga kraft ha färdigställt ledningen i enlighet med den nätkoncession som meddelas. Det är inte något krav att ledningen ska vara i drift, men alla ledningssträckor ska vara uppförda, dvs. ledningen ska vara klar för att tas i drift.

Enligt *andra stycket* kan nätmyndigheten efter ansökan från koncessionshavaren besluta om förlängning av tiden för färdigställande. Ett beslut om förlängning kan ske i samband med beslutet om att meddela en nätkoncession för linje eller vid ett senare tillfälle, exempelvis om nätkoncessionshavaren under arbetet med att uppföra ledningen finner att ytterligare tid behövs för att färdigställa ledningen.

Särskilda skäl för att förlänga tiden kan vara att ledningen som ska uppföras är omfattande eller komplicerad att uppföra. Ett ytterligare särskilt skäl kan vara att andra tillstånd som behövs för att t.ex. uppföra anläggningar som ska anslutas till ledningen ännu inte har beviljats. Ett beslut om förlängning ska avse en viss tid och

tiden bör vara så tilltagen att det inte bör vara någon tvekan om att nätkoncessionshavaren kommer att kunna färdigställa ledningen inom denna tid.

I *tredje stycket* införs en skyldighet för nätkoncessionshavaren att senast tre månader innan den fastställda tiden löper ut till nätmyndigheten redovisa ledningens färdigställande utifrån den nätkoncession som meddelas. Skyldigheten gäller oavsett om ledningen är färdigställd eller inte.

Enligt *fjärde stycket* ska regeringen avgöra ansökningar enligt andra stycket om nätkoncessionen avser en utlandsförbindelse. Nätmyndigheten ska utreda dessa ärenden och med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Bestämmelserna har behandlas närmare i avsnitt 5.9.

2 kap. 18 §

I *första stycket* har en språklig justering skett.

I *första stycket punkten 4*, som är ny, anges att en nätkoncession för linje ska återkallas, helt eller delvis, av nätmyndigheten om koncessionshavaren inte har färdigställt ledningen inom den fastställda tiden enligt 17 a §.

Nätmyndigheten ska på eget initiativ återkalla nätkoncessionen om ledningen inte har färdigställts inom stipulerad tid. Om enbart en del av ledningen har färdigställts ska nätkoncessionen för linjen delvis återkallas för den del där ledningen inte har färdigställts, förutsatt att detta är möjligt ur teknisk synvinkel.

Den nya punkten ska endast tillämpas när ledningen inte har färdigställts enligt 17 a §. Om ledningen färdigställts och sedan tas ur drift eller är färdigställd men aldrig tas i drift, ska återkallande i stället ske enligt punkten 1 i paragrafen.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.9.

Prövning av ärenden

2 kap. 21 a §

I paragrafen, som är ny i ellagen, regleras vilka ärenden enligt 2 kap. 1, 4, 5, 14, 14 c–17 §§ som ska prövas av nätmyndigheten och vilka ärenden som ska prövas av regeringen. Paragrafen är en sammanslagning av 2 och 3 §§ i elförordningen. Skälet för att bestämmelserna

lyfts upp till ellagen är den nya ordning som införs om att nätmyndighetens beslut i de allra flesta fallen fortsättningsvis ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i stället för till regeringen.

Införandet av paragrafen innebär att bemyndigandet till regeringen att kunna bemyndiga nätmyndigheten att pröva vissa frågor enligt 2 kap. 1, 4, 5, 16 och 17 §§ tas bort från dessa paragrafer eftersom frågan om behörig myndighet ska regleras i 21 a §.

I sak har en ett tillägg skett i *andra stycket punkten 2*, jämfört med bestämmelsen i elförordningen, där det anges att en ledning som redan prövats av regeringen enligt 2 kap. 2 a §, dvs. där tillåtligheten prövats av ett ledningsprojekt, ska nätmyndigheten pröva detta ärende även om ansökan avser en ledning med en spänning om minst 220 kV (stamledning). Nätmyndigheten ska avgöra dessa ärenden även om någon sakägare, kommun eller någon statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan. Dessa beslut kan dock överklagas till regeringen.

I andra stycket punkten 2 har även en språklig ändring skett angående att punkten ska tillämpas på ärenden som avser en ledning med en spänning om minst 220 kV, jämfört med elförordningens skrivelse om att bestämmelsen ska tillämpas på ärenden som avser en ledning med en spänning överstigande 145 kV. Ändringen innebär inte någon ändring i sak, dvs. bestämmelsen ska tillämpas på stamledningar. Ändringen sker för att tydliggöra bestämmelsen samt att bestämmelsen ska ha samma utformning som i 13 kap. 5 §, där denna utformning används för bestämmande av begreppet stamledning.

Paragrafen ska även tillämpas på de nya bestämmelserna i 2 kap. 14 c och 15 a §§.

Jämför även kommentaren till 13 kap. 5 §.

Bestämmelserna har behandlats närmare i avsnitt 7.6.

3 kap. Nätverksamhet m.m.

3 kap. 3 §

I *första–fjärde styckena* har språkliga justeringar skett.

I *andra stycket* har hänvisningen till 2 kap. 14 §, om förlängning av giltighetstiden, tagits bort. Se kommentaren till 2 kap. 15 §.

I *femte stycket* har en ändring skett. I stycket har regeringens bemyndigande, avseende att föreskriva undantag från kravet om att nätkoncession för område ska redovisas skilt från nätkoncession för linje, tagits bort eftersom dessa undantag regleras i 3 kap. 3 a §.

Jämför även kommentaren till 3 kap. 3 a §.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 4.6.2.

3 kap. 3 a §

I paragrafen, som är ny, regleras de undantag som tidigare reglerades i 3 kap. 3 § femte stycket ellagen och i 11 § förordningen om redovisning av nätverksamhet (redovisningsförordningen). Dessutom regleras möjligheten för nätkoncessionshavaren att till nätmyndigheten ansöka om samlad redovisning av nätkoncession för område tillsammans med nätkoncession för linje, liksom redovisning av nätkoncessioner för linje tillsammans med ledningar som omfattas av nätkoncession för område.

I *första stycket* anges att redovisningen av en nätkoncession för område även ska innefatta nätkoncession för linje om nätkoncessionen för linje avser en ledning som organisatoriskt, tekniskt och funktionellt ingår i ett nät som innehas med stöd av nätkoncession för område och ledningen helt eller delvis är belägen inom koncessionsområdet.

Bestämmelsen är i huvudsak densamma som i tidigare 11 § redovisningsförordningen, men bestämmelsens lydelse har dock kompletterats med två begrepp, ”funktionellt” och ”delvis”.

Begreppet ”funktionellt” är avsett av tydliggöra att samlad redovisning enligt första stycket enbart ska omfatta ledningar med nätkoncession för linje som har lokalnätsfunktion.

Begreppet ”delvis” är avsett att utöka omfattningen av den tidigare bestämmelsen i 11 § redovisningsförordningen. Samlad redovisning av nätkoncession för område och nätkoncession för linje ska i fortsättningen ske även i de fall ledningen, som innehas med nätkoncession för linje, delvis sträcker sig utanför området och under förutsättningen att ledningen har lokalnätsfunktion. Den del av ledningen som sträcker sig utanför området kan i dessa fall även ha enstaka anslutna kunder.

I *andra stycket* anges att nätmyndigheten får, efter ansökan av nätkoncessionshavaren, i andra fall än som avses i första stycket, besluta att redovisning av nätkoncession för område även ska

innefatta nätkoncession för linje, om särskilda skäl talar för sådan redovisning.

Enligt bestämmelsen i första stycket är nätkoncessionshavaren, om de angivna förutsättningarna föreligger, skyldig att redovisa nätkoncession för område tillsammans med nätkoncession för linje. Enligt bestämmelsen i andra stycket ges nätmyndigheten en möjlighet att fatta beslut om samlad redovisning efter ansökan från nätkoncessionshavaren. Nätmyndigheten kan således inte fatta ett beslut om samlad redovisning, enligt andra stycket, om inte en ansökan har inkommit från nätkoncessionshavaren.

Nätmyndighetens beslut enligt andra stycket kan dessutom bara omfatta sådana fall som inte faller under bestämmelsen i första stycket. Bestämmelsen ska tillämpas i de fall då förutsättningarna i första stycket inte uppfylls men då det likväl kan finnas skäl att tillåta samlad redovisning av ledningar med lokalnätsfunktion.

En förutsättning för att nätmyndigheten ska fatta beslut om samlad redovisning enligt andra stycket är att det föreligger särskilda skäl som talar för sådan redovisning. Dessa särskilda skäl kan t.ex. vara att den åtskilda redovisningen enligt 3 kap. 3 § femte stycket medför ökade kostnader för nätkoncessionshavaren som inte samtidigt innebär någon fördel för kunder vars anläggningar ansluter till ledning. I vissa fall kan nättariffen för kunder anslutna till ledningen som omfattas av nätkoncession för linje bli orimligt hög om inte samlad redovisning tillåts. Omständigheterna i det enskilda fallet kan också vara sådana att nätmyndigheten vid en noggrann prövning finner att samlad redovisning är rimlig i det aktuella fallet.

I *tredje stycket* anges att nätmyndigheten får, efter ansökan av nätkoncessionshavaren, besluta att redovisningen av nätkoncessioner för linje i regionnätverksamheten även ska innefatta vissa ledningar som omfattas av nätkoncession för område om ledningarna sammantaget utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet vars funktion är att överföra el till ledningsnät som omfattas av nätkoncession för område, dvs. ledningarna har regionnätfunktion.

Bestämmelsen innebär att nätmyndigheten enbart kan fatta beslut enligt tredje stycket efter ansökan från nätkoncessionshavaren.

Samlad redovisning enligt tredje stycket avser ledningar i regionnätverksamheten. Sådana ledningar omfattas av nätkoncession för linje på en spänningsnivå som understiger 220 kV. Regionnätverksamhet kännetecknas av att de i verksamheten ingående ledningarna överför el från stamnätet till ledningsnät som omfattas

av nätkoncession för område (lokálnät). Detta är samtidigt en definition av regionnätetsfunktion.

Ledningar som ingår i ett ledningsnät som omfattas av nätkoncession för område, och därför inte omfattas av nätkoncession för linje, kan i vissa fall användas inom regionnätetsverksamheten. I dessa fall kan det vara mer naturligt att även redovisa dessa ledningar tillsammans med ledningarna som ingår i regionnätetsverksamheten.

Kravet på att ledningarna sammantaget utgör en organisatoriskt och tekniskt sammanhållen enhet innebär att det ska vara samma ägare av nätkoncession för område och nätkoncession för linje samt att ledningarna som omfattas av den samlade redovisningen är tekniskt kopplade så att de utgör en sammanhållen enhet.

Vid beslut om samlad redovisning enligt *andra eller tredje stycket* ska nätmyndigheten även beakta de effekter som den samlade redovisningen kan få på de berörda elkundernas nätavgifter.

I *fjärde stycket* anges att om redovisning sker enligt första, andra eller tredje stycket ska en enhetlig nättariff tillämpas.

Huvudregeln vid samlad redovisning ska vara att en enhetlig nättariff tillämpas direkt. Nätmyndigheten kan i ett beslut enligt andra eller tredje stycket föreskriva att en enhetlig nättariff tillämpas från den dag som nätmyndigheten bestämmer. Detta kan ske på begäran av nätkoncessionshavaren eller efter nätmyndighetens initiativ. Ett omedelbart genomförande av en enhetlig nättariff kan leda till kännbara tariffhöjningar för vissa kundkategorier. En möjlighet att senarelägga tidpunkten för en enhetlig nättariff innebär att nättariffen kan ändras successivt under den aktuella övergångsperioden.

Den *tredje meningen i fjärde stycket* innebär att den bortre gränsen om fem år gör det möjligt för nätmyndigheten att bestämma övergångsperioden, avseende den enhetliga nättariffen, med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Om införande av den enhetliga nättariffen innebär stora förändringar för vissa kundkategorier, kan övergångsperioden bli ganska lång, medan enbart marginella förändringar i nättarifferna bör innebära korta övergångsperioder.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitten 4.6.3, 4.6.4. och 4.6.5.

5 kap. Nätkoncessionshavarens intäkter från nätverksamheten

5 kap. 22 §

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att om ledningar med lokalnätsfunktion redovisas samlat, enligt 3 kap. 3 a § första eller andra stycket, ska dessa vid fastställandet av intäktsramen anses utgöra ett område. Samlad redovisning enligt 3 kap. 3 a § första och andra styckena förutsätter att ledningarna har lokalnätsfunktion.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.6.6.

5 kap. 23 §

I *andra stycket*, som är nytt, anges att om ledningar med regionnätsfunktion redovisas samlat, efter beslut av nätmyndigheten enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket, ska dessa vid fastställandet av intäktsramen behandlas som regionledningar. Samlad redovisning enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket förutsätter att ledningarna har regionnätsfunktion.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.6.6.

13 kap. Övriga bestämmelser

13 kap. 5 §

I *första stycket* har tillägg skett och av dessa framgår det att beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 1, 4, 5, 14, 14 c–17 a §, 3 kap. 3 a samt beslut att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a § ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär att beslut som enligt äldre bestämmelser överklagades till regeringen, fortsättningsvis ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillägget innebär att motsvarande överklagandebestämmelse i elförordningen ska upphöra att gälla.

I denna del har bestämmelsen behandlats i avsnitten 7.6.1 och 7.6.2.

Tillägget att endast beslut att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a § kan överklagas innebär att om nätmyndigheten beslutar om att inleda ett förfarande med omprövning, kan ett sådant beslut endast överklagas i samband med beslut i sak enligt 2 kap. 14 §.

I *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs ett undantag från huvudregeln att beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 1, 4, 5, 14, 14 c–17 §§ samt beslut av nätmyndigheten att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a § ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna bestämmelse ska tillämpas när nätmyndigheten fattar beslut som avser en stamledning, då beslutet ska överklagas till regeringen.

Nätmyndigheten kan endast fatta ett beslut som avser en stamledning om inte någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till den ansökan som är bakgrunden till beslutet, vilket framgår av 2 kap. 21 a § andra stycket 2. Nätmyndigheten kan dock fatta ett beslut som avser en stamledning enligt 2 kap. 14 a § eller i ett följdbeslut av regeringens beslut att tillåta ett ledningsprojekt av strukturförändrande art, se 2 kap. 21 a § andra stycket 2, utan att behöva ta hänsyn till andra intressenter.

Bestämmelsen i andra stycket har behandlats i avsnitt 7.6.3.

I *tredje stycket*, som är nytt, föreskrivs ett ytterligare undantag från huvudregeln att beslut av nätmyndigheten ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om nätmyndigheten beviljar en nätkoncession eller lämnar ett medgivande enligt 2 kap. 5 §, som innehåller en överenskommelse mellan nätmyndigheten och Uppsala universitet eller Lund universitet, ska ett sådant beslut överklagas till regeringen.

Bestämmelsen i tredje stycket har behandlats i avsnitt 7.6.4.

Paragrafens tidigare andra stycke har flyttats till *fjärde stycket* utan språkliga ändringar eller ändringar i sak.

13 kap. 6 §

I bestämmelsen, som är ny, föreskrivs att en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga nätmyndighetens beslut enligt 2 kap. 1, 5, 14, 14 c–17 §§ samt beslut av nätmyndigheten att avslå en ansökan enligt 2 kap. 14 a §, om beslutet avser anläggningar för starkströmsluftledningar på minst 220 kV och en längd av minst 15 km, till regeringen. Bestämmelsen motsvarar regeln i 16 § andra stycket elförordningen som därför ska upphävas. Vissa språkliga ändringar har skett i bestämmelsen, men inte några ändringar i sak förutom att bestämmelsen kan tillämpas på vissa av de nya bestämmelserna.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.6.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *punkten 1* föreskrivs att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2010.

I *punkten 2* föreskrivs att bestämmelsen i 2 kap. 17 a § första stycket, avseende nätkoncessioner för linje där beslutet vunnit laga kraft före den 1 juli 2010, ska tillämpas först från och med den 1 juli 2015.

Syftet med övergångsbestämmelsen är att ge berörda intressenter ytterligare tid att genomföra de krav som 2 kap. 17 a § första stycket uppställer utan att nätmyndigheten kan vidta åtgärder mot intressenterna under övergångstiden.

Övergångsbestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.2.

I *punkten 3* föreskrivs att en innehavare av en nätkoncession för område som vid ikraftträdandet av denna lag har en eller flera färdigställda ledningar med högre spänning än 20 kV inom sitt område, ska för dessa ledningar göra en anmälan till nätmyndigheten enligt 2 kap. 10 a § senast den 30 juni 2011.

Syftet med övergångsbestämmelsen är att ge berörda intressenter ytterligare tid att genomföra de krav som 2 kap. 10 a § uppställer på dessa intressenter.

Övergångsbestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.2

I *punkten 4* föreskrivs att vid överklagande av beslut enligt 2 kap. 1, 4, 5, 12 och 14–17 §§ enligt ellagens nuvarande lydelse, som har meddelats före ikraftträdandet av lagen, ska dessa beslut handläggas enligt de äldre instansordningsreglerna, dvs. besluten ska överklagas till regeringen.

Övergångsbestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.4.

I *punkten 5* anges att för ansökningar som inkommit till nätmyndigheten före ikraftträdandet, och som avser ansökan om förlängning av giltighetstiden om fyrtio år, ska nätkoncessionshavaren inkomma med ett meddelande senast den 30 juni 2011 om att nätkoncessionshavaren önskar få ansökan prövad i sak. Detta gäller oavsett om nätkoncessionens giltighetstid har löpt ut före eller efter ikraftträdandet av lagen. Vid prövning av ansökningar enligt denna punkt ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser.

En nätkoncessionshavare som före det att lagen träder i kraft har ansökt om förlängd giltighetstid om fyrtio år kan således välja mellan att antingen inte lämna ett meddelande om att de önskar förlängning – eller meddela att de återtar sin ansökan – och därmed

få en nätkoncession för linje som gäller tills vidare, eller meddela att de önskar få en prövning i sak av ansökan. I de senare faller kommer således, om förlängd giltighet meddelas, nätkoncessionen att få en giltighetstid om fyrtio år och nätkoncessionen går därefter över till att gälla tills vidare.

Övergångbestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.1.

I *punkten 6* föreskrivs att i fråga om ansökningar avseende nätkoncessioner för linje som inkommit till nätmyndigheten före ikraftträdandet och som avser ansökan om förlängning av giltighetstiden, för en nätkoncession som meddelas för en kortare giltighetstid än fyrtio år, ska ansökan prövas i sak. Vid prövningar av ansökningar enligt denna punkt ska ärendet handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Dock får giltighetstiden för nätkoncessionen bestämmas som längst med en tid om femton år.

Övergångbestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.1.

11.2 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

2 kap. 1 §

I *andra stycket* har en ändring skett angående att koncession inte krävs för en naturgasledning vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

I *fjärde stycket*, som är nytt, regleras att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten i det enskilda fallet får meddela ett bindande besked om huruvida en eller flera naturgasledningar omfattas av föreskrifter om undantag från kravet på nätkoncession.

Nätmyndighetens möjlighet att meddela bindande besked är beroende av att regeringen i en förordning lämnar ett sådant bemyndigande till nätmyndigheten.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.5.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *punkten 1* föreskrivs att den föreslagna ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2010.

I *punkten 2* anges att innehavaren av en naturgasledning som vid ikraftträdandet av denna lag används utan stöd av koncession för naturgasledning, även därefter får använda ledningen utan stöd av koncession.

Övergångsbestämmelsen är endast tillämplig så länge ledningens sträckning är den samma som den var före det att lagen trädde i kraft. Om ledningssträckan ändras, dvs. att ledning läggs till, ledning tas bort eller ledningen flyttas, ska innehavaren söka koncession för hela ledningssträckan.

Undantaget från koncession kvarstår dock om förändringarna inte avser ledningar för att distribuera gas till nya geografiska områden utan ledningar vars huvudsakliga användning är att överföra naturgas till slutförbrukare inom ett avgränsat geografiskt område.

Övergångsbestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 9.5.

Särskilt yttrande av experten Bo Rutberg

Omprövning av nätkoncession för linje

Energinätsutredningens ställningstagande i frågan om hur det allmänna ska få inflytande över en elledning med nätkoncession för linje har resulterat i en föreslagen lagtext i ellagen § 14, som lyder

En nätkoncession för linje som gäller tills vidare får omprövas då fyrtio år har förflutit sedan nätkoncessionen meddelades.

Vid en omprövning får beslut fattas om

1. oförändrad nätkoncession avseende ledningssträckning och villkor,
2. att helt eller delvis ändra ledningssträckningen avseende nätkoncessionen, eller
3. att lägga till, ändra eller ta bort villkor för nätkoncessionen.

Om nätkoncessionen omprövas ska en ny fyrtioårsperiod enligt första stycket börja löpa från den dagen som ett nytt beslut meddelas för nätkoncessionen.

Det sista stycket är formulerat så att om en omprövning äger rum ska ny fyrtioårig skyddsperiod inledas, oavsett omprövningens faktiska utfall. Det innebär således att själva omprövningsförfarandet i sig är grund för ny skyddsperiod. Detta förhållande är inte rimligt. En ny skyddsperiod ska meddelas endast om objektiva skäl föreligger för en sådan och det allmänna inte har skäl som väger tyngre och talar mot en ny skyddstid.

Skyddstid

Skyddstiden för en linjekoncession föreslås bli 40 år. Denna tid bygger inte på några objektiva förhållanden, utan är satt i historien som en kompromisslösning. Skälet till att 40 år då bedömdes som

lämpligt var behovet att stimulera till och skydda en omfattande utbyggnad av det svenska elnätet. Det behovet är sedan länge uppfyllt och andra principer för att bedöma skyddstidens längd kan därför tas fram.

Möjligheten att använda sig av varierande skyddstid beroende av nätägarens skyddsbehov och det allmännas behov av förändring måste utnyttjas i stor utsträckning vid en omprövning där beslutet blir att skydd ska beviljas.

Vid en omprövningsprocess måste därför göras en bedömning av hur lång skyddstiden behöver vara. Bedömningen ska göras på objektiva grunder och inte som en schablonlösning. De objektiva grunderna måste byggas på faktiska förhållanden av ekonomisk och/eller teknisk art hos det objekt som omprövas. Skyddstiden ska inte vara längre än vad som objektivet kan motiveras.

Grunder för att objektivet fastställa skyddstidens längd efter ett omprövningsförfarande måste därför utarbetas.

Kommittédirektiv



Reglering av elnätstariffer m.m.

Dir.
2006:39

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall

- lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens överföringstariffer innan de får börja gälla,
- lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens anslutningsavgifter alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla,
- analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta,
- avseende naturgasmarknaden beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelse mellan marknaderna, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I detta ingår även att

analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del,

- lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Utredaren skall senast den 1 mars 2007 redovisa de delar av uppdraget som avser förslag till lagstiftning och det regelverk som krävs för att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av nätföretagens tariffer och de förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa anslutningsavgifterna av el samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet.

Övriga frågor skall redovisas senast den 20 december 2007.

Reglering av tariffer för överföring av el

I Sverige har prisregleringen av elnätverksamhet och tidigare även elpriset historiskt skett genom kontroll i efterhand. I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer. Tarifferna fastställs således inte av tillsynsmyndigheten i förväg utan myndigheten ges först möjlighet att pröva om dessa är skäliga i efterhand. Om myndigheten efter denna prövning finner att tarifferna inte är skäliga skall företaget föreläggas att sänka dessa. Orsaken till att denna reglering behölls var bland annat att det var en väl inarbetad modell som passade väl in i den svenska rättstraditionen. I proposition *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162 s. 59) konstaterades att nättariffer och övriga villkor för nättjänster liksom tidigare borde vara underkastade reglering och att utgångspunkten för fastställande av skäliga avgifts- och tariffnivåer för överföring av el borde vara gällande praxis.

En bärande princip i ellagen (1997:857) är att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Vid tillsyn av tarifferna skall sedan den 1 juli 2002 skälighetsbedömningen inrikta sig på nätkoncessionshavarens samlade prestation. Enligt 4 kap. 1 § ellagen skall den prestation som nät-

koncessionshavaren utför bedömas. Nätkoncessionshavarens samlade intäkter skall vara skäliga i förhållande till både de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten (subjektiva förutsättningar). De objektiva förutsättningarna är sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte kan påverka. De främsta objektiva faktorerna är antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och effekt samt kostnaden för överliggande nät. En viktig subjektiv faktor är det enskilda företags kvalitet på överföringen av el, inbegripet leveranssäkerhet och spänningskvalitet. Lagens skälighetskriterier gäller även regionnätstariffer. Då dessa utformas på annat sätt än tariffer för lokalnät blir dock kriterierna för bedömning av tariffernas skälighet andra än för lokalnät. I propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.* (prop. 2004/05:62) konstaterade regeringen att det s.k. elmarknadsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, EUT L 176, 15.7.2003, s. 37, Celex 32003L0054) drar en klar skiljelinje mellan vilka frågor som tillsynsmyndigheten kan pröva i efterhand respektive vilka som skall prövas på förhand. Huvudregeln är att bl.a. överföringstariffer skall fastställas eller godkännas på förhand, vilket motiveras med att det skapas en stor osäkerhet på marknaden om de tariffer som tillämpats av företagen långt senare kan ändras av en tillsynsmyndighet.

Direktivets bestämmelser ger dock medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan att tillämpa huvudregeln eller att endast fastställa eller godkänna de metoder som tarifferna är baserade på. Sverige har i dag ett system med tillsyn över nätföretagens överföringstariffer i efterhand. En övergång till en renodlad förhandstillsyn, dvs. att tillsynsmyndigheten på förhand fastställer eller godkänner företagens överföringstariffer skulle, utöver att medverka till en ökad europeisk harmonisering, innebära såväl fördelar som nackdelar för svenskt vidkommande. I prop. 2004/05:62 framhöll regeringen att metoden för överföringstariffer borde utformas så att den kompletterar de regler om tariffers utformning som redan i dag finns i ellagen. Då det saknades underlag för att kunna ta ställning ansåg regeringen att det under en övergångsperiod borde införas en ordning där metoden för tariffsättningen anges

direkt i lagstiftningen. Regeringen anmälde i propositionen att man avser utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag.

Anslutningsavgifter

I elmarknadsdirektivets artikel 23.2 a, anges att tillsynsmyndigheten skall ansvara för att fastställa eller godkänna metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, innan dessa träder i kraft. När det gäller engångsavgifter för anslutning, s.k. anslutningsavgifter, ger bestämmelsen, i likhet med vad som gäller för tariffer för överföring av el, medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan två olika tillsynssystem. Medlemsstaterna kan välja antingen ett system där tillsynsmyndigheten fastställer eller godkänner anslutningsavgifterna i förväg eller ett system där tillsynsmyndigheten i förväg endast fastställer eller godkänner de metoder som nätföretaget använder för att beräkna eller fastställa anslutningsavgifterna. Anslutningsavgifter skall, i likhet med överföringstariffer, vara skäliga enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § ellagen. I likhet med prissättning på överföringstariffer bygger den nu gällande ordningen i Sverige på en fri prissättning där nätföretagen själva bestämmer sina anslutningsavgifter och där tillsynsmyndighet först i efterhand kan pröva om dessa varit skäliga. Regeringen redovisade i prop. 2004/05:62 att det direkt i lagstiftningen bör anges mer eller mindre detaljerade parametrar för hur företagen skall utforma sina anslutningsavgifter. Även beträffande företagens anslutningsavgifter bör det, under en övergångsperiod, införas en ordning där metodparametrarna anges direkt i lagstiftningen. Denna ordning bör kompletteras med bestämmelser i ellagen där de faktorer som skall beaktas av företagen vid utformandet av anslutningsavgifterna tydligt anges.

Propositionen medförde också att en ny bestämmelse infördes i ellagen om tidsfrister för tillsynsmyndighetens prövning av villkor för anslutning. Myndigheten skall normalt pröva sådana ärenden inom två månader. Myndigheten får förlänga denna tidsperiod med två månader. Om den som anhängiggjort ärendet samtycker får tidsperioden förlängas ytterligare.

Regeringen anmälde i propositionen att man avser att utreda denna fråga och återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av

företagens anslutningsavgifter eller av de metoder som de använder för att fastställa anslutningsavgifter.

Uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Det svenska överföringsnätet

I Sverige delas elöverföringen in i olika nivåer beroende på kapacitet. Det är av tekniska och ekonomiska skäl mindre lämpligt att överföra stora kvantiteter el vid låg spänning och små kvantiteter vid hög spänning. Av bl.a. dessa skäl delas landets nätverksamhet in i *stamnät, regionnät och lokalnät*. För att göra det möjligt att överföra el mellan de olika typerna av nät transformeras spänningen upp eller ned. Ju längre avstånd från stamnätet desto mindre kvantiteter el skall normalt överföras och därför kan allt lägre spänningsnivåer användas ju längre ut på nätet som överföring sker. Stamnätet är det nationella nätet för överföring av el genom hela landet samt för import och export. Stamnätet har spänningsnivåer mellan 220 och 400 kilovolt (kV) och täcker i princip hela Sverige. Regionnäten ansluter till stamnätet och har vanligen spänningsnivåer på mellan 130 kV och 30 kV. Deras väsentliga funktion är att överföra el mellan olika stamnätspunkter och ett stort antal anslutningspunkter på lokalnäten. Regionnäten är en länk mellan stamnätet med sina höga spänningsnivåer och de lägre spänningsnivåer som tillämpas på lokalnäten. En viktig uppgift för regionnätsföretagen är att transformera ned spänningen på stamnätsnivå till de lägre spänningsnivåerna i lokalnäten. Av historiska skäl har regionledningarna olika spänningsstrukturer i olika delar av landet. I Sverige är regionnäten uppbyggda med två väsentligt skilda spänningskedjor som utgår från 400 kV eller från 220 kV stamnäts-spänning. I västra Sverige är den normala högsta spänningen på regionnätet 130 kV, medan den i östra Sverige är 70 kV. Från nivån 130 kV sker nedtransformeringen normalt till någon av nivåerna 50, 40, 30 eller 20 kV. Under regionnäten finns lokalnäten där elleveranserna sker till flertalet slutkunder. Den högsta spänningen i de lokala näten ligger vanligen på 20, 10 eller 6 kV, medan den lägsta spänningsnivån är 0,4 kV.

Koncessioner

Enligt bestämmelserna i 2 kap. ellagen krävs tillstånd (koncession) för att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. Det finns två typer av koncessioner, *nätkoncession för linje* (linjekoncession) som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning respektive *nätkoncession för område* (områdeskoncession). Energimyndighet prövar som huvudregel koncessioner som inte avser utlandsförbindelser. Koncession ges normalt för en period om 40 år (linjekoncession) eller 25 år (områdeskoncession).

Linjekoncessionen är avsedd för de högre spänningsnivåerna på stamnätet och regionnätet. Av historiska skäl förekommer det även linjekoncessioner på lägre spänningsnivåer som 20, 10 och i vissa fall ned till 6 kV. För att de skilda koncessionerna inte skall inkräkta på varandra krävs dock särskilda skäl för att beviljas en linjekoncession avsedd för en spänning som inte överstiger den högsta tillåtna spänningen i ett område.

Områdeskoncessionen meddelas för lokalnät och innebär en rätt för innehavaren att bygga och använda ett ledningsnät upp till en viss spänningsnivå inom ett geografiskt avgränsat område. I ett beslut om områdeskoncession skall en högsta tillåtna spänning anges. Denna spänningsgräns anger den högsta tillåtna spänning som får finnas på ledningsnätet och markerar också omfattningen av monopolet på ledningsbyggande och anslutningar inom området. Spänningen bestäms individuellt för varje nätkoncession och grundas på sökandens uppgifter och övriga omständigheter. Praxis har utvecklats till att denna gräns i normalfallet bestäms till 20 kV, men det förekommer stora variationer. Framför allt tillämpas högre spänningsnivåer specifikt för jordkabel. Exempelvis har spänningsgräns på upp till 110 kV beviljats för jordkabel inom områdeskoncession i Stockholmsområdet.

Vid tillståndsprövning av en områdeskoncession avgörs inte var och hur en ledning skall dras fram. Av detta skäl krävs det inte att någon miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid ansökan om områdeskoncession. Regleringen skiljer sig även i övrigt åt mellan linjekoncession och områdeskoncession när det gäller kopplingen till centrala delar av miljöbalken (bl.a. 2 - 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken).

Gemensamt för koncessionerna är att de får meddelas endast om de är lämpliga från allmän synpunkt och endast till den som är lämplig att utöva nätverksamhet (2 kap. 6 och 10 §§ ellagen).

Den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession har varit i kraft sedan 1958 och ändrades endast redaktionellt i samband med elmarknadsreformen den 1 januari 1996.

Reglerna i ellagen för utformning av nättariffer skiljer sig åt mellan områdeskoncession och linjekoncession. En linjekoncession kan avse en ledning som ingår i stamnätet eller en ledning som både kan ha en regionnätsfunktion och en lokalnätsfunktion. Koncessionsbestämmelserna tar dock inte hänsyn till vilken funktion en linjekoncession har.

Däremot tillämpas en funktionell uppdelning för linjekoncession när det gäller ellagens bestämmelser om hur nättariffer skall utformas. Denna uppdelning är beroende av om ledningen är en stamledning, dvs. en ledning med en spänning om 220 kV eller däröver, eller en regionledning, dvs. en ledning med en spänning som understiger 220 kV. Detta innebär att samtliga regionledningar med spänningar mellan 6 och 130 kV omfattas av samma bestämmelser.

Vid ekonomisk redovisning av nätverksamhet skall linjekoncession redovisas skilt från områdeskoncession. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från denna bestämmelse för ledningar som omfattas av linjekoncession och som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av områdeskoncession. Undantaget återfinns i 11 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet (redovisningsförordningen). I de fall en linjekoncession redovisas tillsammans med en områdeskoncession ingår också ledningen i underlaget för områdets nättariffer.

Någon egentlig definition av lokalnät finns inte annat än indirekt, eftersom ett lokalnät alltid antas omfattas av en områdeskoncession enligt ellagen.

Behovet av en översyn av uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Med elmarknadsreformen år 1996 förändrades de tidigare eldistributionsföretagens verksamhet. Det ställs numera högre krav på att företag som bedriver nätverksamhet skall göra detta kostnadseffektivt och med hög leveranssäkerhet. Utvecklingen har gått mot att lokalnäten slås samman i större, mer ekonomiskt bärkraftiga enheter för att öka ostnadseffektiviteten i nätverksamheten.

Genom riksdagens beslut (prop. 2004/05:62, bet. 2004/05:NU14, rskr. 2004/05:246) har nätföretagets ansvar för att det egna elnätet är

säkert, tillförlitligt och effektivt gjorts tydligare. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2005. Till följd av propositionen *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27) har ett funktionskrav införts i ellagen som innebär att oplanerade avbrott i elöverföringen inte får överstiga tjugofyra timmar.

Omstruktureringen har inneburit krav från lokalnätföretagens sida på att områdeskoncessioner meddelas för högre spänningsnivå än tidigare. Eftersom elsystemet har utvecklats under lång tid är den spänning som bestämts för en områdeskoncession till stor del snarare historiskt betingad än vad som kan betraktas som rationellt med dagens förutsättningar. Liknande historiska förhållanden har bestämt hur regionnäten har byggts upp. Detta får konsekvenser i fråga om skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

I sitt slutbetänkande *Särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73) föreslog Elnätsutredningen att det i ellagen skulle införas en möjlighet för nätmyndigheten att i det enskilda fallet medge undantag från kravet på att linjekoncessioner skall redovisas skilt från områdeskoncessioner. Utredningen konstaterade att koncessionsinstitutet inte är en ideal grund för regleringen av nät-tariffer och förordade att tarifferna bestäms utifrån överföringens funktion. Regeringen gjorde bedömningen att frågan inte var tillräckligt analyserad och avstod från att genomföra förslagen (propositionen *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*, prop. 2001/02:143).

Som framgått finns det redan en möjlighet för koncessionshavare att enligt 11 § redovisningsförordningen i vissa fall samredovisa linje- och områdeskoncessioner. Syftet med denna bestämmelse är att en gemensam tariff skall kunna tillämpas för områdeskoncessionen och för enstaka linjekoncessioner eller regionledningar som uppenbart har lokalnätfunktion. Enligt 4 kap. 8 § i ellagen skall dock regionledningar hanteras på ett enhetligt sätt vid skälighetsbedömningen.

I ett sammanhängande regionnät kan det vara svårt att välja ut regionnätsledningar som enbart har lokalnätfunktion eftersom dessa funktioner inte har preciserats i lagstiftningen. Det finns även regionledningar eller linjekoncessioner som endast delvis är belägna inom en viss områdeskoncession.

Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

Det svenska elnätet är förbundet med andra länder med hjälp av ett flertal utlandsförbindelser på olika spänningsnivåer. Sverige har 14 utlandsförbindelser med spänning på 220 kV eller över. Dessa överföringsförbindelser ägs eller förvaltas vanligen av stamnätsföretagen och kostnaderna för flertalet ledningar räknas in i kostnadsunderlaget för respektive stamnätstarriff. På svensk sida förvaltas dessa utlandsförbindelser av Affärsverket svenska kraftnät. Den övervägande delen av elhandeln med utlandet sker på dessa spänningsnivåer. Det finns dock ett fåtal utlandsförbindelser anslutna till regionnätet, bl.a. överföringsförbindelserna till Åland, Bornholm och övriga Danmark samt Norge. Nedan exemplifieras detta med förbindelsen till Åland.

Åland är via en 110 kV kabel anslutet till Vattenfall Regionnät AB:s 70 kV nät vid Senneby i Uppland. Förbindelsen till Åland ägs och drivs av det åländska stamnätbolaget Kraftnät Åland AB. Förbindelsen är således stamnätsansluten på den åländska sidan. Kraftnät Åland äger även nätstationen på svensk sida. Det har inte tidigare funnits något transiteringsavtal, utan Åland var fram till avregleringen år 1996 elkund hos Vattenfall. Vattenfall Regionnät AB tillämpar samma punkttarriff för denna anslutning som för svenska kunders anslutningar till Vattenfalls regionnät. Det åländska elnätet är anslutet till det riksfinska elnätet genom en mindre förbindelse. Denna ledning kan endast svara för en mindre del av den åländska förbrukningen och har störst betydelse för landskapets östligaste delar.

Vid koncessionsbeslutet om förbindelsen till Åland gjorde regeringen bedömningen att denna förbindelse var mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet (dnr N1999/4805/ESB). Om den inte hade betraktats som mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet hade Kraftnät Åland som ensam ägare inte kunnat få koncession i Sverige. I så fall hade enligt 2 kap. 10 § ellagen krävts att koncessionen beviljats ett företag där Svenska kraftnät har ett bestämmande inflytande.

Två utredningar, Elnätsutredningen och El- och gasmarknadsutredningen, har tidigare behandlat frågan om utlandsförbindelser anslutna till regionnät. Elnätsutredningen behandlade frågan om nätavgifterna för Åland och Bornholm i sitt slutbetänkande *Elnätsföretag - särskild förvaltning och regionnätstarriffer* (SOU

2001:73). Enligt Elnätsutredningens bedömning fanns inga skäl för en särskild behandling av Ålandskabelns anslutning till regionnätet. Det är fråga om anslutningar av elektriska anläggningar till regionledningar, dvs. samma slag av anslutning som t.ex. av svenska lokalnät till regionnät.

I sitt delbetänkande *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) behandlade El- och gasmarknadsutredningen frågan om hur förbindelsen till Åland (och även Bornholm) skall behandlas när Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr. 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel, (EUT L 176 15.7.2003, s. 1, Celex 32003R1228) börjar tillämpas. Förordningen, vars främsta syfte är att ta bort gränstarifferna för handel med el inom EU, innehåller bl.a. regler för hantering av systemoperatörernas kostnader vid gränsöverskridande handel med el och principer för fördelning av kapacitet vid s.k. flaskhalsar vid överföringen av el. Enligt El- och gasmarknadsutredningens bedömning omfattas inte utlandsförbindelser som förbinder regionala nät med andra medlemsstaters överföringssystem - t.ex. Ålandsförbindelsen och Bornholmsförbindelsen - av förordningens bestämmelser. I förordningen nämns dock inte hur utlandsförbindelser som är anslutna till annat nät än stamnätet skall hanteras. Regeringen anser därför att det finns anledning att överväga om reglerna bör omfatta även utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet.

Naturgas

Enligt 2 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) krävs koncession för att bygga och använda naturgasledningar. I andra stycket undantas naturgasledning som är belägen efter mät- och reglerstation från koncessionsplikten.

I propositionen *Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden m.m.* (2005/06:158) behandlades ett förslag som framfördes i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129) om att undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter en mät- och reglerstation avskaffas och att en områdeskoncession för naturgasnät införs. Utredningen fann bl.a. att det inte var odiskutabelt att införa monopol för distribution inom ett visst område. Däremot ansåg utredningen att det finns

anledning att införa krav på en sammanhållen prövning av de frågor som anläggandet av distributionsledningar med en viss längd medför och för att bedriva verksamhet bestående av distribution av naturgas. Genom ett sådant krav på tillstånd kan samhället utöva kontroll över att de som bedriver distribution av naturgas är lämpliga och också ställa de krav på verksamhetens utövande som anses nödvändiga.

Regeringen konstaterade att frågan om en ledning skall omfattas av motsvarigheten till de nu gällande bestämmelserna om koncession för naturgasledning eller av den föreslagna områdeskoncessionen inte nödvändigtvis behöver bestämmas av ledningens funktion, dvs. om den användes för transmission eller distribution. Det framstod vidare som oklart i vilka situationer som undantag från koncessionskraven var påkallade. Vidare hade utredningen inte närmare analyserat konsekvenser av förslaget i fråga om kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen fann det lämpligt att dessa frågor belystes i samband med att koncessionssystemet för el utreddes närmare så att frågorna behandlas i ett sammanhang för både el- och naturgasmarknaderna.

Uppdraget

Reglering av tariffer för överföring av el samt anslutningsavgifter

Utredaren skall lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens överförings-tariffer innan tarifferna får börja gälla.

Utredaren skall vidare lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens anslutningsavgifter alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla.

Utredaren skall utgå från att förhandsprövning av nätföretagens tariffer och av anslutningsavgifter för överföring av el skall baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet.

Uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Utredaren skall analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och, om så inte är fallet, föreslå åtgärder för detta.

Naturgas

Utredaren skall avseende naturgasmarknaden beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och är relevanta för jämförelse mellan el- och gasmarknaden, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). I uppdraget ingår att närmare analysera sambandet mellan koncession och monopolrättigheter, hur koncessionen kan effektivisera en utbyggnad av naturgasnätet och hur konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden påverkas. I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt om sådant behov finns lämna förslag i denna del.

Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

Utredaren skall, mot bakgrund av förordningen (EG) nr 1228/2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och dess syfte att ta bort gränstarifferna för handel med el, överväga om förordningens regler även bör omfatta utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet. Utredaren skall lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras, så att dessa utlandsförbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren skall bedöma förslagets kostnadskonsekvenser. Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering skall förslag till finansiering lämnas. Utredaren skall även bedöma vilken miljöpåverkan som förslagen får om de genomförs. Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren skall beakta vad som framkommit i utredningen *Elnätsföretag - särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73), i utredningen *El- och naturgasmarknaderna - europeisk harmonisering* (SOU 2003:113), i utredningen *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129) samt beakta vad som sägs i propositionerna *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143) och *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27).

Utredaren skall beakta relevant EG-rätt samt hur frågorna i uppdraget behandlas inom EU och i övriga nordiska länder.

Utredaren skall senast den 1 mars 2007 redovisa de delar av uppdraget som avser förslag till lagstiftning och det regelverk som krävs för att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av nätföretagens tariffer och de förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa anslutningsavgifterna av el samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet.

Övriga frågor skall redovisas senast den 20 december 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Kommittédirektiv



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

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2008

Förlängd utredningstid och komplettering av uppdraget

Förlängd utredningstid

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

Komplettering av uppdraget

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

Utredaren ska även analysera om tillstånden kan förenas med en omprövningsmöjlighet i stället för att vara tidsbegränsade och, om utredaren bedömer det vara lämpligt, lämna förslag till förändringar av lagstiftning och regelverk i övrigt. Utredaren ska beakta vad som framkommit i Ellagstiftningsutredningens tidigare förslag (SOU 1995:108) som behandlades i regeringens proposition Ny ellag (prop. 1996/97:136, bet. 1997/98:NU3, rskr. 1997/98:27). Utredaren ska ta till vara erfarenheterna från projektet Stockholms Ström och analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje, dvs. såväl region- som stamledning, är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet. Om utredaren bedömer att så inte är fallet, ska han föreslå lämpliga åtgärder.

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

Bakgrund

Inledning

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

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

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

Ändrad instansordning

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

En elektrisk starkströmsledning får enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen inte byggas utan tillstånd av regeringen. Regeringen får emellertid enligt paragrafens andra stycke bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om tillstånd som inte avser en utlandsförbindelse. Nätmyndigheten har också i betydande omfattning fått sådana bemyndiganden. Regeringen är i dag överprövande myndighet av överklagade beslut om tillstånd för elledningar på region- och lokalnät nivå enligt 2 och 16 §§ elförordningen (1994:1250). Därutöver prövar regeringen tillstånd som första instans enligt 3 § elförordningen för utlandsförbindelser och elledningar med en spänning över 145 kilovolt om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig att tillstånd meddelas. Detta innebär att stamledningar vanligen blir föremål för regeringens prövning. I dagsläget prövar alltid regeringen tillstånd för naturgasledningar som första och sista instans. Det tidigare nämnda förslaget om ett utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden innebär dock att regeringen också kan komma att inta rollen som överprövande instans.

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

Omprövning av tillstånd som gäller tills vidare

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

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

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

Tillstånd vid strukturförändringar

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

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

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

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

Enskild linje

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

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

Genomförande m.m.

I tilläggsuppdraget ingår att ta fram en konsekvensbeskrivning och förslag till finansiering om föreslagna åtgärder kräver tillkommande sådan. Redovisningen ska innehålla en bedömning av vilken miljöpåverkan förslagen får om de genomförs. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att utredningstiden bör förlängas. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 22 december 2008.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om regleringen av elnättariffer m.m. Dir. 2009:23

Beslut vid regeringssammanträde den 23 april 2009

Förlängd tid för uppdraget

Tiden för att slutredovisa uppdraget förlängs till senast den 8 maj 2009.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att bemyndiga chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (M2006/1496/E) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till reglering av elnättariffer m.m. (dir. 2006:39). Utredningen har antagit namnet Energinätsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bl.a. den 3 april 2008 (dir. 2008:54) förlängdes utredningstiden och uppdraget kompletterades med ett antal nya punkter. Genom ytterligare tilläggsdirektiv den 4 december 2008 (dir. 2008:158) förlängdes tiden för att slutredovisa uppdraget till den 1 april 2009. Samtidigt förlängdes tiden för att delredovisa uppdraget gällande s.k. enskild linje till den 15 januari 2009. I enlighet med detta överlämnades delbetänkandet Nya nät för förnybar el (SOU 2009:2) till regeringen den 14 januari 2009. Utredaren har kommit in till regeringen med en begäran om förlängd utredningstid. Skälet till begäran är att ett antal kompletterande frågeställningar har uppkommit under arbetets gång. Vissa av frågorna är relaterade till de regler som föreslås i den nyligen framlagda propositionen Förhandsprövning av nättariffer (prop. 2008/09:141). Utredaren bedömer att slutbetänkandet bör innehålla en fullständig redovisning av författningsförslagen, inte endast i förhållande till den gällande lagstiftningen, utan också till det föreslagna nya regelverket.

Mot denna bakgrund bör tidpunkten för att slutredovisa uppdraget förlängas till den 8 maj 2009.

(Näringsdepartementet)

Beskrivning av vissa aspekter av nätverksamhet

Rapport från Econ Pöyry AB

Innehåll

1	Inledning.....	281
1.1	Bakgrund	281
1.2	Beskrivning av uppdraget	281
1.3	Metod	283
2	Nätregleringen i Norge	283
2.1	Bakgrund	283
2.2	Koncessioner.....	284
2.3	Anslutnings och överföringsskyldigheter	290
2.4	Ekonomisk redovisning.....	291
2.5	Överklagandeprocessen.....	292
3	Nätreglering i Danmark	293
3.1	Bakgrund	293
3.2	Koncessioner.....	294
3.3	Anslutnings- och överföringsskyldigheter	299
3.4	Ekonomisk redovisning.....	300
3.5	Överklagandeprocessen.....	301
4	Nätreglering i Finland	302
4.1	Bakgrund	302
4.2	Koncessioner.....	302
4.3	Anslutnings- och överföringsskyldigheter	308
4.4	Ekonomisk redovisning.....	309
4.5	Överklagandeprocessen.....	310
5	Nätreglering i Tyskland.....	310
5.1	Bakgrund	310
5.2	Koncessioner.....	311
5.3	Anslutnings- och överföringsskyldigheter	317
5.4	Ekonomisk redovisning.....	318
5.5	Överklagandeprocessen.....	318
5.6	Utformning av nättariffer	319

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På uppdrag av Energinätsutredningen (M 2006:03) har Econ Pöyry tagit fram en deskriptiv studie av vissa aspekter av nätregleringen i Norge, Finland, Danmark och Tyskland.

Enligt Energinätsutredningens direktiv skall utredningen bl.a. se närmare på vissa koncessionsfrågor. Företag som bygger och använder elektriska starkströmsledningar i Sverige behöver tillstånd i form av en koncession för denna typ av verksamhet. I Sverige finns två typer av koncessioner, linjekoncession och områdeskoncession. Energimarknadsinspektionen prövar i princip de koncessioner som inte innebär en utlandsförbindelse. Koncessionerna ges för en begränsad tid, vanligen 40 år för linjekoncessioner och 25 år för områdeskoncessioner. Som utgångspunkt är linjekoncessioner avsedda för högre spänningsnivåer, men av historiska skäl gäller de i vissa fall även för lägre spänningsnivåer.

Energinätsutredningen har bl.a. fått i uppdrag att analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät. Utredningen skall även föreslå åtgärder om man inte finner att den nuvarande uppdelningen är ändamålsenlig. Även instansordningen för överklagande av beslut i tillståndsfrågor kommer att analyseras av utredningen.

En naturlig ansats är att se hur denna typ av frågor lösts på andra marknader eller i andra länder. De länder som angivits som särskilt intressanta är Norge, Danmark, Finland och Tyskland. Beskrivningar av hur förhållandena kring koncessioner hanteras i dessa länder är tänkt att utgöra en del av det material som utgör underlag för utredningens diskussioner kring de aktuella frågorna. Med koncession avses här tillstånd att driva elnätsverksamhet.

1.2 Beskrivning av uppdraget

Den aktuella studien beskriver på ett översiktligt sätt nedanstående frågeställningar rörande koncessioner för elnäten i Norge, Finland, Danmark och Tyskland och lyfter särskilt fram de delar som skiljer sig från det svenska regelverket. Studien omfattar inte koncessioner eller tariffer för sådana delar av elnätsverksamheten som hanteras

av en TSO eller de delar av andra aktörers verksamhet som en funktion som motsvarar den funktion en TSO har. Inte heller stamnät eller gränsöverskridande förbindelser omfattas av studien.

Studien belyser följande frågeställningar för respektive land:

- En beskrivning av respektive lands bestämmelser rörande koncessioner, dvs. tillstånd att bedriva nätverksamhet.
- En beskrivning av de olika typerna av koncessioner som det finns i respektive land, t.ex. linjekoncession och områdeskoncession.
- En beskrivning av de myndigheter eller annan organisation som beslutar om tilldelning av koncessioner i respektive land.
- En beskrivning av de krav som måste uppfyllas i respektive land för att ett företag skall få koncession.
- En beskrivning av tidsaspekterna för olika typer av koncessioner i respektive land, här skall särskilt anges om koncessionerna är tidsbegränsade, dvs. om det krävs att de förnyas med viss regelbundenhet, eller om de löper tills vidare.
- En beskrivning av vilken/vilka typer av verksamhet som ett företag med koncession att bedriva elnätsverksamhet kan driva inom samma enhet som driver elnätsverksamheten. Om sådan annan verksamhet inte är tillåten skall detta anges.
- En beskrivning av de anslutnings- och överföringsskyldigheter, samt de mätskyldigheter som åläggs ett företag med koncession att driva elnät.
- En beskrivning av hur den ekonomiska redovisningen skall ske med utgångspunkt från koncessionsenheten, dvs. vad utgör den ekonomiska redovisningsenheten. Av beskrivningen skall framgå om den ekonomiska redovisningen är grundad på koncessionsenheten samt vilka krav på ekonomisk redovisning som finns på den enhet som innehar koncession. Om den ekonomiska redovisningen inte är grundad på koncessionsenheten skall de aktuella reglerna beskrivas. Det skall även framgå vilken myndighet som granskar den ekonomiska redovisningen.
- En beskrivning av överklagandeprocessen för beslut rörande koncessioner. Av beskrivningen skall framgå vilka instanser som hanterar överklaganden samt hur lång tid ett ärende normalt förväntas ta.

- En beskrivning av bestämmelserna som anger hur nättariffen ska utformas. Beskrivningen ska omfatta både anslutnings- och överföringstariffer, samt ange vilka villkor som finns angivna samt vem som gör skälighetsbedömningen. Denna frågeställning beskrivs enbart för Tyskland.

1.3 Metod

Underlaget är baserat på offentligt tillgängligt material som vid behov kompletterats med telefonförfrågningar. Informationen har sammanställts för respektive land med utgångspunkt från de tio frågor som Energinätsutredningen önskade få belysta för Norge, Finland, Danmark och Tyskland. Den fråga som berör tariffer beskrivs dock endast för Tyskland i enlighet med uppdragsgivarens önskemål. Fokus har varit på det regelverk som gällde i april 2008.

2 Nätregleringen i Norge

2.1 Bakgrund

Överföringsnätet för el i Norge kan delas in i tre nivåer; stamnät, regionnät samt distributionsnät. Stamnätet utgör huvudnätet och binder ihop producenter och konsumenter i olika delar av landet med varandra, samt omfattar även utlandsförbindelserna. Stamnätet har vanligtvis en spänningsnivå på 300–420 kV, men i delar av landet ingår även linjer på 132 kV. Spänningen i regionnätet varierar mellan 33–132 kV. Regionnätet binder ihop stamnät och distributionsnät. Merparten av den elintensiva industrin och de flesta kraftverken är knutna till regionnäten och stamnätet. Det lokala distributionsnätet ser till att slutförbrukarna inom hushåll, tjänsteföretag och industri får den kraft de behöver. Distributionsnätet har normalt en spänningsnivå upp till 22 kV, men elen transformeras ned till 220 V för leverans till vanliga konsumenter. Även en del små kraftverk är kopplade till det lokala nätet.

Den norska Energilagen från 1990 utgör den juridiska grunden för reglering av nätverksamhet i Norge, den s.k. monopolkontrollen. Regleringen syftar till att säkerställa användarnas rättigheter, att se till att elmarknaden fungerar väl samt att driften och utvecklingen av nätet är effektiv.

I Norge kan ett nätföretag äga lokalnät, regionnät och/eller stamnät. De flesta nätföretag är helt eller delvis ägda av en eller flera kommuner. Det statligt ägda Statkraft har blivit en viktig indirekt nätägare genom sitt ägande i regionala elbolag som Trondheim Energi, Skagerak Energi, BKK och Agder Energi. Dessa företag har tillsammans mer än 500 000 nätkunder, dvs. ca 20 % av de norska nätkunderna. Stamnätet ägs till 87 procent av det statligt ägda Statnett SF. År 2006 fanns det totalt 176 företag som hade nätverksamhet på en eller flera nivåer, varav 47 var rena nätföretag. De övriga företagen drev samtidigt produktion och/eller försäljning av el. Av de 176 nätföretagen var 114 organiserade som aktieföretag, 22 som andelsföretag och 16 som kommunala eller interkommunala verksamheter.

Statnett SF har ansvaret för att bygga och driva stamnätet. Företaget är operatör för hela stamnätet samt har systemansvaret i Norge. Vidare spelar Statnett en central roll i utvecklingen och driften av överföringsförbindelserna till utlandet.

2.2 Koncessioner

I Norge måste samtliga företag som skall bedriva försäljning av el, elproduktion eller nätverksamhet ha en s.k. omsättningskoncession. Enbart den norska staten kan agera på elmarknaden utan en sådan koncession. Den största gruppen som omfattas av koncessionsordningen utgörs av företag som säljer egenproducerad eller inköpt el över det egna nätet till slutkunder i allmän försörjning inom ett närmare bestämt område, samt andra företag som äger distributions- och transmissions/överföringsnät. Därutöver omfattas även rena försäljningsföretag som köper in el från producenterna eller på elbörsen, och säljer denna vidare.

Om den koncessionspliktiga verksamheten är av begränsad omfattning eller endast utgör en liten del av verksamheten kan förenklade villkor ges. Kraftmäklare som enbart agerar som mäklare, dvs. de påtar sig inte något ansvar för de ekonomiska förhållandena i ett kontrakt, behöver inte ansöka om omsättningskoncession. Omsättningskoncessionsordningen anses vara en viktig förutsättning för den marknadsbaserade elförsäljningen i Norge. Regleringen syftar både till att säkerställa kundernas intresse av en ekonomiskt sett rationell försäljning av el, samt till att övervaka nätverksamheten i dess egenskap av naturligt monopol.

Områdeskoncession

Områdeskoncession gäller för ett specifikt geografiskt område. Det krävs områdeskoncession för att bygga och driva kraftledningar och elektriska anläggningar, samt för att distribuera el på en spänningsnivå av 22 kV eller lägre. Den som har områdeskoncession behöver inte ansöka om koncession för varje enskild anläggning. Denna ordning är en förenkling i förhållande till den mer omfattande ärendehantering som krävs för att få en anläggningskoncession. Ett av villkoren i en områdeskoncession är att nätföretagen är förpliktigade att leverera el till abonnenterna inom det geografiska området som koncessionen gäller för.

Det är möjligt att ha en enskild anläggning med högre spänningsnivå inom ramen för en områdeskoncession. Enligt NVEs hemsida kan en områdeskoncession, efter ansökan, utvidgas till att omfatta ledningar och utbyggnad av befintliga transformatorstationer och kopplingsanläggningar med en spänningsnivå upp till 132 kV.

I Norge finns i dag inte möjligheten att samplanera nätutbyggnad för en större region såsom det i dag görs i regionen Stockholm Ström i Sverige. Det finns dock ett system med s.k. kraftsystemutredningen som genomförs av de större regionala nätföretagens för regionerna och av Statnett för stamnätet. Kraftsystemutredningarna publiceras på årsbasis. Utredningarna är förvisso inte investeringsplaner, men de utgör viktiga informationsverktyg rörande utvecklingen av elsystemet i en region där nät, produktion och förbrukning ses i ett sammanhang. Statnetts utredning omfattar elsystemet på nationell nivå.

Anläggningskoncession

När man bygger kraftverk, transformatorstationer och kraftledningar som inte omfattas av regelverket för områdeskoncession som nämnts ovan, måste företaget ansökas om en anläggningskoncession för varje enskild anläggning. Ordningen gäller för alla elektriska anläggningar, för existerande gaskraftverk, vindkraftverk och elektriska anläggningar knutna till vattenkraftverk, som ligger över den stadgade gränsen för koncessionsplikten.

Regelverket kring anläggningskoncessioner skall säkra en enhetlig praxis för utbyggnad och drift av elektriska anläggningar. Kraftledningar med hög spänning och transformatorstationer

medför ofta betydliga ingrepp i naturen. I enlighet med Energilagens målparagraf läggs det vid handläggningen av ansökningar om koncession bland annat vikt vid samhällsekonomisk hänsyn samt hänsyn till allmänhetens och privata intressen, till exempel rörande ingrepp i naturen och miljöfrågor. Miljöfrågorna har varit föremål för diskussion i samband med planerade investeringar i stamnätet. NVE kan exempelvis ställa krav på extra utredningar av alternativa sträckningar etc.

Vattendrag

Norges elproduktion består i dag till 99 procent av vattenkraft, vilket innebär att Norge har infört särskilda lagar som rör nyttjandet av vattendrag. Den som innehar koncession måste ha tillåtelse enligt lagen om reglering av vattendrag för att företa ingrepp i form av reglering av vattennivån eller för att bygga överföringsledningar i samband med vattendrag. Lagen om reglering av vattendrag ger även de som innehar en koncession rätt att exproprieras nödvändiga egendomar samt rätt att reglera vattendraget för elproduktion. Det finns även en lag om vattenresurser som delvis överlappar lagen om reglering av vattendrag. Lagen om industrikoncession fastställer att ett företag blir koncessionspliktig då det övertar en egendomsrätt, användarrätt eller långsiktig dispositionsrätt till vattenfall.

2.2.1 Myndigheter som beslutar om koncessioner

Olje- och Energidepartementet (OED) har i stor utsträckning delegerat beslutsbefogenheterna enligt den norska energilagen till Norges Vattendrag- och Energidirektorat (NVE). Det är därmed NVE som beslutar om omsättningskoncession, områdeskoncessioner samt anläggningskoncessioner. OED har dock även att behålla beslutsrätten i vissa frågor. Ett viktigt område där OED valt att inte delegera beslutsrätten gäller tillståndsgivningen för export och import av el.

Energilagen tillsammans med de föreskrifter som utgivits av OED och NVE har ställt fast ramarna för överföring av el, dvs. nätverksamheten. NVE står för den löpande tillsynen över nätverksamheten och kan besluta om tvingande krav för att säkra att

regelverk och koncessionsvillkor för nätverksamhet efterlevs. NVEs beslut kan överklagas till OED.

2.2.2 Krav för att få koncession

För att få anläggningskoncession eller områdeskoncession krävs att nätföretaget har en omsättningskoncession. Det finns vissa tilläggsvillkor som omfattar nätföretagen vad gäller omsättningskoncessioner. Tilläggsvillkoren för nätföretag med omsättningskoncession omfattar bl.a. att de skall meddela NVE när det sker förändringar i form av sammanslagningar, etablering av nya verksamheter eller andra väsentliga förändringar av verksamhetens omfattning och innehåll. Koncessionsinnehavaren skall informera kunderna om de aspekter av företagets verksamhet som har betydelse för kundernas rättigheter och skyldigheter. Koncessionsinnehavaren skall ha egna anställda som kan stå för den dagliga driften av företaget, samt besitta nödvändig kompetens för att driva en självständig nätverksamhet, dvs. att den nödvändiga beslutskompetensen skall finnas i företaget. Det skall finnas dokumenterade rutiner som säkerställer nätföretagets neutralitet. Vid företagskoncentrationer eller andra etableringar som omfattar både nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet kan koncessionsinnehavaren komma att åläggas nya villkor rörande hur verksamheten organiseras, t.ex. att dela upp verksamheten i självständiga juridiska enheter.

Om koncessionsinnehavaren är ett nätföretag som ingår i en koncern skall företaget dessutom bl.a. disponera de tillgångar som hör till den egna verksamheten samt ha en egen styrelse, ledning och egna anställda. Om koncessionsinnehavaren är ett dotterbolag så får inte moderbolaget driva nätverksamhet, energiproduktion eller elhandel. Moderbolaget skall vara ett holdingbolag vars verksamhet främst skall innebära ett utövande av ägarrollen. Avtal mellan företag i koncernen rörande t.ex. priser skall föreligga i skriftlig form och på begäran kunna överlämnas till NVE.

Det finns förenklade tilläggsvillkor för omsättningskoncessionsinnehavare vars koncessionspliktiga verksamhet är av mindre omfattning.

Ett beslut om anläggnings- eller områdeskoncession kan förenas med villkor. De aktuella villkoren är preciserade i energilagen 3–4 § samt i föreskrifter utfärdade med stöd av denna lag. De villkor som

ställs är bl.a. att anläggningen skall medföra en rationell energiförsörjning. Ett koncessionsbeslut kan även innehålla bestämmelser om tidpunkt för start, byggnation, teknisk drift samt villkor om nyttjande av det enskilda verket. Även miljöfrågor berörs och även villkor som syftar till att undvika eller begränsa skador på natur och kulturminnen kan ställas. Nätverksamhetens organisationsformer berörs genom de regler som rör organisation och kompetens. OED har i särskilda fall möjligt att ställa upp ytterligare villkor, främst för att skydda allmänna och privata intressen.

Det företag som ansöker om koncession måste även utarbeta långsiktiga planer för hur elnätet skall utvecklas inom det aktuella området, se beskrivningen av kraftsystemutredningar ovan. Därutöver måste koncessionsinnehavarna samarbeta med varandra angående en anpassning av de enskilda elsystemplanerna, och om hur planernas passar in i det nationella elnätet.

Det finns även bestämmelser rörande nätföretagens prisättning/tariffsättning. I praktiken sker prisprövningen genom ett system som utgår från intäktsramar baserade på faktiska nätkostnader och uppmätt effektivitet per företag. Vertikalt integrerade företag som har omsättningskoncession, måste föra skilda räkenskaper för nätverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten (elhandel och produktion). De skilda räkenskaperna är en nödvändig förutsättning för att NVE skall kunna utöva tillsyn över näten och utvärdera om nättarifferna är rimliga.

Om ett företag ansöker om koncession för exakt samma ledning eller nät finns det en förenklad procedur. Enligt den förenklade proceduren slipper företaget att genomföra en ny konsekvensanalys. Om något skall ändras vad gäller dragningen av nätet, eller om nätet förlängs och spänningen höjs så måste en ny konsekvensanalys genomföras. I förlängningsfallet gäller detta om den totala ledningen blir längre än 10 km och över 132 kV. Detta gäller även för förändringar som skett under de 30 år den tidigare koncessionen varat, t.ex. genom att nya byggnader uppförts i närheten av ledningen. I Norge finns ett särskilt regelverk kring elektromagnetiska fält, vilket innebär att man måste utreda om man utsätter bebyggelsen för elektromagnetiska störningar innan man får ny koncession.

2.2.3 Koncessionernas giltighetstid

Som tidigare nämnts beslutar NVE om tilldelningen av koncessioner. I Norge är det normalt sett områdes- och anläggningskoncessioner som fördelas. Dessa koncessioner är tidsbegränsade och är normalt sett giltiga under en 30-årsperiod om inget annat anges. Därefter måste koncessionsinnehavaren ansöka på nytt.

2.2.4 Tillåten verksamhet

Många företag inom kraftsektorn bedriver både nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. I det fall båda typerna av verksamheter bedrivs inom ett företag krävs det att företaget för separata räkenskaper för nätverksamheten. Härigenom skapas ett viktigt underlag för tillsynen över nätverksamheten. Ett av syftena bakom åtskillnaden av bokföringen för nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är att övervaka att nätverksamheten inte bär kostnader knutna till produktion och försäljning av el, s.k. kors-subsventionering. Ett av målen med detta är att skapa väl fungerande marknader för de konkurrensutsatta delarna av elmarknaden.

Enligt den norska Energilagen 5A-1 § skall en vertikalt integrerad verksamhet som är systemansvarig eller som har fler än 100 000 nätkunder, hålla nätverksamheten åtskild från konkurrensutsatt verksamhet, dvs. produktion av eller handel med el. Verksamheten skall vara organiserad i självständiga juridiska enheter. Nätverksamheten får inte själv äga eller ägas av enheter med verksamhet inom produktion eller omsättning av elektrisk energi.

Vid företagskoncentrationer som utlöser koncessionsplikt¹ enligt Energilagen och där både nätverksamhet och verksamhet inom produktion av eller handel med el ingår, kan OED ställa krav på den framtida organisationen. OED kan kräva att den vertikalt integrerade verksamheten organiseras på det sätt som beskrivs ovan, dvs. med en uppdelning av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Uppdelningen av företag skall genomföras inom den frist departementet fastställer. OED kan ge närmare föreskrifter och fastställa villkor om krav på uppdelning av företag som förutsättning för att få omsättningskoncession enligt Energilagen 4-1 §.

¹ Koncessionspliktiga elektriska anläggningar enligt Energilagen 3-1 § är anläggningar med en spänning över 1 kV volt växelström eller 1,500 kV likström.

Vertikalt integrerade verksamheter måste även uppfylla krav på funktionell uppdelning inom den frist departementet fastställer. Personer i ledningen för nätverksamheten får inte samtidigt delta i ledningen för verksamheter som är konkurrensutsatta inom samma vertikalt integrerade företag. Moderbolag eller ägare med ett kontrollerande innehav får heller inte ge instruktioner till nätverksamheten om den dagliga driften eller om beslut rörande utbyggnad eller uppgradering av nätet som inte överskrider fastställda gränser för nätverksamhetens ekonomiska ramar. Därutöver skall transaktioner mellan nätföretaget och andra företag i samma koncern ske till marknadsmässiga villkor. Avtal mellan företag i koncernen skall föreligga i skriftlig form.

2.3 Anslutnings och överföringsskyldigheter

Koncessionsinnehavaren skall ombesörja att alla som efterfrågar nättjänster får tillgång till dessa, samt erbjuda nättjänsterna till icke-diskriminerande och objektiva punkttariffer. NVE har i föreskrifter fastställt närmare regler om intäktsramar, tariffering, mätning och avräkning av såld el.

Nätföretag med områdeskoncession har anslutnings- och leveransplikt. Det finns möjlighet att ansöka om undantag från anslutnings- och leveransplikten för enskilda kunder om dessa befinner sig långt från övrig bebyggelse. Sådana undantag ges dock sällan. Det finns inget tvång att ansluta ny produktion till nätet, vare sig till distributionsnätet eller till högre nivåer. Frågan om anslutningsplikt diskuteras för närvarande. Det finns inte heller något tvång för nätanläggningar med anläggningskoncession (dvs. med en spänningsnivå över 22 kV) att ansluta förbrukare.

Den som ges områdeskoncession skall leverera el till kunderna inom det geografiska område koncessionen gäller för. OED kan ge dispens från leveransplikten om särskilda skäl föreligger och kan även fastställa ytterligare bestämmelser som rör leveransplikten såsom priser, koncessionsinnehavarens villkor gentemot slutkund, kraven på information samt hur leveransplikten skall genomföras och organiseras.

I Norge är det NVE som ansvarar för att koordinera mätning och avräkning av såld el, och som skall ombesörja att all inmatad och uttagen el blir korrekt avräknat samt att elmarknaden når ekonomisk balans. Alla som helt eller delvis äger eller driver ett elnät,

elproduktion eller organiserad marknadsplats enligt ellagen 4–5 §, samt elhandlare och slutförbrukare måste rätta sig efter den avräkningsansvariges instruktioner under avräkningskoordineringen, samt följa de bestämmelser om mätning, avräkning och fakturering som fastställts i eller med stöd av ellagen.

Nätföretagen ansvarar för att köpa in och installera mätarna, men kan out source inköp och installation. Ansvaret ligger dock kvar hos nätföretaget. Rörande mätning ansvarar nätföretagen för alla mätvärden från de mätpunkter som finns inom företagets nät. Alla mätpunkter skall avläsas minst en gång om året. Mät punkt som tillhör hushåll med en förväntad årlig strömförbrukning på mer än 8 000 kWh, skall avläsas var tredje, vartannat eller varje månad (periodisk avläsning). Perioderna mellan avläsning skall vara relativt lika. Avläsning skall ske vid årsskiftet. Nätföretaget skall registrera alla mottagna mätvärden från slutförbrukaren, om dessa inte är orimligt många. En mätpunkt skall avläsas under den tid som el levereras, samt vid upphörande av leverans och vid byte av mätare. All inmatad energi skall avläsas per timme. Mät punkt med förväntat årligt energiuttag större än 100 000 kWh skall ha timavläsning. Nätföretaget skall inom tre veckor efter avläsning skicka mätdata till den leverantör som levererar elen i mätpunkten. Vid leverantörsbyte skall mätdata skickas till både den leverantör som tar över leveransen och till den leverantör som avslutar leveransen. NVE har förvarnat om att krav på automatisk mätning för samtliga nätkunder kommer att införas.

2.4 Ekonomisk redovisning

Vertikalt integrerade företag som har omsättningskoncession, måste föra skilda räkenskaper för nätverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten (elhandel och produktion). Detta är nödvändigt för att NVE skall kunna utvärdera att priset på överföring är rimligt.

Alla koncessionsinnehavare måste leverera ekonomiska och tekniska rapporter till NVE. Räkenskaperna skall rapporteras med avseende på bestämmelserna i den norska bokföringslagen och god bokförings sed. NVE kan fastställa krav på ytterligare specifikationer. Årsräkenskaper, årsberättelse och revisorsberättelse skall skickas till NVE tillsammans med övrig rapportering eller så snart de är tryckta.

En koncessionsinnehavares årsräkenskaper skall innehålla en separat redovisning för nätverksamheten. Minimikraven innebär att företaget skall rapportera den årliga intäktsramen, ingående och utgående saldo för intäkterna, samt eventuell avskrivning av lägre intäkter eller överföring av större intäkter under perioden, driftsresultat, samt underlaget för avkastningen.

Sedan den 1 januari 2004 hanterar nätföretagen ansvaret för att kräva in elavgiften genom nätavgiften. Elavgiften är en skatt på förbrukning av el. Tidigare ansvarade elhandelsföretaget för detta via sina fakturor. För 2008 var elavgiften 10,50 öre/kWh exklusive moms (13,12 öre/kWh inklusive moms).

För att jämna ut nättarifferna för slutförbrukare på nationell basis infördes fr.o.m. år 2000 ett regelverk kring vissa utjämningsfrågor. Ordningen skall reducera överföringstarifferna för slutförbrukare kopplade till distributionsnät i områden i Norge med de högsta överföringskostnaderna. Pengarna ges till de berörda nätföretagen som därmed kan sänka tarifferna. För 2006 beviljade Stortinget 30 miljoner kronor till detta. Under samma år omfattade detta regelverk 13 nätföretag och närmare 46 700 nätkunder. För dessa nätföretag reduceras tariffen med mellan 1,69–6,71 öre/kWh.

Den redovisningsansvarige måste utfärda ursprungsgarantier för producerad el på begäran från berättigade producenter. OED ger ut föreskrifter om utformning och genomförande av reglerna kring ursprungsgarantier, t.ex. rörande berättigad produktion, utfärdande av garantierna, innehållet i och inlösen av ursprungsgarantier samt avgifter för att utfärda garantierna, rapportering och kontroll m.m.

2.5 Överklagandeprocessen

NVEs beslut baserade på Energilagen kan överklagas hos OED. Det är därmed det norska Olje- och Energidepartementet som är högre instans för dessa ärenden. Detta innebär att departementet vad gäller beslut rörande koncessioner enbart hanterar överklaganden av de beslut rörande koncessioner som fattats av NVE.

I sådana ärenden där departementet är beslutsfattare kan besluten överklagas till den norska kungen i hans egenskap av stadsråd, vilket innebär att den norska regeringen behandlar ärendet. Detta gäller bl.a. för beslut rörande tillstånd för att importera och exportera el till respektive från Norge.

3 Nätreglering i Danmark

3.1 Bakgrund

Elproducerande företag producerar el som sedan transporteras via elnätet. För produktionsanläggning med större kapacitet än 25 MW krävs tillstånd från klimat- och energiministern. Elproducenterna är kopplade till transmissionsnätet eller distributionsnätet. Transmissionsnätet är det överliggande kollektiva elnätet som transporterar el från produktionsanläggningarna till distributionsnätet, samt till och från utlandet. Transmissionssystemet utgörs av anläggningar på 400 kV och 150/132 kV. Energinet.dk äger anläggningarna på 400 kV samt utlandsförbindelserna, medan de regionala transmissionsföretagen äger 150/132 kV anläggningarna. De regionala företagen ställer 150/132 kV näten till Energinet.dks förfogande. Dessa nät skall övergå i Energinet.dks ägo när transmissionsföretagen säljs (se Elforsyningsloven 35 §). Det är i den danska statens intresse att ha kontroll över det sammanhängande transmissionsnätet i Danmark.

I Danmark är Energinet.dk systemansvarig. Energinet.dk har i uppgift att upprätthålla en säker och effektiv elförsörjning på en överordnad nivå för de två separata områdena Jylland/Fyn och Själland, samt att säkra koordineringen och uppfylla olika offentliga åtaganden. Det överliggande överföringsnätet (400 kV) samt överföringsnätet för naturgas ägs av Energinet.dk. Det danska Folketinget upprättade Energinet.dk som ett nytt statsägt företag 2004.

Elhandelsföretagen handlar med el på kommersiell basis, men i Danmark finns även en leveransplikt gentemot vissa kunder. Företag med leveransplikt utgörs av handelsföretag som skall leverera el till sådana förbrukare som inte har använt sig av möjligheter att välja elleverantör. Sådan el levereras till ett reglerat pris som fastställs av Energitilsynet. De leveranspliktiga företagen måste ha tillstånd som utfärdats av klimat- och energiministern.

År 2006 fanns det 110 distributionsföretag i Danmark.²

² Commission Staff Working Document Accompanying document to the Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market [COM(2008)192 final].

3.2 Koncessioner

Tillstånd/koncession ges för ett avgränsat geografiskt område både för transmissions- och distributionsnät (EFLov 19 §, 2 stk). Transmissions- och nätverksamhet kan bara bedrivas med tillstånd/koncession enligt Elforsyningsloven 19 §. Transmissionsverksamhet som hanteras av Energinet.dk, inklusive deras dotterbolag, kan dock ske utan sådant tillstånd (2 §, 2–3 stk. lagen om Energinet.dk). Det danska uttrycket för tillstånd/koncession att driva ett elnät är ”bevilling”. Både transmissions- och distributionsnät ses som kollektiva elnätverksamheter.

Gränserna mellan tillstånd/koncession för distributionsnät och transmissionsnät utgår i princip från spänningsnivån i det aktuella nätet. Spänningen på distributionsnivån är 10 kV, 50–60 kV kan utgöra både transmission och distribution, och 132–150 kV utgör transmission. Om en distributionsnätoperatör bedömer att det är fördelaktigt att öka spänningsnivån, t.ex. mot bakgrund av långa avstånd, kan de göra detta inom ramen för tillståndet/koncessionen. Spänningsnivåer över 100 kV fordrar dock Energistyrelsens godkännande.

I normalfallet omfattar ett tillstånd/koncession inte både distribution och transmission, men i princip kan den göra det. SEAS har i dag ett tillstånd/koncession som omfattar både distribution och transmission.

De regionala transmissionsföretagen äger, bygger ut och underhåller de regionala transmissionsnäten baserat på tillstånd utfärdade av klimat- och energiministern. Nyetablering av transmissionsnät med en spänningsnivå på över 100 kV och andra väsentliga ändringar av motsvarande befintliga nät kan bara genomföras efter att tillstånd erhållits från klimat- och energiministern. Detta gäller dock inte för verksamheter som hanteras av Energinet.dk, inklusive dess helägda dotterbolag.

Distributionsnäten utgör det lokala kollektiva elnätet, som används för att leverera el till förbrukarna. Detta nät kopplar ihop förbrukarna med transmissionsnätet. Nätföretagen äger, bygger ut och underhåller distributionsnätet baserat på tillstånd utfärdade av klimat- och energiministern.

Det finns ett särskilt regelverk kring förbindelserna till de danska öarna. Kablarna mellan Bornholm och Sverige ägs av Energinet.dk. Förbindelserna mellan andra danska öar och det

danska fastlandet ägs och drivs av det aktuella regionala transmissions- eller nätföretaget.

Den tidigare utgångspunkten för regleringen har varit att hela Danmark skall täckas av de regionala transmissionsföretagen. Med tiden skall dock de regionala transmissionsverksamheterna tas över av Energinet.dk. Genom tillstånds/koncessionssystemet säkerställs att alla geografiska områden täcks, och att det inte heller finns några geografiska överlappningar mellan företagen, dvs. att inget område täcks av två företag. Detta gäller även de öar som ligger inom det aktuella området. För enskilda öar i Kattegatt, Læsø och Anholt, som ligger långt från fastlandet, är det särskilt tydliggjort i tillståndet/koncessionen för det regionala transmissionsföretaget att även dessa öar omfattas. Nätområdena är införda i en nationell databas som är tillgänglig via Energistyrelsens hemsida.

I samarbete med de regionala transmissionsföretagen tar Energinet.dk fram årliga systemplaner. Planerna visar företagens utbyggnadsplaner under de kommande åren samt större upprustningsarbeten. Genom systemplanerna säkras samarbetet i systemet på ett sätt som sträcker sig över olika koncessionsområden. Nya anläggningar och väsentliga ändringar i existerande anläggningar där spänningsnivån ligger på 100 kV eller högre skall godkännas av Energistyrelsen.

Enligt den danska Elforsyningsloven krävs det tillstånd för elproduktion om produktionsanläggningen har en kapacitet som överstiger 25 MW. Tillståndet kan vara förenat med olika villkor, såsom leveransplikt av fjärrvärme för kraftvärmeanläggningar eller villkor kring en framtida avveckling av verksamheten. Tillstånd ges för minst 20 år. Energistyrelsen hanterar ansökningarna. I ansökan skall den sökande dokumentera att företaget har den nödvändiga tekniska och finansiella kapaciteten.

Elforsyningsloven anger även att det krävs tillstånd för att etablera nya eller göra väsentliga förändringar i existerande produktionsanläggningarna. Även här hanteras ansökningarna av Energistyrelsen. I ansökan skall den sökanden dokumentera hur man kommer att uppfylla vissa villkor. Vilka villkor som är aktuella anges i "Bekendtgørelse nr 493 af 12. juni 2003" som gäller för anläggningar över 5 MW (med vissa undantag). Här berörs krav på upplysningar kring det aktuella projektet och utsläpp av växthusgaser. Tillstånden kan vara förenade med olika villkor, t.ex. rörande nätanslutning.

3.2.1 Myndigheter som beslutar om koncession

Elforsyningsloven anger att det är klimat- och energiminister som beslutar om tillstånd/koncession på elmarknaden. Klimat- och energiministern har dock delegerat sin beslutsrätt gällande tillstånd och godkännande av produktions- och transmissionsanläggningar m.m. till Energistyrelsen. Ministern skall även utöva tillsyn över efterlevnaden av de villkor som angivits i tillstånd/koncessioner samt den verksamhet som utövas av Energinet.dk, inklusive dess dotterbolag (EFLov § 51).

Energitilsynet bestämmer intäktsramarna för nätföretagen och de regionala transmissionsföretagen. Energitilsynet godkänner nätföretagens och de regionala transmissionsföretagens metoder för att fastställa tarifferna, medan företagen själva utarbetar de konkreta tarifferna i enlighet med de godkända metoderna och inom gränserna för de fastställda intäktsramarna. Energitilsynet utövar tillsyn över priser och villkor för de kollektiva transmissions- och distributionsnätsföretagen samt för leveranspliktiga företag. De hanterar även klagomål på dessa företag.

”*Energiklagenævnet*”, dvs. en nämnd för klagomål inom energiområdet, behandlar civilrättsliga klagomål mellan privata förbrukare och energiföretag. Nämnden behandlar således klagomål som rör förbrukarnas avtal om köp och leverans av el, gas och värme. Dessutom behandlas klagomål som rör andra varor och tjänster i samband med detta. Nämnden är dessutom överklagandestans rörande beslut fattade av Energitilsynet och Energistyrelsen.

3.2.2 Krav för att få koncession

För att få tillstånd/koncession skall transmissions- och nätföretag ha nödvändig teknisk och finansiell kapacitet, jmf. kraven i Elforsyningsloven 7–9 kap. Där ställs bl.a. krav på en tillräcklig ekonomisk soliditet (20–25 procent).

Det ställs även krav på teknisk kapacitet. Som utgångspunkt anses alla företag ha den nödvändiga tekniska kapaciteten eftersom det generellt sett rör sig om företag som har verkat i branschen i ett antal år. Om företagen har den beslutande funktionen utanför företaget kan det hända att det ställs krav på att en företagsledning skall tillsättas. Detta ses i vissa kommunalt ägda företag, där kommunerna behåller beslutanderätten i den kommunala

förvaltningen. Det accepteras inte att ett tillståndspliktigt företag inte själv har teknisk och finansiell beslutskompetens. Det är dock möjligt att den dagliga driften av en anläggning läggs i ett annat företag, t.ex. ett serviceföretag.

Syftet med denna bestämmelse är att förhindra att kapitalfonder eller andra verksamheter utan kunskaper om nätverksamhet köper upp de tillståndspliktiga företagen. Den danska Elforsyningsloven ställer även krav på förbrukarinflytande. I vart fall två av styrelsemedlemmarna i ett nätföretag skall antingen direkt eller via representanter väljas av förbrukarna i nätföretagets verksamhetsområde.

Det finns i princip inte en enklare process för förnyelse av koncessioner, men i praktiken är en förnyelse emellertid lättare. Vid en förnyelse behöver det berörda företaget enbart bekräfta att det inte skett några ändringar i de geografiska områdena. Det anses dessutom styrkt att företaget har den nödvändiga tekniska kapaciteten eftersom det drivit verksamheten under den tidigare koncessionsperioden. Den nödvändiga finansiella kapaciteten kan styrkas med aktuell redovisning.

Om det under den löpande koncessionstiden skall ske en överlåtelse av en koncession, t.ex. vid fusioner, försäljning eller andra företagsförändringar, är det ett särskilt fokus på de tekniska kvalifikationerna i de berörda företagen.

3.2.3 Koncessionernas giltighetstid

I Danmark kan tillstånd/koncession för elnät ges för en period av minst 20 år (EFLov 19 §). I praktiken ges tillstånden/koncessionerna för en period på 20 år. Tillstånd/koncession ges för ett närmare angivet område och beslutas av Energistyrelsen på klimat- och energiministerns vägnar. Ansökningsprocessen för tillstånd/koncession tar i normalfallet mellan 2 och 12 månader.

Om ett företag väljer att inte att ansöka om fortsatt tillstånd/koncession för de tidigare aktiviteterna, så offentliggörs detta för att intresserade parter skall kunna ansöka om att få tillstånd/koncession för det aktuella området. Tillståndet/koncessionen ges till den sökande som anses kunna bedriva den aktuella verksamheten på det ekonomiskt sett mest effektiva sättet.

Efter de första fem åren kan klimat- och energiministern/Energistyrelsen med ett års varsel fastställa nya villkor för tillståndet/koncessionen (EFLov 52 §). I tillståndet/koncessionen kan ministern ställa

som villkor att transmissionsföretagen med hänsyn till leveranssäkerheten med ett års varsel skall upprätthålla en viss närmare angiven transmissionskapacitet.

3.2.4 Tillåten verksamhet

En tillstånds-/koncessionsinnehavare kan endast ägna sig åt de aktiviteter som ryms inom ramen för tillståndet/koncessionen. Aktiviteter som ligger utanför tillståndet, såsom elproduktion eller handel med el, skall bedrivas i självständiga företag med begränsat ansvar i enlighet med EUs krav på åtskillnad av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på elmarknaden.

Enligt Elforsyningslovens 47 § är utgångspunkten att en verksamhet enbart kan få tillstånd/koncession till en form av kollektiv elförsörjningsverksamhet, dvs. antingen till transmissions- eller distributionsnätverksamhet. Men om klimat- och energiministern bedömer att det kan ske utan att det är till hinder för en säker hantering av de tillståndspliktiga aktiviteterna kan samma företag få tillstånd/koncession för både nätverksamhet och transmissionsverksamhet. Om ett och samma företag får tillstånd till både nätverksamhet och transmissionsverksamhet skall de båda tillståndspliktiga verksamheterna vara åtskilda räkenskapsmässigt.

Generellt sett kan man för nätföretag som har färre än 100 000 kunder, oavsett bolagsform, ställa upp regler om att mindre omfattande aktiviteter som ligger utanför tillståndet/koncessionen är undantagna från kravet om att aktiviteterna skall utövas i självständiga företag med begränsat ansvar. Aktiviteterna skall då hållas räkenskapsmässigt åtskilda från nätverksamhetens övriga aktiviteter.

Kommuner får hantera nätverksamhet med färre än 100 000 kunder och produktion av el genom förbränning av avfall. Kommuner kan delta i företag med begränsat ansvar, som hanterar verksamhet som omfattas av 2 § i Elforsyningsloven, dvs. produktion, transport, handel och leverans av el. I enlighet med 4 § samma lag kan en kommun delta i annan verksamhet som har nära anknytning till produktion, transport, handel och leverans av el, som kommunen hanterar eller deltar i. Verksamheten skall bedrivas på kommersiella villkor i företag med begränsat ansvar. Reglerna om kommunernas möjlighet att bedriva anslutande verksamhet har konkretiserats och preciserats i ett förslag om ändring av Elforsyningsloven som lades fram i mars 2008.

3.3 Anslutnings- och överföringskyldigheter

Ett tillstånd/koncession att bedriva transmissions- och nätverksamhet är även förenat med vissa skyldigheter vad gäller anslutning av anläggningar och överföring av el.

I Danmark skall transmissions- och nätföretag säkra en tillräcklig och effektiv transport av el med tillhörande tjänster. Detta skall bl.a. ske genom att underhåll, om- och utbyggnad av nätet i det aktuella området sker i nödvändig utsträckning. Företagen skall även ansluta leverantörer och köpare av el till det kollektiva elnätet samt ställa tillräcklig transportkapacitet till förfogande och ge tillgång till transport av el i elnätet samt att mäta levererad och uttagen energi i nätet.

De nätföretag som driver distributions är ålagda att uppfylla vissa uppgifter tillsammans med Energinet.dk. Till dessa uppgifter hör att upprätthålla den tekniska kvaliteten i nätet och mäta den el som transporteras genom det aktuella nätet. Nätföretagen har även vissa åligganden vad gäller betalning av offentliga avgifter samt åtgärder rörande miljövänlig elproduktion. Det ingår även vissa informationsåtaganden såsom att skapa största möjliga transparens rörande marknadsförhållanden för samtliga förbrukare, informera om möjligheterna att spara el samt att även informera kunderna om deras årliga förbrukning. Ett nätföretag skall även kartlägga den totala elförbrukningen i sitt område samt publicera data från kartläggningen eller på begäran ställa sådan data till förfogande. Som nätföretag skall man även säkerställa att dokumenterbara energibesparingar realiserar samt, i samband med att utbyggnad av nätet planläggs även överväga om behovet att ökad kapacitet kan ersättas av energieffektiviseringar, efterfrågeförändringar eller decentraliserad produktion. Nätföretagen är även skyldiga att arbeta med bl.a. information om vissa elsäkerhetsfrågor, informera om konsumenternas rättigheter rörande leveransplikten samt använda transparenta, icke-diskriminerande och marknadsbaserade metoder för att anskaffa den energi man använder för att bedriva sin verksamhet.

Nätföretagen skall dessutom förse nätanvändarna med nödvändig information om mätningen av den el som transporteras genom det aktuella nätet. Klimat- och energiministern kan även besluta att nätföretagen tillsammans skall bedriva forskning och utveckling kring effektiv energianvändning. Tillsammans med transmissionsföretagen skall nätföretagen ta fram årliga översikter

och prognoser som kan användas av aktörer på marknaden samt för att redovisa hur man uppfyllt de offentliga åtagandena. Nätverksamheterna skall över säkerställa att energibesparingar sker genom verksamheter som inte ingår i samma företag som nätverksamheten.

3.4 Ekonomisk redovisning

Sedan den 1 januari 2005 är både nätföretag och regionala transmissionsföretag ålagda intäktsramar som sätter en gräns för företagens ekonomi. Redan under perioden 2000–2004 tillämpades intäktsramar, men beräknades som kostnadsramar och inte som det pristak som nu tillämpas. Energitilsynet utövar tillsyn över nätföretagens räkenskaper och budgetar.

Energitilsynet fastställer årligen en intäktsram för varje nätverksamhet med hänsyn till verksamhetens nödvändiga kostnader, avskrivningar och förräntning på kapital (EFLov 69 §). Intäktsramarna anger den maximala intäkten, som ett nätföretag kan ta in under ett regleringsår givet oförändrad aktivitetsnivå i förhållande till den budgeterade nivån, samt vid oförändrat regleringspris jämfört med den 1 januari under regleringsåret. Regleringspriser beräknas med utgångspunkt från de driftsmässiga intäkterna 2004 dividerat med den levererade mängden el under 2004. Regleringspriserna ses över varje kvartal.

Energitilsynet fastställer årligen två separata intäktsramar för varje transmissionsföretag. Dels fastställs en volymbaserad intäktsram för intäkter från el som levereras till verksamhetens kunder, dels en tillgänglighetsbaserad intäktsram för intäkter som beror hur mycket verksamheten tar emot från den systemansvariga verksamheten för att ställa det regionala nätet till förfogande. Transmissionsföretag som inte ställer ett regionnät till förfogande åt den systemansvarige verksamheten får enbart en volymbaserad intäktsram. Regleringspriser och avgifter för att ställa nätet till förfogande ses över varje kvartal.

Företagen rapporterar in sin budget för varje regleringsår till Energitilsynet senast den 10 december året innan det år budgeten gäller för. Nätföretagen skall skicka in sin vanliga budget, men måste även upplysa om den mängd el som företaget förväntar sig att leverera. Från och med regleringsåret 2008 fastställer Energitilsynet individuella effektiviseringskrav baserade på benchmarking av företagen. Effektiviseringskravet sätts som en procentuell

minskning av det enskilda företagens regleringspris eller avgifter för att ställa nätet till förfogande. Till och med räkenskapsåret 2006 använde sig Energitilsynet av en benchmarkingmodell baserad på verksamheternas ekonomiska effektivitet. Från och med räkenskapsåret 2007 sker benchmarking med utgångspunkt från både den ekonomiska effektiviteten och leveranskvaliteten. Benchmarking resultaten blir offentliga.

Som tidigare nämnts skall en tillstånds-/koncessionsinnehavare endast ägna sig åt de aktiviteter som ryms inom ramen för tillståndet/koncessionen. Huvudregeln är att ett och samma företag inte skall få koncession för både transmissionsverksamhet och nätverksamhet. Om undantag görs skall aktiviteter som ligger utanför tillståndet, såsom elproduktion eller handel med el, bedrivas i separata företag. Om man gör undantag för nätföretag som har färre än 100 000 kunder så skall aktiviteterna hållas räkenskapsmässigt åtskilda från nätverksamhetens övriga aktiviteter. Energitilsynet utövar tillsyn över redovisningen.

3.5 Överklagandeprocessen

Energistyrelsens beslut om tillstånd/koncession kan överklagas till Energiklagenævnet, en nämnd som hanterar klagomål för energifrågor. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande samt en rad experter på olika energirelaterade frågor.³ Nämndens beslut kan överklagas inför Byretten, en domstol.

Enligt Energiforsyningsloven hanterar Energiklagenævnen överklagande av beslut fattade av klimat- och energiministern (delegerade till Energistyrelsen) eller beslut fattade av Energitilsynet med utgångspunkt från Elforsyningsloven. Dessa beslut kan inte överklagas hos någon annan administrativ instans än Energiklagenævnet, och man kan inte klaga på besluten inför Byretten förrän det slutliga administrativa beslutet från Energiklagenævnet föreligger. En överklagan skall inlämnas i skiftlig form inom fyra veckor efter det att Energistyrelsen eller Energitilsynet meddelat sitt beslut.

Domstolsärenden som prövar beslut fattade av Energiklagenævnet skall lämnas in senast sex månader efter det att beslut meddelats det berörda företaget. Under 2006 och 2007 har

³ Mer om Energiklagenævnet finns på nämndens hemsida <http://www.ekn.dk/sw536.asp>. Ytterligare detaljer om dess sammansättning finns på <http://www.ekn.dk/sw160.asp>

handläggningstiden för ett sådant mål varit ca två år enligt resultatkontraktet mellan Energiklagenævnet och Klimat- och Energi- ministeriets departement. Nämnden förväntar sig dock kortare handläggningstider framöver. Enligt resultatkontrakten skall den genomsnittliga handläggningstiden minska till ett år under 2008 och till nio månader 2011.

4 Nätreglering i Finland

4.1 Bakgrund

Det finska högspänningsnätet sköts av Fingrid som även är systemoperatör (TSO) för det finska elnätet. Fingrid äger det finska stamnätet och alla mer betydelsefulla förbindelser mellan Finland och andra länder. Det finns ca 90 distributionsnätoperatörer och 13 regionala nätföretag. Flertalet av de lokala distributionsnäten ägs av kommuner eller kommunala företag, som typiskt sett utgör små självständiga företag. De minsta företagen driver enbart verksamhet i en kommun och har enbart ett fåtal tusen kunder.

Elnäten på region- och stamnätetsnivå har elnät med en spänningsnivå på 110–400 kV. Stamnätet består av ledningar med en spänningsnivå på 400, 220 och 110 kV samt de finska gränsförbindelserna med Sverige, Norge och Ryssland. De 110 kV ledningar som inte ingår i stamnätet utgör det regionala nätet eller är förbundna med distributionsnätet. Generellt sett har distributionsnäten en spänningsnivå under 110 kV.

4.2 Koncessioner

För att driva ett elnät krävs ett elnätstillstånd/koncession (hädanefter kallad elnätstillstånd för att beskriva förhållandena i Finland) från det finska Energimarknadsverket. En nätoperatör är skyldig att underhålla och utveckla nätet, att till sitt nät ansluta både elproduktionsanläggningar och elkonsumentanläggningar samt att transportera el. Nätoperatören är ansvarig för nätets skick samt för kvaliteten på den el som levereras till konsumenterna.

Därutöver har det företag som driver transmissionsnätet, Fingrid Oyj, ytterligare ansvarsområden. Fingrid ansvarar för systemets service, dvs. den tekniska funktionen hos det finska

elnätet och för att elen är av tillräckligt god kvalitet samt ansvarar för balanstjänsten. Detta innebär att Fingrid erbjuder den tjänst där deras kunder kan balansera skillnaden mellan sina leveranser av el in till och ut från elsystemet genom balanskraft, samt där kunderna även kan få tillgång till tjänster kring balansavräkning, samt möjlighet att delta i den nordiska marknaden för reglerkraft. Därutöver äger och driver Fingrid de nordiska gränsöverskridande förbindelserna samt erbjuder transmissionstjänster på ledningarna till Ryssland till alla aktörer som är intresserade.

I ett distributionsnät får inte priset på nättjänster, nättariffen, bero av var i det aktuella nätet en kund befinner sig geografiskt sett. Nättariffen får inte heller bero av vilket elhandelsföretag som en kund köper sin el från. Oavsett att nättarifferna skiljer sig åt mellan olika nätföretag så tillåts inte kunderna ta in anbud på distributions-tjänster. De faktorer som påverkar nättariffen är mängden el levererad till kunden samt kundens effektbehov samt till vilken spänningsnivå kunden är kopplad på nätet.

I Finland ges ett elnätstillstånd för ett distributionsnät för ett bestämt geografiskt område. Därmed ansvarar elnätstillståndsinnehavaren för nätet inom det aktuella geografiska området samt har en exklusiv rätt att bygga distributionsnät samt att tillhandhålla nättjänster inom detta område. Rätten att bygga nät omfattar dock inte kunders anslutningsledningar eller ledningar som ligger inom en fastighet eller grupp av fastigheter.

Elnätstillståndsinnehavaren kan på frivillig basis komma överens med annan elnätstillståndsinnehavare om att göra förändringar i det geografiska ansvarsområdet. Både Energimarknadsverket (EMV) och de berörda kunderna måste meddelas om förändringen. EMV kan göra förändringar av det geografiska ansvarsområdet om det finns väsentliga skäl att göra det. Verket måste bevisa att elnätstillståndsinnehavaren inte längre är i stånd till att uppfylla de krav som regelverket ställer på nätföretagen. Det har dock inte förekommit några fall där EMV på eget initiativ har förändrat dessa områdesindelningar. En tredje möjlighet att åstadkomma förändringar är att en tredje part påvisar att en viss elnätstillståndsinnehavare inte längre kan uppfylla de lagstadgade kraven, och som därigenom tvingar EMV att ta beslut i frågan.

I de s.k. regionala näten och det nationella transmissionsnätet ges elnätstillstånden för närmare angivna linjer. Det finns 13 regionala nätföretag verksamma i Finland. Dessa företag driver transmissionsnät på spänningsnivån 110 kV. Därutöver äger flera

distributionsnätets företag 110 kV nät. Dessa ledningar omfattas av de geografiskt angivna elnätstillstånden. Elnätstillståndet för det nationella transmissionsnätet kan egentligen sägas vara en blandning av ett geografiskt tillstånd (hela Finland, förutom Åland som är kopplat till det svenska nätet) och ett linjespecifikt tillstånd.

Elnätstillstånden för linjer på eller över 100 kV ges för en linje som skall byggas mellan specificerade punkter, dvs. en startpunkt och en slutpunkt. Själva sträckningen anges inte. Om start- och slutpunkt skulle behöva förändras efter att ett företag fått elnätstillstånd behövs ett nytt tillstånd från EMV baserat på den nya start- eller slutpunkten. I miljötillståndet för att bygga en viss linje måste sträckningen anges⁴, vilket torde innebära att sträckningen inte kan förändras utan tillstånd från den myndighet som hanterar denna typ av miljöfrågor.

När man bygger en ledning med en nominell spänningsnivå på 110 kV eller högre, krävs det ett byggningstillstånd från EMV. För att bygga en gränsöverskridande ledning med en nominell spänningsnivå på 110 kV eller högre, så krävs ett elnätstillstånd från Arbets- och Näringsministeriet.

Den finska lagstiftningen vare sig förhindrar eller uppmuntrar elnätstillståndsområdesöverskridande nätplanering i Finland. De lagstadgade kraven måste uppfyllas av var och en av elnätstillståndsinnehavarna oberoende av varandra. Detta kan innebära vissa hinder för ett ökat samarbete om det påverkar de operationella lösningarna eftersom varje elnätstillståndsinnehavare måste uppfylla villkoret att på egen hand kunna driva det aktuella nätet.⁵ Detta innebär inte att en elnätstillståndsinnehavare inte kan lägga ut verksamheten på andra aktörer, t.ex. underhåll och konstruktion. Tvärtom har out sourcing blivit allt vanligare i Finland.

Därutöver måste elnätstillståndsinnehavaren alltid uppfylla kraven på objektivitet, icke-diskriminering och konfidentialitet. Enligt uppgift har EMV vid något tillfälle haft ett ärende som byggt på ett kundklagomål rörande alltför långtgående samarbete mellan nätföretag.

⁴ I ansökan om tillståndet presenterar sökanden olika möjliga alternativ för den exakta sträckningen samt miljökonsekvensbeskrivningar om sådana krävs. Efter att tillstånd erhållits från EMV behöver sökanden även ett tillstånd från Arbets- och Näringsministeriet för att lisa in nödvändiga mark.

⁵ Ett exempel på samarbete är diskussionen kring en 400 kV ledning som berör Helsingforsregionen.

4.2.1 Myndigheter som beslutar om koncessioner

Energimarknadsverket (EMV), *Energiamarkkinavirasto*, är en expertmyndighet under Arbets- och Näringsministeriet som bl.a. meddelar elnätstillstånd för elnät. Verkets huvuduppgift rörande el- och naturgasmarknaderna är att övervaka prissättningen för transmission och distribution samt för andra nättjänster. EMV övervakar att prissättningen av nättjänster som produceras av lokala och regionala nätföretag samt det nationella nätet är skäliga och icke-diskriminerande. Övervakningen sker från fall till fall och i efterhand. Ärenden tas upp antingen genom klagomål eller på EMVs eget initiativ. EMV meddelar elnätstillstånd till organisationer och allmännyttiga företag som driver nät, samt tillstånd att bygga kraftledningar för en spänning på 110 kV eller högre.

För samtliga nätföretag beräknar EMV efter den aktuella övervakningsperioden om företagets prissättning har stått i överensstämmelse med de uppställda kriterierna, dvs. om vinsten har överskridit eller underskridit den tillåtna vinsten. Om vinsten har överskridit den tillåtna, fattar EMV beslut om att elnätstillståndsinnehavaren måste betala tillbaka övervinsten till sina kunder genom nättariffen under nästa övervakningsperiod. Om vinsten har varit lägre än den tillåtna, så har nätföretaget rätt att ta in detta belopp under nästkommande övervakningsperiod (2008–2011).

EMV skall också främja konkurrensen på elmarknaden och i handeln med naturgas genom att ingripa när priser och villkor för nättjänsterna anses begränsa konkurrensen. EMV tar fram och publicera realtidsbaserad information om prissättning av el och dess distribution.

Sedan 2004 har EMV även utgjort den nationella myndigheten för handeln med utsläppsätter i Finland. EMV beviljar utsläppstillstånd, i enlighet med vilka anläggningarna får rätt att släppa ut koldioxid i atmosfären. EMV övervakar även kontrollen och rapporteringen av utsläppsdata, samt driver Finlands utsläppshandelsregister

4.2.2 Krav för att få koncession

Det finns vissa kriterier uppställda för att ett företag skall få elnätstillstånd i Finland. De uppställda kraven rör företagets tekniska, ekonomiska och organisatoriska förmåga att driva ett elnät.

För att få elnätstillstånd måste följande förutsättningar vara uppfyllda. Det sökande företagets organisation måste motsvara omfattningen och beskaffenheten för dess nätverksamhet. Sökanden skall ha tillräcklig personal till sitt förfogande samt ha en driftschef/VD anställd. Om sökanden även utför elarbeten, skall företagen även ha en person som ansvarar för elarbeten som uppfyller behörighetskraven som är uppställda i eller med stöd av den finska Elsäkerhetslagen (420/1996). Sökanden måste även ha de ekonomiska förutsättningarna för att kunna driva ett vinstgivande elnät, inklusive underhåll och utbyggnad av nätet. Därutöver måste en nätoperatör som skall få nätansvaret ha delegerat funktionerna som rör det nationella balansansvaret till en separat driftsenhet eller till ett helägt dotterbolag.

Elnätstillståndet kan omfatta villkor som är nödvändiga för att säkerställa att ovanstående krav uppfylls. Elnätstillståndet kan ändas med eller utan elnätstillståndsinnehavarens medgivande, om ändringen är nödvändig med utgångspunkt från förändringar i driftsförhållanden. Elnätstillstånden får inte överlåtas till någon annan organisation eller företag.

4.2.3 Koncessionernas giltighetstid

Ett elnätstillstånd gäller tills det återkallas för både nät och linjer. I särskilda fall kan ett elnätstillstånd ges för en bestämd tidsperiod. I samband med att en tillståndsprövning genomförs en hearingprocess där intilliggande elnätstillståndsinnehavare kan kommentera på ansvarsområdet. Ett giltigt elnätstillstånd kan bara upphävas genom ett beslut av EMV (baserad på lagstiftningen). Motsvarande hearingprocess används när en ledning på mer än 110 kV skall byggas. Det har förekommit att två olika företag velat bygga en 110 kV ledning, men dessa fall har lösts utan domstolsförhandlingar.

EMV kan återkalla ett elnätstillstånd om elnätstillståndsinnehavaren avslutar sin nätverksamhet, samt om elnätstillståndsinnehavaren inte längre uppfyller de krav som krävs för att få ett elnätstillstånd eller om elnätstillståndsinnehavaren upprepade gånger

på ett väsentligt sätt brutit mot den finska ellagen, eller mot lagstiftning eller föreskrifter utfärdade i enlighet med ellagen.

4.2.4 Tillåten verksamhet

Ett nätföretag får bedriva andra verksamheter än nätverksamheten. Det finns dock krav på åtskillnad mellan olika verksamheter. Nätverksamheten måste vara åtskild från annan verksamhet inom elområdet, och denna andra elverksamhet inom elområdet måste vara åtskild från alla andra verksamheter inom företaget. Juridisk åtskillnad är tillämplig om det årliga överförda volymen el i ett 400 V nät har varit 200 GWh eller mer under de senaste tre kalenderåren.

Ett nätföretag måste även hålla vissa aktiviteter inom driften av elnät åtskilda från varandra. Detta innebär att driften av överordnade nät och distributionsnät måste hållas åtskilda från varandra, och likaså driften av geografiskt sett skilda distributionsnät om priset sätts separat för dessa nät.

Ett företag som driver ett distributionsnät måste hålla redovisningen av nätverksamheten åtskild från annan verksamhet. Det finns inga krav på att bokföringen för andra verksamheter skall föras var för sig, annat än för elhandelsverksamhet. De mindre elnätsföretagen behöver inte driva elnätsverksamheten skild från annan verksamhet i en separat juridisk person, dvs. i ett separat företag. Med mindre elnätsföretag avses här företag med en volym överförd el som underskrider 200 GWh i genomsnitt under de senaste tre åren. Det är därmed möjligt för ett elbolag att driva både elnätsverksamhet och elhandel i samma företag om företaget i sitt nät inte har överfört mer än 200 GWh årligen (se ovan), samt att nätverksamhet och elhandel hålls bokföringsmässigt åtskilda. Företaget kan även driva annan verksamhet, men dessa måste hållas bokföringsmässigt åtskilda från elnätsverksamhet. Nätverksamheten måste även uppfylla kraven på objektivitet, ickediskriminering och konfidentialitet, dvs. alla elleverantörer skall behandlas på samma sätt.

Om volymen överförd el överskrider 200 GWh (se ovan), måste nätverksamheten hållas juridiskt åtskild, dvs. i ett separat företag. Nätföretag kan ha viss verksamhet inom elhandel för att anskaffa el för att täcka överföringsförluster i nätet eller andra behov av el som uppstår genom nätverksamheten, samt för att uppfylla de lagstadgade

kraven på att säkerställa kundernas tillgång till el, dvs. om en elleverantör inte är i stånd att leverera el.

4.3 Anslutnings- och överföringsskyldigheter

Nätföretag har även vissa skyldigheter rörande anslutning av anläggning och överföring av el. De finska nätföretagen har följande skyldigheter.

Skyldighet att utveckla elnätet. Nätföretagen måste underhålla, driva och utveckla sitt elnät och dess kopplingar till andra nät för att tillgodose sina kunders skäliga behov och för att säkerställa en tillräckligt hög leverans kvalitet till sina kunder.

Skyldighet att ansluta. Nätföretaget måste på begäran och till en skälig ersättning ansluta elförbrukande anläggningar och elproducerande anläggningar som uppfyller de tekniska kraven inom sitt verksamhetsområde. Anslutningskostnaden måste vara skälig. Skäligheten prövas av EMV.

Skyldighet att överföra. Nätföretaget måste erbjuda elöverföringstjänster till en skälig kostnad inom ramen för sitt nätets överföringskapacitet. Skäligheten prövas av EMV.

Skyldighet att mäta. Nätföretaget måste organisera mätningen som utgör grunden för balansfrågor och fakturering, inklusive mätaravläsning, registrering av mätdata samt tillhandahålla dessa data till elmarknadens aktörer. Distributionsnätsföretaget ansvarar för att skaffa fram, äga och installera den mätutrustning som är nödvändig för försäljning och överföring av el. Företaget ansvarar även för att inspektera och underhålla mätutrustningen, samt för att rapportera mätdata till aktörer som deltar i elhandel. Nätföretaget kan antingen erbjuda dessa tjänster på egen hand eller genom externa aktörer, inklusive andra aktörer som deltar i elhandel. Även elkunder har rätt att förvärva och äga mätutrustning. Sådan utrustning måste uppfylla nätföretagets tekniska krav.

4.4 Ekonomisk redovisning

Bokföringsenheten för nätverksamheten är den elnätstillstånds-innehavare som är systemoperatör. Ett allmännyttigt företag med verksamhet på elmarknaden skall hålla all verksamhet rörande elnät åtskild från verksamhet rörande elhandel. Elhandelsverksamheten skall hållas åtskild från all annan handelsverksamheten.

Med åtskild avses här att en intäktsredovisning och en balansräkning skall tas fram för all elhandelsverksamhet som skall vara åtskild, inklusive elnäten. Detta skall göras för varje finansiell redovisningsperiod.

En kommunal verksamhet som är aktiv inom elhandeln skall hålla redovisningen av elhandeln åtskild från kommunens övriga redovisning och från redovisningen av kommunens andra verksamheter.

Intäktsredovisningen och balansräkningen, som skall kunna härledas från det allmännyttiga företags bokföring, skall upprättas i enlighet med bestämmelserna i den finska bokföringslagen. Arbets- och Näringsministeriet har tagit fram förordningar som ställer upp ytterligare villkor för bokföringen. Villkoren rör kriterier för hur kvitton, utgifter och poster på balansräkningen skall fördelas för olika transaktioner, hur de skall fördelas för en enskild el transaktion samt hur man skall bokföra gemensamma kvitton, utgifter och poster på balansräkningen för olika transaktioner. Villkoren anger även hur företags respektive nätverksamhetens intäktsredovisning och balansräkning skall ställas upp, vilken övrig information som skall inkluderas i de redovisningshandlingar som visar företags verksamhet samt nätverksamhetens redovisningshandlingar, samt hur dessa redovisningshandlingar skall överlämnas till EMV.

Revisorerna för företag som driver elhandelsverksamhet, kommuner eller statliga företag skall granska intäktsredovisningen, balansräkningen och eventuell tilläggsinformation som en del av den lagstadgade granskningen av ett företag, en kommun eller annan inrättning. Företags redovisning för elhandeln skall offentliggöras och skall bifogas den officiella årsredovisningen.

4.5 Överklagandeprocessen

EMVs beslut i ärenden rörande elnätstillstånd för nät och tillstånd att bygga en högspänningsledning kan överklagas till en regional förvaltningsdomstol. Högsta Förvaltningsdomstolen är den högsta instansen som kan hantera överklaganden och hit kan de regionala förvaltningsdomstolarnas beslut överklagas.

EMVs beslut rörande elnätstillstånd har endast överklagats i ett fåtal fall. De processer som drivits har i princip skett i enlighet med den tidigare domstolsordningen. Med nuvarande domstolsordning har endast ett ärende överklagats, och i detta fall avslutades processen under handläggningen utan att ha gått hela vägen.

I dagens system förväntas hanteringen av ett överklagande ta ett till flera år beroende av om ärendet även överklagas till Högsta Förvaltningsdomstolen. Dessa ärenden hanteras skriftligen, dvs. det hålls ingen muntlig förhandling.

Frågor som rör villkor för tjänsterna eller metoder för pris-sättning kan överklagas till marknadsdomstolen. Marknadsdomstolens beslut kan i sin tur överklagas till Högsta Förvaltningsdomstolen.

5 Nätreglering i Tyskland

5.1 Bakgrund

I Tyskland delas elledningarna in i fyra grupper beroende på spänningsnivå. Grupperna betecknas som mycket hög spänning (150–380 kV), hög spänning (60–150 kV), spänning på mellannivå 1 kV–60 kV samt ledningar med lägre spänningsnivå (under 1 kV).

Tyskland skiljer sig från de nordiska länderna genom att det finns fyra företag som agerar som transmissionssystemoperatörer (TSO); EnBW Transportnetze AG, E.ON Netz, RWE Transportnetz Strom GmbH och Vattenfall Europe Transmission. Högspänningsnätet hanteras av TSOerna, medan linjerna på en mellan och en låg spänningsnivå drivs av distributionsnätoperatörerna (DSO).

År 2006 fanns det 876 distributionsföretag i Tyskland.⁶

⁶ Commission Staff Working Document Accompanying document to the Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market [COM(2008)192 final].

5.2 Koncessioner

I det tyska elsystemet används ledningar med 220–380 kV i princip endast för transmission och ledningar med 110–60 kV⁷ används i huvudsak för transmission. Ledningar med en spänningsnivå på 60–1 kV används i huvudsak för distribution, medan spänningsnivåer under 1 kV i princip är att se som enbart distribution. Regelverket för koncessionsavgifter anger att dessa avgifter endast skall betalas om det gäller direkt leverans till slutkunder. Följaktligen är vare sig koncessionsavgifter eller koncessionsavtal relevanta för transmissionsledningarna med en högre spänningsnivå. Det regelverk som rör koncessionsavtal och koncessionsavgift (se nedan) berör därmed bara de två lägre spänningsnivåerna som används för leveranser till slutkund.

Eftersom de två högre spänningsnivåerna främst används för transmission är därmed inte koncessionsreglerna tillämpliga på dessa. På TSO nivån (380 kV och 220 kV) finns därmed inga koncessioner. Enligt den tyskas energilagen (EnWG 11 §) är dock nätföretag som driver transmissionsledningarna ålagda att ombesörja ett transportnät som är säkert, tillförlitligt, effektivt och kraftfullt. Den tyska nätövervakningsmyndigheten för el, gas, telekommunikation och järnväg (Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, BNetzA) övervakar att dessa åligganden är uppfyllda. Vartannat år måste TSOerna ta fram en rapport som beskriver hur tillförlitligt deras nät är samt ange vilka planerade utbyggnader och uppgraderingar företaget ser framför sig. Nya investeringar i nätet planeras tillsammans med BNetzA under granskningsprocessen.

TSOerna skall även utveckla högspänningsnätet. Den nya tyska lagen om förnybar energi anger att de fyra TSOerna måste ansluta all förnybar energiproduktion samt bära kostnaderna för att ansluta dessa (se även avsnittet om tariffer). I praktiken innebär detta att TSOerna är befriade från koncessionsavgifter, men måste stå för kostnaderna för ansluta det ökande antalet producenter av förnybar energi. TSOerna kan ta ut dessa kostnader genom sina transmissionstariffer. De fyra TSOerna är verksamma inom geografiska områden som har växt fram under de senaste 100 åren. De enskilda distributionsnätens geografiska utbredning är föremål för koncessionsavtal och koncessionsavgifter.

⁷ I Tyskland skall det enligt uppgift inte finnas ledningar på nivån mellan 110–220 kV.

Transmissionsnätet byggs därmed ut på TSOernas bekostnad för att säkerställa försörjningstryggheten och mot bakgrund av den nya lagstiftningen om förnybar energi. Administrativa regioner och städer får dock ingen direkt nytta av att transmissionsledningarna dras genom deras områden eftersom sådan ledningsdragning inte ger upphov till några koncessionsavgifter. Detta kan leda till motsättningar rörand denna typ av projekt. Även vanliga invånare kan ha invändningar mot nya transmissionsledningar och kan exempelvis kräva att ledningarna skall dras i jord, vilket bidrar till att öka TSOernas kostnader.

De tyska koncessionsavtalen gäller bara för ett bestämt geografiskt område. Ibland överlåter dock städerna en del av sina koncessionsrättigheter, dvs. för en del av sitt nätområde, till det lokala energibolaget och försöker hitta en annan nätoperatör till den övriga delen. I sådana fall överläts ofta de mer lönsamma tätbefolkade områdena till det lokala energibolaget. En stad kan därmed dela upp sitt nätområde i olika koncessionsområden. Det är inte möjligt att sluta mer än ett koncessionsavtal för samma område, dvs. avtalen kan inte överlappa varandra geografiskt.

Koncessionsavtal (Konzessionsvertrag)

Ett koncessionsavtal är ett civilrättsligt avtal mellan en offentlig aktör och en elnätsoperatör. Koncessionsavtal sluts i samband med utnyttjandet av allmänna områden i syfte att leverera energi. Avtalen används för el, vatten och gas. Ett koncessionsavtal ger nätoperatören rätt att bygga och upprätthålla elnät som inte står på nätägarens egen mark. I gengäld får staden en koncessionsavgift. Enskilda städer kan överlåta sin beslutanderätt vad gäller koncessioner till en sammanslutning av kommuner (*Landkreis*). Detta kan dock bara göras när koncessionsavtalen avslutas samtidigt. Även dessa sammanslutningar kan utgöra en enhet som kan sluta ett koncessionsavtal för hela deras geografiska område.

Genom att de enskilda städerna kan överlåta sina koncessionsrättigheter till en överliggande nivå är det möjligt att bygga upp ett regionalt koncessionsområde och därmed uppnå en samplanering av denna region.

Koncessionsavtal omfattar vanligen villkor som anger rätten till annans mark, exklusivitet, leveransplikt, samt hur mätresultat skall redovisas.

I dagsläget kan man fortfarande se de geografiska effekterna av de koncessionsavtal som slöts innan elmarknaden omreglerades och som fortfarande är giltiga. Ett exempel är de större sammanhållna områdena som under kommande år förväntas att till en del förändras genom att vissa områden tas över av andra aktörer.

Några DSOer har kortare 110 kV ledningar, men detta påverkar inte koncessionsavgiften (se nedan) eftersom denna avgift är kopplad till slutkunder.

Koncessionsavgift (Konzessionsabgabe)

Koncessionsavgifter kan ses som en hyra som en nätoperatör måste betala för att få rätten att transportera energi till konsumenter inom ett visst område. Här hänför sig inte begreppet koncession till det offentlighetsrättsliga begreppet utan snarare till ett avtalsbaserat civilrättsligt förhållande mellan två jämbördiga parter. På samma sätt hänvisar begreppet avgift snarare till en civilrättslig hyra som bestäms mellan nätföretaget och staden/orten, än till en skatt eller offentlig avgift.

Nätoperatören betalar koncessionsavgifterna direkt till den aktuella offentliga avtalsparten. Beroende på nivån kan den offentliga avtalsparten utgöras av den aktuella staden, men även av en sammanslutning av kommuner eller en högre nivå. Även om en stad överlätit sina koncessionsrättigheter erhåller den en indirekt kompensation från sammanslutningen av kommuner i förhållande till stadens storlek. Inkomsterna från koncessionsavgifterna utgör en viktig del av dessa städers budget.

Regelverket för koncessionsavgifterna styrs av den tyska förordningen om koncessionsavgifter för el och gas (Konzessionsabgabenverordnung), senast ändrad 1 november 2006. Koncessionsavgifterna skall sättas i eurocent per kWh. Det finns ett tak för koncessionsavgifterna för standardkunder. Den maximala avgiften för hushåll med en låglastleverans⁸ eller en variabel låglastleverans är 0,61 eurocent. El som inte levereras som låglast kostar 1,32 eurocent upp till 25 000 invånare, 1,59 eurocent upp till 100 000 invånare, 1,99 eurocent upp till 500 000 invånare och 2,39 eurocent för mer än 500 000 invånare. Maxavgiften för kunder med särskilda avtal är 0,11 eurocent per kWh.

⁸ Elhandelsföretag kan erbjuda särskilda avtal med lägre priser vid tidpunkter då elpriset är lågt, t.ex. nattetid.

Nätoperatören behöver inte betala koncessionsavgifter för kunder med särskilda avtal. Villkoret för detta är att genomsnittspriset per kWh under kalenderåret är under den genomsnittliga intäkten per kWh som härrör från samtliga kunder med särskilda avtal. Som underlag används det officiella värdet på den genomsnittliga intäkten vilket publiceras av den tyska statistikbyrån. Underlaget härrör från två år tidigare och redovisas utan mervärdesskatt. För koncessionsavgifter definieras skillnaden mellan standardkunder och kunder med särskilda avtal enligt följande. Elleveranser från ett lågspänningsnät (under 1 kV) räknas som leverans till en standardkund, om inte den uppmätta elen under minst två månader under kalenderåret är högre än 30 kW och den årliga förbrukningen överskrider 30 000 kWh.

5.2.1 Myndigheter som beslutar om koncessioner

Som tidigare nämnts beslutar inte myndigheterna om koncessioner i Tyskland på samma sätt som i Norden, utan förhållandena regleras genom koncessionsavtal. Det finns avtalsmallar som kan användas som exempel på hur de slutliga individuella koncessionsavtalen kan se ut. Avtalsmallarna är inte bindande utan de faktiska avtalen kan se annorlunda ut.

Avtalen om koncessioner kan slutas på olika nivåer. Man gör vanligen en distinktion mellan tre olika nivåer och koncessionsrättigheter utfärdas av den behöriga offentliga aktören på respektive nivå. Avtalen sluts alltid mellan de berörda parterna på respektive nivå.

- *Högsta nivån* På denna nivå sluts avtalen mellan en förbundsstat, t.ex. Bayern, och branschsammanlutningen för energiföretag i samma förbundsstat, t.ex. en förening för nätoperatörer i Bayern. De regionala offentliga aktörerna fungerar vanligen som advokater och bevakar städernas och andra orters intressen i förhållande till statens och energiindustrins intressen.
- *Mellannivån* På denna nivå sluts avtalen mellan en administrativa region inom en förbundsstat och en mindre sammanlutning av nätoperatörer eller en större nätoperatör såsom E.ON. Sammanlutningen för de lokala offentliga aktörerna försvarar respektive stads intressen mot det regionala parlamentet eller andra intressegrupper.

- *Lägsta nivån* På denna nivå sluts avtalen mellan enskilda städer och en nätoperatör. På denna nivå finns varierande agendor för energitillförseln i de olika städerna, varför avtalsmallar inte är relevanta i detta sammanhang.

Avtalsmallarna är utformade så att det bara är att fylla i tomrummen rörande företag och område, men många detaljer är inte definierade som exempelvis inom vilken tid en nätoperatör måste informera om nätets värde etc. Avtalsmallarna är vanligen framtagna i samarbete mellan olika institutioner på energisidan och det offentliga för att skapa ett gemensamt ramverk. När det gäller en ansökan om ett specifikt avtal är det vanligen nätoperatören som fyller i avtalsmallen samt lägger till ytterligare bestämmelser i enlighet med deras anbud. Större nätoperatörer har vanligen sina egna rättsavdelningar som hanterar avtalen. Mindre företag och städer använder sig ofta av advokater eller konsulter som är specialiserade på området.

5.2.2 Krav för att få koncession

En ansökan om koncession kan nekas på vissa villkor. Den som ansöker bör ha nödvändig personal, samt ha den tekniska och ekonomiska förmågan att garantera den angivna energiöverföringen på långsikt i enligt med lagstadgade mål och föreskrifter. Ett koncessionsavtal kan även nekas om den nya avtalsparten inte kan upprätthålla i genomsnitt samma service som den tidigare avtalsparten, och därigenom förorsakar potentiella nackdelar för konsumenterna i området. Det överordnade målet i form av en säker, billig och ekologisk energi tillförsel skall alltid beaktas.

5.2.3 Koncessionernas giltighetstid

Den tyska konkurrensmyndigheten har förbjudit exklusivitet vad gäller koncessionsavtal. Koncessionsavtalen är därför begränsade till en maximal längd på 20 år för att avtalen regelbundet skall förnyas. Innan åtskillnaden av verksamheterna var det vanligt att koncessionsavtalen löpte på mellan 30–50 år.

Om ett koncessionsavtal skall avslutas, är den tidigare avtalsparten ålagd att sälja det lokala distributionsnätet till den nya

koncessionsavtalsparten för ett skäligt pris. I praktiken bestäms priset mot bakgrund av det nuvarande värdet på tillgångarna i den infrastruktur som använts för distribution. Detta arbete sker ofta med hjälp av en auktoriserad revisor.

Det finns inga lagstadgade krav på att koncessionsavtalen skall upphandlas offentligt. En formell tilldelningsprocess är inte heller nödvändig. Detta innebär dock inte att det står de aktuella städerna fritt att välja vem de skall sluta koncessionsavtalet med. Städerna måste agera i enlighet med en neutralitetsprincip, vilken innebär att de måste följa en icke-diskrimineringsprincip. Denna princip tvingar dock inte en stad att välja en aktör som inte är lokal, men ålägger staden ett ansvar att offentliggöra koncessionsavtal som på väg att löpa ut. Offentliggörandet skall ske senast två år innan avtalet löper ut och publiceringen skall ske i tidningen "Bundesanzeiger", antingen i pappersupplagan eller på nätet. Om det finns fler än 100 000 direkta eller indirekta kunder i det aktuella området så skall avtalets upphörande även publiceras i EU:s officiella tidning.

5.2.4 Tillåten verksamhet

Efter omregleringen av energisektorn är det inte tillåtet för en nätoperatör att samtidigt driva elhandel (vertikal separation). De tidigare integrerade energiföretagen skall nu vara strikt självständiga och åtskilda vad gäller driftsverksamhet, information, bokföring och juridiska form. Även om nätoperatören och elleverantörer i många fall fortfarande har samma namn måste de organisatoriska frågorna hanteras strikt åtskilda. Alla elhandelsföretag/elleverantörer har rätt till fritt tillträde till elnätet, vilket innebär att nätföretagen måste skilja sin elhandelsverksamhet från nätverksamheten.

Nätföretag med fler än 100 000 kunder kan även driva andra typer av nät, t.ex. nät för vatten, gas eller telekommunikation i samma eller andra områden. De får dock inte sälja själva produkten.

Det enda undantaget från kraven på åtskillnad gäller nätoperatörer med färre än 100 000 kunder. Dessa företag kan driva sin verksamhet på samma sätt som tidigare, dvs. vertikalt integrerade. Det finns därmed inte några krav på en bokföringsmässig åtskillnad på nätverksamhet och elhandelsverksamhet för dessa företag. De måste dock ge även konkurrerande företag fri och icke-diskriminerande tillgång till sina nät. Det är dock tillåtet för en

nätoperatör att även driva nät för el och gas i samma eller andra geografiska områden.

5.3 Anslutnings- och överföringskyldigheter

Ett koncessionsavtal innebär vissa skyldigheter för nätoperatören. Denne skall bl.a. ansluta och distribuera el till alla hushåll som begär detta i den aktuella staden. De allmänna villkoren och tariffrerna för lågspänningsnätet måste publiceras och skall vara lika för alla i samma område.

Denna regel gäller dock inte om kostnaderna för att ansluta och distribuera inte är skäliga för nätoperatören. Olika tariffer för vissa områden är inte tillåtna om det inte finns en berättigad orsak, så att det inte skapas prisskillnader för kunderna och att de prisskillnader som finns är skäliga.

Nätoperatörerna är ålagda att driva ett säkert, pålitligt och effektivt elnät. De skall även beakta principer som rör objektivitet och en icke-diskriminerande tillgång till näten för alla potentiella elhandelsföretag. Därutöver måste villkoren för att få tillgång till nätet publiceras på nätet (avtalsmallar samt avgiften/hyran för nätet). Nätföretagen skall underhålla och utveckla nätet efter behov, men endast i den utsträckning som är skäligt från ekonomisk synpunkt.

Transmissionsnätoperatörer måste reglera elöverföringen genom nätet med hänsyn till de andra integrerade näten på ett säkert och effektivt sätt. När dessa operatörer tekniskt sett är hopkopplade måste de koordinera vissa aspekter med varandra. De måste kunna utbyta information, tillgodose efterfrågan på el, ombesörja nödvändig överföringskapacitet och garantera en ömsesidigt säker och effektiv utbyggnad av nätet.

Nätoperatören är ansvarig för att installera, driva och underhålla mätinstrument och mätningen av levererad el. Installationen, driften och underhållet av mätinstrumenten kan även ske av en tredje part om en kund så begär. Den tredje parten skall dock kunna utföra uppgiften felfritt.

5.4 Ekonomisk redovisning

Oberoende av ägarstruktur eller juridisk form måste nätoperatörerna sammanställa, publicera och få sin redovisning granskad i enlighet med det tyska regelverket för bolag (HGB 264 §§). Juridisk åtskillnad är bara ett krav för företag med fler än 100 000 kunder. Kraven på separat redovisning tvingar företagen i energisektorn att upprätthålla motsvarande bokföringsområden. De måste därmed ta fram egna redovisningar och resultaträkningar för följande aktiviteter; överföring (transmission) av el eller gas, distribution av el eller gas, lagring av gas, LNG-anläggningar, andra aktiviteter i energisektorn (konsoliderade) och andra aktiviteter utanför energisektorn (konsoliderade). Dessa krav innebär att det måste finnas interna transferpriser. Nätoperatörerna måste skicka in sin bokföring, balansräkningar och resultaträkningar för varje aktivitet till BnetzA (den tyska nätmyndigheten för el, gas, telekommunikation, post och järnväg).

Myndigheten utövar tillsyn över dessa krav. BNetzA har som huvuduppgift att övervaka kraven på åtskillnad och regleringen av el- och gasnäten. Syftet är att uppnå en fungerande konkurrens på de horisontella och vertikala marknaderna. Myndighetens uppgift rörande regleringen gäller säkerställandet av ett icke-diskriminerande tillträde till näten samt tillsyn över insamlade avgifter. De har därmed långtgående befogenheter för att kunna uppfylla sina tillsynsuppgifter såsom krav på uppgiftslämnande och granskning av dokument. Myndigheten utövar ingen tillsyn över slutkundspriser.

5.5 Överklagandeprocessen

Det finns ingen juridisk process som måste följas för att överklaga en koncessionsrätt. Information om koncessionsavtal som är på väg att upphöra måste publiceras minst två år innan de löper ut. Därmed har intresserade nätoperatörer möjlighet att kontakta den aktuella staden för att lämna sitt anbud och har möjlighet att förhandla. Därefter har staden möjlighet att besluta vilket anbud som är mest lämpligt för den aktuella stadens energipolitik. Om det finns fler än en intresserad nätoperatör kan staden välja vilken nätoperatör man vill sluta koncessionsavtal med. När ett icke-diskriminerande beslut har fattas så kan detta beslut inte överklagas.

Om inget nytt koncessionsavtal sluts under den avslutande perioden på två år, och om inget särskilt avtalats, så skall den tidigare koncessionsavtalsinnehavaren enligt lag fortsätta driva det aktuella nätet. Detta gäller även om operatören inte är intresserad av att fortsätta driva nätet och från en juridisk ståndpunkt inte längre har koncession för området.

Den mest omtvistade frågan under förhandlingarna är vanligen vilket pris den nya avtalsparten skall betala för distributionsnätet. Staden har därför rätt att begära en värdering av de aktuella nättillgångarna mellan 3 år–18 månader innan ett koncessionsavtal löper ut. Nätoperatören har ca sex månader på sig att ta fram ett underlag. Vid tvister tillkallar en förvaltningsdomstol en oberoende teknisk expert som anlitas för att värdera nättillgångarna. Nätföretagen skall även informera vad gäller nätinvesteringar som inte nödvändigtvis görs mot bakgrund av kraven på att säkerställa försörjningstryggheten.

5.6 Utformning av nättariffer

Inom ramen för regleringen av tariffer rapporterar distributionsnätoperatörerna (DSO) årligen in de uppgifter som krävs rörande intäkter samt annan relevant information. Uppgifterna rapporteras BNetzA som fastställer ett årligt intäktstak. DSOerna skall på ett skäligt sätt fördela intäkterna mellan de olika kundkategorierna. BNetzA kan kontrollera detta.

Principer för att beräkna tarifferna

Under 2007 och 2008 används en metod kallad Kostnad+. Därefter kommer Tyskland att använda sig av en metod med intäktstak. I Kostnad+ avgör nätföretaget hur intäkterna skall fördelas på de olika tarifferna. BNetzA kan kontrollera att tariffstrukturen inte medför någon korssubventionering.

Från och med 2009 kommer det nya systemet med ett intäktstak att användas. Systemet fungerar som en incitamentsbaserad reglering som har kostnaderna för 2008 som utgångspunkt för sin benchmarking. BNetzA arbetar fortfarande med att fastställa benchmarkingmetoden, men principerna är kända.

DSOernas kostnader kommer att delas in i tre kategorier. Kategorierna utgörs av permanent inte påverkbara kostnader, för tillfället inte påverkbara kostnader och påverkbara kostnader. Uppdelningen kommer att bero av flera variabler såsom investeringskrav (t.ex. förstärkning av nätet för förnybar energi), obligatoriska kostnadsåtaganden (t.ex. pensions åtaganden) samt hur det aktuella nätet ser ut (stad/land, eventuella skyddszoner, sten/sandjord, berg/slättland). Det mest effektiva nätet kommer att identifieras⁹. Följande kriterier måste beaktas; område, antal kunder, nätets längd och maximal last. Andra nät kommer få två femåriga regleringsperioder på sig för att nå samma effektivitetsnivå. DSOerna måste även uppnå ytterligare effektivitetsvinster på 1,25 procent under första perioden och 1,5 procent under andra perioden. Ett kvalitetsvillkor kommer att införas under den andra perioden, dvs. senast 2013/2014. Det nätföretag som kan uppvisa den bästa kvaliteten kommer att tilldelas ett premium utöver den högsta tillåtna intäkten. Fram tills det nya systemet införs kommer det nuvarande påföljdssystemet (oberoende av formeln) att fortsatt tillämpas.

Det finns separata distributions- och transporttariffer. Varje DSO har en individuell tariff eftersom intäktstaken är individuella. Tyskland tillämpar inte något utjämningsystem. Distributions-tariffer omfattar vissa bestämda villkor som beror av anslutningspunktens egenskaper. Sådana villkor är mätarhyra, mätaravläsning och fakturering. Koncessionskostnader redovisas separat i DSOernas fakturor. För andra reglerade tjänster måste alltid de sammanlagda intäkterna vara i linje med intäktstaket. Därmed är alla aktiviteter som utförs av en DSO i vart fall indirekt reglerade. Exempelvis kan inte bidrag från nya anslutningar och arbeten som utförs på kundens installationer användas för att öka intäkterna. TSOernas transmissionstariffer är en del av de kostnader som inte är påverkbara vid beräkningen av DSOs nättariffer. Under incitamentsregleringen omfattas inte icke-påverkbara kostnader av de minskningar som skall ske mot bakgrund av benchmarkingen.

Enligt lag måste det finnas minst tre tariffgrupper, en för hög, en för medel och en för låg spänning. I övrigt är det upp till DSOerna att bestämma. Enligt lag måste det även finnas minst två olika tariffstrukturen med eller utan mätning av kapaciteten, i övrigt är

⁹ Data Envelopment Analysis (DEA) och Stochastic Frontier Analysis (SFA) är relevanta benchmarkingmetoder.

det upp till DSOerna att bestämma. Exempelvis kan tariffen struktureras med en uppdelning på fasta och rörliga kostnader.

Regleringsprinciper

Kostnadskontroll Under perioden 2006–2008 har BNetzA reglerat intäktstaket för nätoperatörer med en strikt kostnadsbaserad metod. Myndigheten har antingen utgått från objektivt granskad företagsdata eller från reglerarens teoretiska beräkningar. I Tyskland har plus i Kostnad+ metoden direkt återspeglats i ”kostnaderna”, antingen som den faktiskt betalda lånekostnaden (individuell beroende av företagets kapitalstruktur), eller den teoretiska kostnaden för eget kapital beräknad av regleraren.

Faktor	Källa
Tariffer till överliggande nät	Genomföring från TSO eller regional DSO
+ Faktisk kostnad för material och externa tjänster	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
+ Faktisk lönekostnad	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
+ Faktisk kostnad för lån	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
+ Andra faktiska kostnader	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
+ Erlagd skatt	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
- Icke-tariff intäkter	Objektiv företagsdata, regleraren granskar
+ Teoretisk avskrivning	Normativ beräkning enligt reglerarens regelverk
+ Teoretisk kostnad för eget kapital	Normativ beräkning enligt reglerarens regelverk
+/- Justering av regleringskontot	Clearing av underskott/överskott i intäkterna från tidigare perioder
= nätkostnader = intäktstak	

Ersättning för kapital till faktisk kostnad Kapitalkostnaderna beräknades tidigare inte med hjälp av WACC, utan baserades på en särskild idé om ”Nettokapitalerhalt”. Denna omfattade avskrivning, ersättning för eget kapital och kostnader för lån ersätts som kostnader.

Faktisk kostnad för lån Kostnader för att betala lån ses som en objektiv kostnad som bestäms av marknaden. Den ersätts direkt som en kostnad, men kostnaden får inte överstiga vad som är normalt i branschen. Regleraren har definierat detta som nominellt 4,8

procent för beräkning av 2007 års intäkter, och 4,3 procent för beräkning av 2008.

Teoretisk avskrivning är en normativ kostnad och är noga reglerad. Denna post är baserad på föreskriven linjär avskrivning enligt en lista över avskrivningsperioder som publiceras av regleraren. Den ersätts i enlighet med reglerarens årliga beräkningar baserad på en särskild formel.

Teoretisk kostnad för eget kapital – relevant soliditet Ersättning för eget kapital är inte objektiv vilket ofta framkommer i förhandlingar med regleraren. Regleraren har därför bestämt sig för att definiera ett normativt förhållningssätt där regleraren beräknar den acceptabla kostnader för eget kapital för varje nätoperatör.

Teoretiska kostnader för eget kapital beräknades tidigare på grundval av som kallades relevant soliditet. Detta innebär att lånefinansierade tillgångar omvandlas till en imiterad egenkapitalfinansierad tillgång.

Ersättningen delas mellan tillgångar som värderas till återanskaffningsvärde och tillgångar som värderas till bokfört värde. Eftersom återanskaffningsvärdet är högre än bokfört värde, så skulle företag som finansierat investeringar med mer egenkapital än lån ha en fördel. För att undvika att förstärka olikheter i hanteringen som beror av den finansiella strukturen, har ett tak på 40 procent satts för andelen eget kapital. Tillsammans med den tyska statistiska centralbyrån publicerar BNetzA ett obligatoriskt underlag som DSOerna skall använda sig av.

Teoretisk kostnad för eget kapital Relevant soliditet skall delas in i nya och gamla tillgångar som ersätts med olika procentsatser; Det är även olika procentsatser för el och gas, eftersom gas har en högre riskpremie.

Indexerade tillgångar (återanskaffningsvärde) ersätts med en real ränta, medan icke indexerade tillgångar (bokfört värde) ersätts med en nominell ränta Dessa ersättningar måste bedömas efter skatt, eftersom skatter är avdragsgilla.

Eget kapital får ett tak på 40 procent för beräkning av ersättning. Därutöver ersätts eget kapital som lån. Kostnaderna för lån återfås till faktisk kostnad. Rörelsekapital och reserver ersätts inte i syfte att dessa skall hållas på en låg nivå.

Formeln för regleringen Den incitamentsbaserade regleringen (början 2009) kommer att baseras på granskningen av kostnaderna för 2008 års tariffer (2007 års data) och benchmarking enligt DEA

och SFA metoder. BNetzA kommer att beakta icke-påverkbara kostnader och skillnader i nätstruktur och kapitalstruktur.

Enligt förordningen om den incitamentsbaserade regleringen ges intäktstaket för den första regleringsperioden av följande formel.¹⁰

$$R(t) \leq C_{pni}(t) + \left[C_{tni}(0) + C_i * \left(1 - \frac{1-X_i}{10} \right) * \left(\frac{CPI(t)}{CPI(t_0)} - X_g \right) \right] * Z + Q + C$$

Skillnader i kapitalstruktur och tillgångarnas ålder får ett stort inflytande på hur eget kapital ersätts. Därför anger den incitamentsbaserade regleringen att även dessa måste beaktas som kostnader som inte kan påverkas av nätoperatören. En korrigerande beräkning skall därför normalisera alla TSOer/DSOer till en pseudo-WACC.

Tariffernas utveckling - integrerad kvalitetsreglering Den integrerade kvalitetsregleringen kommer inte att bli obligatorisk förrän 2014. Fram till dess kommer det nuvarande påföljdssystemet att tillämpas. Formeln för den incitamentsbaserade regleringen omfattar en kvalitetsfaktor, Q. Förordningen anger bl.a. att de indikatorer som skall användas i kvalitetsregleringen. Till dessa indikatorer hör ackumulerad avbrottslängd / kunder med avbrott (CAIDI), andel av kunderna som har haft minst ett avbrott (SAIFI), ackumulerad avbrottslängd / antal kunder (SAIDI) samt energi som inte levererats. BNetzA har publicerat ett diskussionsunderlag som anger att man överväger att införa ett band där mindre variationer i kvaliteten inte har någon påverkan. Det skall även finnas, en övre del och en undre del där kvalitetsvariationer får en påverkan. Därutöver skall det även finnas en övre och en undre gräns för att begränsa påverkan av kvalitetsfaktorn till en viss nivå.

Nuvarande påföljdssystem (Oberoende av formeln för den incitamentsbaserade regleringen) Det nuvarande systemet innebär att om en viss prestationsnivå inte uppnås, dvs. att ett visst kvalitetsmått inte är uppfyllt, skall en straffavgift betalas. Straff-

¹⁰ R (t) Intäkter år t, C_{pni}(t) Kostnader som nätoperatören inte kan påverka – minskas inte, men värderas årligen, C_{tni}(0) Kostnader som nätoperatören för tillfället inte kan påverka, minskas inte, oförändrade under regleringsperioden, C_{tni}(t) Kostnader som nätoperatören kan påverka, måste minskas med en linjär andel av den totala individuella ineffektiviteten X_i årligen och med den totala produktivitetsökningen X_g, men justeras för inflationen (CPI), X_i individuell ineffektivitetsfaktor för varje DSO/TSO som fastställs med hjälp av benchmarking, men med ett tak på 40 procent, X_g total effektivitetsökning för energisektorn, definierad som 1,25 procent under första perioden, 1,5 procent under andra, Z korrigeringsfaktor för nätutbyggnad (baserad anslutningspunkter, nätets längd, yta och last), Q kvalitetsfaktor – bonus för särskilt god servicekvalitet, C clearing faktor för att återföra underskott/överskott i intäkterna från tidigare perioder.

avgiften är uttryckt i euro per kund och måste betalas direkt till slutkunden. DSO:n skall även skicka ett brev med en ursäkt. Till de aspekter som tas upp hör tidsgränser inom vilka kostnadsberäkningar skall ha levererats, tidsgränser för inkoppling/återinkoppling, maximal avbrottslängd och maximalt antal avbrott per år.

TSOerna nättariffer för el

Transmissionsnätsoperatörer regleras med utgångspunkt från en kostnadsbaserad reglering. En incitamentsbaserad reglering för TSOerna är fortfarande uppe för diskussion. Regleringsmyndigheterna kommer att ta fram en lösning baserad på ett europeiskt benchmarking system. Fram till dess att incitamentsregleringen är på plats regleras de fyra TSOerna genom den kostnadsbaserade regleringen.

Anslutning

TSOerna är ålagda att ansluta anläggningar för produktion av el och DSOer. Det finns inga fasta anslutningstariffer för anslutning till TSOernas nät, utan kostnaderna tas ut baserat på verklig kostnad.

I allmänhet skall den som vill ha en anslutning (t.ex. ägarna av en vindkraftsanläggning eller en industri) betala för den anslutande ledningen och nödvändig utrustning (verklig kostnad). TSO:n eller DSO:n måste bära de kostnader som kommer uppstår genom behovet av att uppgradera ledningarna eller systemet, dvs. utbyggnad och förstärkning av nätet. Om det blir TSO:n eller DSO:n avgörs av anslutningspunkten/spänningsnivån. För elproduktionsanläggningar hanteras anslutningsprocessen enligt reglerna i KraftNAV.

För att ansluta ett vanligt hus tar DSO:n ut en avgift för konstruktionskostnaderna. I detta fall inkluderar avgiften även kostnaderna för eventuell uppgradering och gäller nät som kommer att ägas av DSO:n. Avgifterna definieras t.ex. genom en fast del på 3 000 euro plus en avgift på 500 euro per meter på kundens mark. Avgiftsnivån varierar mellan de olika DSOerna, men är strukturerad på samma sätt.

Tillstånd vid strukturförändringar av elnät

*Rapport från Advokatbyrån Sigeman & Co AB
Advokat Mikael Henriksson*

Innehåll

1.	Inledning.....	329
2.	Nuvarande koncessionsregler	329
2.1	Ellagen	329
2.2	Miljöbalken	331
3.	Det praktiska förfarandet vid tillståndsprövning enligt dagens regler.....	332
3.1	Förstudie och tidigt samråd	332
3.2	Miljökonsekvensbeskrivning och samråd	333
3.3	Koncessionsansökan.....	334
3.4	Rättsprövning	336
4.	Är regelverket ändamålsenligt?	336
4.1	Erfarenheter från Stockholms Ström.....	336
4.2	Erfarenheter från SydVästlänken	339
5.	Tillståndsprövning enligt väglagen och lag om byggande av järnväg	339
5.1	Förstudie och samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.....	340
5.2	Väg/järnvägsutredning och miljökonsekvensbeskrivning.....	340
5.3	Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken	340
5.4	Arbetsplan/järnvägsplan, miljökonsekvensbeskrivning och samråd.....	342
5.5	Utställning och fastställelsebeslut	342
5.6	Erfarenheter från prövningar av väg- och järnvägsbyggen.....	343
6.	Prövning av kraftledningar enligt 17 kap 3 § miljöbalken...	348
7.	Särskilt om samrådsrets och sakägarkrets	349
8.	Åtgärdsförslag.....	351

1. Inledning

Utredningsuppdraget enligt direktivet är att utreda om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet. Erfarenheterna från Stockholms Ström ska tas tillvara. För det fall gällande regler inte anses vara ändamålsenliga ska ett förslag läggas fram. Utgångspunkten i direktivet är att en översyn av ellagen behövs, eftersom tillståndsprövningen utgår ifrån förutsättningarna för varje enskild ledning och därmed inte är ändamålsenlig för större projekt.

I detta PM har jag valt att gå igenom de aktuella bestämmelserna för koncessioner och handläggningen därav, liksom reglerna för andra typer av större infrastrukturprojekt. Erfarenheter från projekt av olika slag lyfts fram, samt vilka slutsatser man kan dra av dem. Mot bakgrund av ovanstående har jag sedan gjort vissa överväganden och lagt fram ett förslag.

Framställningen är disponerad enligt följande. Först ges en redogörelse för gällande rätt för koncessioner och för det praktiska förfarandet kring ansökan och tillståndsprövningen. Därefter redovisas erfarenheter från projektet Stockholms Ström och en analys av dessa. Vidare finns en genomgång av tillståndsprövningen av annan infrastruktur samt erfarenheter från sådana projekt. Den prövning av kraftledningar som redan i dag torde kunna göras enligt 17 kap. 3 § miljöbalken presenteras under punkten 6. Frågan om avgränsningen av relevant samråds- respektive sakägarkrets är speciell för strukturförändringsprojekt och lyfts fram särskilt. Slutligen redovisas mina preliminära överväganden och förslag.

2. Nuvarande koncessionsregler

2.1 Ellagen

För att få bygga eller använda en kraftledning krävs enligt ellagen (1997:857) tillstånd – nätkoncession – från regeringen. Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten, Energimarknadsinspektionen, att pröva frågor om nätkoncession. Sådant bemyndigande har lämnats i elförordningen (1994:1250). Enligt bemyndigandet gäller dock att Energimarknadsinspektionen inte får avgöra ärenden som avser utlandsförbindelser eller ledningar med en spänning överstigande

145 kV där någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan.

Det finns två olika typer av nätkoncessioner. Nätkoncession för linje, som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning, och nätkoncession för område, som inte avser en särskild ledning utan ger innehavaren rätt att inom ett närmare angivet område bygga och använda ledningar upp till en viss spänning. Förutsättningarna för att meddela nätkoncession är bl.a. att anläggningen är lämplig från allmän synpunkt, 2 kap. 6 § ellagen. Syftet är att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, t.ex. i områden där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man. En annan förutsättning är att även den som beviljas nätkoncession är lämplig från allmän synpunkt, 2 kap. 10 § ellagen. Med detta avses att innehavaren ska besitta både teknisk och ekonomisk kompetens samt ha en organisation som är anpassad för verksamheten. Till byggandet av en ledning räknas inte bara själva uppförandet av en ledning, utan även schaktning, skogsavverkning eller annan liknande åtgärd för att ge plats åt ledningen. Detta betyder att sökanden inte kan vidta några sådana åtgärder innan begärd nätkoncession är beviljad. Ellagen innehåller inga särskilda bestämmelser om övergripande prövningar. Prövning enligt ellagen förutsätts ske för varje enskild ledning (område eller linje).

Vid meddelande av nätkoncession för område fastställs alltid en för området högsta tillåtna spänning. Den högsta tillåtna spänningen utgör grund för nätkoncessionärens monopol inom koncessionsområdet och kan under gällande koncessionstid bara ändras på nätkoncessionsinnehavarens begäran. En ansökan om ändring måste vara en fullständig ansökan om nätkoncession för område, med en ny högsta spänning.

En nätkoncession ska enligt 2 kap. 11 § ellagen förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor som behövs för anläggningens utförande och nyttjande. Här avses särskilt villkor som behövs till skydd för miljön. Eftersom det inte sker någon särskild tillståndsprövning enligt miljöbalken är det viktigt att nödvändiga miljökrav ställs vid koncessionsprövningen enligt ellagen (prop 1997/98:90 s. 204).

Vid prövningen ska även vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas, se vidare under punkten 2.2 nedan. Ellagen och miljöbalken gäller parallellt och det finns inga begränsningar i ellagen mot att

ingripa mot eventuella olägenheter med stöd av miljöbalken (prop 1997/98:90 s. 203).

I elförordningen (1994:1250) återfinns mer detaljerade regler om koncessionsansökningar och nätmyndighetens handläggning. Sökanden ska i en koncessionsansökan redogöra för behovet av ledningen, för vilka alternativa ledningssträckningar som undersökts och resultatet av de samråd som föregått ansökningen. Till ansökan ska bl.a. bifogas teknisk beskrivning, miljökonsekvensbeskrivning, karta och förteckning över berörda fastigheter och dess ägare. Innan miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska tidigt samråd ske med länsstyrelsen och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Vid samrådet ska uppgifter lämnas om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Genom samrådet ska det fastställas om verksamhetens miljöpåverkan är betydande. Om länsstyrelsen därefter fattar beslut om ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, innebär detta att ett utökat samråd ska ske med de myndigheter och kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Beslutet innebär också att miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla vissa krav.

2.2 Miljöbalken

Anläggandet av en kraftledning har en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig. Framdragandet av kraftledningar kan medföra stora ingrepp i natur- och kulturmiljö och innebär ofta att värdefull mark tas i anspråk (prop 1997/98:90 s. 203). Av 2 kap. 8 a § ellagen framgår vilka regler i miljöbalken som direkt ska tillämpas vid frågor om meddelande av nätkoncession för linje. De regler som avses är miljöbalkens allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om hushållning, miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar (2-4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken). Bestämmelsen infördes i ellagen i samband med införandet av miljöbalken.

Avgörande för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har ansetts vara tillämpliga vid koncessionsprövningen enligt ellagen är att någon tillståndsprövning enligt miljöbalken inte sker. I stället integreras miljöhänsynen i prövningen genom hänvisningen till 2 kap. miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken utgörs av i första hand marknadspolitiska avvägningsregler, med prioritering av vissa intressen. Bestämmelserna tillämpas vid mål och ärenden enligt miljöbalken, vid fysisk planering enligt Plan- och bygglagen och vid tillståndprövningar enligt flera andra författningar. Reglerna i 2 kap. miljöbalken överlappar ofta hushållningsbestämmelserna. En viktig begränsning i hushållningsbestämmelserna är att de inte gäller mot pågående markanvändning, utan ska tillämpas när en förändrad markanvändning ska prövas.

Miljö kvalitetsnormer var en nyhet när miljöbalken infördes. Normerna utgörs av föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet och kompletterar hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Tanken är att miljö kvalitetsnormerna ska användas för att komma tillrätta med rådande miljöproblem, att undvika framtida miljöproblem samt att uppnå uppställda miljö mål. 5 kap. 3 § miljöbalken stadgar att myndigheter och kommuner ska säkerställa att meddelade miljö kvalitetsnormer uppfylls t.ex. när de prövar tillstånd och tillåtlighet, samt att miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Även reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av nätkoncession för linje. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare ska beskrivningen göra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö. Miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten som bereds tillfälle att yttra sig över den innan ärendet prövas.

3. Det praktiska förfarandet vid tillståndsprövning enligt dagens regler

3.1 Förstudie och tidigt samråd

Det första steget när en ledning ska anläggas är att genomföra en förstudie. Under förstudien undersöks ett antal olika möjliga ledningsstråk, vilka fastställs mer exakt med hjälp av kartunderlag

med fastighetsinformation. Härefter samlar man in befintligt material som översikts- och detaljplaner från kommuner, samt GIS-data och regionalt underlagsmaterial m.m. från länsstyrelserna. Vidare görs fältrekognoseringar, dvs. översiktliga rekognoseringar av de studerade stråken från allmänna vägar i syfte att bedöma framkomligheten. Känsliga ledningsavsnitt och trånga passager inventeras och påverkan på närboende utreds. Även beräkningar av magnetfält utförs.

Under arbetets gång utarbetas en förstudierapport med information om ledningsstråken, motstående intressen m.m. De studerade alternativens effekter, för- och nackdelar samt skälen till att man valt bort vissa alternativ redovisas. Förstudierapporten beskriver även hur berörda detalj- och översiktsplaner påverkas. Rapporten upprättas av ledningsägaren, som samråder med lokala, regionala och centrala myndigheter samt enskilda berörda och intresseorganisationer. Vid samrådet lämnas uppgifter om den planerade ledningens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Syftet med samrådet är att samla in synpunkter som kan användas som vägledning vid kommande utredningar om bästa möjliga lokalisering. Både myndigheter och enskilda kan lämna synpunkter. Yttrandena och synpunkterna sammanställs i en samrådsredogörelse. En eller flera ledningssträckningar väljs härefter ut med hänsyn till inkomna synpunkter och ledningsägarens egna bedömningar.

3.2 Miljökonsekvensbeskrivning och samråd

Av 2 kap. 8a § ellagen framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. Enligt bestämmelsen ska vidare 6 kap. miljöbalken tillämpas när det gäller förfarandet och kraven på miljökonsekvensbeskrivningen. I enlighet med dessa regler skickas förstudierapporten och samrådsredogörelsen efter avslutad förstudie till länsstyrelsen med en begäran om ett beslut om projektet kan antas innebära betydande miljöpåverkan (jfr miljöbalken 6 kap. 5 §). Om projektet anses innebära betydande miljöpåverkan, vilket är fallet med de flesta större ledningsprojekt, ska verksamhetsutövaren samråda i en vidare krets och miljökonsekvensbeskrivningen vara mer omfattande än vad som annars skulle vara fallet (jfr miljöbalken 6 kap. 4 och 7 §§).

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten, och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. (Jfr miljöbalken 6 kap. 3 §.)

Miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten som bereds tillfälle att yttra sig över den. Den ska också remitteras till lokala, regionala och centrala myndigheter samt intresseorganisationer. Efter samrådstiden kompletteras den under förstudien upprättade samrådsredogörelsen med inkomna synpunkter och ledningsägarens bemötande av dessa.

Under samrådsskedet kontaktas berörda markägare rörande upplåtelse av mark. Ledningsägaren för härvid förhandlingar med markägarna för att i första hand få tillgång till marken genom tecknande av markupplåtelseavtal.

3.3 Koncessionsansökan

Allmänt

När samrådsförfarandet är klart upprättas koncessionsansökan. Reglerna för innehållet i koncessionsansökan finns i ellagen och elförordningen. Ansökan om nätkoncession för linje ska vara skriftlig och ges in till nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen). I koncessionsansökan ska sökanden redogöra för behovet av ledningen, för vilka alternativa ledningssträckningar som undersökts och resultatet av de samråd som föregått ansökningen, hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iaktas samt tillhandahålla information om den spänning för vilken ledningen är avsedd (5 § elförordningen).

Till ansökan ska bl. a. bifogas en teknisk beskrivning av ledningen, den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen med samrådsredogörelsen, kartor och förteckning över berörda fastigheter och dess ägare. Ansökan ska också innehålla en redogörelse för förhandlingarna med markägarna och utfallet av dessa. (6 § elförordningen samt 2 kap. 8a § ellagen).

Handläggningen

Energimarknadsinspektionen handlägger koncessionsansökningar och beslutar om koncession i de fall då ledningens spänning inte överstiger 145 kV eller det inte finns några motstående intressen. Om ledningens spänning överstiger 145 kV och det finns motstående intressen (dvs. om någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan) fattas beslut av regeringen. Om ledningen är en utlandsförbindelse fattas alltid beslut av regeringen. (Se 3 § elförordningen.) Vid anläggande av nya stora överföringsledningar kan man utgå från att ärendena kommer att prövas av regeringen.

När ansökan kommer in till Energimarknadsinspektionen sker en första granskning för att fastställa om det krävs några kompletteringar. Om så inte är fallet skickas ansökan på remiss till en bred krets av företrädare för olika intressen. Att remissbehandling ska ske följer av förvaltningslagen (1986:223) och elförordningen (1994:1250). Av 8 § elförordningen framgår sålunda att remiss ska ske till Försvarsmakten, länsstyrelsen i län som berörs av ansökan, kommuner som berörs av ansökan, fastighetsägare om ärendet avser nätkoncession för linje, andra sakägare som berörs av ansökan samt annan innehavare av nätkoncession som berörs av ansökan.

När Energimarknadsinspektionen har fått in synpunkter på ansökan ska dessa kommuniceras med sökanden om det inte är uppenbart onödigt. Sökanden bereds därvid tillfälle att bemöta de olika synpunkterna. När sökanden har inkommit med eventuella kommentarer är remissförfarandet slutfört. Energimarknadsinspektionen upprättar då ett eget yttrande och överlämnar sedan ärendet till regeringen (näringsdepartementet) för slutligt ställningstagande i koncessionsfrågan.

Innehållet i koncessionen

En nätkoncession ska enligt 2 kap. 11 § ellagen förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.

Koncession för linje meddelas normalt för 40 år, men om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas (2 kap. 13 § ellagen).

3.4 Rättsprövning

En av regeringen beviljad koncession kan överklagas till Regeringsrätten enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Regeringsrätten kan endast pröva lagligheten och inte lämpligheten av beslutet. En ansökan om rättsprövning ska ges in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för beslutet. I ansökan ska anges vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

Om Regeringsrätten anser att regeringens beslut strider mot någon rättsregel ska regeringen upphäva beslutet, såvida det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Regeringsrätten ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

4. Är regelverket ändamålsenligt?

4.1 Erfarenheter från Stockholms Ström

Svenska Kraftnät fick i januari 2004 regeringens uppdrag att utreda utformningen av det framtida stam- och regionnäten inom Stockholms län. Utredningen tog namnet Stockholms Ström. I utredningen konstaterades att den nuvarande ellagstiftningen inte är anpassad för omfattande strukturförändringar av elnätet. Ellagstiftningen utgår från att enstaka ledningar byggs för att komplettera den redan befintliga infrastrukturen, inte att det sker större strukturförändringar i ledningsnätet. Nuvarande utformning av lagstiftningen innebär att enskilda ledningar prövas separat och förutsättningslöst. Det finns därför ingen möjlighet att på ett rimligt sätt bedöma ett större projekts samlade effekter på miljön och samhällsekonomin.

Vidare är det i dag så att det vid beredningen av koncessionsärenden förutsätts att sökanden har utrett och förberett ärendet till en så detaljerad nivå att det inte råder någon tvekan om ledningens tekniska konstruktion eller sträckning (6 § elförordningen). Därefter sker prövningen av en ledning i sin helhet. Att detaljbereda

och pröva varje delledning för sig är både tidsödande och kostsamt. Om det sist ansökta projektet avslås kan hela det föregående arbetet dessutom bli helt onyttigt.

I utredningsrapporten för Stockholms Ström konstaterades att en lämpligare ordning än den som gäller med nuvarande regler vore att man först gjorde en övergripande prövning av behovet och tillåtligheten av ledningsprojektet i sin helhet, och att man först därefter inledde närmare utredningar.

Förfarandet med en övergripande tillåtlighetsprövning följt av en mer ingående utredning och prövning av de närmare villkoren för projektet finns redan i väglagen och lagen om byggande av järnväg. I utredningsrapporten avseende Stockholms ström framfördes att ett dylikt system torde vara mer ändamålsenligt än ellagens regler om koncession när det gäller större infrastrukturprojekt med särskilt tungt vägande allmänintresse. Om ellagens koncessionsregler för stamnätet skulle anpassas till det system som gäller för prövningar enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg skulle man dels uppnå fördelen att regeringens prövning skulle bli mer övergripande, dels att man erhåller en trygghet och säkerhet i att projektet kan genomföras i ett tidigare skede i planeringsprocessen, dels skulle man frigöra resurser från nätmyndigheten. En anpassning till detta system skulle inte heller ge avkall på eller försämra miljöprövningen. Vidare skulle en snabbare och effektivare hantering av tillståndsprövningarna innebära betydande vinster för rättssäkerheten för berörda fastighetsägare och allmänheten.

Utöver de allmänna frågor som redovisats i utredningsrapporten för Stockholms Ström kan noteras följande erfarenheter avseende den första etappen i Stockholms Ström, vilken är avsedd att byggas från Värtan till Koltorp på Lidingö.

När ledningen från Värtan till Koltorp tas i drift kommer inmatningen av el till Lidingö att öka, vilket innebär att även överföring på redan befintliga ledningar i området kommer att öka. Detta medför också att magnetfälten kring redan befintliga ledningarna kommer att öka. Svenska Kraftnät bedömde att ägarna till de hus som skulle komma att påverkas på detta sätt inte var sådana sakägare som avses i 3 § elförordningen. Svenska Kraftnät riktade sig därför inte till dessa fastighetsägare i det samråd som föregick koncessionsansökan. Svenska Kraftnät bedömde att påverkan på dessa fastighetsägare var marginell och indirekt. Dessutom kom magnetfältet, trots ökningen, med god marginal att ligga inom

gränserna för magnetfältsvärden i den koncession som gäller för de befintliga ledningarna.

Näringsdepartementet anmodade emellertid Svenska Kraftnät att komplettera koncessionsansökan med avseende på frågan hur utbyggnaden av den första etappen skulle komma att påverka magnet-fälten kring befintliga ledningar i området. Svenska Kraftnät gav därför in en sådan komplettering. Efter möte med bl.a. Svenska Kraftnät, Näringsdepartementet, Energimarknadsinspektionen förelades Svenska Kraftnät att inkomma med ytterligare komplettering avseende vilka bostadshus som skulle komma att påverkas och hur stor påverkan man kunde räkna med. Svenska kraftnäts komplettering visade att 17 bostadshus skulle komma att påverkas i viss mån.

Energimarknadsinspektionen förklarade att de hus vilka skulle komma att utsättas för mer än 0,4 mikrotlesa fick anses berörda. Energimarknadsinspektionen hänvisade vidare till att part enligt 16 § förvaltningslagen har rätt att ta del av det som tillförts ärendet när detta avser myndighetsutövning mot enskild. Mot denna bakgrund ansåg Energimarknadsinspektionen att beredningen av ärendet borde fortsätta genom att berörda fastighetsägare underrättades om vad som tillförts ärendet och gavs tillfälle att yttra sig över det.

Ärendet aktualiserar behovet av ett klargörande av var man ska dra gränsen för vilka personer som ska anses vara sakägare vid olika åtgärder i ett ledningsnät. Varje ny ledning får földeffekter i andra delar av nätet på samma sätt som om man avleder eller tillför vatten till ett vattensystem. Det är naturligt och ofrånkomligt och gäller även vid ny- eller omdragningar, vid ökad elöverföring, vid anslutning av nya elleverantörer eller vid ändringar i styrningen av elflödet i nätet. Att utvidga sakägarbegreppet till att omfatta alla personer som är indirekt berörda och marginellt påverkade motsvarar inte sakägarbegreppet vid andra slag av prövningar, utan skulle vara mer omfattande. Som exempel kan man nämna bygglovsprövningar där normalt sett bara ägarna till direkt angränsande fastigheter anses vara berörda, även om mer avlägsna grannar ändå kan vara påverkade genom att de ser byggnaden varje dag.

4.2 Erfarenheter från SydVästlänken

Behovet av en utbyggnad av stamnätet mellan mellersta Sverige och Skåne samt mellan Norge och södra Sverige har konstaterats sedan länge. Förstudier och samråd har först bedrivits under flera år i projektet Sydlänken och sedan januari 2008 i projektet SydVästlänken som består av en planerad 400 kV ledning från Hallsberg till Jönköping/Nässjö och två likströmsförbindelser därifrån till Hörby respektive till Norge. Projektet SydVästlänken blir den största utbyggnaden av stamnätet på mer än 20 år.

Vid planeringen och samrådet av den nya förbindelsen har det visat sig att det i dag finns ett kraftigt motstånd mot nya luftledningar bland kommuner, länsstyrelser, intresseorganisationer och allmänheten. Kraven på kablifiering av kraftledningar gäller i dag inte enbart för lokalnät, utan också för regionnät och stamnät. Trots tekniska problem och stora merkostnader planeras därför delar av SydVästlänken att byggas som markkabel. Omfattningen av projektet och de särskilda miljökrav och tillstånd enligt miljöbalken som är förknippade med nödvändiga markarbeten i samband med kabelförläggning av en stamnätsledning ställer särskilda krav på tillståndsprövningen. På motsvarande sätt som Stockholms Ström innebär en strukturförändring av elförsörjningen för Stockholmsregionen kan man beteckna SydVästlänken som en strukturförändring av stamnätet och elförsörjningen av södra Sverige.

5. Tillståndsprövning enligt väglagen och lag om byggande av järnväg

Till skillnad från prövningen för kraftledningar görs vid en prövning av tillåtligheten enligt dessa lagar först en övergripande prövning av behovet och tillåtligheten av projektet. Vägverket respektive Banverket ska med eget yttrande överlämna frågan om byggande av väg eller järnväg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Först efter att regeringen tagit ställning till tillåtligheten görs en närmare utredning (kallad arbetsplan respektive järnvägsplan).

5.1 Förstudie och samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken

Förstudien utgör det första steget i planeringsstadiet och syftar till att utvärdera och belysa olika tänkbara lösningar för att utöka trafikkapaciteten samt till att inhämta kunskaper från myndigheter, organisationer och enskilda. Förutsättningarna för den fortsatta planeringen ska klargöras. Förstudien ska ange om en järnvägs- respektive vägutredning behövs innan en järnvägs- eller arbetsplan upprättas. Efter samrådet ska berörd länsstyrelse besluta huruvida projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, vilket får betydelse för bl.a. avgränsandet av relevant samråds-krets. Vilka som ska anses höra till samråds-kretsen, dvs. vilka som är berörda av projektet, får avgöras från fall till fall, eftersom man i detta läge fortfarande befinner sig i inventeringsfasen av projektet. Även själva samrådsförfarandet får anpassas till den aktuella situationen. (angående förstudie, se prop. 1997/98:90 s. 187–188)

5.2 Väg/järnvägsutredning och miljökonsekvensbeskrivning

Om förstudien resulterar i att alternativa sträckningar behöver studeras ska en järnvägs- respektive vägutredning göras. Utredningen ska utgöra underlag för val av sträckning och redovisa olika utbyggnadsalternativ. Alternativen ska jämföras sinsemellan, liksom med alternativet att inte bygga alls. Utredningen ska även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i utredningen.

5.3 Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken

Banverket eller Vägverket ska härefter med eget yttrande överlämna frågan om byggande av järnväg respektive väg till regeringen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

Kapitel 17 i miljöbalken innehåller regler avseende regeringens tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter som har stor miljöpåverkan. För några verksamheter är en sådan prövning obligatorisk enligt 17 kap. 1 §. Detta gäller till exempel vissa motorvägar och järnvägar. Kraftledningar omfattas inte av någon sådan obligatorisk prövning.

En utgångspunkt för regeringsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken är att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen och att prövningen främst ska gälla tillåtligheten av verksamheten, dvs. om en verksamhet ska få komma till stånd (prop 1997/98:45 s. 442 Del 1).

När reglerna om tillåtlighetsprövning infördes i samband med tillkomsten av miljöbalken, var motiven bakom regleringen att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknads- politiska och regionalpolitiska synpunkter. Den politiska styrningen av vissa beslut ansågs vid miljöbalkens införande böra behållas. Den obligatoriska prövningen bedömdes emellertid senare som onödigt omfattande. Prövningen är därför numera fakultativ i flertalet fall. Vid regeringens prövning ska samma miljökrav gälla som vid annan prövning enligt miljöbalken. Det är dock att märka att regeringen enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får tillåta en verksamhet som annars inte skulle få bedrivas enligt stoppregeln.

Gemensamt för de verksamheter som ska prövas enligt 17 kap. miljöbalken är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Ofta ställs i dessa projekt enskilda intressen mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen ska utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kan åstadkommas. Regeringen anses ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs (prop. 1997/98:45 s. 437 Del 1).

En tillåtlighetsprövning av regeringen av ett visst projekt innebär inte att tillståndsfrågan är slutligt avgjord. När regeringen har tagit ställning i frågan huruvida en verksamhet är tillåtlig, fortsätter hanteringen av tillståndsansökan hos ordinarie tillståndsmyndighet enligt tillämplig lagstiftning. Tillståndsmyndighetens prövning begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen, såsom det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som ska gälla för det. Det har inte ansetts vara ett hinder att samma myndighet som ska handlägga tillståndsfrågan även ansvarar för beredningen av tillåtlighetsfrågan åt regeringen (a prop s. 443).

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse enligt vilken den ordinarie tillståndsmyndigheten måste följa regeringens ståndpunkt i tillåtlighetsfrågan. I förarbetena (a prop s. 436) uttalas emellertid att regeringens beslut bör vara bindande på så sätt att om regeringen

prövat tillåtligheten av en verksamhet, domstolar och andra prövningsmyndigheter inte kan pröva den frågan. Även i litteraturen (Bengtsson m.fl., Miljöbalken – en kommentar s. 17:4) uttalas att det får anses klart att regeringens beslut är bindande för den ordinarie tillståndsmyndigheten.

5.4 Arbetsplan/järnvägsplan, miljökonsekvensbeskrivning och samråd

Innan en väg eller järnväg byggs, ska en arbetsplan/järnvägsplan upprättas. Planen ska bl.a. innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Samråd beträffande vägens/järnvägens sträckning och förslaget i övrigt ska ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samråd ske enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena och 6 kap. 6 § miljöbalken, om samråd inte skett i ett tidigare skede i processen. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i planen. Anledningen till att en ny miljökonsekvensbeskrivning ska göras är att arbetet nu har kommit mycket längre och att planen ska resultera i att ett visst alternativ väljs. – Ytterligare regler om innehållet i en arbetsplan och samrådet som ska ske finns i 25–27 §§ vägkungörelsen (1971:954). – Enligt 2 kap. 5 § lagen om byggande av järnväg ska samrådet redovisas i en samrådsredogörelse.

5.5 Utställning och fastställelsebeslut

Järnvägs- respektive arbetsplanen ska ställas ut för granskning. Reglerna om kungörelse och tillgänglighållande enligt 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska härvid tillämpas. Efter samråd med berörda länsstyrelser ska planen därefter fastställas av Banverket/Vägverket. Om verket och länsstyrelsen har olika uppfattningar ska verket hänskjuta frågan om fastställande till regeringen. Fastställelsebeslutet ska kungöras och har en giltighetstid på fem år.

5.6 Erfarenheter från prövningar av väg- och järnvägsbyggen

Sedan miljöbalken infördes har ett antal motorvägar, trafikleder och andra vägar tillåtlighetsprövats av regeringen. En allmän uppfattning hos Vägverket är att prövningarna efterhand blivit mer omfattande och att regeringen ökat kraven på material och underlag till ansökningarna. En särskild fråga som behandlas nedan gäller sambandet mellan tillåtlighetsprövning och projektfinansiering av motorväg. Frågan har blivit aktuell i projektet E4 Sundsvall. När det gäller järnvägsbyggen kan man i detta sammanhang nämna Botniabanan, Citytunneln i Malmö samt Citybanan i Stockholm. Alla dessa projekt har blivit fördröjda till följd av juridiska problem. En kort redogörelse för de juridiska prövningarna av projekten följer nedan.

Tillåtlighetsprövning av vägbyggen

Regeringens tillåtlighetsprövning av vägbyggen har alltså kommit att bli alltmer omfattande och detaljerad. Tillåtlighetsbesluten har försetts med olika detaljerade villkor. Som exempel på sådana villkor kan man nämna bl.a. att (i) vid passage över en viss å ska ingreppen minimeras och brokonstruktioner får inte placeras i ån, (ii) vid passage av en viss vattentäkt ska skyddsåtgärder vidtas så att föroreningen eller påverkan på vattentäkten inte uppkommer, (iii) utformning av vissa trafikplatser ska ske på visst sätt, (iv) skadeförebyggande åtgärder för att skydda vattensalamandern och dess livsmiljöer ska vidtas, (v) bullerskyddsåtgärder ska vidtas, (vi) skyddsåtgärder för att förhindra förorening av viss grundvattentäkt ska vidtas, med mera.

Ett viktigt skäl till att låta regeringen tillåtlighetspröva anläggningar har i motiven angivits vara att endast regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. De bedömningar som regeringen förväntas göra är av en sådan karaktär att de ytterst är fråga om politiska ställningstaganden inom ramen för tillämpliga lagregler.

Ett annat huvudsyfte med att tillåtlighetspröva en verksamhet är att redan i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en trafikanläggning kan tillåtas på en viss plats. Det har ansetts olämpligt att det avgörande och formella beslutet om lokalisering kommer i slutskedet av

en tidskrävande och kostsam planeringsprocess. Genom att tillåtlighetspröva ett projekt i ett tidigt skede i planeringsprocessen är tanken att man skall undvika att lokaliseringen blir alltför låst och att alltför stora kostnader uppkommer innan det formellt beslutas var vägen ska byggas (jfr prop. 1997/98:45 s. 446 Del 1).

Regeringens har i dag inte samma frihet vid tillåtlighetsprövningen som när systemet ursprungligen infördes. Vid prövningen av verksamheter enligt miljöbalken måste regeringen utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Den miljörättsliga lagstiftningen har också blivit mer omfattande. Det ställs i dag detaljerade krav på prövningsförfarandet och prövningsunderlagets utformning (jfr prop. 2004/05:129 s. 80 ff.).

Dessa förändringar förefaller ha medfört att regeringens tillåtlighetsprövning har blivit mer omfattande, tidsödande och detaljerad, och därmed i allt högre grad närmat sig en slutlig tillståndsprövning. Syftet att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en trafikaneläggning kan tillåtas på en viss plats, förefaller i viss mån ha gått förlorat när tillåtlighetsprövningen har blivit mer omfattande. För att få tillåtligheten prövad är det i dag nödvändigt att göra omfattande och detaljerade utredningar som sedermera kan bli onyttiga.

Utrymmet för politiska bedömningar torde ha minskat, medan tillåtlighetsprövningen ökat i omfång och blivit alltmer lik tillståndsprövningen.

Det kan i detta sammanhang vara värt att nämna en annan fråga som har blivit aktuell i vägprojektet E4 Sundsvall. Projektet omfattar en 22 km lång motorvägssträcka från Myre (drygt 20 km söder om Sundsvall) till strax norr om Sundsvall. En vägutredning gjordes år 2000. Projektet stod därefter stilla i flera år. Ett skäl till detta var att den föreslagna sträckningen gick genom ett område av riksintresse för kulturarvet (Norrlands Birka) och att Riksantikvarieämbetet motsatte sig dragningen. Huvudskälet till att projektet fördröjdes var emellertid att regeringen inte vill pröva tillåtligheten av projektet förrän det var klart att det var till fullo finansierat.

Ur Vägverkets synpunkt är detta inte en lämplig ordning, utan det är önskvärt att kunna få projekt prövade redan på ett tidigt stadium. Det är först när ett projekt har tillåtlighetsprövats och dragning av vägen har fastställts som det är möjligt att veta kostnaderna

och vinsterna med projektet och därmed dess samhällsekonomiska nytta. Det är först när Vägverket känner till den samhälls-ekonomiska nyttan som det är möjligt att ta ställning till om projektet bör prioriteras. Normalt är det först i detta skede, dvs. när projektet tagits upp i Vägverkets planer, som beslut om finansiering tas. Att regeringen inte beslutar i tillåtlighetsfrågan kan därmed leda till att Vägverket inte tar upp projektet i planen eftersom projektets nytta är oklar pga. utebliven tillåtlighetsprövning, och att regeringen inte prövar finansieringsfrågan eftersom projektet inte finns med i planen.

Det finns enligt Vägverkets uppfattning ytterligare ett samhälls-ekonomiskt skäl till att en tillåtlighetsprövning bör göras tidigt. Vid utformningen av ett projekt tas det fram flera alternativa vägkorridorer. Inte förrän tillåtligheten är avgjord är det helt klart vilket alternativ som kommer att bli verklighet, om något. Detta kan leda till bromsad utveckling och skapa osäkerhet i den påverkade regionen. Som exempel kan man tänka sig att en planerad väg kommer att dras antingen norr eller söder om en stad. Innan dragningen har beslutats är mark inom korridoren både söder och norr om staden låst och kan inte exploateras, av t.ex. industri som vill etablera sig. Osäkerheten om dragning skapar vidare osäkerhet avseende bl.a. fastighetsvärden, vilket kan verka menligt för många olika intressen.

Botniabanan

Botniabanan har tillåtlighetsprövats enligt 17 kap. miljöbalken. Banan prövades i tre delar och bedömdes tillåtlig genom beslut 2001, 2002 och 2003. Prövningen av den sista etappen där järnvägen går över Umeälven har ställt till stora problem. Efter att anläggningen förklarats tillåtlig tillskapades Natura 2000-områden för Umeälvens delta och slätter. Den tilltänkta dragningen av etapp tre av järnvägen gick rakt igenom dessa områden.

Natura 2000-områden åtnjuter ett starkt skydd i miljöbalken. Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom områdena (7 kap. 28a § miljöbalken). Sådant tillstånd får inte lämnas om verksamheten eller åtgärden (i) kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller (ii) medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett

betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (7 kap. 28b § miljöbalken). Undantag från detta gäller dock under förutsättning att (i) regeringen tillåter att tillstånd lämnas och (ii) det saknas alternativa lösningar, (iii) verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse samt (iv) man vidtar de åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. (7 kap. 29 § miljöbalken). Regeringen ska härvid i vissa fall inhämta EG-kommissionens tillstånd (förordning om områdesskydd enligt miljöbalken, 20 §).

Eftersom Botniabanan bedömdes kunna medföra sådana effekter som anges i 7 kap. 28a § miljöbalken (skada eller störning på områden och arter som skyddas enligt Natura 2000) var det nödvändigt att begära regeringens tillåtelse för projektet. Regeringen var i sin tur, i enlighet med 20 § områdesskyddsförordningen, tvungen att inhämtat EU-kommissionens yttrande. Regeringen meddelade sedermera tillåtighetsbeslut år 2004.

Efter att tillåtighet meddelats av regeringen har frågan om tillståndet handlagts i ett antal parallella processer i miljödomstolen rörande vattenverksamhet samt hos länsstyrelsen gällande tillståndsfrågan. Efter att länsstyrelsens beslut överklagats kumulerades målen i syfte att uppnå en samlad prövning av Botniabanans inverkan på Natura 2000-områdena. Miljödomstolen meddelade sedermera fyra domar i vilka domstolen förklarade att den ansåg sig bunden av regeringens tillåtighetsprövning och beslut om tillåtighet. Domarna överklagades till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen återförvisade målen till miljödomstolen för fortsatt handläggning (2006-06-15, mål nr M 5040-05). Skälet till detta var att de föreslagna kompensationsåtgärder som skulle vidtas för att kompensera för förlorade miljövärden ansågs både olämpliga och inte tillräckligt utredda. Miljödomstolen kom därefter med en ny dom i april 2007. Liksom i tidigare domar ansåg domstolen att den var bunden av regeringens tillåtighetsbeslut. Domen överklagades till Miljööverdomstolen som gick på samma linje. Miljööverdomstolens dom kom i december 2007 och har sedermera överklagats till Högsta domstolen, som i maj 2008 (Mål nr M T5028-07) beslutade att ej meddela prövningstillstånd.

Erfarenheterna från Botniabanan har visat vikten av att tillstånd bör sökas tidigt i processen om ett projekt på ett betydande sätt kan påverka miljön inom något Natura 2000-

område. Energimarknadsinspektionen har också utfärdat riktlinjer enligt vilka frågor om Natura 2000-områden ska prövas innan koncessionsansökan ges in.

Citytunneln i Malmö och Citybanan i Stockholm

Citytunneln lämnade i mars 2002 in ansökan om miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken) och vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken) till miljödomstolen. Ansökan var frivillig såvitt gällde miljöfarlig verksamhet, men obligatorisk såvitt gällde vattenverksamheten.

Miljödomstolen beslutade att dela upp prövningen i fem etapper och att meddela särskild dom för varje etapp. Etapp 1–4 skulle endast avse bedömning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Etapp 5 skulle komma att avse bedömning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken för hela projektet. Processen inleddes och miljödomstolen meddelade den första deldomen. Domen överklagades och undanröjdes därefter av Miljööverdomstolen (MÖD M 487/04), varvid målet återförvisades till miljödomstolen för fortsatt handläggning. Som skäl för detta anförde Miljööverdomstolen bland annat att det måste göras en sammantagen prövning av vattenverksamheten och den miljöfarliga verksamheten. Det förelåg nämligen enligt Miljööverdomstolen i flera avseenden svårigheter att på ett konsekvent sätt skilja ut prövningen av frågor som avser vattenverksamhet från prövningen av miljöfarlig verksamhet. Det konstaterades att en följd av svårigheten att på ett bestämt sätt fastställa vad som prövats genom deldomen i sin tur ledde till att det blir oklart vilka frågor som vunnit rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Domstolen menade vidare att den situationen kunde uppkomma att miljödomstolen i en dom avgör en fråga som efter det att domen vunnit laga kraft visar sig även ha samband med prövningen av en senare del av målet. Uppdelningen stred vidare enligt Miljööverdomstolen mot miljöbalkens grundläggande syften att det ska göras en samordnad prövning av samtliga störningar som härrör från en verksamhet.

De huvudsakliga problem som har drabbat Citybanan är likartade de problem som har drabbat Citytunneln.

Citybanan är avsedd att bestå av tre huvudanläggningsdelar, Spårtunnel Norr, Söderströmstunneln och Södermalmstunneln, samt åtta tillfarts- och arbetstunnlar. Formen blir ungefär som ett fiskskelett. Banverket har valt, vilket miljödomstolen har godtagit,

att i ett flertal ansökningar till miljödomstolen ansöka om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken till olika vattenverksamheter som har anknytning till dessa anläggningsdelar. Skälet till att avgränsa prövningen har varit bl.a. att få hanterbar storlek på ärendena och få tidiga besked och villkor för arbetstunnlar som skulle börja byggas tidigt.

MÖD M 8597/06 avser Miljööverdomstolens hantering av ett sådant överklagat mål. I målet hade Banverket valt att avgränsa prövningen till enbart en tillfartstunnel vid bangårdsområdet vid Stockholm Central. Vidare hade Banverket avgränsat sin ansökan till att endast gälla grundvattenbortledningen från denna tunnel medan de störningar och olägenheter i övrigt som själva tunneldrivningen kunde ge upphov till varken omfattades av ansökan eller redovisas i den miljökonsekvensbeskrivning som ansökan innehöll. Flera klagande invände i Miljööverdomstolen att prövningen hade fått en för snäv avgränsning och att miljökonsekvensbeskrivningen och utredningen i målet i övrigt var bristfällig till följd av den avgränsning som Banverket gjort. Miljööverdomstolen gick på klagandenas linje och uttalade att all relevant miljöpåverkan ska ingå i tillståndsprövningen, oavsett om delar av den planerade verksamheten inte omfattas av tillståndsplikt. Det spelar således ingen roll för prövningens omfattning om sökanden valt att begränsa sin ansökan till endast den tillståndspliktiga delen. Domen överklagades till HD, som meddelade beslut den 13 juni 2008. HD hade endast vissa formella invändningar mot avvisningsgrunden, men ändrade inget i sak.

Av de fall rörande Citybanan och Citytunneln som redogjorts för här kan man dra slutsatsen att tillståndsmyndigheten måste ha möjlighet att göra en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön. En miljökonsekvensbeskrivning måste täcka all den miljöpåverkan som är av betydelse.

6. Prövning av kraftledningar enligt 17 kap 3 § miljöbalken

Regeringen har vissa möjligheter att pröva även verksamheter som inte omfattas av den obligatoriska prövningen enligt 17 kap 1 § miljöbalken. Enligt 17 kap. 3 § kan regeringen i ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av sådana andra verksamheter. Detta gäller (i) verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller

inskränka på de intressen som miljöbalken ska främja, (ii) verksamheter utanför s.k. Natura 2000-områden om verksamheten mer än obetydligt kan skada naturvärdet inom området, samt (iii) vattenverksamheter med obetydlig miljöpåverkan i vissa älvsträckor som skyddas enligt 4 kap. 6 § miljöbalken. Förbehåll enligt denna bestämmelse förutsätter inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Enligt uppgift från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har prövningar enligt 17 kap. 3 § miljöbalken avsett begränsade projekt i särskilt känsliga naturmiljöer. Man har ansett att erfarenhet och resurser har saknats för att genomföra en tillåtlighetsprövning av större kraftledningsprojekt. Likaså har man uttryckt tveksamhet till att en prövning skulle ge eftersträfvade fördelar med enklare och snabbare hantering av efterföljande koncessionsprövning.

7. Särskilt om samråds-krets och sakägarkrets

Ellagen innehåller inga uttryckliga regler som definierar sakägarkretsen eller samråds-kretsen, men hänvisar i 2 kap. 8 a § till att 6 kap. miljöbalken är tillämplig i koncessionsärenden när det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen, planer och planeringsunderlag. Miljöbalkens regler torde därför vara en lämplig utgångspunkt för att bestämma samråds-kretsen och sakägarkretsen i ett koncessionsärende.

Samråds-kretsen enligt miljöbalken

Samråds-kretsen enligt miljöbalken är beroende av om länsstyrelsen beslutat att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om det inte fattats beslut om betydande miljöpåverkan ska samråd ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framförallt närboende och andra som särskilt kan komma att bli berörda. Begreppet omfattar inte en bredare allmänhet. Om det fattats beslut om betydande miljöpåverkan ska samråd även ske med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Med allmänhet avses här inte någon begränsning till närboende eller ortsbefolkning utan en vidsträckt tolkning ska göras.

Sakägarkretsen enligt miljöbalken

Begreppet sakägare är knutet till regler om talerätt, dvs. vem som har rätt att klaga på ett beslut. I 16 kap. miljöbalken finns regler om talerätt mot beslut som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken och som går att överklaga. Sådana domar och beslut får överklagas av den beslutet angår, dvs. den som beslutet riktar sig till och den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom det som beslutet avser.

Enligt miljöbalkspropositionen är det svårt att tydligt avgränsa vilka som är sakägare. Klart är dock att en person på ett konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att ses som sakägare. Frågan om vem som i varje enskilt fall anses vara sakägare har överlämnats till rättstillämpningen. Miljöbalkens sakägarbegrepp ska, enligt samma proposition, vara enhetligt och tillämpas generöst. Regeringsrätten har uttalat att sakägare är i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. En enbart teoretisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker dock inte.

Samrådskerets och sakägarkrets enligt förvaltningslagen

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen anger att en part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot enskild. Enligt förarbetena är envar att betrakta som part till vilken det slutliga beslutet i ett ärende kan komma att ställas eller vilken beslutet eljest kan komma att angå nära. Enligt 22 § förvaltningslagen får överklagbara beslut överklagas av ”den beslutet angår” om beslutet gått denne emot.

Praxis

NJA 2004 s. 590 I och II har medfört att sakägarbegreppet i miljöbalken i viss mån har utvidgats. De aktuella målen avsåg ansökningsmål rörande vattenverksamhet. Högsta domstolen fann, i båda målen, att olägenheterna för fastighetsägarna var tillräckliga för att risken för skada eller olägenhet inte var enbart teoretisk eller helt obetydlig.¹ Domstolen understryker att syftet med miljö-

¹ Det första målet avsåg tillstånd att anlägga en ny småbåtshamn. Ett antal närboende överklagade och anförde bl.a. att oacceptabla störningar skulle uppstå under såväl byggtiden

balken var att få till stånd en sammanhållen miljölagstiftning. All verksamhet som regleras i balken skall bedömas utifrån de miljörättsliga principerna och allmänna hänsynsreglerna. Att kretsen av sakägare har vidgats betyder emellertid inte att alla kan överklaga. En bedömning måste även göras av verksamhetens och störningarnas art och omfattning, områdets karaktär och användning m.m. Även avståndet till verksamheten har stor betydelse, m.a.o. störningarnas geografiska utbredning.

I ett ärende enligt lagen om byggande av järnväg har regeringsrätten (RÅ 2004 ref 108) slagit fast att det först vid fastställandet av en järnvägsplan säkert går att uttala sig om vilka som är saklegitimerade och därmed har möjlighet att klaga på beslutet. Anledningen till detta är att järnvägens exakta sträckning inte fastställs förrän i järnvägsplanen. Först därefter kan man avgöra vilka som är berörda på ett sådant sätt att de är att betrakta som sakägare.

8. Åtgärdsförslag

Utredningsdirektivet anger att utredningen ska analysera om nuvarande regelverk för tillståndsprövning av en nätkoncession för linje är ändamålsenligt vid strukturförändringar av det befintliga ledningsnätet. Om så inte är fallet, ska utredaren föreslå lämpliga åtgärder. Mot bakgrund av vad som framkommit i det föregående angående erfarenheter från tidigare projekt är det uppenbart att nuvarande lagstiftning behöver kompletteras. Den ordning som gäller i dag medför stor osäkerhet vad gäller såväl tidsramar som själva tillståndprocessen i sig. Enligt gällande regler ska tillstånd sökas för varje ledning för sig, vilket inte är ändamålsenligt för projekt av större natur. Regelverket gör att tillståndprocessen blir svåröverskådlig och komplicerad i större projektet. För att kunna genomföra samhällsnyttiga strukturförändringar i ledningsnätet på ett samhällsekonomiskt sätt bör därför tillåtighetsbeslut av mer övergripande slag kunna fattas.

som under driften, att fastigheternas värde skulle påverkas negativt, samt att vatten tillhörande en av fastigheterna skulle grumlas. Domstolen ansåg att omständigheterna var tillräckliga för att utgöra sådan skada eller olägenhet som medför att de närboende kunde anses vara sakägare. I det andra målet, som handlade om tillstånd att bygga vågbrytare, brygga m.m., anförde närboende att störningarna från den planerade verksamheten skulle innebära en markant ökning av belastningen på miljön i området och att anläggningen skulle förändra landskapsbilden påtagligt. Alla klagande, utom en som bodde 700 meter från anläggningen och inte i anslutning till viken, ansågs berörda av verksamheten på sätt som anges i 16 kap. 12 § miljöbalken.

En anpassning och komplettering av koncessionsreglerna bör syfta till att möjliggöra en mer övergripande bedömning av de sammanlagda effekterna av en viss strukturförändring och vilka stora fördelar som kan vinnas med förslaget. Prövningen anpassas då till och utgår ifrån att strukturförändringar i elnätet är av en sådan större, infrastrukturell karaktär att särskilt tungt vägande allmänna intressen måste vägas mot varandra. Som påpekas i motiven till miljöbalken avseende tillåtligkhetprövning enligt 17 kap. miljöbalken anses regeringen vara mest lämpad att kunna genomföra den allsidiga prövning som krävs, med allt vad det innebär av såväl miljöskyddshänsyn som arbetsmarknads- och regionalpolitiska synpunkter. Erfarenheter från prövningen av större väg- och järnvägsprojekt visar dock på stora svårigheter i det regelverk som i dag gäller vid prövningen enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg och 17 kap. miljöbalken. En bättre lösning vore därför att nya regler införs i ellagen som möjliggör en mer flexibel och anpassad modell för prövning av större kraftledningsprojekt.

Tillåtligkhetprövning som fokuserar på behov och motstående allmänna intressen

En övergripande tillåtligkhetprövning bör omfatta strukturförändringsprojektet i sin helhet; det är helhetsgreppet som är själva syftet med prövningen. Fokus för prövningen bör vara behovet av strukturförändringen, den tekniska utformningen, lokaliseringen och miljökonsekvenserna av de föreslagna anläggningarna.

Tillåtligkhetprövningen bör göras som ett led i den normala tillståndsprövningen. Detta innebär att en ansökan (innehållande en miljökonsekvensbeskrivning) om ett strukturförändringsprojekt bör skickas till Energimarknadsinspektionen. Där bör ansökan beredas och sedan överlämnas till regeringen med ett eget yttrande. Om ett projekt uppfyller kraven på att klassificeras som ett strukturförändringsprojekt bör utredningen i bedömningsunderlaget behandla de mer övergripande frågorna i projektet, samt utvärdera konsekvenser och vinster med strukturförändringen.

Villkorsprövning av projekt som tillåtighetsprövats

Efter att regeringen beslutat att ett visst strukturförändringsprojekt är tillåtligt, bör Energimarknadsinspektionen handlägga tillståndsfrågan i de enskilda delarna av projektet enligt sedvanliga koncessionsregler för linje. Prövningen hos Energimarknadsinspektionen bör då kunna begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen, såsom det närmare innehållet i koncessionen och vilka villkor som ska gälla för koncessionen. Regeringens beslut om tillåtlighet blir alltså bindande för Energimarknadsinspektionen på så sätt att myndigheten inte kan frångå beslutet eller pröva det igen. Till skillnad från dagens regler om överlämnande av ärenden till regeringen som avser ledningar med en spänning överstigande 145 kV där någon sakägare, kommun eller statlig myndighet motsätter sig bifall till ansökan, så borde villkorsprövningen alltid kunna göras av Energimarknadsinspektionen när ledningen tidigare tillåtighetsprövats av regeringen.

En särskild fråga som bör övervägas är om reglerna för laga kraft av koncessionsbeslut som fattas av Energimarknadsinspektionen bör anpassas till de regler som i dag gäller för regeringsbeslut enligt lagen om rättsprövning, dvs. att beslutet måste överklagas inom tre månader från dagen för beslutet. Den hantering som i dag sker med delgivning av Energimarknadsinspektionens beslut till samtliga sakägare medför ofta tolkningsproblem och svårigheter att förutse om och när ett koncessionsbeslut vinner laga kraft.

Samrådsrets och sakägarkrets

Den övergripande tillåtighetsprövningen och det samråd som skall föregå denna bör vara avpassad för att omfatta en bred krets av intressenter och allmänhet. Informationen bör utformas på ett sådant sätt att den görs tillgänglig genom annonser, kungörelser, utställningar och allmänna informationsmöten snarare än direktutskick. Rätten att klaga på beslutet (sakägare) genom rättsprövning i regeringsrätten följer lagen om rättsprövning och regeringsrättens praxis.

Vid en efterföljande villkorsprövning bör samrådsretsen kunna begränsas och samrådet vara mer inriktat på en direktkommunikation med de som berörs av ledningen på ett påtagligt och omedelbart sätt. För att åstadkomma en rimlig och tydlig avgränsning av

sakägarkretsen bör inte indirekt påverka på intilliggande nät ge sakägarlegitimation.

Lagtext

Den nya lagtexten bör föras in i 2 kap ellagen och bör innehålla en definition av ”strukturförändring” (omfattande projekt av strukturförändrande art innefattande flera ledningar som är beroende av varandra för sitt genomförande och innebär betydande förändringar i elnätet).

Utvärdering av förslag till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden

Rapport från NOBROCON AB

Innehåll

1	Sammanfattning	359
2	Förklaringar till vissa begrepp och definitioner	361
3	Bakgrund	363
4	Rapportens mål och omfattning	364
5	Inledning.....	366
	5.1 Tillförsel och leveranser av naturgas 2007.....	368
	5.2 Fördelning av naturgasleveranser 2007	368
6	Öppningen av den svenska naturgasmarknaden	369
	6.1 Från monopol till konkurrens	369
	6.2 Marknadsöppningens olika steg	370
	6.3 Monopol och konkurrens sida vid sida	371
7	Den svenska naturgasmarknaden i dagsläget	372
	7.1 Marknadsmodell	372
	7.2 Infrastruktur, kapacitet och tariffer	374
	7.3 Aktörroller och aktörer	378
	7.4 En sammanfattning av avtalsrelationerna.....	383
8	Koncession	383
	8.1 Allmänt om koncession.....	383
	8.2 Naturgaslagen	384
	8.3 Koncessionskrav i Sveriges närområde.....	389
9	Förslaget till utvidgat koncessionskrav	395
	9.1 Tidigare förslag 2003 och 2004	395
	9.2 Av speciellt intresse vid utformning av regelverk.....	397
	9.3 Regeringens bedömning 2005.....	412
10	Motiv och argument för tidigare förslag	412
	10.1 Behövet av ett tydligt mål – exempel på olika intressen	412
	10.2 Samhällsintresse	414
	10.3 Nätägarintressen	417
	10.4 Kundintressen	418
	10.5 Praktiska aspekter liksom lagens intention.....	420
	10.6 Relationen mellan naturliga monopol och konkurrens	423

11	Övergripande slutsatser	425
12	Referenser	428
12.1	Genomförda möten	429

1 Sammanfattning

Målet med denna rapport att utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. Beskrivningen av marknaden och dess funktion, ur såväl ett aktuellt som historiskt perspektiv, kräver användning av ett antal olika begrepp och förkortningar. En förklaring till vissa av dessa ges i *kapitel 2*.

Förslaget till utvidgat koncessionskrav utformades ursprungligen av Statens energimyndighet 2003, och kom med smärre ändringar att ingå i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande (2004:129). I *kapitel 3* ges en övergripande beskrivning av bakgrunden.

Förutsättningarna för att utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav kan i viss mån betraktas som speciella, eftersom det har gått förhållandevis lång tid sedan det ursprungliga förslaget utformades. Under tiden har naturgasmarknaden, liksom regleringen av denna, kommit att förändras. Hur detta har påverkat utformningen av denna rapport beskrivs i *kapitel 4* – mål och omfattning.

Kapitel 5 ger inledande och allmän information om den svenska naturgasmarknaden med uppgifter om tillförsel och leveranser, liksom naturgasleveransernas fördelning mellan olika typer av användare. *Kapitel 6* fokuserar på att beskriva den stegvisa process som ägde rum i syfte att öppna den svenska naturgasmarknaden för konkurrens. Frågeställningarna som låg till grund för förslaget till utvidgat koncessionskrav aktualiserades under just denna fas i naturgasmarknadens utveckling.

Kapitel 7 beskriver vad marknadsöppningen i praktiken kom att resultera i, dvs. den svenska naturgasmarknadens funktion i dagsläget. Kapitlet inleds med en beskrivning av den valda marknadsmodellen som tillsammans med infrastrukturen och aktörerna utgör själva marknaden. Även ägarförhållanden liksom tariffstrukturen på den svenska naturgasmarknaden berörs, eftersom detta bör betraktas som relevant i syfte att utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav i sitt sammanhang.

Kapitel 8 inleds med en introduktion till begreppet koncession, varefter en kort beskrivning ges till varför den nuvarande naturgaslagen i fråga om koncession, liksom undantag från koncession, ser ut som den gör. Lagens tillämpningsområde berörs, liksom vissa definitioner, varefter en beskrivning av nuvarande regler för koncession på den svenska naturgasmarknaden följer. Med den svenska

naturgaslagen som utgångspunkt, görs sedan jämförelser med motsvarande bestämmelser i Danmark och Finland.

Förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden beskrivs i *kapitel 9*. Kapitelet inleds med en sammanfattning av det ursprungliga förslaget från Statens energimyndighet 2003, följt av förslaget i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande 2004. Merparten av kapitelet ägnas åt att gå igenom och utvärdera frågor som anses vara av speciellt intresse vid utformningen av ett eventuellt nytt regelverk. Detta är frågor som t.ex. rör avgränsningen mellan olika typer av koncessioner, yttre gränser och giltighetstid. Kapitelet avslutas med en sammanfattning av regeringens bedömning av förslaget 2005.

Medan det nionde kapitelet fokuserar på att utvärdera förslaget i sig, omfattar *kapitel 10* en genomgång och utvärdering av tänkbara motiv för att överhuvudtaget införa ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. Centralt i utvärderingen av förslaget är att se till dess tänkbara nytta för den svenska naturgasmarknaden. I detta avseende betraktas förslaget ur olika perspektiv – samhällets, nätägarnas och slutförbrukarnas. Kapitelet omfattar även resonemang kring praktiska aspekter liksom lagens intention och avslutas med en utvärdering av relationen mellan naturliga monopol och konkurrens.

Rapportens kapitel 2–8 kan i praktiken betraktas som en introduktion till de resonemang som förs i samband med utvärderingen av förslaget till utvidgat koncessionskrav, liksom utvärderingen av motivet till de föreslagna reglerna. Även om slutsatser presenteras successivt i det nionde och tionde kapitelet, så presenteras rapportens övergripande slutsatser i *kapitel 11*.

Slutsatserna kan sammanfattas med att förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden inte längre bör betraktas som aktuellt. Detta beror i väsentlig utsträckning på att den svenska naturgasmarknaden, såväl som regleringen av denna, har genomgått så pass stora förändringar sedan det ursprungliga förslaget skrevs att det inte längre kan anses medföra någon nytta för, eller förbättring av, marknadens funktion.

Det kan dock finnas anledning att överväga om myndigheten bör ges tillfälle att i förväg pröva lämpligheten hos den aktör som avser att bedriva nätverksamhet i det svenska naturgassystemet. I dagsläget finns denna möjlighet endast genom naturgaslagens regler kring koncession för naturgasledning. I syfte att ge myndigheten möjlighet att pröva lämpligheten hos en nätägare i förväg,

bör emellertid en smärre komplettering av naturgaslagen vara att föredra framför att införa föreslagen områdeskoncession och reglerat monopol på nätverksamheten.

Nuvarande undantag från koncessionsplikt bör kunna anses motsvara naturgasmarknadens behov. En tydligare avgränsning mellan *transmission* och *distribution* skulle dock kunna bidra till en tydligare gräns för vilka ledningar som inte avses omfattas av det nuvarande koncessionskravet.

I samband med utformningen av denna rapport har möten genomförts med representanter för myndigheter, naturgasföretag och slutförbrukare. Genom dessa möten har information erhållits som gjort det möjligt att betrakta och utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav ur ett aktuellt perspektiv. I *kapitel 12* framgår vilka som har bidragit med synpunkter, liksom rapportens övriga referenser.

2 Förklaringar till vissa begrepp och definitioner

Förslaget till utvidgat koncessionskrav enligt El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande "El- och naturgasmarknaderna – Energimarknader i utveckling" (SOU 2004:129), överensstämmer väsentligen med det ursprungliga förslaget från Statens energimyndighet (Energimyndigheten). I vissa fall kan det dock bli vilseledande att endast allmänt hänvisa till förslaget som sådant. *Det ursprungliga förslaget* avser därför förslaget i Energimyndighetens rapport "Översyn av naturgaslagen – med en marknadsbeskrivning" (ER 3:2003). När hänvisning görs till *förslaget* eller *tidigare förslag* avses däremot det ursprungliga förslaget tillsammans med El- och gasmarknadsutredningens kompletteringar.

I det ursprungliga förslaget används begreppen *koncession för område* och *områdeskoncession* till synes synonymt med begreppet *koncession för distributionsledning*. Eftersom förslaget dock syftar till att införa en ny koncession för naturgasområde, inom vilket nya distributionsledningar kan byggas utan ytterligare koncessionskrav, används begreppet *koncession för område* i denna rapport. Genom att *koncession för område* meddelas, uppstår en *områdeskoncession*.

Nuvarande *koncession för naturgasledning* skulle genom införandet av ett utvidgat koncessionskrav enligt tidigare förslag ersättas

av *koncession för transmissionsledning*, som genom mät- och reglerstation avgränsas gentemot koncession för område.

Energimarknadsinspektionen har sedan utformningen av det ursprungliga förslaget kommit att bli en egen myndighet. Av naturliga skäl görs ett antal hänvisningar till Energimyndigheten i egenskap av avsändare av det ursprungliga förslaget. *Myndigheten* avser dock Energimarknadsinspektionen, t.ex. ifråga om nuvarande förhållanden eller framtida konsekvenser.

I beskrivningen av den svenska naturgasmarknaden används vissa begrepp enligt Svensk Gasmarknadshandbok. Vissa av begreppen, t.ex. de olika aktörsrollerna, förklaras i rapporten medan innebörden av andra begrepp, t.ex. *anslutnings- och överföringsavtal* förväntas framgå av sammanhanget.

I ett tidigare skede av naturgasmarknadens utveckling gjordes skillnad mellan *transport* av naturgas och *överföring* av naturgas. I dagsläget används endast *överföring* av naturgas, då all överföring av naturgas i konsekvens med åtskillnaden mellan nät- och handelsverksamhet avser överföring för annans räkning. I vissa sammanhang kan begreppet *transport* förekomma ändå, eftersom det används i andra sammanhang. Ett exempel är jämförelsen med det danska och finska regelverken. Innebörden är dock den samma.

Kapitel 8 innehåller för övrigt en separat genomgång av olika begrepp vilken anses vara nödvändig i syfte att göra jämförelsen med de danska och finska regelverken begriplig. Det faller sig dock mer naturligt att gå igenom de begreppen i sitt sammanhang och inte i detta kapitel.

Med gas avses naturgas om inget annat sägs. Begreppen *avreglering*, *marknadsöppning* och *liberalisering* används i denna rapport i en och samma betydelse, dvs. att öppna den svenska naturgasmarknaden för konkurrens i handelsverksamheten.

Det svenska naturgassystemet definieras enligt Svensk Gasmarknadshandbok som ett ledningssystem i Sverige från gränspunkt i Dragör inklusive rörledning, mät- och reglerstationer, linjeventilstationer, rensdonsstationer, lager (lagringsanläggningar), LNG-anläggningar (förgasningsanläggningar) och kompressorstationer.

Figur 2.1: Det svenska naturgassystemet 2007



Källa: Svensk Gasmarknadshandbok

3 Bakgrund

År 2003 genomförde Energimyndigheten en översyn av naturgaslag (2000:599) och presenterade sin rapport, "Översyn av naturgaslagen – med en marknadsbeskrivning" (ER 3:2003). I rapporten föreslås bland annat ytterligare reglering av nätverksamheten genom ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. I praktiken innebär förslaget att naturgasledningar, belägna efter mät- och reglerstation, skulle komma att omfattas av koncessionskrav genom nya regler för koncession för område.

Det ursprungliga förslaget lades efter smärre förändringar fram i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande "El- och naturgasmarknaderna – Energimarknader i utveckling" (SOU 2004:129). I regeringens proposition (2005/06:158) "Åtgärder för att stärka

kundernas ställning på energimarknaden, m.m.” konstaterades att frågan behövde utredas ytterligare.

Energinätsutredningen (M 2006:03) har fått i uppdrag att utreda frågan om utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden ytterligare. Av kommittédirektivet, ”Reglering av elnätstariffer m.m.”(2006:39), framgår att utredningen avseende naturgasmarknaden ska beakta vissa av de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden.

De slutsatser som ska beaktas är de som är relevanta för jämförelser mellan marknaderna mot bakgrund av tidigare förslag till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del.

Konsultföretaget Nobrocon AB har av Energinätsutredningen fått i uppdrag att utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav. I uppdraget har ingått att identifiera tänkbara för- och nackdelar med en övergång till koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter mät- och reglerstation, liksom att utvärdera behovet av fortsatt undantag. En viktig del i detta uppdrag har varit att inhämta synpunkter från myndigheter, naturgasföretag och slutförbrukare på den svenska naturgasmarknaden.

Nobrocon har vid utformningen av denna rapport inte haft tillgång till Energinätsutredningens pågående analys av uppdelningen mellan de olika typerna av koncessioner på elmarknaden. De slutsatser som dras i denna rapport är således oberoende av Energinätsutredningens egna.

4 Rapportens mål och omfattning

Målet med denna rapport är att utvärdera förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden ur ett aktuellt perspektiv, i syfte att möjliggöra ett beslut grundat på aktuella förutsättningar.

I detta avseende är det viktigt att betrakta förslaget till ett utvidgat koncessionskrav i sitt sammanhang. Det kan annars finnas risk att resonemanget blir allt för teoretiskt, utan egentlig praktisk betydelse ur marknadens perspektiv. Vid utvärderingen har hänsyn därför tagits till vissa speciella förhållanden, vilka har kommit att

påverka rapportens omfattning. Exempel på dessa speciella förhållanden är:

- Det ursprungliga förslaget till ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden skrevs 2003. Naturgasmarknaden, liksom regleringen av denna, har sedan dess genomgått förändringar som troligen skulle ha påverkat förslagets utformning om det hade skrivits i dag.
- Förslaget till ett utvidgat koncessionskrav kan i viss mån få olika innebörd beroende på vad man tror om den svenska naturgasmarknadens framtid. Om det finns anledning att tro att det svenska naturgassystemet kommer att expandera till helt nya geografiska områden, kan förslaget betraktas ur ett annat perspektiv än om man tror att naturgassystemet även om t.ex. 5–10 år kommer att se ut ungefär som det gör i dag.
- Den svenska naturgasmarknaden är med avseende på t.ex. sin geografiska utbredning, ägarförhållanden, antal kunder liksom antalet gasleverantörer att betrakta som speciell jämfört med andra nationella naturgasmarknader inom Europa. Slutförbrukarnas eventuella nytta av ett utvidgat koncessionskrav bör betraktas som viktig i sammanhanget.
- Förslaget till utvidgat koncessionskrav omfattar distributionsnät i det svenska naturgassystemet. Förekomsten av lokala distributionsnät med huvudsakligt syfte att förse slutförbrukare med annan typ av gas än naturgas bör dock beaktas, dvs. huruvida det utvidgade koncessionskravet kan, eller bör, komma att tillämpas även på lokala distributionsnät.

Rapporten berör vissa tidigare liksom nuvarande förhållanden på den svenska naturgasmarknaden. Dessa bör betraktas som relevanta i syfte att se motiven till det ursprungliga förslaget, liksom för att göra det möjligt att värdera nyttan av de föreslagna reglernas eventuella införande. Rapporten omfattar därför övergripande beskrivningar av marknadsöppningens genomförande, liksom dagens förutsättningar vad gäller marknadsmodell, aktörsroller, aktörer, infrastruktur, ägarförhållanden och tariffstruktur.

5 Inledning

I en jämförelse med den svenska elmarknaden är den svenska naturgasmarknaden att betrakta som ung och relativt outvecklad – om än inte till sin funktion, så till sin geografiska utbredning liksom till antal slutförbrukare, nätägare och leverantörer. Vid en jämförelse med flertalet andra europeiska länder blir resultatet det samma. Den svenska naturgasmarknaden är liten. Gasmarknadsdirektivet ger t.ex. möjlighet till undantag från åtskillnad mellan olika typer av verksamhet för små vertikalt integrerade naturgasföretag med färre än 100 000 kunder, dvs. nära dubbelt så många som finns på den svenska naturgasmarknaden totalt.

Naturgasen introducerades den 14 juni 1985 genom en anslutning av det då nybyggda svenska naturgassystemet till det danska. Tillförseln av naturgas sker fortfarande uteslutande från Danmark genom transmissionsledningen från Dragör i Danmark till Klagshamn utanför Malmö. Naturgasen har sitt huvudsakliga fysiska ursprung i de danska naturgasfälten i Nordsjön, även om själva handeln med gas omfattar andra länder än Danmark. Produktionen i de danska naturgasfälten bedöms för närvarande befinna sig på sin topp för att successivt minska i framtiden. 2007 producerades cirka 8,7 miljarder Nm³ naturgas i de danska fälten och med nuvarande utvinningstakt väntas de danska naturgasreserverna räcka i cirka 20 år.

Utbyggnaden av naturgassystemet har skett successivt sedan introduktionen 1985 och i dag omfattar naturgasnätet ett 30-tal kommuner i södra och sydvästra Sverige. Antalet slutförbrukare anslutna till det svenska naturgassystemet uppskattas till cirka 55 000. Siffran har varit oförändrad under ett antal år och bör betraktas som osäker. Slutförbrukarna har genom den fullständiga marknadsöppningen i juli 2007 möjlighet att välja gasleverantör. I dagsläget finns det sammanlagt sex kända gasleverantörer verkamma på den svenska naturgasmarknaden.

Slutförbrukarna utgörs av allt från enskilda hushåll till tunga industrier som använder naturgasen såväl som bränsle, som råvara i sina processer. Karaktäristiskt för den svenska naturgasmarknaden är att en liten andel av slutförbrukarna står för en stor andel av den samlade förbrukningen.

År 2007 uppgick tillförseln av naturgas till Sverige till cirka 974 miljoner normal kubikmeter (Nm³). Omräknat till energi motsvarar detta knappt 10,7 TWh (undre värmevärde), och med smärre varia-

tioner är det i denna storleksordning som tillförelsen har legat under 2000-talet. Detta kan jämföras med Sveriges totala slutliga energianvändning som 2006 uppgick till 403 TWh. Naturgasanvändningen uppgår således till drygt två procent av Sveriges slutliga energianvändning.

I de kommuner i vilka naturgassystemet är utbyggt står emellertid naturgasanvändningen för upp emot 20 procent av den slutliga energiförbrukningen, vilket är jämförbart med naturgasförbrukningen i EU-länderna och världen som helhet.

Naturgas är ett förhållandevis rent bränsle som har vissa klimatfördelar jämfört med andra fossila bränslen. Ur en slutförbrukares perspektiv kan naturgasen ha fördelar jämfört med andra bränslen just på grund av sin renhet, men också av praktiska skäl då naturgasen är ett lätthanterligt bränsle.

Naturgas lämpar sig väl för värme- och kraftvärmeproduktion, som drivmedel och som råvara inom processindustrin. Naturgasen är kolfattigt i förhållande till sitt innehåll av väte, vilket gör den lämplig som råvara i syntesgasprocesser.

Som bränsle är naturgasen emellertid relativt lätt att ersätta. Även om handeln med gas är utsatt för konkurrens sedan öppningen av den svenska naturgasmarknaden, möter en gasleverantör många gånger konkurrens från annat håll än från andra gasleverantörer. Som bränsle utsätts naturgasen för konkurrens från värmepumpar, fjärrvärme, biobränslen och i viss mån även från andra fossila bränslen. Det finns exempelvis industriella processer där användning av olja kan ha fördelar framför användning av naturgas, även om oljan i sig är utbytbar.

När det gäller naturgasens konkurrenskraft i förhållande till andra energislag beror den bland annat på naturgaspriset, aktuella överföringstariffer, skatter och ekonomiska styrmedel i syfte att minska användningen av fossila bränslen. Denna typ av konkurrens bör i sammanhanget beaktas, eftersom den är av en annan dignitet för marknaden i sin helhet än t.ex. tänkbar konkurrens mellan olika nätägare. Den tänkbara konkurrensen i nätverksamheten är en av orsakerna till att frågan om utvidgat koncessionskrav en gång väcktes.

5.1 Tillförsel och leveranser av naturgas 2007

Figur 5.1 Tillförsel och leveranser av naturgas år 2007.

Tillförsel och leveranser av naturgas år 2007	1000-tals Nm ³ (1)	TWh (2)
Import	954000	10,46
Egen förbrukning	6000	0,07
Statistisk differens	-26000	-0,29
Summa leveranser, därav	974000	10,68
Utvinnning av mineral och tillverkningsindustri		
-Livsmedels-, dryckesvaru och tobaksindustri	97000	1,06
-Kemisk, petroleum-, gummivaru, plast och plastvaruindustri	224000	2,46
-Övrig industri inkl. ej branschfördelad industri	145000	1,59
El- och värmeverk (3)	322000	3,53
Övriga näringar	158000	1,73
Bostäder	28000	0,31

Källa: EN 31 SM 0801, Statens energimyndighet (STEM) och Statistiska Centralbyrån (SCB).

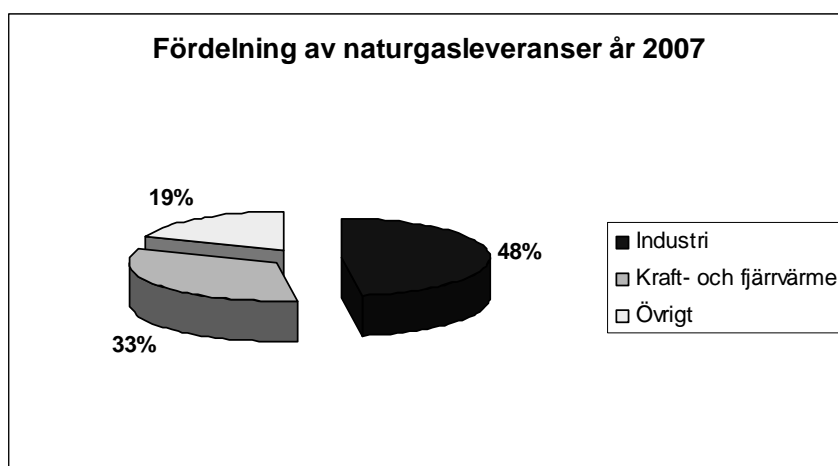
1. Volym i 1000-tals kubikmeter vid 1,01325 mbar och 0° C.

2. Enligt omräkning med slutligt undre värmevärde för juli 2007, 10,966 kWh/Nm³. (Källa: www.svk.se)

3. Inkl. förbrukning för industriell mottrycksproduktion.

5.2 Fördelning av naturgasleveranser 2007

Figur 5.2 Fördelning av naturgasleveranser år 2007.



Källa: Svenska Gasföreningen

6 Öppningen av den svenska naturgasmarknaden

6.1 Från monopol till konkurrens

I samband med att Sverige blev medlem i EU 1995, kom den svenska naturgasmarknaden att omfattas av arbetet med att skapa den inre marknaden för el och gas. För den svenska naturgasmarknadens del var detta att betrakta som ett viktigt steg i den fortsatta utvecklingen. Från att ha varit en monopolmarknad som fört en relativt anonym tillvaro ur ett nationellt perspektiv, kom den svenska naturgasmarknaden att belysas ur nya perspektiv i samband med anpassningen av det svenska regelverket enligt gasmarknadsdirektivets krav.

Gasmarknadsdirektivet (98/30/EG) kom att lägga grunden för arbetet med att öppna de nationella naturgasmarknaderna inom EU för konkurrens. För svensk del resulterade gasmarknadsdirektivet i en ny naturgaslag (2000:599). Naturgaslagen trädde i kraft den 1 augusti år 2000. Den 10 augusti samma år genomfördes det första steget i den process som syftade till att öppna den svenska naturgasmarknaden för konkurrens.

Övergången från monopol till handel med gas i konkurrens skedde i flera steg. Detta var nödvändigt mot bakgrund av att vissa av de grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda för att den öppna marknaden ska kunna fungera, fortfarande saknades vid naturgaslagens ikraftträdande år 2000. Frågor rörande t.ex. hantering av systemansvar och balansansvar liksom val av marknadsmodell kom att lösas i ett senare skede inför den fullständiga marknadsöppningen.

Samtidigt var naturgasbranschens eget arbete med att utforma gemensamma krav på t.ex. erforderligt IT-stöd för rapportering, avräkning och leverantörsbyten, avhängigt av att förutsättningarna för det kommande regelverket var kända. Eftersom detta inte var fallet, erbjöd den stegvisa marknadsöppningen möjlighet för myndigheter och naturgasföretag att lösa de nödvändiga frågorna efter hand, genom en mer eller mindre iterativ process som kom att pågå under flera år.

6.2 Marknadsöppningens olika steg

Genom det första marknadsöppningssteget fick slutförbrukare med en förbrukning överstigande 25 miljoner Nm³ per år och på minst ett förbrukningsställe möjlighet att välja gasleverantör fr.o.m. den 10 augusti 2000.

Detta marknadsöppningssteg omfattade även slutförbrukare med naturgaseldad kraftproduktion oavsett förbrukning, liksom naturgasföretagen själva. De aktörer som på detta vis omfattades av den partiella marknadsöppningen kallades för "berättigade kunder". Gränsen för att definieras som berättigad kund sänktes genom det andra marknadsöppningssteget till 15 miljoner Nm³ per år den 1 augusti 2003.

Knappt två år senare kom begreppet "berättigad kund" i praktiken att förlora sin betydelse, i och med att samtliga "icke hushållskunder" anslutna till det svenska naturgassystemet gavs möjlighet att välja gasleverantör genom det tredje marknadsöppningssteget den 1 juli 2005. Avgränsningen mellan "hushållskund" och "icke hushållskund" löstes praktiskt genom en definition av begreppet "näringsidkare". Det tredje marknadsöppningssteget var en följd av att gasmarknadsdirektivet (2003/55/EG) hade införts i svensk rätt och den nya naturgaslagen (2005:403) trädde ikraft.

Eftersom lagstiftaren inte hade någon möjlighet att förbjuda hushållskunder att välja gasleverantör, infördes i stället en övergångsbestämmelse som hindrade gasleverantörer att överta gasleveranser till hushållskunder före den 1 juli 2007. Vid detta datum genomfördes det fjärde och sista steget i öppningen av den svenska naturgasmarknaden. Fr.o.m. den 1 juli 2007 har samtliga kunder anslutna det svenska naturgassystemet möjlighet att välja gasleverantör.

Arbetet med att skapa en väl fungerande inre marknad för el och gas inom EU fortskrider dock med oförminskad kraft. Genom det s.k. tredje inre marknadspaketet diskuteras ytterligare förändringar av det nuvarande gasmarknadsdirektivet i syfte att utveckla den inre marknaden ytterligare. Även om den svenska marknadsöppningen är avslutad sedan ett drygt år tillbaks, kan ytterligare reglering således vara att vänta i form av ännu ett gasmarknadsdirektiv.

6.3 Monopol och konkurrens sida vid sida

Under den närmre sju år långa övergångsperioden från monopol till konkurrens präglades naturgasmarknaden av ett visst mått av osäkerhet. Osäkerheten delades sannolikt av såväl naturgasföretag och slutförbrukare som av myndigheterna, och anledningarna var flera.

Bland annat omarbetades det ursprungliga gasmarknadsdirektivet, parallellt med att marknadsöppningen genomfördes, vilket gjorde att förutsättningarna för det kommande regelverket av naturliga skäl var något diffusa. Det reviderade gasmarknadsdirektivet (2003/55/EG) resulterade som nämnts ovan i den reviderade naturgaslagen (2005:403) vilken trädde ikraft den 1 juli 2005.

Ett annat skäl till osäkerheten på marknaden var kopplad till marknadsöppningen i sig. I praktiken innebar den stegvisa övergången från monopol till konkurrens att bägge formerna för gashandel existerade samtidigt. Vissa slutförbrukare hade möjlighet att välja gasleverantör redan fr.o.m. den 10 augusti 2000, medan det stora flertalet slutförbrukare under flera år saknade denna möjlighet.

Eftersom det stora flertalet kunder under övergångsperioden var hänvisade att köpa gas av det naturgasföretag till vilken kunden var ansluten, uppstod t.ex. frågan om det fanns risk för att naturgasföretagen hade incitament att bygga nya naturgasledningar till redan anslutna kunder, i syfte att på detta sätt indirekt kunna konkurrera i handeln med gas. Nätverksamheten, som normalt betraktas som ett naturligt monopol, kom således att betraktas ur nya perspektiv. Det naturliga monopolet kom att ifrågasättas, vilket var en av anledningarna till att frågan om ett utvidgat koncessionskrav kom att aktualiseras.

Öppningen av den svenska naturgasmarknaden är ett exempel på att det allmänt använda uttrycket *avreglering*, i meningen ökad konkurrens, i grund och botten handlar om en noggrann och väl avvägd *reglering* av nätverksamheten i syfte att möjliggöra en fungerande konkurrens i handelsverksamheten.

En väsentlig del av den osäkerhet och de farhågor som fanns under marknadsöppningens inledande skede bör emellertid inte anses finnas kvar i dag. En bidragande orsak till detta är den successiva utveckling av regelverket som skett sedan marknadsöppningen inleddes. En annan viktig orsak är att själva marknadsöppningen nu är genomförd.

7 Den svenska naturgasmarknaden i dagsläget

7.1 Marknadsmodell

I samband med förarbetena till naturgaslag (2000:599) fanns olika typer av frågor att ta ställning till. Vissa av frågorna var kopplade till arbetet med att lyfta ut naturgasen ur rörledningslagen, medan andra frågor var direkt kopplade till arbetet med att införa gasmarknadsdirektivet i den svenska lagstiftningen.

Ett praktiskt problem med det första gasmarknadsdirektivet (98/30/EG), var att det gav medlemsstaterna frihet att själva fatta beslut i vissa relativt grundläggande frågor, dvs. frågor med avgörande betydelse för liberaliseringen av de nationella gasmarknaderna, och därigenom indirekt själva skapandet av den inre marknaden.

I samband med Värme- och gasmarknadsutredningens arbete med "Handel med gas i konkurrens" (SOU 1999:115), kom därför frågor att diskuteras som rörde såväl tidigare svenska förutsättningar, t.ex. koncessionsvillkor och verksamheten inom kommunala energibolag, som lämplig marknadsöppningstakt, definitionen av berättigade kunder, förhandlat eller reglerat tredjepartstillträde till naturgasnätet, krav på åtskild redovisning, utformning av systemansvar m.m.

Vissa av frågorna kom att lösas redan i naturgaslag (2000:599). Andra frågor skulle komma att lösa sig mer eller mindre av sig själv, då kommissionen insåg att det ursprungliga gasmarknadsdirektivet var tvunget att förtydligas om det skulle vara möjligt att nå målet med den inre marknaden. Valet av marknadsmodell var dock en fråga som kom att diskuteras och ifrågasättas inom den svenska naturgasbranschen under hela avregleringsarbetet.

7.1.1 Valet mellan Elmodellen och Shippermodellen

Inför avregleringen av den svenska naturgasmarknaden diskuterades två olika grundläggande modeller för den nya marknaden – dessa har i allmänt tal kommit att benämnas *Elmodellen* och *Shippermodellen*.

Den grundläggande skillnaden mellan modellerna är att bokning av överföringskapacitet i transmissionsnätet enligt Shippermodellen, sker inom ramen för den konkurrensutsatta handelsverksamheten. Avtal tecknas mellan ägaren av transmissionsledningen och transportkunder. Dessa kallas i vissa sammanhang

för shippers, dvs. aktörer som tar emot beställningar från kunder, som t.ex. gashandelsföretag och slutförbrukare, och bokar nödvändig överföringskapacitet genom transmissionssystemet.

Shippermodellen är vanligt förekommande på de nationella gasmarknaderna inom EU och tillämpas t.ex. i Danmark. Shippermodellen kan underlätta transitering av gas, dvs. när gas behöver överföras utan att det sker någon förbrukning av gasen i det system genom vilket gasen överförs.

Ett skäl till att tillämpa Shippermodellen i Sverige skulle kunna vara att det svenska naturgassystemet, genom sin enda tillförselväg via Danmark, borde fungera enligt samma modell som det danska. Olika marknadsmodeller skulle helt enkelt kunna visa sig vara opraktiskt, vilket det till viss del också har visat sig vara.

Elmodellen syftar i grunden till att underlätta slutförbrukarnas byten av gasleverantör och är den modell som valdes för den svenska naturgasmarknaden. Modellen bygger i grunden på att all kapacitetsbokning i hela det svenska naturgassystemet tillgodoses genom nätägarnas försorg. Eftersom gashandelsföretagen överhuvudtaget inte är inblandade i själva överföringen av gas, kan slutförbrukarna byta gasleverantör utan att detta på något sätt påverkar villkoren och kostnaden för överföringen.

Elmodellen betraktades vid valet av marknadsmodell som redig och enkel. Det faktum att den ansågs göra det lättare för slutförbrukarna att byta gasleverantör, var en av orsakerna till att den valdes. En annan var att det vid tiden för marknadsöppningen inte var möjligt att transitera gas genom Sverige då det endast fanns en tillförselledning, vilket fortfarande är fallet.

7.1.2 Anslutnings- och överföringsavtal

Slutförbrukaren tecknar ett anslutnings- och överföringsavtal med den nätägare till vilken slutförbrukaren är ansluten. Nätägaren tecknar i sin tur ett nät/nät-avtal med överliggande nätägare. Avtalet kan betraktas som den underliggande nätägarens anslutnings- och överföringsavtal med överliggande nätägare.

Genom avtalet bokar den underliggande nätägaren erforderlig kapacitet för alla sina kunder, genom den överliggande nätägarens nät. Kedjan av nät/nät-avtal mellan under- och överliggande nätägare löper ända till dess att överföringen från gränspunkten i Dragör till slutförbrukaren är täckt.

Genom kedjan av nät/nät-avtal betalar slutförbrukaren endast en överföringstariff, till den nätägare vilken slutförbrukaren är ansluten till. Tariffen innehåller härigenom även nätägarens kostnad för överföring i överliggande nätägares nät. Anslutnings- och överföringsavtalet med nätägaren påverkas inte av att slutförbrukaren väljer att byta gasleverantör.

7.1.3 Gasleveransavtal

När slutförbrukaren har tecknat ett anslutnings- och överföringsavtal med en nätägare, kan han eller hon teckna ett gasleveransavtal med någon av gasleverantörerna på marknaden. Avtalet omfattar villkor för gasleverans. Gasleverantören kan i sin tur ha ett eller flera avtal med gashandelsföretag inom eller utom Sverige, och måste dessutom ha tecknat avtal med en balansansvarig aktör, om man inte innehar den rollen själv. Detta beskrivs i kapitel 7.3, "Aktörsroller och aktörer".

7.2 Infrastruktur, kapacitet och tariffer

7.2.1 Uppbyggnad

Naturgasmarknaden uppvisar i många avseenden likheter med elmarknaden. Detta förklaras till viss del av att den svenska elmarknaden användes som utgångspunkt vid skapandet av marknadsmodellen för den svenska naturgasmarknaden. Det finns dock väsentliga skillnader mellan de bägge marknaderna, och infrastrukturen är en av dessa.

I förhållande till det mer eller mindre rikstäckande svenska elnätet, kan infrastrukturen för naturgas i Sverige betraktas som marginell. Genom ett riksdagsbeslut från 1988 ska all utbyggnad av det svenska naturgasnätet ske på kommersiell grund. Den svenska staten vare sig äger eller finansierar någon del av det svenska naturgasnätet. Investeringar i ny infrastruktur, liksom erforderligt underhåll av den befintliga, görs av de kommunala och privata nätägare som bedriver verksamheten. Denna finansieras genom nätägarnas tariffer för överföring av gas.

Det svenska naturgassystemet definieras enligt Svensk Gasmarknadshandbok som ett ledningssystem i Sverige från gränspunkt i Dragör inklusive rörledning, mät- och reglerstationer,

linjeventilstationer, rensdonsstationer, lager (lagringsanläggningar), LNG-anläggningar (förgasningsanläggningar) och kompressorstationer. Det finns endast ett naturgaslager anslutet till naturgassystemet och detta är beläget i berget Skallen utanför Halmstad.

Några förgasningsanläggningar finns i dagsläget inte anslutna till det svenska naturgassystemet. Kompressorer används i viss mån i syfte att höja trycket till vissa slutförbrukare och kan även vara nödvändiga för att t.ex. höja trycket på den gas som produceras i en produktionsanläggning för biogas innan den förs ut på naturgasnätet. Det finns dock inte några kompressorstationer anslutna till det svenska naturgassystemet i syfte att öka kapaciteten i stamledningen.

Naturgasnätet delas in i transmissionsnät respektive distributionsnät. Ett transmissionsnät utgörs av en naturgasledning eller system av naturgasledningar för högtrycksöverföring av naturgas, från inmatningspunkt till mät- och reglerstation. Transmissionsnätet omfattar dels stamledningen från gränspunkten i Dragör, som via anslutningen i Klagshamn fortsätter till Trelleborg i söder och Stenungsund i norr. Dessutom omfattar transmissionsnätet ett antal grenledningar anslutna till stamledningen, för överföring av gas vid samma tryck som i stamledningen. Transmissionsnätet bestående av stam- och grenledningar kallas i olika sammanhang även för högtrycksnätet. Trycket i transmissionsnätet varierar normalt mellan 50 och 65 bar.

Transmissionsnätets sammanlagda längd uppgår till drygt 600 km. Stamledningen från Dragör till Stenungsund är cirka 390 km lång och ägs av Swedegas. Merparten av grenledningarna, vars sammanlagda längd uppgår till cirka 230 km, ägs av EON Gas Sverige.

Transmissionsnätet är sammankopplat med det underliggande naturgasnätet genom ett antal mät- och reglerstationer (MR-stationer). Det finns knappt 40 mät- och reglerstationer och ett hundratal reglerstationer i det svenska naturgassystemet. En naturgasledning eller ett nät av naturgasledningar som löper från MR-station till gasanvändare kallas för ett distributionsnät. Trycket i ett distributionsnät uppgår normalt till maximalt 4 bar. Det finns dock exempel på distributionsnät med olika trycknivåer inom ett och samma nät. Orsaken kan vara att vissa kunder har behov av ett högre tryck än andra. Trycket kan då reduceras, eller regleras, i ett eller flera steg genom reglerstationer belägna efter MR-stationen.

Distributionsnätens sammanlagda längd uppgår till drygt 2 500 km. Flertalet av gasanvändarna anslutna till det svenska naturgassystemet får sin gas överförd genom något av distributionsnäten. Det finns dock exempel på slutförbrukare som är anslutna direkt till transmissionsnätet.

7.2.2 Kapacitet

Den svenska stamledningen har en årlig kapacitet på cirka 22 TWh. Kapacitetsutnyttjandet är i viss mån beroende av var i naturgassystemet uttagen äger rum. Tillförseln av naturgas sker i dagsläget endast genom gränspunkten i den södra delen av naturgassystemet. Uttag i den norra delen av systemet orsakar därför större tryckfall än uttag i den södra delen. Information om tillgänglig kapacitet liksom villkor för bokning av kapacitet i stamledningen publiceras löpande av Swedegas.

Historiskt sett har kapaciteten i stamledningen inte varit något problem, möjligen bortsett från de problem som generellt är knutna till överkapacitet. För de slutförbrukare som redan är anslutna till naturgasnätet är det viktigt att kostnaderna kan delas av så många som möjligt. Utbyggnaden av naturgasnätet till Småland och Stenungsund liksom driftsättningen av Rya kraftvärmeverk i Göteborg och kommande driftsättning av Öresundsverket i Malmö bidrar till ett mer effektivt utnyttjande av kapaciteten i stamledningen, vilket är till fördel för kundkollektivet i sin helhet.

7.2.3 Överföringstariffer

Den tariffmodell som tillämpas på den svenska naturgasmarknaden kan beskrivas som en punkttariff. Med detta menas att den som ansluts till naturgasnätet får tillträde för överföring av gas genom hela naturgasnätet, oavsett var anslutningspunkten är belägen.

Punkttariffen är i sig inte avståndsberoende. Detta innebär att slutförbrukare som endast utnyttjar en liten del av det svenska naturgassystemet, bär en del av kostnaderna för de kunder som utnyttjar nätet i större omfattning. Härigenom kan man göra det möjligt att ansluta nya, perifera kunder, som med avståndsberoende tariffer möjligen inte hade varit lika intresserade. Punkttariffen som

sådan kan alltså bidra till ett effektivt utnyttjande av naturgas-systemet i sin helhet.

Trots att grundtanken med tariffmodellen på den svenska naturgasmarknaden är god, uppvisar emellertid de svenska tarifferna vissa problem. Dessa är i viss mån kopplade till ägarstrukturen. Genom att det t.ex. finns två ägare av transmissionsnätet med separata överföringstariffer, kan vissa slutförbrukare anslutna till underliggande distributionsnät komma att betala sammanlagt tre olika tariffer. Fenomenet brukar kallas *pancaking* vilket är ett ord avsett att beskriva hur olika nätägares tariffer staplas, eller travas, på varandra.

Bortsett från tänkbara kostnadsbesparingar som möjligen skulle kunna erhållas genom ett färre antal nätägare, bör inte antalet tariffer har någon direkt inverkan på den sammanlagda överföringstariffens storlek – under förutsättning att respektive överföringstariff är skälig. Problemet är att pancaking till viss del är en rättvisefråga som kan bidra till snedvriden konkurrens.

Den slutförbrukare som för sin överföring av gas t.ex. betalar för tre nätägares överföringstariffer, bidrar till att dela kostnaderna med de slutförbrukare som är anslutna till överliggande nät. En slutförbrukare som å andra sidan är ansluten direkt till transmissionsnätet, bidrar däremot inte till att dela kostnaderna med de slutförbrukare som är anslutna till underliggande nät.

Pancaking kan betraktas som ett tecken på att det finns en inbyggd ineffektivitet i marknadens funktion. Antalet mellanled gör att det för enskilda slutförbrukare kan vara av väsentlig betydelse var anslutningspunkten är belägen – trots den grundläggande principen om en icke avståndsberoende punkttariff.

Detta kan skapa incitament till att bygga parallella ledningar, i syfte att kringgå en eller flera överliggande nätägares tariffer. Det kan också bidra till att vissa slutförbrukare väljer att minska sin naturgasförbrukning eller helt enkelt väljer ett annat bränsle, vilket inte är till fördel för kundkollektivet i sin helhet.

7.3 Aktörsroller och aktörer

7.3.1 Gasproducenten

En gasproducent producerar gas för överföring i det svenska naturgasnätet. Produktionen äger rum i en produktionsanläggning som kan vara belägen inom eller utom Sverige. I Sverige finns endast produktionsanläggningar för biogas. För att den biogas som produceras ska kunna matas in på naturgasnätet, måste den först uppgraderas till samma kvalitet som naturgas.

I dagsläget finns det sex produktionsanläggningar som matar in biogas på det svenska naturgasnätet. Anläggningarna är belägna i Bjuv, Göteborg, Helsingborg (2 st.), Laholm och Malmö. Ytterligare en anläggning väntas under oktober 2008 tas i drift i Falkenberg.

Biogas produceras även för distribution i lokala distributionsnät som inte är anslutna till det svenska naturgassystemet. Dessa distributionsnät omfattas inte av naturgaslagens tillämpningsområde. I samband med utvärderingen av förslaget till utvidgat koncessionskrav, har emellertid frågan väckts om huruvida dessa nät skulle kunna komma att påverkas av nya regler för distributionsnät anslutna till det svenska naturgassystemet. Frågan behandlas i kapitel 9.2.4.

7.3.2 Nätägaren

Nätägare har kommit att bli ett inarbetat begrepp på den svenska naturgasmarknaden. Med nätägare avses enligt Svensk Gasmarknadshandbok en ägare av såväl koncessionspliktigt som ej koncessionspliktigt nät för överföring av gas i det svenska naturgassystemet. Begreppet *nätägare* är att betrakta som synonymt med begreppet *ledningsinnehavare*.

Nätägaren ansvarar för att naturgasen överförs till gasanvändarna. Nätägaren är en central aktör på naturgasmarknaden, då denne har all originalinformation om gasleveranserna inom sitt nät. Genom naturgaslagen, förordningar och föreskrifter regleras även nätägarens ansvar och åtaganden t.ex. vad gäller anslutning, underhåll och utbyggnad av nätet liksom rapportering av mätvärden.

Det är nätägaren som rapporterar uppmätta energimängder i inmatnings- och uttagspunkter och förser gasleverantörer, balansansvariga och den systemansvarige med de uppgifter som krävs för

fakturering, planering, reglering och balansavräkning. Nätägaren ansvarar också för att anvisa gasleverantör i det fall den ordinarie gasleverantören i en eller flera uttagspunkter av någon anledning inte längre kan leverera gas.

Man skiljer mellan transmissionsnätägare och distributionsnätägare. Det finns två ägare till det svenska transmissionsnätet. Swedegas äger stamledningen mellan inmatningspunkten till det svenska naturgassystemet i Dragör upp till Stenungsund. EON Gas Sverige äger de grenledningar som utgår från stamledningen och ingår i transmissionsnätet. EON Gas Sverige är även ägare till distributionsnät.

Distributionsnätägarna i det svenska naturgassystemet utgörs av företagen nedan. Inom parentes anges respektive nätägares sammanlagda längd distributionsnät. Uppgifterna ska betraktas som ungefärliga.

- EON Gas Sverige (1800 km, varav 25 km stadsgasnät)
- Göteborg Energi (235 km)
- Lunds Energikoncernen (172 km)
- Varberg Energi (70 km)
- Öresundskraft (270 km)

Ängelholms Energi var tidigare en av distributionsnätägarna i det svenska naturgassystemet. Ängelholms distributionsnät har emellertid övertagits av Öresundskraft. Merparten av de distributionsnät som under en period kom att ägas av DONG Energy i samband med att företaget blev en aktör på den svenska slutkundsmarknaden har sålts till Göteborg Energi. DONG Energy äger dock fortfarande en distributionsledning av mindre omfattning.

7.3.3 Lagerägaren

Lagerägaren är ägare av en anläggning som lagrar naturgas åt marknadens aktörer. I allmänt tal kallas denna anläggning för *naturgaslager*. I lagtexten används emellertid begreppet *lagringsanläggning*. Lagerägarens verksamhet finansieras genom offentliggjorda tariffer och reglerat tillträde till lagret, på samma sätt som nätägaren finansierar sin nätverksamhet. Ett naturgaslager fungerar både som inmatnings- och uttagspunkt. Detta bidrar till att upprätthålla balansen och ett effektivt utnyttjande av naturgassystemet.

En eller flera balansansvariga ansvarar för eventuella obalanser i samband med utnyttjande av lagret.

I Sverige finns endast ett naturgaslager anslutet till naturgas-systemet. Lagret ägs av EON Gas Sverige och är beläget i berget Skallen utanför Halmstad.

7.3.4 Gasanvändaren

En gasanvändare är en förbrukare av naturgas och kan vara allt från en tung industri till en hushållskund som använder naturgas för uppvärmning av sin villa. En gasanvändare är alltid kund hos såväl en gasleverantör som hos en nätägare. En förutsättning för att kunna teckna ett avtal om leverans av gas med en gasleverantör är att det finns ett anslutnings- och överföringsavtal med en nätägare. Ur gasleverantörens perspektiv är gasanvändaren att betrakta som en gaskund. I sin relation till nätägaren genom anslutnings- och överföringsavtalet, benämns kunden ofta nätkund.

Om kunden uteslutande använder naturgasen för egen förbrukning är han att betrakta som en slutkund eller slutförbrukare.

7.3.5 Gashandelsföretaget

Gashandelsföretaget köper in naturgas från en gasproducent eller från andra gashandelsföretag inom eller utom Sverige och säljer den vidare till gasanvändaren i konkurrens med övriga gasleverantörer på marknaden. Ett gashandelsföretag kan ha flera olika roller samtidigt:

1. Gasleverantör – som säljer naturgas till slutförbrukare.
2. Balansansvarig – med balansansvar för såväl sina egna som andra gasleverantörers leveranser.
3. Trader – som handlar med gas med andra gashandelsföretag.

I Sverige råder fri etableringsrätt för gasleverantörer. Det sker således inte någon prövning av företagets lämplighet att bedriva verksamheten och förs heller inte några officiella register över vilka gasleverantörer som agerar på den svenska marknaden. Ett gashandelsföretag har i sin egenskap av gasleverantör heller inte någon relation till den systemansvarige, till skillnad från nätägare och balansansvariga.

Även om skattemyndigheten antas ha kännedom om vilka som agerar som gasleverantörer inom landet, kan i praktiken en eller flera gasleverantörer vara verksamma på den svenska naturgasmarknaden genom avtal med någon av de balansansvariga aktörerna i egenskap av ombud, utan att detta behöver vara allmänt känt. De i dagsläget kända gasleverantörerna på den svenska naturgasmarknaden listas nedan.

- DONG Energy
- EON Försäljning Sverige
- Göteborg Energi
- Lunds Energikoncernen
- Varberg Energi
- Öresundskraft

7.3.6 Balansansvarig

Den balansansvarige bär det ekonomiska ansvaret för att balansen upprätthålls mellan tillförd mängd gas och uttagen mängd gas i de inmatnings- och uttagspunkter som balansansvaret omfattar. Genom balansavtalet med den systemansvarige åtar sig den balansansvarige att upprätthålla balansen på dygnsbasis. Balanseringen sker genom att kontinuerligt planera, följa upp och genom balansplaner till den systemansvarige ange energimängder för kommande dygn. Ett gashandelsföretag kan välja att antingen hantera balansansvaret för sina leveranser själv, eller att köpa tjänsten från ett annat gashandelsföretag i egenskap av balansansvarig.

Balansansvariga aktörer på den svenska naturgasmarknaden är:

- DONG Naturgas
- EON Gashandel Sverige
- Göteborg Energi
- Krafringen Energihandel (ingående i Lunds Energikoncernen)
- Öresundskraft Energy Trading

7.3.7 Systemansvarig

Den systemansvarige har det övergripande ansvaret för att balansen mellan inmatning och uttag av gas i det svenska naturgassystemet upprätthålls. Detta sker genom att se till att trycket i transmissionsnätet hålls på en sådan nivå att reserver finns för störningar i överföringen av gas. Ansvaret omfattar även att se till att trycket inte överstiger otillåten gräns. Obalans uppstår när uttaget inte motsvarar planerad inmatning. I balansavräkningen beräknar den systemansvarige eventuell obalans för respektive balansansvarig. Kostnaderna för obalans regleras med den eller de balansansvariga som bär det ekonomiska ansvaret.

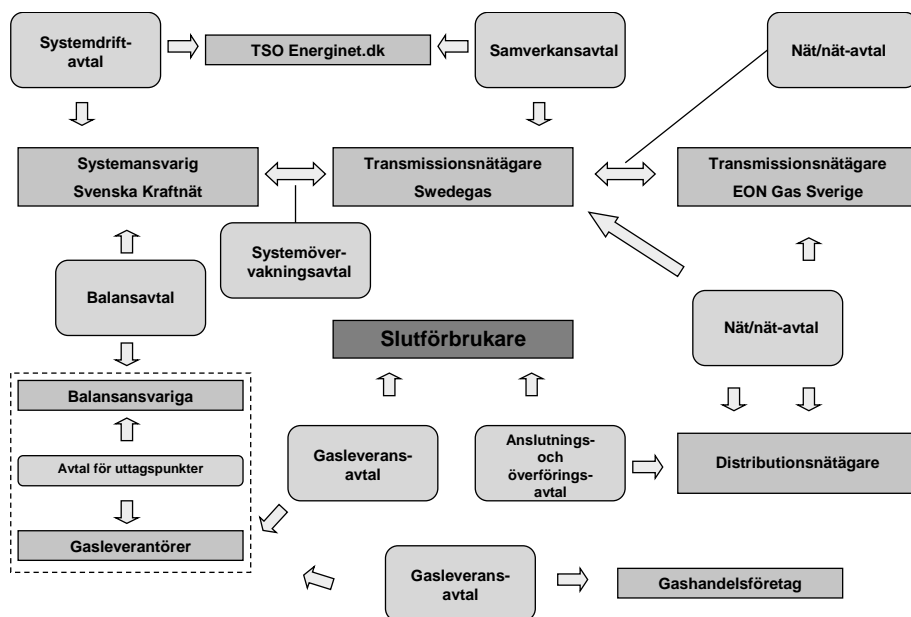
Systemansvarig för det svenska naturgassystemet är Affärsverket svenska kraftnät (SvK). Transmissionsnätägarna, Swedegas och EON Gas Sverige, ansvarar emellertid för den fysiska överföringen av gas genom transmissionsnätet, liksom för anslutning, kapacitetsbokningar, underhåll och utbyggnad.

SvK har en avtalsrelation till den systemansvarige i det danska naturgassystemet, Energinet.dk. Denna relation avser ansvarsfördelningen ur balanshänseende i gränspunkten i Dragör. Swedegas har som ägare till stamledningen från gränspunkten i Dragör, en annan avtalsrelation med Energinet.dk som reglerar ansvarsfördelningen ur nätägarhänseende. De slutliga avtalsformerna är fortfarande under utformning.

I syfte att göra det möjligt för SvK att upprätthålla den kortsiktiga balansen i naturgassystemet, köper SvK tjänster rörande övervakningen av transmissionsnätet från någon av transmissionsnätägarna, som bägge har egna kontrollrum. Tjänsten upphandlas av SvK och Swedegas övertog uppgiften under hösten 2007 efter EON Gas Sverige som levererade tjänsten under de två föregående åren.

7.4 En sammanfattning av avtalsrelationerna

Figur 7.1 Sammanfattning av avtalsrelationer på den svenska naturgasmarknaden.



Notera att vissa slutförbrukare är anslutna direkt till transmissionsnätet, t.ex. genom ett anslutnings- och överföringsavtal med Swedegas. EON Gas Sverige utgör även en av distributionsnätägarna. Energinet.dk är systemansvarig i det danska naturgassystemet. Formerna för avtalen, eller möjligen trepartsavtalet, mellan Energinet.dk och Svenska Kraftnät respektive Swedegas är ännu inte klara. De framtida benämningarna av dessa avtal är vid utformningen av denna rapport inte kända.

8 Koncession

8.1 Allmänt om koncession

Ordet koncession kommer från det latinska ordet *concedere* vilket betyder medgiva eller tillstämja. Koncession avser en offentlig myndighets medgivande, eller ett av regeringen meddelat tillstånd att igångsätta och bedriva en verksamhet som är av sådan betydelse ur allmän synpunkt, eller med så pass ingripande verkningar på andras rättsområden, att verksamheten inte får bedrivas utan tillstånd.

Genom koncessionsförfarandet kan samhället väga nyttan mot det intrång som t.ex. stora infrastrukturprojekt kan medföra ur samhällets och enskildas perspektiv. Koncessionsförfarandet kan också innebära en möjlighet för samhället att i förväg pröva lämpligheten hos den som ansöker om koncession, dvs. utvärdera huruvida den sökande har rätt kompetens, tillräckliga ekonomiska förutsättningar liksom förmåga att bedriva verksamheten enligt gällande regelverk.

Koncessionsförfarandet kan innebära vissa praktiska fördelar för såväl samhället som för den som avser att anlägga och/eller bedriva en viss verksamhet, t.ex. en naturgasledning. Eftersom all verksamhet förväntas bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning, oavsett om den är koncessionspliktig eller ej, är koncessionsförfarandet dock inte att betrakta som någon genväg i syfte att kunna kringgå gällande lagstiftning, eller delar av denna. Däremot kan koncessionsförfarandet innebära att viss verksamhet inte ges tillstånd att bedrivas överhuvudtaget.

I praktiken innebär detta att även om naturgaslagen omfattar regler avseende koncession för naturgasledning, är det inte tillåtet att vare sig bygga eller driva en naturgasledning utan att hänsyn tas till gällande lagstiftning vid sidan av naturgaslagen. Exempel på lagstiftning som kan inverka på en byggnation av en naturgasledning, oavsett om den är koncessionspliktig eller inte, är Miljöbalken, Plan- och bygglagen, Väglagen, Kulturminneslagen och Ledningsrättslagen.

8.2 Naturgaslagen

8.2.1 Bakgrund

Tiden före det att gasmarknadsdirektivet av den 22 juni 1998 (98/30/EG) infördes i svensk rätt omfattades naturgasledningar i Sverige av reglering enligt rörledningslagen, "Lag (1978:160) om vissa rörledningar". I samband med att gasmarknadsdirektivet infördes i svensk rätt var det emellertid nödvändigt att göra så genomgripande förändringar i lagstiftningen, att en ny naturgaslag (2000:599) utformades, samtidigt som bestämmelserna kring naturgasledningar lyftes ut ur rörledningslagen, vilket även framgår av rörledningslagen i dag.

Enligt rörledningslagen får rörledning för transport av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle inte framdragas eller begagnas utan särskilt tillstånd (koncession).

Koncession krävs dock inte för ledningar som:

1. har eller avses få en längd av högst 20 km
2. huvudsakligen ska nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov eller
3. uteslutande ska utnyttjas inom hamn- eller industriområde.

Vid utformningen av naturgaslag (2000:599) ansågs det andra undantaget vara rimligt att behålla. Som skäl framfördes bl.a. att ledningar med huvudsakligt syfte att förse enskilda hushåll och företag med naturgas, dras fram och används efterhand som slutförbrukarna ansluts till nätet.

Dessa ledningar ansågs i praktiken utgöras av naturgasledningar belägna efter mät- och reglerstation, vilket således kom att bli avgränsningen mellan koncessionspliktiga och icke koncessionspliktiga naturgasledningar. Även det tredje undantaget överfördes till den nya naturgaslagen, medan det första ansågs sakna praktisk tillämpning och således lämnades därhän. Naturgaslag (2000:599) trädde i kraft den 1 augusti 2000.

I samband med att det andra gasmarknadsdirektivet av den 26 juni 2003 (2003/55/EG) infördes i svensk rätt, skrevs naturgaslagen om. Ändringarna var omfattande och krävde att vissa paragrafer upphävdes och att andra fick ändrad lydelse samtidigt som ett antal helt nya paragrafer infördes.

Vad gäller koncessionsplikt så kom undantaget för naturgasledningar belägna efter mät- och reglerstation att behållas. I fråga om förgasningsanläggningar så konstaterades det i lagförslagets författningskommentarer att en förgasningsanläggning omfattas av koncession i den mån den ansluts till en koncessionspliktig naturgasledning.

En förgasningsanläggning som ansluts till en naturgasledning efter mät- och reglerstation omfattas därför inte av kravet på koncession, dvs. samma förhållande kom att gälla för förgasningsanläggningar som för lagringsanläggningar.

Begreppet *överföring av naturgas* kom genom den nya naturgaslagen att få en annan innebörd, såtillvida att det alltid avser överföring för *annans räkning*, vilket inte var fallet dessförinnan.

Ändringen var av viss betydelse. Tidigare gjordes nämligen skillnad mellan överföring av naturgas och *transport* av naturgas, där bara det senare begreppet avsåg överföring för *annans räkning*.

Även om all överföring av naturgas med den nya naturgaslagen kom att avse överföring för annans räkning, framgår dock av författningskommentarerna att en viss form av överföring ändå faller utanför definitionen, och det gäller överföring i s.k. interna ledningsnät. Dessa nät utmärks av att de är belägna inom ett visst avgränsat område och där uteslutande används för att distribuera gasen inom området. Dessa nät används alltså av innehavaren för överföring för *egen* räkning.

De interna ledningsnäten brukar inte betraktas som delar av den nationella infrastrukturen och de behöver därför inte ställas till marknadsens förfogande. Ledningsnät som är belägna inom hamn- och industriområde är exempel på interna ledningsnät.

Det finns inte något uttryckligt undantag från koncessionsplikt för ledningar inom hamn- och industriområde i naturgaslag (2005:403). Däremot omfattas de emellertid inte av något koncessionskrav eftersom de inte omfattas av naturgaslagens tillämpningsområde. I konsekvens med detta faller även lagrings- och förgasningsanläggningar anslutna till interna ledningsnät utanför naturgaslagens bestämmelser.

Naturgaslag (2005:403) trädde kraft den 1 juli 2005, då den tidigare (2000:599) upphörde att gälla.

8.2.2 Tillämpningsområde och vissa definitioner

Naturgaslagen innehåller bestämmelser om *naturgasledningar*, *lagringsanläggningar* och *förgasningsanläggningar*. Lagen innehåller dessutom vissa bestämmelser om handel med naturgas liksom om trygg naturgasförsörjning.

Med *naturgas* avses i naturgaslagen även biogas, gas från biomassa och andra gaser, i den mån det är tekniskt möjligt att använda dessa gaser i naturgassystemet. Med naturgas avses även flytande (kondenserad) naturgas.

Med *överföring av naturgas* avses överföring av naturgas för annans räkning genom såväl transmissionsledningar som distributionsledningar.

Med *naturgasledning* avses rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation.

En *lagringsanläggning* avser en anläggning för lagring av naturgas, om anläggningen är ansluten till en naturgasledning som används för överföring av naturgas.

Med *förgasningsanläggning* avses en anläggning för förgasning av kondenserad naturgas, om anläggningen är ansluten till en naturgasledning som används för överföring av naturgas. Bestämmelserna om förgasningsanläggning tillämpas också på anläggningar som används för kondensering av naturgas och för import liksom lossning av kondenserad naturgas, om anläggningen är ansluten till en naturgasledning som används för överföring av naturgas.

8.2.3 Regler för koncession

Koncessionsreglerna framgår av naturgaslagens andra kapitel. Huvudregeln innebär att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Åtgärder för att bereda plats för en naturgasledning såsom sprängning, schaktning, skogsavverkning, markberedning eller liknande åtgärder, får inte vidtas innan koncession har meddelats.

Undantaget från huvudregeln återfinns i den första paragrafens andra stycke och innebär att koncession inte krävs för en naturgasledning som är belägen efter en mät- och reglerstation.

Regeringen får dessutom meddela föreskrifter om undantag från kravet på koncession i fråga om vissa slag av naturgasledningar eller vissa slag av åtgärder med naturgasledningar. Sådantillvida framgår t.ex. av naturgasförordning (2006:1043) att koncession enligt 2 kap. 1§ naturgaslagen inte krävs för ombyggnad av en mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation eller kompressorstation.

Naturgaslagens skrivningar som rör koncessionsregler för lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar är i stor utsträckning identiska med skrivningarna kring naturgasledningar. Huvudregeln för koncessionsplikt återfinns t.ex. i tre separata stycken, med den enda skillnaden att styckena i tur och ordning avser *naturgasledning*, *lagringsanläggning* och *förgasningsanläggning*.

Undantaget från huvudregeln är dock endast skrivet en gång och använder sig enbart av begreppet *naturgasledning*. Undantagets hela omfattning framgår dock av författningskommentarerna som beskrivits ovan, vilket även omfattar ledningar inom hamn- och industriområde.

I den fjärde paragrafen fastslås att om regeringen har meddelat koncession för en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen eller anläggningen.

Naturgaslagens andra kapitel beskriver även vilka förutsättningar som ska gälla för att koncession ska meddelas. I viss mån kan skrivningarna kring förutsättningarna för koncession anses omfatta en viktig del av själva essensen med koncessionsförfarandet, dvs. samhällets möjlighet att väga nyttan mot intrånget, liksom möjligheten att pröva lämpligheten hos den sökande.

I den femte paragrafen fastställs t.ex. att koncession endast får meddelas om ledningen eller anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt. I den åttonde paragrafen fastställs att en koncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen. Det ska särskilt beaktas om sökanden kan antas ha vilja och förmåga att dels utöva den verksamhet som avses med koncessionen, dels utöva verksamheten enligt de föreskrifter och villkor som kommer att gälla för verksamheten.

Som exempel på koncessionsvillkor kan nämnas att en koncession för en naturgasledning ska ange ledningens huvudsakliga sträckning och att det i koncessionsbeslutet kan anges att ledningen eller anläggningen ska vara färdigställd inom en viss tid.

En koncession ska meddelas för 40 år, men om det finns särskilda skäl, eller om den sökande begär det, får en kortare tid bestämmas. Vid sidan om giltighetstiden omfattar kapitlet även regler för förlängning av giltighetstiden, överlåtelse, återkallelse och återställning och avslutas med ett kapitel som handlar om naturgasledning inom område för trafikled.

Tillämpningen av detta kapitel kan emellertid antas vara oberoende av huruvida en naturgasledning omfattas av koncessionsplikt eller ej, och i fråga om allmän väg görs även hänvisning till väglagen (1971:948).

Även om det av författningskommentarerna tydligt framgår att koncession alltid meddelas den som ska använda ledningen, tycks det i mångt och mycket vara själva ledningen eller anläggningen som är utgångspunkten för koncessionsreglerna i naturgaslagen.

Ett tydligt undantag utgörs dock av naturgaslagens 2 kap. 8 §, som syftar till att ge samhället en möjlighet att i förväg pröva huruvida den

sökande kan anses vara lämplig. I det följande kapitlet görs en övergripande jämförelse med vad som gäller i Sveriges närområde.

8.3 Koncessionskrav i Sveriges närområde

8.3.1 Danmark

Naturgasen introducerades i Danmark 1982. Landet försörjdes med naturgas från Tyskland innan produktionen påbörjades i de danska naturgasfälten 1984. Antalet kunder på den danska naturgasmarknaden uppgår till cirka 360 000 och naturgasförbrukningen 2007 uppgick till cirka 4,3 miljarder Nm³. Detta kan jämföras med den svenska förbrukningen samma år vilken uppgick till cirka 974 miljoner Nm³.

Den sammanlagda ledningslängden uppgår till cirka 18 800 km, av vilka 4 000 km består av stålrör och 14 800 km av plaströr. Naturgasnätet består av transmissionsledningar, fördelningsledningar, distributionsledningar och stickledningar och omfattar 42 MR-stationer och 4 mätstationer. Transmissionsnätet ägs av Energinet.dk och uppgår till sammanlagt cirka 800 km. Danmark har dessutom två naturgaslager belägna i Ll. Torup och Stenlille.

Jämförelsen med det danska regelverket i detta avsnitt bygger på information hämtad ur *Naturgasforsyningsloven* (LBK nr 1116, 2006-11-08). Översättningen bör betraktas som "fri", såväl vad gäller löptext som vissa begrepp. Två begrepp som kan betraktas som grundläggande i sammanhanget är *forsyning* respektive *forsyningspliktigt selskab*.

Med *forsyning* avses försäljning liksom vidareförsäljning av naturgas inklusive LNG till kunder. I detta avseende torde ordet *forsyning* således kunna vara synonymt med det svenska ordet *försäljning*.

Med ett *forsyningspliktigt selskab* avses ett företag med plikt att försörja (sälja till) slutförbrukare liksom potentiella slutförbrukare inom områden, vilka enligt "värmeförsörjningslagen" omfattas av naturgasförsörjning.

Med dessa definitioner skulle lagens rubrik, ur ett svenskt perspektiv, möjligen kunna uppfattas som något missledande, eftersom den reglerar såväl nät- som viss handelsverksamhet. Även i fråga om koncession, eller tillstånd, omfattar det danska regelverket tillstånd för såväl nät- som viss handelsverksamhet. Den

senare bör kunna betraktas ha samma funktion som det vi kallar för *anvisad gasleverantör*.

Det tredje kapitlet i omfattar regler för tillstånd för transmissionsledningar, distributionsledningar, lager och LNG-anläggningar. Enligt 10 § kan transmissions-, distributions-, lager- och LNG-verksamhet endast utövas med tillstånd. Tillstånd kan ges till företag som uppfyller vissa specificerade krav (enligt 28 §), och meddelas av transport- och energiministeriet för ett avgränsat område. Tillstånd meddelas för minst 20 år. Verksamhet som bedrivs av Energinet Danmark, eller inom dotterbolag helägda av Energinet Danmark bedrivs dock utan tillstånd.

Kapitlet omfattar i övrigt regler som till viss del kan jämföras med de som finns i den svenska naturgaslagens tredje kapitel, dvs. regler som bl.a. rör nätägarens ansvar för underhåll, utbyggnad, överföring och anslutning av andra nätägares nät liksom anslutning av slutförbrukare. Transmissions- respektive distributionsnätägare omfattas i viss mån av olika krav. En distributionsnätägare ska t.ex. kunna erbjuda slutförbrukarna rådgivning inom energibesparing.

I 13 § fastslås att byggnation av nya transmissionsnät liksom väsentliga ändringar i befintliga transmissionsnät endast kan göras med tillåtelse av transport- och energiministeriet. Tillåtelse kan endast ges om den sökande kan dokumentera att det finns ett tillräckligt behov för utbyggnaden. Detta bör kunna betraktas som en form av utvidgad koncessionsplikt, dvs. transmissionsverksamhet kräver tillstånd i sig, men byggnation av nya transmissionsnät liksom väsentliga ändringar av befintliga transmissionsnät kräver vid sidan av tillståndet ytterligare tillåtelse.

Kapitlet omfattar även vissa regler kring beredskap och enligt dessa ska ett företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt 10 § vidta erforderliga åtgärder för att säkra naturgasförsörjningen i beredskapssituationer och andra extraordinära situationer. Texten är snarlik den som återfinns i den svenska naturgaslagens 8 a kap. *Trygg naturgasförsörjning*, med den skillnaden att den svenska regleringen omfattar innehavare av såväl koncessionspliktiga som icke koncessionspliktiga naturgasledningar, lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar.

I avsnittet *Direkte ledningar* framgår av 17 § att direktledningar endast kan anläggas efter tillåtelse från transport- och energiministeriet, vilket bör kunna betraktas som ytterligare ett utvidgat koncessionskrav. Enligt den danska definitionen är en direktledning en ledning som kompletterar det sammankopplade systemet.

Direktledningar kan vara av intresse med avseende på vad som kan betraktas som ändamålsenlig infrastruktur. I den svenska naturgaslagen finns inte någon motsvarande skrivning, men däremot framgår det av 2 kap. 5 § att koncession endast får meddelas om ledningen eller anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.

Kapitlet avslutas med ett avsnitt med bestämmelser för tillträde till naturgassystemet, vars skrivningar genom gasmarknadsdirektivet av naturliga skäl är lika de svenska.

Det fjärde kapitlet handlar om *forsyningspliktig verksamhet* och enligt 24 § kan denna verksamhet endast bedrivas med tillstånd. Tillstånd kan ges om företaget uppfyller vissa specificerade krav (enligt 28 §), och meddelas av transport- och energiministeriet. Tillståndet ger rätt till *forsyning* (försäljning) på fasta villkor till slutförbrukare i ett avgränsat område. Tillstånd meddelas för en period om minst fem år.

Att denna paragraf inte omfattar vilken gasleverantör som helst, bekräftas av 26 § som bl.a. fastslår att ett *forsyningspliktigt selskab* inom området ska sälja naturgas till slutförbrukare som själva inte gjort något val av gasleverantör, eller där avtalet om gasleverans har upphört. I Sverige kallas denna funktion för *anvisad gasleverantör*, och det är upp till respektive nätägare att ingå avtal med en eller flera gasleverantörer för att tillförsäkra att slutförbrukare inom det egna distributionsnätet inte riskerar att stå utan gasleverantör. Några formella bestämmelser kring anvisad gasleverantör har ännu inte trätt i kraft i Sverige, men sedan den fullständiga marknadsöppningen 2007-07-01, tillämpar de svenska nätägarna en branschpraxis i samma syfte.

Jämförelsen med det danska regelverket avslutas med en övergripande betraktelse av det femte kapitlet, vilket innehåller generella bestämmelser för tillstånd. Kapitlet innehåller den 28 paragrafen, vilken bl.a. ligger till grund för lämplighetsprövningen i samband med ansökan om tillstånd. Enligt denna paragraf kan tillstånd ges till sökande som anses ha erforderlig sakkunskap och ekonomisk bakgrund.

Skrivningen är direkt jämförbar med den svenska naturgaslagens 2 kap. 8 §, även om denna bör betraktas som mer långtgående än den danska formuleringen – t.ex. genom att den sökande även ska ha viljan att utöva verksamheten och dessutom kunna antas följa gällande föreskrifter och villkor. 28 § innehåller även bestämmelser kring åtskillnad, vilka i den svenska naturgaslagen omfattas av 3 kap.

I väsentlig utsträckning tycks andemeningen i den danska regleringen vara den samma som i den svenska. Som nämnts ovan är detta en naturlig följd av att bägge länderna omfattas av gasmarknadsdirektivet (2003/55/EG) – väsentliga avvikelser hade därför kunnat betraktas som ett potentiellt problem.

I fråga om tillstånd, eller koncession, kan det konstateras att det danska regelverket omfattar krav på tillstånd oavsett om verksamheten avser transmissions-, distributions-, lager- eller LNG-verksamhet. I den svenska lagstiftningen har man valt att fokusera på huruvida en naturgasledning, eller en anläggning ansluten till en naturgasledning, är belägen före eller efter en mät- och reglerstation.

I praktiken bör emellertid denna skillnad inte ha någon avgörande betydelse, eftersom den danska regleringen ändå ställer olika krav på transmissionsnät respektive distributionsnät, trots att bägge kräver tillstånd. Dessutom kräver anläggandet av nya, liksom väsentliga förändringar av befintliga transmissionsledningar ytterligare tillåtelse vid sidan av det grundläggande kravet på tillstånd för att få bedriva verksamheten.

De danska bestämmelserna omfattar dock en vidare möjlighet till lämplighetsprövning som saknas i de svenska bestämmelserna genom koncessionskravets avgränsning efter mät- och reglerstation.

8.3.2 Finland

I Finland introducerades naturgasen 1974 och den finska naturgasmarknaden uppvisar vissa likheter med den svenska. Naturgasnätet täcker t.ex. endast en begränsad del av landet, det finns endast en tillförselväg för naturgas, kunderna är till antalet få, knappt 36 000 st. och merparten av naturgasen förbrukas inom industrin och energiomvandlingssektorn.

Den finska naturgasförbrukningen är dock betydligt större än den svenska. Den uppgick 2007 till cirka 43 TWh, vilket är cirka fyra gånger den svenska naturgasförbrukningen. Den sammanlagda längden hos transmissionsnätet uppgår till drygt 1 100 km medan distributionsnätet sammanlagt mäter cirka 1 660 km.

Till skillnad från Sverige har Finland dock ännu inte öppnat naturgasmarknaden i sin helhet. Detta beror på ett undantag från gasmarknadsdirektivet till följd av att Finland bara har en huvudsaklig gasleverantör och att det finska naturgasnätet inte är anslutet

till ett annat EU-land. Undantaget innebär att s.k. *sekundärmarknadshandel* endast kan bedrivas av slutförbrukare med en årlig förbrukning om minst 5 miljoner m³, liksom av naturgasföretagen själva. Bortsett från volymgränsen är likheten stor med vad som tillämpades i Sverige under den stegvisa marknadsöppningen.

Till skillnad från den danska regleringen, skulle det kunna falla sig naturligt om det finns större skillnader mellan den svenska lagstiftningen och den finska. En genomgång visar dock att intentionen tycks vara ungefär densamma, trots det finska undantaget. Jämförelsen med det finska regelverket baseras på information hämtad från *Naturgasmarknadslag (508/2000)* i en inofficiell översättning.

Naturgasmarknadslagens första kapitel omfattar allmänna bestämmelser. Bland begreppen kan noteras att ett *naturgasnät* utgörs av *överföringsnät* och *distributionsnät*. Ett *överföringsnät* för naturgas är ett rörsystem via vilket naturgas transporteras under högt, oducerat tryck, vilket således motsvaras av det svenska begreppet *transmissionsnät*.

Ett *distributionsnät* definieras som ett lokalt eller regionalt rörsystem via vilket naturgas transporteras under reducerat tryck. Med *naturgasöverföring* avses transport av naturgas i ett överförings- eller distributionsnät mellan parter i naturgashandel.

Naturgasnätsverksamhet definieras som affärsverksamhet där verksamhetsidkaren (sv. nätägaren) mot vederlag överför naturgas i ett överförings- eller distributionsnät för naturgas, samt producerar och tillhandahåller andra, på överförings- eller distributionsnätet, naturgasbaserade tjänster som ålagts nätägaren enligt lag, eller genom bestämmelser som utfärdats med stöd till dem som behöver sådana.

Naturgasmarknadslagen tillämpas på *naturgasmarknaden*, med vilken avses import, export, överföring, distribution, försäljning och lagring av naturgas – inklusive kondenserad naturgas (LNG). När det gäller undantag så tillämpas lagen inte på intern distribution av naturgas i en fastighet eller en fastighetsgrupp som motsvarar en sådan. Bestämmelserna i 2, 5 och 6 kap. tillämpas inte på försvarsförvaltningens naturgasnät.

Naturgasmarknadslagens andra kapitel omfattar allmänna förpliktelser vid nätverksamhet liksom prissättningsprinciper. Delar av kapitlet har stora likheter med den svenska naturgaslagens 3 kapitel, dvs. det innehåller bestämmelser kring drift, underhåll och utveckling av nätet, liksom anslutning och överföring.

Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om tariffer och offentliggörande av dessa som återfinns i den svenska naturgaslagens sjätte kapitel.

Det tredje och fjärde kapitlet beskriver bl.a. regleringen av systemförpliktelser liksom naturgasförsäljning och naturgasförbrukarnas ställning. Dessa kapitel innehåller bestämmelser som bl.a. återfinns i den svenska naturgaslagens sjunde och åttonde kapitel – *Övergripande systemansvar och balansansvar* respektive *Särskilda bestämmelser om överföring av naturgas till konsumenter*.

Åtskillnad behandlas i Naturgasmarknadslagens femte kapitel, medan *Tillstånd och anmälningar* är föremål för bestämmelserna i det sjätte kapitlet. I Naturgasmarknadslagens 6 kap. 1 § fastslås att naturgasnätsverksamhet endast får utövas med tillstånd av naturgasmarknadsmyndigheten (naturgasnätstillstånd). Tillståndet beviljas tills vidare eller av särskilda skäl för viss tid. Tillstånd kan beviljas en sammanslutning eller en inrättning.

Naturgasmarknadsmyndigheten kan enligt samma paragraf i enskilda fall, för viss tid eller tills vidare, befria nätägaren från tillståndsplikten, om nätägarens naturgasnät är av ringa betydelse med tanke på naturgasöverföringen.

Som parentes kan nämnas att på Energimarknadsverkets webbplats www.energiemarkkinavirasto.fi, finns uppgifter om företagsnamn, adress och telefonnummer till de företag som innehar naturgasnätstillstånd. Dessa uppgår i dagsläget till sammanlagt 34 st.

Bestämmelserna till grund för lämplighetsprövningen återfinns i 6 kap. 2 § och innebär att tillstånd beviljas, om den som ansöker om tillstånd har tekniska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att sörja för naturgasverksamheten på det sätt som förutsätts i lagstiftningen om naturgasmarknaden.

Vidare specificeras fyra förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillståndet ska kunna beviljas. Dessa omfattar krav på organisationen, personaltillgång, ekonomiska förutsättningar i syfte att möjliggöra en lönsam naturgasnätsverksamhet samt krav på driftövervakare.

Kapitlet innehåller även bestämmelser kring *återkallelse* av naturgasnätstillstånd, liksom två paragrafer vilka omfattar gränsöverskridande naturgasledningar.

Av 5 § framgår att för byggande av ett *överföringsrör* som överskrider landets gräns, skall hos handels- och industriministeriet skriftligen ansökas om ett projektstillstånd. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att byggandet är ändamålsenligt med tanke

på utvecklingen på naturgasmarknaden. I tillståndet fastställs inte överföringsrörets sträckning. I 6 § finns vägledning om vad som ska ingå vid en ansökan enligt 5 §.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de finska bestämmelserna till skillnad från de danska inte tycks göra någon nämnvärd skillnad i regleringen av *överföringsnät* respektive *distributionsnät*. Bägge typerna av nät kräver dock naturgasnätstillstånd. Däremot finns det, liksom i de danska bestämmelserna, uppenbarligen en form av utvidgat koncessionskrav. I Finland är detta utökade koncessionskrav kopplat till byggnation av gränsöverskridande naturgasledningar.

Något undantag från koncession enligt den svenska naturgaslagen för naturgasledningar belägna efter en mät- och reglerstation finns inte heller i de finska bestämmelserna. Däremot kan Naturgasmarknadsmyndigheten i enskilda fall, och om naturgasnätet är av ringa betydelse med tanke på naturgasöverföringen, befria nätägaren från tillståndsplikten vilket således innebär en möjlighet till dispens. Enligt den svenska naturgaslagen får regeringen föreskriva undantag från kravet på koncession.

I likhet med de danska bestämmelserna innehåller de finska en vidare möjlighet till lämplighetsprövning som saknas i de svenska bestämmelserna genom koncessionskravets avgränsning efter mät- och reglerstation.

9 Förslaget till utvidgat koncessionskrav

Detta kapitel ger en sammanfattning av Energimyndighetens ursprungliga förslag till utvidgat koncessionskrav tillsammans med de kompletteringar av förslaget som gjordes genom El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande ”El- och gasmarknaderna – Energimarknader i utveckling” (SOU 2004:129).

9.1 Tidigare förslag 2003 och 2004

Energimyndigheten föreslog i sin rapport ”Översyn av naturgaslagen – med en marknadsbeskrivning (ER 3:2003)” att en ny koncession för naturgasområde bör införas. Koncessionen föreslogs ha en giltighetstid på 20 år och avse ledningar och ledningsnät som ligger efter mät- och reglerstation, samt vara avgränsad i förhållande till en

viss mät- och reglerstation. Nya ledningar som byggs inom koncessionsområdet föreslogs inte omfattas av ytterligare koncessionskrav.

Förslaget innebar vidare att myndigheten bör ges delegation att besluta om koncession för område och att behovet av föreskrifter om undantag från kravet på koncession bör utredas ytterligare.

Förslaget skulle i praktiken innebära att den nuvarande koncessionen för naturgasledning kommer att finnas kvar med nuvarande funktion, men fortsättningsvis benämnas ”koncession för transmissionsledning”. Gränsen mellan koncession för transmissionsledning och koncession för område föreslogs utgöras av en bestämd mät- och reglerstation. Anledningen till detta angavs vara att alla distributionsnät har sin anslutning till det övriga naturgasnätet i just en mät- och reglerstation. Det betonades dock att det av det framtida regelverket bör framgå att även en transmissionsledning kan vara belägen efter en mät- och reglerstation, utan att bli definierad som en distributionsledning i lagens mening.

En områdeskoncession föreslogs gälla ett geografiskt område vars yttre gräns bestäms i koncessionsbeslutet, i relation till en överblickbar utbyggnadsmöjlighet. Den som ansöker om koncession för område föreslogs därför i ansökan ange en plan för framtida utbyggnad. Med koncessionen skulle följa samma förpliktelser som för den som har koncession för naturgasledning enligt befintligt regelverk.

Av Energimyndighetens förslag framgår att alla naturgasledningar i princip ska omfattas av koncession. Ägare till naturgasledningar och nät vilka av olika skäl inte omfattas av koncessionsplikt, ska därför vara skyldiga att ansöka om koncession. Skälen till att en ledning inte omfattas av krav på koncession kan t.ex. vara att den byggts utan koncession i enlighet med naturgaslagen.

I syfte att undvika att ägare av icke koncessionspliktiga naturgasledningar ofrivilligt skulle komma att bryta mot lagen vid de nya reglernas ikraftträdande, föreslogs att övergångsbestämmelser införas som innebär att ägare av naturgasledningar utan koncession ska ansöka om koncession inom sex månader från ikraftträdandet.

Energimyndigheten noterade samtidigt att det kan finnas naturgasledningar som byggts utan koncession enligt naturgaslagen och som relativt nyligen kan ha gått igenom tillståndsgivning från andra myndigheter, varför undantag föreslogs kunna beviljas i fråga om vad som ska ingå i koncessionsansökan. Den mer omfattande koncessionsplikt som skulle bli resultatet av förslaget, angavs vara ett

skäl till att myndigheten bör få befogenhet att lämna bindande förhandsbesked i frågan.

I förslaget berördes även att det kan finnas skäl att se över regelverket inför en utveckling där LNG-anläggningar (förgasningsanläggningar) uppförs i Sverige, samt att det genom förslaget till koncession för område saknas anledning att utreda frågan om möjlighet att frivilligt söka koncession enligt naturgaslagen.

Energimyndighetens förslag kom att lyftas in i ”El- och naturgasmärknaderna – Energimärknader i utveckling” (SOU 2004:129). Utredningen gav stöd åt Energimyndighetens förslag, med vissa smärre ändringar och kompletteringar.

El- och gasmarknadsutredningen ansåg t.ex. att områdeskoncessionen bör gälla i 25 år i stället för tidigare föreslagna 20 år. Vidare betonade utredningen att områdeskoncessionen borde kunna förenas med villkor, exempelvis om att en i koncessionsansökan angiven utbyggnad av nätet genomförs inom viss tid, liksom med en skyldighet att på skäliga villkor ansluta naturgasanläggningar belägna inom området. Gränserna för en områdeskoncession föreslogs dessutom kunna ändras om det exempelvis tillkommer nya kunder strax utanför koncessionsområdet.

Utredningen konstaterade att förslaget medför att i princip alla naturgasledningar, med undantag för ledningar som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde, blir koncessionspliktiga. Antingen omfattas en naturgasledning således av koncession för transmissionsledning eller av koncession för område. Regeringen föreslogs dock även fortsättningsvis ha möjlighet att föreskriva om undantag från koncessionsplikten.

Förslaget kring utvidgat koncessionskrav konstaterades innebära ökade kostnader för såväl myndigheten som för naturgasföretagen, vilket skulle kunna föranleda behov av ytterligare resurser.

9.2 Av speciellt intresse vid utformning av regelverk

Innan utvärderingen görs av själva motiven för att införa ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmärknaden, ägnas detta avsnitt till belysa delar ur tidigare förslag av speciellt intresse. Frågorna bör anses vara av intresse för förslagens praktiska tillämpning, oavsett vilka slutsatser som senare kan dras angående förslagens nytta.

9.2.1 Avgränsning mellan koncession för transmissionsledning och koncession för område

I samband med förslaget till ett utvidgat koncessionskrav aktualiserades frågan om en tydlig gräns mellan de två olika typerna av koncession som skulle bli ett resultat av förslaget, dvs. koncession för transmissionsledning respektive koncession för område. I förslaget ansågs den befintliga gränsen för koncessionsplikt ”efter mät- och reglerstation” utgöra en naturlig avgränsning, efter som en sådan station normalt utgör gränspunkt mellan en transmissionsledning och ett distributionsnät.

Avgränsningen mellan vad som bör definieras som *transmission* respektive *distribution*, har emellertid varit ett ämne för återkommande diskussioner sedan den första naturgaslagen (2000:599) trädde i kraft i augusti 2000.

En av anledningarna till dessa diskussioner är att det ursprungliga motivet för att undanta vissa naturgasledningar från koncessionsplikt var själva syftet med dessa ledningar. Enligt rörledningslagen var naturgasledningar som huvudsakligen tillgodosåg enskilda hushålls behov inte koncessionspliktiga. Undantaget kom även att omfatta naturgasledningar som tillgodosåg t.ex. enskilda företags behov, vilket medförde att naturgasledningar vars huvudsakliga syfte var att tillgodose slutförbrukare med naturgas var undantagna från koncessionsplikt.

I samband med utformningen av naturgaslag (2000:599), gjordes bedömningen att naturgasledningar vars huvudsakliga syfte är att tillgodose slutförbrukare med naturgas, i praktiken utgörs av distributionsledningar belägna efter mät- och reglerstation. Sålunda kom naturgasledningar belägna efter mät- och reglerstation att bli undantagna från kravet på koncessionsplikt. Ett problem som emellertid uppstod var att koncessionsplikten i första hand kom att bero på huruvida en naturgasledning var belägen före eller efter en mät- och reglerstation, medan naturgasledningens huvudsakliga syfte kom att bli sekundärt.

Problemet är fortfarande aktuellt och bör därför beaktas vid ett eventuellt införande av ytterligare reglering. Vid sidan av avgränsningen mellan koncessionspliktiga respektive icke koncessionspliktiga naturgasledningar, liksom avgränsningen mellan olika typer av koncession, är gränsen mellan transmission och distribution av intresse vid diskussioner kring nuvarande tariffstruktur på

naturgasmarknaden. Definitionen av transmission kan vara en rättvisefråga ur slutförbrukarnas perspektiv.

Det kan samtidigt finnas anledning att fundera över vad som avses med *före* respektive *efter* mät- och reglerstation. I samband med t.ex. anslutning av produktionsanläggningar för biogas, kan tryckhöjning i anslutning till en mät- och reglerstation vara nödvändig i syfte att föra ut biogasen på transmissionsnätet. Vad som kan betraktas som *före* respektive *efter* mät- och reglerstation är således inte längre entydigt när gasen strömmar från olika håll. Eventuellt nya tillförselvägar för naturgas till det svenska naturgas-systemet kan dessutom komma att komplicera frågan ytterligare.

Mät- och reglerstationens status som avgränsning mellan *transmission* och *distribution* kan således komma att ifrågasättas ytterligare i framtiden. I syfte att finna en tydlig avgränsning mellan två olika typer av koncession, kan det därför finnas anledning att åtminstone beakta andra alternativ.

Att koppla typen av koncession till det huvudsakliga syftet med en naturgasledning eller ett naturgasnät skulle kunna vara en fördel, eftersom det skulle innebära en återgång till själva utgångspunkten för det tidigare resonemanget kring vilka naturgasledningar som bör omfattas av koncessionskrav.

Om syftet med en *transmissionsledning* t.ex. antas vara att överföra naturgas till ett *nytt geografiskt område*, skulle syftet med en *distributionsledning* eller ett *distributionsnät* kunna definieras som *överföring av naturgas till slutförbrukare inom ett geografiskt område*. Eftersom områdeskoncessionen dessutom föreslås att avse ett geografiskt område, skulle denna gräns mellan koncession för transmissionsledning och koncession för område kunna vara gångbar.

Eventuellt skulle man kunna tänka sig att komplettera definitionen av distributionsledning och distributionsnät med villkor för maximal längd och/eller villkor för lägsta antal anslutna slutförbrukare. Troligen skulle villkor av den typen emellertid bidra till nya typer av gränsdragningsproblem som inte står i proportion till tänkbar nytta.

Att koppla gränsen mellan två olika typer av koncession till ett visst angivet tryck är troligen inte någon framkomlig väg. Ser man till syftet med en naturgasledning är det, åtminstone teoretiskt, möjligt att bygga en naturgasledning för överföring av naturgas till ett nytt geografiskt område, med samma tryck som i dag förekommer i vissa distributionsnät eller delar av vissa distributionsnät.

Anledningen till detta är att det inom ett och samma distributionsnät kan förekomma flera olika trycknivåer i syfte att tillgodose krav från olika typer av slutförbrukare. Trycket inom distributionsnätet reduceras, eller regleras, genom en eller fler reglerstationer. Att få en ny ordning där delar av ett och samma distributionsnät skulle kunna omfattas av två olika typer av koncession bör inte betraktas som fördelaktigt ur ett framtida marknads- perspektiv.

Att koppla gränsen till en viss angiven ledningsdimension leder ungefär till samma slutsatser som ifråga om tryck, varför heller inte detta alternativ bör betraktas som fördelaktigt.

Slutsatsen i fråga om föreslagen avgränsning mellan koncession för transmissionsledning och koncession för område är, att mot bakgrund av att lämpligheten att använda mät- och reglerstation som avgränsning mellan *transmission* och *distribution* diskuteras redan i dagsläget, och framöver kan komma att aktualiseras ytterligare, bör gränsen mellan koncession för transmissionsledning respektive koncession för område lämpligen baseras på något annat än mät- och reglerstation. Troligen skulle en gränsdragning med utgångspunkt i det uttalade syftet med en naturgasledning vara av fördel.

9.2.2 Koncessionsområdets yttre gräns

Föreslaget till utvidgat koncessionskrav innebär att en koncession för område bör gälla ett geografiskt område. En yttre gräns för området bestäms, relaterad till en överblickbar utbyggnadsmöjlighet. Den som ansöker om koncession bör därför i ansökan ange en plan för framtida utbyggnad, vilket då omfattas av det koncessionerade området. Nya naturgasledningar som anläggs inom området omfattas av områdeskoncessionen.

Frågan om koncessionsområdets yttre gräns kan få olika innebörd beroende på om den betraktas utifrån dagens befintliga naturgasmarknad, eller om den betraktas ur ett perspektiv där det svenska naturgassystemet expanderar till helt nya geografiska områden.

Distributionsnäten i det svenska naturgassystemet kan betraktas som en återstående struktur från den ursprungliga och fullständiga monopolmarknaden. Medan handeln med gas genom marknadsöppningen utsattes för konkurrens, bedrivs nätverksamheten

fortfarande i form av ett antal naturliga monopol, om än i mer reglerad form än tidigare. Eftersom det naturliga monopolet har kommit att bestå, bedriver nätägarna sin verksamhet i dag som om monopolet i praktiken hade varit reglerat, dvs. man ser inga reella hot från angränsande eller övriga nätägare. De kommunala energibolagen bedriver normalt sin nätverksamhet i den egna kommunen liksom i vissa fall också i angränsande kommuner efter överenskommelse med dessa.

Anslutningen av nya slutförbrukare i befintliga distributionsnät kan betraktas som marginell. Den är att betrakta som mer eller mindre helt kundstyrd och sker företrädesvis i form av förtätning i befintligt nät. Utbyggnad av helt nya distributionsnät anslutna till det befintliga naturgassystemet, bör i dagsläget inte heller betraktas som särskilt trolig – vare sig genom befintliga nätägares försorg eller genom eventuellt nytillkommande.

En anledning är att naturgasen i dagsläget har svårt i konkurrensen om små slutförbrukare med tillgång till fjärrvärme, värmepumpar och t.ex. pellets. Att översätta dagens befintliga distributionsnät till ett antal olika koncessionsområden, borde med tanke på hur nätverksamheten bedrivs i dagsläget vara relativt okomplicerat. Med vissa undantag skulle var och en av befintliga nätägares distributionsnät kunna omfattas av lika många områdeskoncessioner.

Eftersom vissa nätägare emellertid bedriver distributionsnätverksamhet inom geografiskt åtskilda områden, skulle dessa möjligen få ansöka om koncession för fler områden än ett – möjligen upp till ett tiotal i något enstaka fall. De yttre gränserna för dessa koncessionsområden är emellertid mer eller mindre naturliga genom att verksamheten har bedrivits – och fortfarande bedrivs, i form av lokala monopol.

Med en utbyggnad av det svenska naturgassystemet till helt nya geografiska områden skulle det utvidgade koncessionskravet kunna få en annan betydelse, bland annat beroende på vilka villkor som knyts till koncessionen. Ett koncessionsområdes yttre gräns är dock intressant i sig.

Gränsen mellan olika koncessionsområden i samband med en utbyggnad av distributionsnät i anslutning till en ny transmissionsledning, skulle t.ex. kunna vara av avgörande betydelse för drivkraften att överhuvudtaget bygga ett distributionsnät inom ett visst givet område. En anledning till detta är att det normalt sett krävs en viss blandning av slutförbrukare inom området för att investeringen ska vara intressant ur ekonomisk synpunkt.

Slutförbrukarnas struktur är dessutom av väsentlig betydelse för kundkollektivet i sin helhet, eftersom den möjliggör en rimlig fördelning av kostnaderna inom distributionsnätet.

Under förutsättning att det går att föreställa sig en utbyggnad av det svenska naturgassystemet där slutförbrukarna längs en ny transmissionsledning delas in i olika koncessionsområden i syfte att anslutas till olika distributionsnät, kan det finnas anledning att ta ställning till hur stora de geografiskt bestämda områdena bör vara.

För stora koncessionsområden skulle i teorin kunna innebära en risk för att den fortsatta utbyggnaden av naturgassystemet blockeras genom att en eller fler aktörer av olika skäl inte bygger ut distributionsnäten inom sina koncessionsområden tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning. Denna eventuella risk skulle i viss mån dock kunna undvikas genom tydliga villkor för såväl koncessionsansökan i sig, som för själva koncessionen.

I de fall olika koncessionsområden skulle angränsa geografiskt till varandra, skulle för små koncessionsområden kunna medföra att ett större antal slutförbrukare, såväl anslutna som icke anslutna, hamnar nära gränsen till ett angränsande koncessionsområde. Det skulle därigenom kunna finnas en drivkraft från enskilda slutförbrukare att ansluta sig till en annan nätägare än den man formellt tillhör.

Incitament skulle även kunna finnas från nätägarnas håll. Det är t.ex. fullt möjligt att en ännu inte ansluten kund inom koncessionsområdet visar sig vara lämpligare att ansluta till ett angränsande distributionsnät.

Denna typ av gränsdragningsproblem skulle troligen vara möjliga att lösa från fall till fall, t.ex. genom en trepartsöverenskommelse mellan slutförbrukaren och de berörda nätägarna. Sannolikt är också att vissa slutförbrukare efter begäran skulle överlåtas mer frikostigt av nätägaren än andra.

Slutsatsen i fråga om koncessionsområdets yttre gräns är att befintliga distributionsnät i det svenska naturgassystemet bör kunna omfattas av ett antal områdeskoncessioner, vars yttre gränser sannolikt inte bör vara särskilt komplicerade att fastställa.

En utbyggnad av det svenska naturgassystemet till helt nya geografiska områden kan emellertid komma att medföra en mer komplicerad gränsdragning mellan olika koncessionsområden. Påpekandet i SOU 2004:129 om att gränserna för koncessionsområdet under vissa omständigheter bör kunna ändras, bör därför betraktas som viktigt.

En anledning till detta är att vissa slutförbrukare kan hamna nära gränsen mellan två angränsande koncessionsområden. En annan anledning kan vara nytillkommande slutförbrukare utanför ett koncessionsområde, där det inte finns någon annan nätägare att ansluta sig till.

9.2.3 Koncessionens giltighetstid

Mot bakgrund av att naturgasmarknaden i Sverige är relativt ny och outvecklad, ansåg Energimyndigheten i sitt förslag till utvidgat koncessionskrav att giltighetstiden för en koncession för område bör begränsas till 20 år. I SOU 2004:129 ansåg man att områdeskoncessionen bör gälla i 25 år och underströk att myndigheten bör kunna återkalla koncessionen om koncessionshavaren bryter mot naturgaslagen eller föreskrifter eller villkor utfärdade med stöd av lagen.

Koncession för naturgasledning enligt nuvarande naturgaslag (2005:403) har en giltighetstid på 40 år. Motsvarande nätkoncession för linje på elmarknaden har en giltighetstid på 40 år, medan elmarknadens nätkoncession för område har en giltighetstid på 25 år. Att införa 25 års giltighetstid för koncession för område på naturgasmarknaden skulle således kunna betraktas som naturligt, då regleringen av naturgasmarknaden i mångt och mycket har sin utgångspunkt i elmarknadens reglering. Det kan dock finnas anledning att väga giltighetstiden för områdeskoncession på naturgasmarknaden mot andra förutsättningar än nuvarande reglering på elmarknaden.

Nuvarande koncessionsförfarande för naturgasledning bidrar bland annat till möjligheten för samhället att pröva lämpligheten hos den sökande. Ett utvidgat koncessionskrav skulle kunna få samma funktion med avseende på sökande som avser att bygga och/eller driva distributionsnät. När lämpligheten hos den sökande väl är prövad och koncession har meddelats, finns det dock anledning att ifrågasätta värdet av själva giltighetstiden.

Ett skäl till detta är att naturgaslag (2005:403) i första hand ställer krav på den som bedriver verksamheten, oavsett om verksamheten omfattar koncessionspliktiga ledningar eller ej. Lagens avsnitt kring koncession fokuserar emellertid i stor utsträckning på själva föremålet för koncessionen, dvs. naturgasledningen, lagringsanläggningen eller förgasningsanläggningen.

Den grundläggande tanken i förslaget kring ett utvidgat koncessionskrav är att koncession ska meddelas för område. När en områdeskoncession väl är meddelad, kan nya naturgasledningar byggas inom området utan ytterligare koncessionskrav. Detta innebär att när koncessionen väl är meddelad, kan nätägaren fortsätta att bygga ut distributionsnätet inom koncessionsområdet enligt gällande lagstiftning, dvs. nätägaren bedriver sin verksamhet på samma sätt om det inte fanns något koncessionskrav över huvudtaget.

En väsentlig del av värdet med koncessionsförfarandet kan således betraktas som förbrukad efter det att områdeskoncessionen väl är beviljad. När myndigheten har vägt samhällsintresset mot det intrång som objektet för koncessionsansökan avser och likaså har prövat lämpligheten hos aktuell nätägare, förväntas denne att följa gällande lagar, förordningar och föreskrifter, oavsett om koncessionen gäller i 20, 25 eller 40 år.

Även om det genom villkoren för koncession är möjligt att ställa krav på att gällande lagstiftning följs, bör själva koncessionen knappast betraktas som något effektivt maktmedel i syfte att lagen ska efterlevas. Visserligen kan en koncession, åtminstone i teorin, återkallas. I praktiken finns det troligen anledning att väga nyttan mot konsekvenserna av ett återkallande, eftersom slutförbrukarna anslutna till nätet kan komma att ta skada.

Även om koncessionens giltighetstid mot bakgrund av resonemanget ovan kan betraktas som mindre intressant, kan det dock av praktiska skäl finnas anledning att förespråka en lång giltighetstid för koncession för område. Beroende på det samlade antal koncessioner som beviljas och förlängs genom åren, kan den administrativa bördan för såväl myndigheten som för enskilda aktörer bli oproportionerligt stor i förhållande till nyttan av en definierad giltighetstid. Sammantaget bidrar detta till slutsatsen att en koncession för område bör gälla tills vidare.

Vid utformningen av denna rapport har hänsyn inte tagits till Energinätsutredningens pågående analys av uppdelningen mellan nätkoncession för linje respektive område på elmarknaden. Slutsatsen som dras ifråga om områdeskoncessionens giltighetstid har därför, liksom övriga slutsatser i denna rapport, inte beaktat Energinätsutredningens egna slutsatser.

9.2.4 Koncessionens omfattning

En av tankarna bakom förslaget kring utvidgat koncessionskrav är att med hjälp av områdeskoncession skydda de lokala distributionsföretagen genom ett reglerat monopol på nätverksamheten. Det bör i detta avseende vara viktigt att tydligt definiera vad det reglerade monopolet skulle omfatta.

Mot bakgrund av att ledningar inom hamn- och industriområden inte omfattas av naturgaslagen, bör man kunna förutsätta att dessa inte heller skulle komma att omfattas av det utvidgade koncessionskravet och det monopol som en områdeskoncession är avsedd att medföra.

Likaså bör nätägarens monopol på byggnation och drift av naturgasledningar inom området inte omfatta någon ensamrätt till byggnation och drift av lagringsanläggningar, förgasningsanläggningar och produktionsanläggningar för biogas. Skulle så vara fallet, skulle det utvidgade koncessionskravet t.ex. kunna riskera att hämma den fortsatta biogasutvecklingen.

Däremot bör det kunna anses vara rimligt att ett utvidgat koncessionskrav även medför att koncessionskrav ställs på lagringsanläggningar, förgasningsanläggningar och produktionsanläggningar för biogas som ansluts till det svenska naturgassystemet – även om de inte omfattas av samma koncession, eller samma typ av koncession, som den ledning till vilken de ansluts.

Som tidigare konstaterats omfattas en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning av koncession i den mån ledningen till vilken anläggningen ansluts är koncessionspliktig. Sett till en viktig del av syftet med koncession, skulle samhället egentligen kunna tänkas ha större anledning att väga samhällsintresset av energiförsörjning mot samhällsintresset av natur- och miljövård liksom enskildas rätt vid uppförande av en lagringsanläggning, förgasningsanläggning eller en produktionsanläggning för biogas, än vid byggnation av distributionsledningar med syfte att försörja slutförbrukare med naturgas.

En anledning till detta är att dessa anläggningar kan medföra ett större intrång i miljön än vad en eller flera distributionsledningar gör tillsammans. En annan anledning är att man genom att bygga någon av dessa anläggningar faktiskt möjliggör utbyggnad och drift av lokala distributionsnät som troligen inte hade kommit till stånd om anläggningen inte hade byggts.

I fråga om förslaget till ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden har förhållandet till dessa lokala gasnät, vid sidan av det svenska naturgassystemet, lyfts fram av flera av de personer som har bidragit med synpunkter i samband med utformningen av denna rapport. Frågan som har ställts är om ett eventuellt utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden, direkt eller indirekt, skulle kunna driva fram samma krav på de lokala gasnät som finns i Sverige. En annan fråga är huruvida detta skulle vara relevant.

Utgår resonemanget från syftet med koncession, dvs. att väga samhällsnyttan mot intrånget och att pröva lämpligheten hos den sökande, skulle det kunna ligga nära till hands att förespråka samma koncessionskrav på lokala distributionsnät som på distributionsnät anslutna till det svenska naturgassystemet. Om gasen utgörs av fossil metan, nyproducerad metan eller blandningar av propan och butan borde egentligen inte spela någon roll, så länge syftet med ett lokalt distributionsnät är det samma – att huvudsakligen överföra gas till slutförbrukare.

Ska man driva resonemanget ytterligare, skulle det möjligen vara relevant att ställa ett större koncessionskrav på de lokala gasnäten eftersom denna verksamhet inte omfattas av naturgaslagens reglering. Detta resonemang måste dock vägas mot den nytta ett motsvarande koncessionskrav skulle bidra med för t.ex. de lokala biogasnäten.

Flertalet av de lokala gasnät som finns i Sverige utgörs av biogasnät som successivt vuxit fram i syfte att göra det möjligt för biogasproducenter att få avsättning för sin gas. Biogasen produceras och konsumeras i stor utsträckning lokalt. Eftersom infrastrukturen för naturgas är utbyggd endast i begränsad omfattning, är det bara ett fåtal biogasproducenter som kan få avsättning för sin gas genom att föra in den på naturgasnätet. Framväxten av lokala biogasnät kan därför ses som ett seriöst initiativ att få biogasen att bli kommersiellt gångbar och ett viktigt steg för att t.ex. kunna minska användningen av fossila bränslen i transportsektorn.

Exempel på lokala biogasnät är näten i Kristianstad, Linköping och Stockholm (Hammarby Sjöstad). Öarna av biogasnät kommer troligen bli fler och successivt växa till sig i takt med att intresset för biogas bland slutförbrukarna blir allt större. Att i dagsläget införa ytterligare reglering av de lokala biogasnäten, skulle kunna bidra till att hämma den fortsatta biogasutvecklingen i Sverige. Oavsett vad som händer med förslaget kring utvidgat

koncessionskrav på naturgasmarknaden, torde det därför vara rimligt att tills vidare lämna de lokala biogasnäten utanför diskussionen.

Slutsatsen i fråga om den föreslagna koncessionens omfattning är att ett införande av koncession för område på den svenska naturgasmarknaden inte får innebära en begränsning för andra aktörer än innehavaren av områdeskoncessionen, att bygga och driva lagringsanläggningar, förgasningsanläggningar och produktionsanläggningar för biogas inom det koncessionerade området. Dessa anläggningar bör hanteras separat vid sidan av koncessionsförfarandet för område.

Det kan dock betraktas som rimligt att lagringsanläggningar, förgasningsanläggningar och produktionsanläggningar för biogas som ansluts till ett naturgasnät inom ett koncessionsområde också omfattas av koncessionskrav.

Befintliga och nytillkommande lokala distributionsnät för biogas bör inte omfattas av förslaget om utvidgat koncessionskrav, då detta kan bidra till att hämma den fortsatta utvecklingen för biogas i landet.

9.2.5 Koncessionärens åtaganden

En till synes drivande kraft bakom förslaget till utvidgat koncessionskrav var de ändringar som genom Europaparlamentet och rådets direktiv om ändringar i gasmarknadsdirektivet (98/30/EG) skulle komma att införas i svensk rätt.

I det ursprungliga förslaget hänvisades bl.a. till bestämmelserna om "Distribution System Operator" (DSO). Dessa syftar till att drift, underhåll och utveckling av distributionsnäten ur ekonomisk och miljöhänsyn sker på ett sätt som bidrar till ett transparent, tillförlitligt och effektivt system – utan diskriminering av systemanvändare eller grupper av användare.

Energimyndigheten konstaterade att en förutsättning för att ett gashandelsföretag ska kunna sälja gas till alla kunder som vill köpa, är att nätägaren har en förpliktelse att ansluta den köpare som överenskommit med en leverantör om köp av gas. För att leva upp till denna skyldighet krävs av koncessionsinnehavaren, som har monopol inom sitt område, att denne vid behov bygger erforderligt ledningsnät och att en vägran att ansluta endast bör godtas om det finns särskilda skäl, t.ex. att det inte finns rimlig ekonomisk

bärkraft i utbyggnaden. En koncession för distributionsnätet ansågs fullgöra DSO-funktionen i det svenska naturgassystemet.

Gasmarknadsdirektivet (2003/55/EG) infördes i svensk rätt genom att naturgaslag (2000:599) ersattes av naturgaslag (2005:403). Även om begreppet DSO normalt inte används på den svenska naturgasmarknaden, ställer den nuvarande naturgaslagens tredje kapitel tydliga krav på nätägaren t.ex. vad gäller anslutning, överföring, underhåll och utbyggnad.

Med gällande branschpraxis (enligt Svensk Gasmarknads-handbok) kan dessutom en slutförbrukare inte ingå ett avtal om gasleverans utan att dessförinnan ha tecknat ett anslutnings- och överföringsavtal med en nätägare, vilket bör betraktas som en rimlig ordningsföljd.

När det gäller skyldigheten att rapportera erforderliga uppgifter till andra aktörer, liksom upplysningar för att möjliggöra ett effektivt tillträde till systemet så regleras dessa bitar i gällande bestämmelser. Sverige lever ur den aspekten således upp till direktivets krav, trots att något utvidgat koncessionskrav ännu inte har införts.

Av större intresse är i stället de frågor som har tangerats ovan i samband med resonemangen kring koncessionsområdets yttre gräns. Eftersom nyttan med ett utvidgat koncessionskrav sett till den befintliga marknaden kan antas vara begränsad, bör eventuellt nya regler utformas för att på bästa sätt bidra till en så effektiv utbyggnad som möjligt vid en eventuell expansion av det svenska naturgassystemet.

Ett viktigt syfte med en framtida områdeskoncession skulle t.ex. kunna vara möjligheten för samhället att tillförsäkra att så många kunder som möjligt får tillgång till naturgas inom ett givet koncessionsområde. Detta skulle kunna vara möjligt genom att formulera koncessionärens åtaganden på ett sätt som inte gör det möjligt för nätägaren att ”plocka russinen ur kakan” inom ett visst geografiskt område. Nu är dock naturgaslagen skriven på ett sådant sätt att nätägarens skyldighet att ansluta kunder får samma innebörd, oavsett om nätet ifråga är koncessionspliktigt eller ej.

Risken för att en nätägare vid ett utökat koncessionskrav skulle ”muta in” ett geografiskt område i syfte att möjliggöra tänkbara framtida investeringar, eller för att möjligen skydda befintlig infrastruktur från konkurrens från naturgas, och därigenom eventuellt blockera den framtida utbyggnaden bör i praktiken betraktas som måttlig. En koncessionsansökan kan i sig betraktas som en omfattande process för den sökande. Om en aktör lämnar in en

koncessionsansökan kan det därför antas att den grundas på seriösa och väl avvägda utbyggnadsplaner, dvs. det är inte särskilt troligt att någon ansöker om koncession utan att först grundligt ha undersökt marknadens potential.

I det fall ett visst geografiskt område redan skulle omfatta en väl utbyggd infrastruktur för t.ex. fjärrvärme, bör man också kunna anta att incitamentet för att bygga ett distributionsnät för naturgas i grunden bör vara begränsat.

Skulle myndigheten ändå finna skäl till att ifrågasätta substansen i en koncessionsansökan, får det antas att man begär in kompletterande uppgifter eller att någon koncession helt enkelt inte meddelas. Om risk ändå anses föreligga för förekomst av framtida ”öde” koncessionsområden, kan områdeskoncessionen eventuellt knytas till villkor om att utbyggnad måste påbörjas inom en viss tid från det att koncession har meddelats.

Regler av denna typ kan dock bidra till att skapa tolkningsutrymme och även ge upphov till gränsdragningsproblem. Att exakt definiera vad som avses med att påbörja en utbyggnad kan vara svårt i sig. Dessutom kan själva administrationen i samband med uppföljning och eventuella sanktioner tänkas bli belastande för myndigheten. Den naturliga sanktionen vore dessutom att återkalla koncessionen, vilket i sig kan vara behäftat med ytterligare problem så snart de första slutförbrukarna är anslutna till nätet.

Merparten av tänkbara problem knutna till koncessionärens åtaganden kan troligen undvikas genom själva koncessionsförfarandet, eftersom detta faktiskt innebär en möjlighet för myndigheten att i förväg pröva lämpligheten hos den som har för avsikt att bedriva nätverksamhet. Denna möjlighet behöver emellertid inte nödvändigtvis vara knuten till ett införande av områdeskoncession och reglerat monopol.

Slutsatsen i fråga om koncessionärens åtaganden är att naturgaslag (2005:403) tillsammans med gällande förordningar och föreskrifter ställer erforderliga krav på den som bedriver nätverksamhet, oavsett om nätet i vilket verksamheten bedrivs är koncessionspliktigt eller ej. Sannolikheten för att möjligheten till områdeskoncession skulle kunna missbrukas av mindre seriösa och opportunistiska nätägare bör kunna betraktas som liten mot bakgrund av själva koncessionsförfarandet. Myndighetens möjlighet till förhandsprövning av den aktör som vill bedriva nätverksamhet behöver dock inte nödvändigtvis vara kopplad till införande av ett utvidgat koncessionskrav och reglerat monopol.

9.2.6 Behov av undantag

I det ursprungliga förslaget till utvidgat koncessionskrav framfördes att alla naturgasledningar i princip ska omfattas av en koncession. El- och gasmarknadsutredningen konstaterade i SOU 2004:129 att förslaget skulle medföra att i princip alla naturgasledningar, med undantag för ledningar som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde, blir koncessionspliktiga. Antingen kommer en naturgasledning eller ett naturgasnät att omfattas av koncession för transmissionsledning eller av koncession för område. El- och gasmarknadsutredningen föreslog emellertid att regeringen även fortsättningsvis bör ha möjlighet att föreskriva om undantag från koncessionsplikten.

Behovet av undantag kan i viss mån anses vara relaterat till själva syftet och målet med det föreslagna regelverket. (Resonemanget kring syfte och mål följer i kapitel 10.1) Om det uttalade syftet med föreslagna regler emellertid är att alla naturgasledningar i princip ska omfattas av en koncession, kan det finnas anledning att överväga varför det överhuvudtaget ska finnas något undantag.

Generellt bör antalet undantag knutna till en viss regel, kunna ge en viss fingervisning om regelns övergripande kvalitet, eller möjligen dess upplösning. Enligt detta resonemang skulle en optimalt utformad regel inte behöva ett enda undantag. Likaså skulle en regel med ett oöverskådligt antal undantag knappast gå att betrakta som en regel, eftersom den egentliga innebörden skulle vara oöverskådlig och svårtolkad. Om alla naturgasledningar således omfattas av koncessionskrav, bekräftar undantaget givetvis att så ändå inte är fallet.

Detta behöver inte vara något problem så länge alla är överens om att alla naturgasledningar *i princip* ska omfattas av koncessionskrav, och man således är överens om vilka naturgasledningar som genom undantaget inte ska omfattas av koncessionskrav. Problemen uppstår sannolikt då en eller flera aktörer inte delar uppfattningen om att alla naturgasledningar i princip ska omfattas av koncessionskrav, utan hävdar att just deras naturgasledningar omfattas av undantaget.

Att utforma ett eventuellt nytt regelverk utan undantag vore ur denna aspekt därför att föredra. Skulle man finna att det är praktiskt omöjligt att införa de nya reglerna utan att samtidigt införa nya undantag bör man överväga huruvida de nya reglerna skulle kunna utformas på ett annorlunda sätt, i syfte att undvika behov av

undantag. Alternativt kan man ompröva behovet av att införa de nya reglerna över huvudtaget.

Skulle man ändå finna att nyttan av det nya regelverket motiverar dess införande, trots att det motiverar undantag, bör målsättningen vara att begränsa undantaget eller undantagen i största möjliga mån. Det första man bör ta ställning till är om det är lämpligare med ett eller fler generella undantag från huvudregeln, eller om det är lämpligare med en möjlighet för myndigheten att ge dispens.

Fördelen med ett undantag jämfört med en ordning som bygger på dispens, skulle kunna vara att ett undantag kan betraktas som mer transparent än möjligheten för myndigheten att ge dispens från huvudregeln från fall till fall. Dessutom skulle en (1) given dispens lätt kunna bli vägledande för ytterligare ärenden av samma karaktär och således bli administrativt belastande för myndigheten.

För att återknyta till El- och gasmarknadsutredningens konstaterande i SOU 2004:129, så skulle i princip alla naturgasledningar, med undantag för ledningar som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde, bli koncessionspliktiga med förslaget till utvidgat koncessionskrav. Detta bör också, tillsammans med undantaget från koncession vid ombyggnad enligt naturgasförordning (2006:1043), kunna betraktas som en sammanfattning av ett rimligt behov av undantag vid ett eventuellt införande av ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden. Detta bekräftas också av uppfattningen hos flera slutförbrukare om att undantaget för hamn- och industriområde är viktigt att bevara.

I den mån förslaget om ett utvidgat koncessionskrav kommer att införas på den svenska naturgasmarknaden, är slutsatsen att det är viktigt att bibehålla undantaget för ledningar som uteslutande ska användas inom hamn- eller industriområde, liksom undantaget för ombyggnad av MR-stationer m.m. enligt naturgasförordningen. Om det övergripande syftet med de nya reglerna är att alla naturgasledningar i princip ska omfattas av koncessionskrav, bör den övergripande strävan vid reglernas utformning vara att göra behovet av övriga undantag överflödigt. Ett generellt undantag från huvudregeln bedöms vara mer fördelaktigt än att ge myndigheten möjlighet att ge dispens från fall till fall.

9.3 Regeringens bedömning 2005

Förslaget kring ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden kom att beröras i Regeringens proposition (2005/06:158) ”Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden, m.m.” Regeringens bedömning var att El- och gasmarknadsutredningens förslag om införande av områdeskoncession bör utredas ytterligare. Bedömningen motiverades genom att lyfta fram vissa av slutsatserna i SOU 2004:129.

Bland annat framfördes att det inte är odiskutabelt att införa ett legalt monopol för distribution av naturgas inom ett visst område. Eftersom det svenska naturgasnätet endast i begränsad utsträckning är utbyggt, kan det medföra nackdelar att utestänga konkurrens om en eventuell utbyggnad.

Vidare lyftes fram att den nuvarande regleringen av distributionsnät i praktiken inte tycks ha givit upphov till några problem än i enstaka fall, samt att de problem som identifierats kan lösas på andra sätt än genom en ändrad koncessionsplikt.

Ett annat skäl för att avvakta med beslut i frågan ansågs vara att ett utvidgat koncessionskrav kommer att medföra ökade administrativa krav för såväl verksamhetsutövare som för tillståndsmyndigheten, t.ex. genom den utredning som ska tas fram och övervägas i varje koncessionsärende.

Regeringen konstaterade även att El- och gasmarknadsutredningen i sitt arbete inte hade haft möjlighet att beakta den slutliga utformningen av naturgaslag (2005:403), vars tredje kapitel omfattar de skyldigheter som gäller ledningsinnehavare. Skyldigheterna gäller för både transmission och distribution av naturgas och saknar koppling till om någon koncession över huvudtaget har meddelats.

10 Motiv och argument för tidigare förslag

10.1 Behovet av ett tydligt mål – exempel på olika intressen

2003 var det Energimyndighetens uppfattning, att mot bakgrund av både utvecklingen på naturgasmarknaden och de ändringar i gasmarknadsdirektivet som vid tidpunkten för förslagets tillkomst skulle komma att införas i svensk rätt, var påkallat att ta upp frågan om utvidgat koncessionskrav till diskussion.

Ett grundläggande problem med förslaget i dagsläget är att det inte längre finns något tydligt mål för vad den föreslagna regleringen avser att förbättra. Naturgasmarknaden har genomgått ytterligare förändringar och naturgaslagen har skrivits om sedan det ursprungliga förslaget skrevs. Behovet av de föreslagna reglerna tycks därför successivt ha minskat i takt med att marknaden liksom naturgaslagen har utvecklats. Detta kan i sig vara en bidragande orsak till att något beslut i frågan ännu inte har tagits.

I detta avseende kan det vara viktigare att ta ställning till huruvida de föreslagna reglerna över huvudtaget bör införas, framför att ta ställning till hur reglerna bör utformas vid ett eventuellt införande. I avsaknad av ett tydligt mål för vad det utvidgade koncessionskravet skulle bidra till att förbättra, kan ställningstagandet om huruvida reglerna bör införas eller ej i stället grundas på en utvärdering av de argument som tidigare framförts.

Ett koncessionsförfarande kan beröra många parter i samhället och argument för och emot ett utvidgat koncessionskrav kan således avspegla en rad olika intressen. Samhällsintresset spelar givetvis en viktig roll, eftersom själva grundtanken med koncession är att samhället ska få möjlighet att avväga samhällsnyttan mot intrånget, vid t.ex. stora infrastrukturprojekt.

Ett utvidgat koncessionskrav kan även beröra myndigheten som sådan, liksom nätägare, slutförbrukare och t.ex. fastighetsägare. Det kan dessutom finnas generella aspekter som påverkar flera intressen samtidigt. Exempel på sådana kan vara att koncessionsförfarandet av rent praktiska skäl skulle kunna vara att föredra framför en ordning utan koncessionskrav, att lagens intention genom nuvarande skrivning inte framgår tillräckligt tydligt, eller att relationen mellan naturliga monopol och möjligheten till konkurrens i nätverksamheten upplevs som negativ eller hotfull.

Utan att göra anspråk på någon korrekt uppdelning mellan olika intressen, ägnas detta kapitel åt att gå igenom exempel på tidigare argument för att införa ett utvidgat koncessionskrav, ur ett aktuellt perspektiv. Syftet är att identifiera bärande skäl för ett införande av de föreslagna reglerna, liksom vilken nytta dessa skulle bidra med på den svenska naturgasmarknaden.

10.2 Samhällsintresse

Flera av de argument som lyfts fram i tidigare förslag i syfte att motivera ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden berör på olika vis samhällsintresset. Detta är naturligt, eftersom en av grundtankarna med nuvarande koncessionsplikt för naturgasledningar är att samhället vid stora infrastrukturprojekt ska ha möjlighet att väga nyttan mot det intrång som naturgasledningens byggnation och drift ur olika aspekter kan väntas medföra.

Resonemanget bör kunna betraktas som självklart när det gäller transmissionsledningar för naturgas, med huvudsakligt syfte att överföra gasen till nya geografiska områden. Det bör dock inte betraktas som lika självklart när det avser distributionsledningar eller distributionsnät. En anledning till detta bör anses vara att en distributionsledning eller ett distributionsnät helt enkelt inte är av sådan dignitet att regeringen behöver ges möjlighet att lämna något tillstånd.

I förslaget till utvidgat koncessionskrav föreslås dock att myndigheten ska få rätt att lämna bindande förhandsbesked i fråga om områdeskoncession, vilket i viss mån skulle kunna bekräfta områdeskoncessionens underordnade betydelse i förhållande till koncession för transmissionsledning. Frågan om vad den nya områdeskoncessionen egentligen skulle tillföra, kvarstår dock så långt.

I det ursprungliga förslaget konstateras att det genom koncessionsförfarandet finns möjlighet att balansera samhällsintresset av energiförsörjning mot samhällsintresset av natur- och miljövård liksom mot enskildas rätt. I detta avseende kan målet med koncessionsförfarandet betraktas ur olika perspektiv.

Områdeskoncession kan vara ett sätt för samhället att, ur energiförsörjningssynpunkt, säkerställa naturgasförsörjningen inom ett visst geografiskt område genom att till koncessionen knyta villkor kring t.ex. anslutning, underhåll och utbyggnad av nätet. Denna typ av reglering finns dock redan i naturgaslagens (2005:403) tredje kapitel, dock utan koppling till huruvida nätet i vilken verksamheten bedrivs är koncessionspliktigt eller ej.

Koncessionsförfarandet bör även teoretiskt kunna betraktas som ett effektivt sätt för samhället att förhindra en fortsatt expansion av naturgassystemet, med hänsyn till t.ex. natur-, miljö- och/eller klimatskäl, oavsett om det ur slutförbrukarnas perspektiv anses föreligga något behov av naturgas. Ett utvidgat koncessionskrav

skulle dock i detta avseende troligen inte innebära någon större förändring jämfört med nuläget, eftersom en utbyggnad av nya distributionsnät kräver nya transmissionsledningar, vilka redan i dagsläget är koncessionspliktiga.

Ett annat skäl till att införa ett utvidgat koncessionskrav ansåg Energimyndigheten vara att koncessionsförfarandet också kan bidra till att kravet på en ändamålsenlig infrastruktur tillgodoses.

En ändamålsenlig infrastruktur kan vara av direkt intresse för samhället. Troligen är det emellertid så att införandet av områdeskoncession kopplad till reglerat monopol på nätverksamheten kan, men inte nödvändigtvis behöver, bidra till att kravet på en ändamålsenlig infrastruktur tillgodoses. Som exempel togs i det ursprungliga förslaget en nätägare som bygger en naturgasledning utan koncession och ingår avtal med ett stort antal olika fastighetsägare. I ett sådant fall kan det finnas risk för att ledningens slutliga sträckning påverkas av enskilda fastighetsägares intressen på ett sätt som troligen inte varit fallet om avgörandet hade skett genom ett koncessionsförfarande, som även ser till samhällsintresset.

Resonemanget bör vara värt att beakta vad det gäller byggnation av transmissionsledningar, men dessa omfattas redan av koncessionskrav. Vad gäller distributionsledningar bör förutsättningarna av flera skäl betraktas som annorlunda. Det bör i förväg inte antas finnas någon slutlig sträckning eftersom distributionsnäten normalt byggs ut successivt. Dessutom bygger förslaget till utvidgat koncessionskrav på att koncession meddelas för område, inom vilket nya distributionsledningar därefter kan byggas utan ytterligare koncessionskrav. Ett eventuellt införande av koncession för område bör därför inte betraktas som ett sätt för samhället att påverka ledningarnas sträckning inom koncessionsområdet.

När det gäller samhällets kontroll över vem som bedriver nätverksamhet kan detta, vid sidan av samhällets möjlighet att väga nyttan mot intrånget, betraktas som den kanske viktigaste aspekten med koncessionsförfarandet. I det ursprungliga förslaget konstaterades t.ex. att det kan finnas anledning att pröva ett distributionsföretags lämplighet, dvs. om det har tillräckliga resurser för att ta på sig ansvaret för de förpliktelser som verksamheten medför.

Frågan kan anses vara berättigad, i första hand inte med hänsyn till de naturgasföretag som sedan tidigare bedriver nätverksamhet på den svenska naturgasmarknaden, men möjligen med tanke på eventuellt nytillkommande aktörer. Även om nuvarande reglering ställer tydliga krav på den som bedriver nätverksamhet på den

svenska naturgasmarknaden, finns det vid sidan av befintligt koncessionsförfarande inte någon möjlighet för myndigheten att i förväg pröva lämpligheten hos en aktör som har för avsikt att bedriva nätverksamhet.

Denna till synes fria etableringsrätt skulle, åtminstone teoretiskt, kunna skapa framtida problem i form av nätägare som av olika skäl inte kan leva upp till sina åtaganden.

El- och gasmarknadsutredningen konstaterade t.ex. att genom ett tillstånd för att bedriva distributionsverksamhet, och inte på ledningarna, kan samhället utöva kontroll över att de som bedriver distribution av naturgas är lämpliga och också ställa de krav på verksamhetens utövande som anses nödvändiga. I praktiken är detta vad som uppnåtts genom naturgaslag (2005:403). Genom att komplettera denna med att nätverksamhet inte får bedrivas utan tillstånd av myndigheten, skulle även behovet av förhandsprövning av nytillkommande aktörers lämplighet kunna tillgodoses. Om man sedan väljer att kalla detta för *tillstånd* eller *koncession* bör vara en smaksak. Lösningen behöver dock inte nödvändigtvis vara kopplad till införande av områdeskoncession och reglerat monopol.

Slutsats – ett utvidgat koncessionskrav ur samhällets perspektiv

Sett ur ett samhällsperspektiv bör de viktigaste aspekterna med nuvarande, liksom ett eventuellt utvidgat, koncessionskrav på naturgasmarknaden vara möjligheten:

- att vid stora infrastrukturprojekt kunna väga nyttan mot det intrång som naturgasledningens byggnation och drift ur olika aspekter kan väntas medföra,
- att påverka sträckningen i syfte att erhålla en ändamålsenlig infrastruktur,
- att genom olika villkor knutna till koncessionen säkerställa naturgasförsörjningen inom ett visst geografiskt område, samt
- att i förväg pröva ett distributionsföretags lämplighet.

Den första och andra aspekten tillgodoses i dagsläget genom nuvarande koncessionskrav för naturgasledning och ett utvidgat koncessionskrav bör inte anses medföra någon förändring eller förbättring i detta avseende.

Den tredje aspekten bör kunna anses vara tillgodosedd genom nuvarande skrivningar i naturgaslagens (2005:403) tredje kapitel vilket omfattar skyldigheter för innehavare av naturgasledningar.

Den fjärde aspekten tillgodoses i dagsläget endast vad gäller koncessionspliktiga naturgasledningar. Genom att komplettera naturgaslagen med att nätverksamhet inte får bedrivas utan tillstånd av myndigheten, skulle emellertid behovet av förhandsprövning av nytillkommande aktörers lämplighet kunna tillgodoses, även utan införande av områdeskoncession och reglerat monopol på nätverksamheten.

10.3 Nätägarintressen

I förslaget till utvidgat koncessionskrav ansåg Energimyndigheten att det bör övervägas om det inte är ett samhällsintresse att skydda de lokala distributionsföretagen genom monopol på nätverksamheten, eftersom dessa företag bekostar infrastrukturen liksom det fortsatta underhållet och den fortsatta utbyggnaden.

Som beskrivits i denna rapportens inledande del, har den svenska naturgasmarknaden genom marknadsöppningen genomgått betydande förändringar sedan förslaget till utvidgat koncessionskrav skrevs. Även om ett reglerat monopol i viss mån fortfarande skulle kunna betraktas som ett samhällsintresse, görs i denna rapport valet att i första hand betrakta det som ett nätägarintresse.

Möjligheten att erhålla ett reglerat monopol på nätverksamheten inom ett visst område skulle för en nätägare kunna tänkas utgöra en drivkraft för att ett utvidgat koncessionskrav införs.

Distributionsnätägarna på den svenska naturgasmarknaden tycks emellertid bedriva sin verksamhet som om någon form av områdeskoncession redan fanns på den svenska naturgasmarknaden. Nätverksamheten bedrivs ända sedan monopolmarknadens tid inom ett antal ”naturliga områden”. Samtidigt som man inte tycks uppleva några direkta hot från andra nätägare, tycks man inte heller se några direkta möjligheter till följd av ett utvidgat koncessionskrav. De naturliga monopolen tycks således fortfarande fungera, vilket bidrar till att minska intresset för möjligheten till ett reglerat monopol.

Enligt El- och gasmarknadsutredningen kunde den föreslagna områdeskoncessionen möjliggöra för företagen att planera en utbyggnad av naturgasnäten på ett rationellt sätt. Även i detta avseende skulle

det således kunna finnas ett nätägarintresse kopplat till förslaget om utvidgat koncessionskrav. I praktiken tycks det dock vara svårt att definiera vad som skulle bli mer rationellt med ett utvidgat koncessionskrav än utan.

I viss mån kan det vara möjligt att göra en koppling till de praktiska aspekterna knutna till ett koncessionsförfarande enligt resonemanget i avsnitt 10.5. Generellt sett tycks emellertid nätägarna hantera eventuella utbyggnadsplaner på ett så rationellt sätt som möjligt, oavsett om det handlar om koncessionspliktiga nät eller ej.

Slutsats – ett utvidgat koncessionskrav ur ett nätägarperspektiv

De befintliga nätägarna i det svenska naturgassystemet tycks i dagsläget inte se något egentligt hot från andra nätägare mot sin egen nätverksamhet och tycks inte heller se några direkta möjligheter med ett utvidgat koncessionskrav.

Planeringen av gasnätens utbyggnad sker redan i dagsläget på ett så rationellt sätt som möjligt utifrån givna förutsättningar. Det är i dagsläget svårt att se i vilken mån ett utvidgat koncessionskrav skulle förändra förutsättningarna genom att bidra till att göra planeringen mer rationell än den är i dag.

Sammantaget gör detta att det bland nätägarna inte tycks finnas någon uttalad önskan om ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden.

10.4 Kundintressen

Enligt resonemanget i avsnittet kring samhällsintresset, skulle en slutförbrukare kunna ha intresse av ett utvidgat koncessionskrav genom att t.ex. samhället kan säkerställa naturgasförsörjningen inom ett geografiskt område genom olika villkor knutna till koncessionen. Detta är dock redan tillgodosett genom att naturgaslag (2005:403) ställer denna typ av krav (anslutning, överföring, underhåll, utbyggnad) på nätägaren.

Intresset hos en slutförbrukare kan dessutom antas variera beroende på typen av slutförbrukare. För en liten slutförbrukare skulle t.ex. ett reglerat monopol kunna innebära en ökad trygghet såtillvida att det inte skulle vara möjligt för en stor slutförbrukare att ansluta sig till en annan nätägars nät. Eftersom den stora

slutförbrukaren kan antas bära en betydande del av nätets sammanlagda kostnader, skulle de små förbrukarna kunna tänkas drabbas av högre överföringskostnader om de stora slutförbrukarna lämnade det befintliga nätet.

Bland de stora slutförbrukarna kan resonemanget tänkas vara det omvända, till viss del beroende på var i naturgasnätet slutförbrukaren är ansluten. Det tidigare beskrivna problemet med pancaking gör att vissa slutförbrukare anser sig betala ett orättfärdigt högt pris för överföringen av gas i förhållande till jämförbara slutförbrukare med det geografiska läget som enda skillnad.

Om ett utvidgat koncessionskrav ur nätägarnas perspektiv något värdeslöst inte tycks vara av någon egentlig betydelse, kan det ur dessa slutförbrukares perspektiv vara av relativt stor betydelse. Med dagens reglering har dessa slutförbrukare i viss mån fortfarande möjlighet att bygga parallella ledningar i syfte att sänka sin kostnad för överföring av gas. Blotta hotet om en parallell ledning skulle dessutom under gynnsamma omständigheter kunna vara tillräckligt för att påverka storleken hos den samlade överföringstariffen.

Med ett utvidgat koncessionskrav förskjuts emellertid denna maktbalans ytterligare, utan att man därigenom angriper själva orsaken till problemet. Symptomen, i form av tänkbara parallella ledningar, skulle däremot tills vidare vara behandlade. Detta bör dock inte kunna betraktas som något eftersträvansvärt alternativ för den svenska naturgasmarknaden.

Slutsats – ett utvidgat koncessionskrav ur ett kundperspektiv

Tryggheten för de små slutförbrukarna skulle antagligen klart förbättras om den grundläggande drivkraften att bygga parallella ledningar hos vissa stora slutförbrukare minskade, genom att man uppfattade tariffstrukturen i det svenska naturgassystemet som mer rättvis. Detta kommer inte ett utvidgat koncessionskrav att bidra till. Däremot bör det kunna antas att den ökade administrationen kommer att bidra till ökade kostnader, som i slutänden kommer att belasta slutförbrukarna.

10.5 Praktiska aspekter liksom lagens intention

Ett argument för att införa ett utvidgat koncessionskrav och som kan betraktas som knutet till rent praktiska aspekter kan vara exemplet att frånvaron av central handläggning vid byggnation av naturgasledningar kan försvåras av att erforderliga beslut fattas i enlighet med olika regelverk och av skilda rättsliga instanser.

Sett ur ett vidare perspektiv bör det givetvis vara eftersträvansvärt att erhålla en sammanhållen prövning i största möjliga mån. Detta skulle t.ex. kunna innebära administrativa fördelar för den som avser att bygga en naturgasledning samtidigt som risken för att olika rättsliga instanser utför parallellt arbete i ”onödan” kan antas minska.

För den aktör som i dagsläget ansöker om koncession i syfte att bygga en naturgasledning, bör dock inte själva koncessionsförfarandet betraktas som någon genväg i sig. Oavsett om ledningen avses byggas med eller utan koncession, så måste hänsyn till, och kontakter tas med t.ex. berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser. En miljökonsekvensbeskrivning ska göras och samrådsmöten genomföras. Vid behov kan dessutom en ansökan om ledningsrätt göras.

Eftersom gällande regelverk ska följas oavsett om ledningen anses vara koncessionspliktig eller ej, bör detta medföra att även en sammanhållen prövning i samband med ett koncessionsförfarande omfattar kontakter med, och överväganden av, samma rättsliga instanser som vid en byggnation utan koncessionsförfarande. Den samlade arbetsbördan i samband med en koncessionsansökan kan därför för den sökande antas vara i samma storleksordning som vid byggnation av en ledning utan koncessionsplikt.

En tydlig fördel vid koncessionsförfarandet bör dock anses vara att den som ansöker om koncession får ett (1) besked från regeringen eller myndigheten om huruvida koncession beviljas. Detta kan bidra till att öka förutsägbarheten för utbyggnadens fortsatta genomförande, jämfört med att invänta ett flertal beslut från ett antal olika rättsliga instanser som dessutom blir mer oöverskådliga då de sannolikt kan komma att överklagas.

Denna tänkbara förutsägbarhet är dock avhängig av att den som ansöker om koncession överhuvudtaget meddelas ett koncessionsbeslut inom en överskådlig tid från det att koncessionsansökan har lämnats in. Ledtiderna för koncession tycks vara ett problem för koncessionsförfarandet i allmänhet. Även om det inte tycks råda

några skilda uppfattningar om att transmissionsledningar för naturgas ska vara koncessionspliktiga – vilket de i dagsläget är, kan ledtiderna av erfarenhet tala emot ett utvidgat koncessionskrav.

Ett annat inte helt oviktigt förhållande är att en koncession för område skulle få en annan praktisk betydelse än koncession för transmissionsledning. När koncessionen väl är beviljad bör den inte kunna anses bidra till någon ytterligare sammanhållen prövning, eftersom nya distributionsledningar inom området kan byggas utan ytterligare koncessionskrav. Således gäller det befintliga regelverket och besluten fattas av samma rättsliga instanser precis som vid byggnation av ledningar utan koncessionsplikt.

En av El- och gasmarknadsutredningens övergripande slutsatser var att även om behovet av att införa ett utvidgat koncessionskrav inte är stort, så finns det anledning att införa krav på en sammanhållen prövning av de frågor som anläggandet av distributionsledningar med viss längd medför.

Slutsatsen kan betraktas som intressant av två skäl. Dels så förespråkar man indirekt ett utvidgat koncessionskrav, trots att behovet inte kan konstateras vara stort. Dessutom tycks den sammanhållna prövningen motiveras av möjligheten till anläggandet av distributionsledningar med viss längd.

Med tydliga definitioner av *transmissionsledning* respektive *distributionsledning*, bör också följa en tydlig uppdelning mellan vilka ledningar som omfattas, respektive inte omfattas, av koncessionskrav. Problem uppstår när någon bygger en ledning utan koncession och meningarna samtidigt går isär i fråga om huruvida ledningen verkligen är att betrakta som en distributionsledning eller ej. I det ursprungliga förslaget konstaterades t.ex. att det efter mät- och reglerstation kan bli fråga om ganska långa ledningar med relativt hög kapacitet, som troligen inte avsetts att bli koncessionsfria.

I väsentlig utsträckning kan just detta konstaterande betraktas som en viktig anledning till att diskussionen om ett utvidgat koncessionskrav överhuvudtaget väcktes, dvs. kan det anses vara i överensstämmelse med lagens intention att bygga en så pass lång naturgasledning utan koncession? Ledningen i fråga utgjordes av en utbyggnad av det svenska naturgassystemet till Stenungsund.

Utbyggnaden bör betraktas som viktig för det svenska naturgassystemet – ledningen har bidragit till att ytterligare utnyttja kapaciteten i stamledningen till gagn för kundkollektivet i sin helhet, samtidigt som den petrokemiska industrin i Stenungsund har fått

tillgång till ett förhållandevis rent bränsle och en värdefull råvara med fördelar som minskad miljöbelastning.

Frågan om lagens intention kvarstår dock oförändrad, liksom frågan om huruvida ledningen till Stenungsund bör betraktas som en transmissionsledning eller en distributionsledning. Definitionen har viss betydelse i samband med diskussionen kring vad som kan anses vara en rättvis tariffstruktur på den svenska naturgasmarknaden.

Förslaget till utvidgat koncessionskrav bör emellertid inte heller i detta avseende anses bidra till någon positiv förändring eller förbättring jämfört med dagens situation. Om det är möjligt att tolka lagen på ett sätt som inte anses överensstämma med dess intention, bör man i första hand fokusera på att skriva om lagen i stället för att komplettera den med ytterligare regler som inte bidrar till att lösa grundproblemet. I detta avseende tycks grundproblemet vara en otydlig avgränsning mellan vad som avses med *transmission* respektive *distribution*.

Slutsats – praktiska aspekter liksom lagens intention

Ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden bör inte anses bidra till någon ytterligare sammanhållen prövning i samband med en utbyggnad av det svenska naturgassystemet, eftersom nya distributionsledningar inom ett koncessionsområde föreslås byggas utan ytterligare koncessionskrav. Således fattas besluten av samma rättsliga instanser och enligt samma regelverk som vid byggnation av ledningar utan koncessionsplikt.

I syfte att inte göra det möjligt att bygga naturgasledningar i strid med lagens intention, bör en tydlig avgränsning mellan transmission respektive distribution kunna bidra till att erhålla en tydlig avgränsning mellan vilka ledningar som omfattas, respektive inte omfattas, av koncessionskrav. Detta skulle troligen innebära en större nytta för marknadens funktion i sin helhet, än att införa ett utvidgat koncessionskrav.

10.6 Relationen mellan naturliga monopol och konkurrens

Vid sidan av det tänkbara problemet att det skulle vara möjligt att bygga naturgasledningar utan koncession, trots att de i egentlig mening borde omfattas av koncessionskrav, kan relationen mellan naturliga monopol och konkurrens anses vara den andra viktiga anledningen till att frågan om utvidgat koncessionskrav överhuvudtaget väcktes.

I det ursprungliga förslaget konstateras att det med nuvarande regler inte finns något hinder för paralleletablering inom det koncessionsfria området. Eftersom en parallell ledning kan byggas precis intill en befintlig ledning, så innebär detta en risk för mindre ändamålsenlig infrastruktur. Med en koncession för den lokala distributionen, skulle en sådan risk däremot kunna undvikas.

Denna oro för en framtida överetablering av naturgasledningar delades med stor sannolikhet av fler än Energimyndigheten vid det ursprungliga förslagets utformning, och en väsentlig del av bakgrunden till detta har beskrivits i kapitel 6.3, "Monopol och konkurrens sida vid sida".

Eftersom risken för en överetablering av naturgasledningar bör kunna anses vara ett av de bärande argumenten för att införa ett utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden, finns det anledning att göra en bedömning av hur stor denna risk i dagsläget tycks vara.

El- och gasmarknadsutredningen konstaterade redan 2004 att den nuvarande regleringen av distributionsnät inte tycks ha givit upphov till några allvarliga problem än i enstaka fall och att de problem som identifierats också kan lösas på andra sätt än genom en ändrad koncessionsplikt.

Det är vid utformningen av denna rapport inte känt vilka enstaka fall som avsågs och inte heller för vem som de identifierade problemen uppfattades som problem. Eftersom ledningen till Stenungsund i Energimyndighetens översyn av naturgaslagen emellertid lyftes fram som ett exempel i fråga om ganska långa ledningar med relativt hög kapacitet, som troligen inte avsetts att bli koncessionsfria, skulle denna ledning kunna antas utgöra ett av de enstaka fallen.

Även om ledningen går genom Göteborg och dessutom i viss närhet till slutförbrukare inom Göteborgs Energis distributionsnät, bör ledningen inte kunna betraktas som parallell. Bortsett från problemet med lagens intention, kan det vara troligt att de eventuella

problem som uppstod i samband med byggnationen i stor utsträckning utgjordes av problem för företaget som byggde ledningen, och som till viss del kanske hade kunnat undvikas genom ett koncessionsförfarande.

Ett annat tänkbart enstaka fall skulle kunna utgöras av anslutningen av en stor slutförbrukare i Halland till det svenska naturgassystemet. Eftersom tariffstrukturen i kombination med dåvarande tariffnivåer inte kunde betraktas som särskilt fördelaktiga, undersöktes möjligheten till en alternativ ledningsdragning i syfte att skapa bättre förutsättningar. Det kom dock aldrig att byggas någon parallell ledning då det ekonomiska incitamentet förändrades genom en sänkning av den samlade överföringstariffens nivå.

Faktum är att det inte tycks ha byggts någon parallell ledning överhuvudtaget i det svenska naturgassystemet. En bidragande orsak till detta är troligen att det genom öppningen av den svenska naturgasmarknaden råder åtskillnad mellan nät- och handelsverksamhet i kombination med ett reglerat tredjepartstillträde till nätet och en tydlig reglering av nätägarnas åtaganden i samband med t.ex. anslutning, överföring, underhåll och utbyggnad. En nätägare kan i detta avseende inte anses ha något egentligt skäl för att bygga en ny ledning till en slutförbrukare som redan är ansluten.

Om en nätägare väljer att bygga en ny ledning intill en befintlig i syfte att skapa konkurrens i nätverksamheten, så är det dessutom inte bara den ursprungliga ledningen som utsätts för konkurrens. I praktiken borde konkurrensen upplevas som svårare för ägaren av den nya ledningen, som genom överföringstariffen ska konkurrera med en ledning som kan tänkas vara mer eller mindre återbetald. Detta kan vara ytterligare en bidragande orsak till att parallella ledningar tycks vara ovanliga i det svenska naturgassystemet.

Ett ytterligare och inte helt oväsentligt hinder är att möjligheten till byggnation av parallella ledningar endast kan betraktas som befintlig i fråga om koncessionsfria ledningar. Även om det kan finnas incitament hos vissa slutförbrukare att bygga parallella ledningar mot bakgrund av nuvarande tariffstruktur, bör det inte anses vara troligt att det finns någon egentlig ekonomi i att endast bygga förbi nätägaren längst ner i kedjan. Skulle en koncessionsansökan lämnas in i syfte att bygga förbi en befintlig ledning, bör man kunna anta att någon koncession inte kommer att beviljas.

El- och gasmarknadsutredningen konstaterade slutligen att det även skulle kunna innebära nackdelar att utestänga konkurrens vid en eventuell utbyggnad av naturgassystemet, eftersom konkurrens

inom denna sektor borde kunna bidra till att stimulera och effektivisera utbyggnaden, på samma sätt som konkurrens gör i andra sektorer. Detta bör i sammanhanget betraktas som tänkvärt eftersom inte bara konkurrensen i sig, utan även själva möjligheten till konkurrens, kan bidra till att stimulera den fortsatta utvecklingen av det svenska naturgassystemet.

Slutsats – Relationen mellan naturliga monopol och konkurrens

Det bör i dagsläget och under överskådlig framtid inte anses finnas något behov av att skydda nätägarna i det svenska naturgassystemet genom att införa ett reglerat monopol på nätverksamheten.

Genom uppdelningen i nät- och handelsverksamhet i kombination med ett reglerat tredjepartstillträde, offentliggjorda tariffer och en tydlig reglering av nätägarens åtaganden i fråga om anslutning, överföring, underhåll och utbyggnad, bör drivkraften för konkurrens mellan nätägare anses vara liten.

Den eventuella drivkraft för byggnation av parallella ledningar som fortfarande kan finnas på den svenska naturgasmarknaden bör anses föreligga hos vissa slutförbrukare som, på grund av sitt geografiska läge och i kombination med nuvarande tariffstruktur, kan minska sin överföringskostnad genom att kringgå en eller fler överliggande nätägares nät. I praktiken bör dock möjligheten till detta betraktas som begränsad eftersom det normalt torde krävas en koncessionspliktig ledning för att investeringen skulle få något egentligt ekonomiskt värde.

Bortsett från den reglering som följer av att koncession inte antas beviljas för en parallell ledning, bör nätverksamheten på den svenska naturgasmarknaden fortfarande kunna betraktas som ett naturligt monopol vilket gör att förslaget om utvidgat koncessionskrav i detta avseende bör kunna betraktas som överflödigt.

11 Övergripande slutsatser

Förslaget till utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden bör inte längre betraktas som aktuellt. Detta beror i väsentlig utsträckning på att den svenska naturgasmarknaden, såväl som regleringen av denna, har genomgått så pass stora förändringar

sedan det ursprungliga förslaget skrevs att det inte längre kan anses medföra någon nytta för, eller förbättring av, marknadens funktion.

Ägarförhållanden, tariffstruktur och nuvarande uppdelning mellan transmission och distribution kan betraktas som exempel på grundläggande orsaker till att införandet av ett utvidgat koncessionskrav har kommit att övervägas under ett antal års tid. De föreslagna reglerna kan emellertid inte anses bidra till att åtgärda problemen, utan endast möjligen bidra till att behandla vissa av symptomen.

Det kan finnas anledning att överväga om myndigheten bör ges tillfälle att i förväg pröva lämpligheten hos den aktör som avser att bedriva nätverksamhet i det svenska naturgassystemet. I dagsläget finns denna möjlighet endast genom naturgaslagens regler kring koncessions för naturgasledning. I syfte att ge myndigheten möjlighet att pröva lämpligheten hos en nätägare i förväg, bör emellertid en smärre komplettering av naturgaslagen vara att föredra framför att införa föreslagen områdeskoncession och reglerat monopol på nätverksamheten.

Det naturliga monopolet tycks i allt väsentligt fortfarande kunna betraktas som naturligt, eftersom nätägarna i det svenska naturgasnätet generellt inte tycks se några hot från andra nätägare och inte heller tycks se några större möjligheter med förslaget till utvidgat koncessionskrav. Dessutom tycks möjligheten till konkurrens inom nätverksamheten ha ett visst värde, eftersom denna i sig kan tänkas bidra till att nätverksamheten faktiskt bedrivs mer effektivt än om den bedrivs i form av ett reglerat monopol.

Nuvarande undantag från koncessionsplikt kan anses motsvara naturgasmarknadens behov. En tydligare avgränsning mellan *transmission* och *distribution* skulle dock kunna bidra till en tydligare gräns för vilka ledningar som inte avses omfattas av det nuvarande koncessionskravet.

Skulle andra slutsatser än de som dras i denna rapport leda till att förslaget om utvidgat koncessionskrav på den svenska naturgasmarknaden införs, bör det anses vara viktigt att avgränsningen mellan de olika koncessionerna har sin utgångspunkt i syftet med en naturgasledning och inte huruvida den är belägen före eller efter en mät- och reglerstation.

Områdeskoncessionen bör dessutom gälla tills vidare och till sin omfattning inte innebära några begränsningar för andra aktörer att bygga och driva lagringsanläggningar, förgasningsanläggningar eller

produktionsanläggningar för biogas inom det koncessionerade området.

Vid ett utökat koncessionskrav vore det dock rimligt om dessa typer av anläggningar omfattas av någon form av koncession i den mån de ansluts till ett nät inom ett koncessionsområde. Koncessionsförfarandet bör emellertid hanteras separat vid sidan av områdeskoncessionen.

Lokala biogasnät bör inte omfattas av föreslagna regler oavsett förslaget framtid. Undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar inom hamn- och industriområde bör dessutom bevaras, tillsammans med naturgasförordningens undantag för ombyggnad av MR-station m.m.

12 Referenser

- ”Översyn av naturgaslagen – med en marknadsbeskrivning” (ER 3:2002), Statens energimyndighet
- ”El- och gasmarknaderna – Energimarknader i utveckling” (SOU 2004:129), slutbetänkande av El- och gasmarknadsutredningen
- ”Reglering av elnätstariffer m.m.”, kommittédirektiv (2006:39)
- ”Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003”, *Europeiska unionens officiella tidning*
- ”Svensk Gasmarknadshandbok, V4.0”, www.gasmarknadshandboken.se
www.naturgasfakta.dk/Generellt
- ”Bränslen. Leveranser och förbrukning av bränsle fjärde kvartalet 2007 samt året 2007” (EN 31 SM 0801), Statens energimyndighet (STEM) och SCB
- ”Energiförsörjningen fjärde kvartalet samt åren 2006 och 2007” (EN 20 SM 0801), Statens energimyndighet (STEM) och SCB
www.svk.se/Kundstöd/Naturgas/Värmevärde
- ”Energiläget 2007”, Statens energimyndighet
www.gasforeningen.se/Fakta_om_energigas/Naturgas/Statistik
- Lag om ändring i naturgaslagen* (2000:599), SFS 2002:654
- ”Utvärdering av marknadsmodeller på den svenska naturgasmarknaden”, Energimarknadsinspektionen
- ”Nordisk familjebok, Uggleupplagan”
- ”Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden” (SOU 2005:33), betänkande av Fjärrvärmeutredningen
- Lag (1978:160) om vissa rörledningar*
- Regeringens proposition 1999/2000:72 ”Ny naturgaslag”
- Regeringens proposition 2004/05:62 ”Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas m.m.”
- Naturgaslag* (2005:403)
- Naturgasförordning* (2006:1043)
- www.energinet.dk/Transmission/Gasanlæg

Naturgasförsyningslov, LBK nr. 1116 af 08/11/2006,
www.retsinformation.dk

Naturgasmarknadslag (508/2000), www.energiemarkkinavirasto.fi

Ellag (1997:857)

Regeringens proposition 2005/06:158 ”Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden m.m.”

12.1 Genomförda möten

I samband med rapportens utformning har möten genomförts med:

Affärsverket svenska kraftnät

Ulrika Formgren
Björn Forsberg

DONG Energy

Peter Gylling Krusaa

Energimarknadsinspektionen

Peter Albertsson
Mikael Pellijeff

Energinätsutredningen

Iris Heldt

EON Sverige

Ulf Molén
Daniel Strömqvist

Fortum

Magnus Bruno (Stockholm Gas)
Lennart Josefsson

Göteborg Energi

Anders Larsson

Höganäs

Magnus Pettersson

Kemira

Hanna Sjöberg (Industry Park)

Lunds Energikoncernen

Sigvard Strelert (Kraftringen Energihandel)

Bernt Svensson

Perstorp Oxo

Arne Alexandersson

Pilkington Floatglas

Staffan Karlsson

Svenska Gasföreningen

Anders Mathiasson

Hans Åkesson

Swedegas

Patrick Farran-Lee

Lars Frisk

Varberg Energi

Anders Carlsson

Kaj Rydberg

Håkan Svensson

Öresundskraft

Håkan Axelsson

Lars Göransson

Johan Klinga

Telefonsamtal har dessutom ägt rum med:

Ove Jönsson, EON Gas Sverige

Carl Lilliehöök, Svensk Biogas

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.
En problemlösning. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiars rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklningar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]

Försvarsdepartementet

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

- Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]

- Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

- Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]

- Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]

- Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

- Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

- Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

- Det växande vattenbrukslandet. [26]

- Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]

- Vattenverksamhet. [42]

- Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]

- Mer järnväg för pengarna. [20]

- De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

- Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

- En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

- Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

- museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]