

Generaldirektören

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
m.remiss-
energi@regeringskansliet.se

2017-04-20

Svk 2017/220
M2016/02968/Ee

REMISSVAR

Energimarknadsinspektionens rapport Kommissionsriktlinjer och nätföreskrifter för el

Svenska kraftnät har fått möjligheten att lämna synpunkter på Energimarknadsinspektionens rapport Kommissionsriktlinjer och nätföreskrifter för el – översyn av ansvarsfördelning och behov av kompletterande nationell lagstiftning. Nedan följer Svenska kraftnäts allmänna kommentarer följt av kommentarer för anslutningskoderna samt riktlinjen för drift.

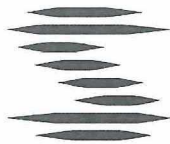
Sammanfattning

Svenska kraftnät anser att utgångspunkten bör vara att behålla nuvarande system med en systemansvarig myndighet som i de fall det är möjligt enligt framtagna nätkoder och riktlinjer, utses till den myndighet som ska besluta om föreskrifter som följer av anslutningskoderna och drifriktlinjer och undantag från dessa samt ha tillsynsansvaret för föreskrifterna.

Allmänt

Energimarknadsinspektionen fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag av regeringen att utreda behovet av kompletterande nationella föreskrifter i anslutning till de riktlinjer och nätkoder som antagits i EU-kommissionens kommitté för gränsöverskridande elhandel (Co8200) under tiden till och med den 31 mars 2016. Om det var motiverat skulle Energimarknadsinspektionen även ta fram förslag till kompletterande lag eller förordning. Energimarknadsinspektionen skulle i det sammanhaget särskilt analysera om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på elområdet behöver anpassas till EU-förordningarna och på lämpligt sätt ta till vara de kunskaper och den erfarenhet som finns hos Svenska kraftnät.

Svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen har haft några möten och Svenska kraftnät har under arbetets gång även lämnat skriftliga synpunkter och svar på Energimarknadsinspektionens skriftliga frågor. Energimarknadsinspektionen synes dock inte tagit hänsyn till Svenska kraftnäts kunskaper och erfarenheter i de slutgiltiga förslagen. Frågan är om rapporten överhuvudtaget har upprättats

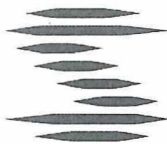


utifrån en öppen och förutsättningslös utgångspunkt. Redan i rapportens inledning har ett antal utgångspunkter definierats som automatiskt leder till förkastande av vissa möjliga förslag, t.ex. bibehållande av en systemansvarig myndighet med obeskuren föreskriftsrätt gällande driftsäkerhet i det nationella elsystemet, som förespråkas i Svenska kraftnäts skrivelse daterad 23 juni 2016.

Energimarknadsinspektionens utgångspunkt har varit att Sverige bör följa de huvudregler som finns i nätkoderna avseende ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten och andra aktörer. Detta är ingen självklar utgångspunkt. Till skillnad från andra länder är det svenska transmissionsnätsföretaget även systemansvarig myndighet, elberedskapsmyndighet, har myndighetsuppgifter inom säkerhets-skydd samt är dammsäkerhetsansvarig. Denna myndighetsroll är unik bland europeiska transmissionsnätsföretag och innebär att avsteg bör göras i de fall detta är möjligt för att Svenska kraftnät ska kunna fullgöra sitt myndighetsansvar. Trots att Energimarknadsinspektionen är väl medveten om Svenska kraftnäts myndighetsroll och nämner det helt kort i rapporten använder Energimarknadsinspektionen begreppet systemansvar i de olika betydelserna och ser inga problem med att den systemansvariga myndigheten fräntas föreskriftsrätten. Tvärtom hänvisar inspektionen till ansvarsuppdelningen mellan systemansvariga för överföringssystemet i övriga Europa och tillsynsmyndigheterna där (s. 35, sista stycket), trots att det inte finns någon motsvarighet till systemansvarig myndighet i Europa. Jämförelserna med andra länder i Norden (s. 19, sista stycket) haltar också. Energimarknadsinspektionen nämner inte det faktum att det i Finland och Norge råder en ordning där transmissionsnätägaren ges konsession för systemansvaret av tillsynsmyndigheter. I dessa länder finns m.a.o. en logik i att regulatorn beslutar om föreskrifter – det är ju regulatorn som är uppdragsgivare. I Sverige däremot har en statlig myndighet, Svenska kraftnät, genom lag och förordning utsetts till systemansvarig myndighet med föreskriftsrätt och tillsynsansvar.

Rapportens förslag uppfyller också bara delvis de utgångspunkter som anges för rapportens framtagande. I avsnitt 1.4 t.ex. anger Energimarknadsinspektionen att ”Frågor eller beslut som rör samma område bör om möjligt samlas hos en och samma instans”. Trots denna föresats innebär föreliggande förslag att beslut och frågor angående myndighetsutövningen delas mellan myndigheter beroende på en elanläggnings ålder och drifttagningsår.

Förslagen uppfyller inte heller utgångspunkten att det inte ska råda någon tvekan om att den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i nätkoderna. Tvärtom strider de författningsändringar som föreslås mot nätkoderna då de innebär att tillsynsmyndigheten fastställer krav enligt nätkoderna i stället för den systemansvarige för överföringssystemet (se exempelvis artikel 18 i nätföreskrifter för anslutning av förbrukare).

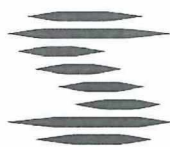


Energimarknadsinspektionen anser, utan någon närmare förklaring att det finns ett behov av justeringar i svensk lag. Under förhandlingarna i den ovan nämnda kommittén arbetade Sverige emellertid för att andra myndigheter än enbart tillsynsmyndigheten skulle kunna fatta vissa beslut. På så sätt skulle den svenska modellen, där ansvaret är fördelat mellan fler myndigheter som utses utifrån kompetens, kunna behållas.

Svenska kraftnät delar Energimarknadsinspektionens uppfattning om att reglerna bör införas på ett sätt som tillför nytta för Sverige. Samtidigt anser Energimarknadsinspektionen, utan närmare motivering, att Sverige bör följa de huvudregler som finns i nätkoderna avseende ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten och andra aktörer om det inte framkommit något skäl att frångå regeln. Svenska kraftnät delar inte denna utgångspunkt då verket sedan länge har en särskild myndighetsroll beträffande det svenska elnätet. Svenska kraftnät har sedan verket bildades en unik kompetens på detta område som Energimarknadsinspektionen saknar. Med anledning av de utmaningar som det svenska elnätet står inför har Svenska kraftnät begärt utökade befogenheter beträffande föreskriftsrätt för att komma till rätta med de problem som har uppkommit och kommer att uppkomma i det svenska elnätet. Att som Energimarknadsinspektionen föreslår låta Svenska kraftnät lämna förslag på föreskrifter som Energimarknadsinspektionen ska utfärda och ha tillsynsansvar över skulle i praktiken innebära att en myndighet godkänner en annan myndighets föreskrifter och inte överensstämmer med svensk rättstradition. Dessutom skulle detta leda till långa ledtider och onödig byråkrati.

I branschen är det väl känt att Svenska kraftnät av statsmakten tilldelats flera roller, t.ex. som elberedskapsmyndighet, systemansvarig myndighet och nätföretag såsom förvaltare av stamnätet. I rapporten argumenterar Energimarknadsinspektionen på ett tendensiöst sätt för att Svenska kraftnät inte kan särskilja olika roller utan endast kan anses vara en och samma part oberoende av verksamhetsutövningen. Energimarknadsinspektionen använder t.ex. som argument för att få besluta om undantag från anslutningskoderna att det härigenom "går att undvika den intressekonflikt som skulle uppstå om Svenska kraftnät hade beslutanderätten" (s. 39, näst sista stycket). Svenska kraftnät beslutar som alla andra myndigheter om undantag från de föreskrifter som utfärdats. Att låta Energimarknadsinspektionen besluta om undantag trots att de inte har ansvaret som systemansvarig myndighet för vad som händer om ett felaktigt beslut om undantag fattas oroar Svenska kraftnät. Svenska kraftnät har förmågan att särskilja sina roller.

Svenska kraftnät saknar ett resonemang eller förklaring angående varför Svenska kraftnät är en myndighet och har föreskriftsrätt - det gör nämligen en stor skillnad. Inriktningen på den svenska elmarknadsreformen slogs fast 1992 när riksdagen beslutade om riktlinjer för arbetet med att reformera elmarknaden. Den bärande principen var att skilja de naturliga monopolen, överföringsnäten, från den kon-



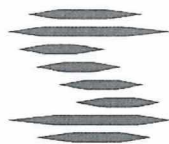
kurrensutsatta verksamheten som elproduktion och elhandel utgör. Det innebar att den traditionella helhetsorienterade synen på leveranssäkerhet delades i en produktionsdel och en överföringsdel. De två delarna har olika ansvarsområden och helt olika villkor inom leveranssäkerheten. Uppdelningen medförde också att ansvaret för de delar i leveranssäkerheten som avser systemstabilitet och övergripande driftledning lades mellan de naturliga monopolen (näten) och den nu konkurrensutsatta produktionen. För att täcka den "luckan" i leveranssäkerheten utsågs Svenska kraftnät till 1) systemansvarig myndighet och 2) tillsynsmyndighet i frågor om driftsäkerheten hos det nationella elsystemet. Det förutsattes att Svenska kraftnät så långt som möjligt skulle hantera uppgiften genom att upprätta avtal med nätägare och producenter men man fick också rätten att utfärda föreskrifter. Regleringen återfinns i 8 kap 1 § ellagen och i 1 och 2 §§ förordning (1994:1806) om systemansvar för el.

Svenska kraftnät anser att nuvarande ansvarsfördelning mellan affärsverket och Energimarknadsinspektionen fungerar väl. Det finns inte några skäl att ändra dagens ordning och affärsverkets bedömning är att den heller inte kan anses strida mot koderna. Svenska kraftnät anser att det är av största vikt för att kunna fullgöra systemansvaret på ett säkert sätt att verket kan utfärda föreskrifter, bevilja undantag och bedriva tillsyn. Det alternativ för att uppfylla nätkodernas krav på godkännande som bäst överensstämmer med den ansvarsfördelning som gäller i dag är att Svenska kraftnät utses till det organ som godkänner kraven. En sådan ordning får anses stå i överensstämmelse med vad som statsrättsligt gäller för normgivningsrätten i Sverige. Svenska kraftnät anser i motstats till Energimarknadsinspektionen inte att en sådan ordning innebär att verket bedriver tillsyn över sig självt.

Energimarknadsinspektionens argument för att avfärda Svenska kraftnäts andrahandsval att regeringen skulle godkänna Svenska kraftnäts föreskrifter är svaga. En tillämpning av den relevanta lagbestämmelsen utesluter inte att regeringen innan beslut fattas inhämtar Energimarknadsinspektionens synpunkter. Energimarknadsinspektionen lär också vara en naturlig remissinstans för Svenska kraftnäts förslag till föreskrifter. Hur en tillämpning av nätkodernas bestämmelser om att utse ett annat behörigt organ än tillsynsmyndigheten skulle innebära en icke avsedd tillämpning av nätkoderna är svårförståeligt. Detsamma gäller argumentet att en tillämpning av dessa nätkodsbestämmelser skulle strida mot elmarknadsdirektivet.

Anslutningskoderna

Enligt anslutningskoderna kan några av de uppgifter som ska utföras av tillsynsmyndigheten (på engelska "regulatory authority"), om så är tillämpligt i en medlemsstat, utföras av en annan myndighet eller av medlemsstat. Svenska kraftnät



anser att det finns ett antal uppgifter som bör utföras av Svenska kraftnät för att affärsverket i sin roll som systemansvarig myndighet ska kunna fullgöra sitt myndighetsansvar på ett säkert sätt. Ett par exempel på sådana uppgifter är undantag från av affärsverket i föreskrifter sätta krav samt godkännande av maximala tröskelvärden för kraftproduktionsmoduler.

Energimarknadsinspektionen föreslår att inspektionen ska ges ett bemyndigande som omfattar de generellt tillämpliga kraven som ska ställas av anslutningskoderna men att Svenska kraftnät fortsatt ska behålla föreskriftsrätt på befintliga anläggningar. Förslaget innehåller dock ingen lösning på författningskonflikten i de fall kodernas bestämmelser görs tillämpliga på befintliga anläggningar.

Att som förslaget införa en myndighetsordning där olika myndigheter har tillsynsansvar baserat på tillsynsobjektets ålder främjar på intet sätt tydlighet och förenklade myndighetskontakter för anläggningsinnehavaren. Tvärtom innebär det föreliggande förslaget en direkt risk för motstridiga beslut från ansvariga myndigheter. Nedan följer ett exempel på detta.

Svenska vattenkraftverk är i regel utformade med flera generatorer. I gällande svenskt regelverk är det produktionsanläggningen som sådan som omfattas av ställda kravbilder. I nätkoderna är kravbilden istället formulerad per generator. För det fall en befintlig vattenkraftstation bygger om, eller bygger till, en generator, kommer kraftstationen som sådan att fortsätta omfattas av gällande föreskrift SvKFS 2005:2 men den nya generatorn kommer enligt nätkoderna att omfattas även av kravbilden i RfG. För anläggningsägaren får denna situation anses vara otydlig där en anläggningsdel inom kraftstationen enligt förslaget, ska ställas under Energimarknadsinspektionens föreskrifts- och tillsynsansvar medan kraftstationen som sådan kvarstår under Svenska kraftnäts föreskrifts- och tillsynsansvar. I en sådan uppkommen situation går det inte att utesluta att anläggningsinnehavaren kommer få olika, och kanske motstridiga, beslut från tillsynsmyndigheterna. Det kan också anses förståeligt om anläggningsinnehavaren inte vet vilken myndighet denna skall vända sig till. I takt med förnyelse av befintliga kraftstationer innehållande flera generatorer lär denna situation uppkomma allt mer frekvent. Verket reagerar på att Energimarknadsinspektionen på ett flertal ställen anger att anslutningskoderna endast skall tillämpas på ny produktion. En sådan strikt tolkning har inte stöd i anslutningskoderna.

Energimarknadsinspektionen ser det inte som problematiskt att den skulle godkänna de tekniska kraven. Det Energimarknadsinspektionen föreslår innebär dock inte att inspektionen godkänner av Svenska kraftnät fastställda krav utan att Energimarknadsinspektionen får rätt att fastställa dessa krav i stället för Svenska kraftnät. Energimarknadsinspektionen ser inget problem med att ansvaret för driftsäkerheten och godkännandet av kraven ligger på olika instanser bl.a. med hänvisning till situationen i andra europeiska länder. Detta är dock inte relevant eftersom



Svenska kraftnäts argument handlar om verkets myndighetsansvar och övriga transmissionsnätsföretag i Europa är bolag eller motsvarande och inte systemansvariga myndigheter. Svenska kraftnät delar inte uppfattningen att en föreskriftsrätt för Energimarknadsinspektionen skulle innebära ett mer transparent förfarande än motsvarande rätt för Svenska kraftnät. Utfärdande av föreskrifter är författningsreglerat och sker på samma sätt med remissomgång o.d. oavsett myndighet.

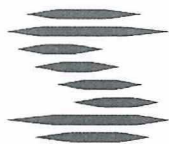
Svenska kraftnät har framfört att verket bör ansvara för att bevilja undantag från de generella krav som ska fastställas enligt anslutningskoderna. Energimarknadsinspektionen delar inte denna uppfattning utan anser att Energimarknadsinspektionen ska fatta dessa beslut och att man på detta sätt skulle undvika den intressekonflikt som skulle kunna uppstå om Svenska kraftnät hade beslutanderätt över en ansökan från systemansvarig för distributionssystem. Svenska kraftnät förstår inte vilken intressekonflikt som skulle undanröjas. Är det konflikten mellan intresset av ett driftsäkert system och distributionsnätsägarens affärsmässiga intresse så lär denna kunna uppstå oavsett vilken myndighet som fattar beslut om undantag.

Driftkoden

Eftersom driftkoden är en riktlinje kommer Energimarknadsinspektionen ha ansvar för tillsyn över riktlinjen men det behöver inte innebära att Energimarknadsinspektionen har ansvar för godkännande av de metoder med mera som tas fram utifrån riktlinjen.

Energimarknadsinspektionen redogör på sidan 46, sista stycket för Vattenfalls syn som sammanfaller med Energimarknadsinspektionens och innebär att inspektionen ska godkänna besluten som rör frekvensregleringstjänster. Därefter påstår inspektionen att Svenska kraftnät delar denna bedömning. Det är en missuppfattning. Som framgår av redogörelsen på sidan 44 i rapporten delar verket inte Vattenfalls uppfattning angående undantag i artikel 6.4. Verket anser att det kan göras undantag för alla delar i artikel 6.4, alltså ingen av dessa ska kräva ett godkännande av Energimarknadsinspektionen. Eftersom möjligheten till överklagande finns så är det möjligt för aktörer att överklaga ett beslut från den systemansvariga myndigheten. Energimarknadsinspektionen kommer själva fram till att det inte krävs något godkännande för 6.4. d, g. Detta tyder på en felskrivning. Svenska kraftnät stödjer alltså Energimarknadsinspektionens slutgiltiga rekommendation i 6.4 d, g, i om att det inte är nödvändigt att Energimarknadsinspektionen godkänner dessa beslut eftersom det finns tillräckliga regler om tvistelösning.

Svenska kraftnät anser liksom Energimarknadsinspektionen att 6.4.b är lämplig som föreskrift men delar inte slutsatsen att Energimarknadsinspektionen ska utfärda dessa föreskrifter. Förslaget till ändring av 8 kap 3 § ellagen medför att den



systemansvariga myndigheten inte själv kan bestämma vilka uppgifter myndigheten anser sig behöva inhämta för att utöva sitt systemansvar utan måste be nätmyndigheten reglera den systemansvariga myndighetens rätt till myndighetsutövning. Förslaget innebär en rollfördelning som inte är förenlig med myndigheters oberoende ställning.

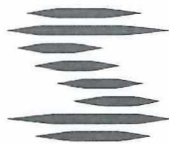
De delar i Energimarknadsinspektionens rapport som berör balansansvarsavtalet (BAA) 6.4 c, e, f och h bekymrar Svenska kraftnät. Enligt förslaget ska Energimarknadsinspektionen godkänna vissa villkor i BAA särskilt, medan övriga delar ligger kvar under metodgodkännandet. Verket har svårt att se på vilket sätt det gynnar Sverige att frånga den i dag rådande ordningen med metodkännande av BAA och i stället införa ett tvådelat förfarande för samma avtal. Att en enskild aktör vill det är inte ett tillräckligt motiv.

Svenska kraftnät har rätt att ställa krav angående de delar som berör systemansvaret och verket anser att ett fortsatt godkännande av metoder är det mest lämpliga för detta. Verket har idag redan omfattande processer för att säkerställa icke-diskriminerande, objektiva och transparenta krav såsom remiss, etc. Energimarknadsinspektionens förslag ökar komplexiteten i processen. Om vissa delar av avtalet kommer att behöva hanteras med särskilt godkännande av Energimarknadsinspektionen så kan en följd av detta bli att dessa krav lyfts ur avtalet för att underlätta avtalsprocesser, och att detta innebär att aktörer har krav på olika ställen, alternativt att olika delar av avtalet kommer att hanteras med ikraftträdande vid olika tidpunkter.

Vidare anser Svenska kraftnät att innan en konsekvensbedömning görs av kommande europeiska regler krävs en analys av de faktiska texterna. Resonemanget kring ändringen av balansansvarsavtalet som gjordes för gas är inte ett relevant argument i sammanhanget eftersom det berodde på omständigheter som inte är aktuella i detta fall (ansvaret för balansansvarsavtalet för gas flyttades från en systemansvarig myndighet till ett privatägt aktiebolag).

Slutkommentar

Svenska kraftnät har svårt att göra en fullständig konsekvensanalys av Energimarknadsinspektionens förslag (samlat alla koder). I rapporten föreslås Svenska kraftnät ha kvar rollen som systemansvarig myndighet men endast sådant ansvar som inte på något sätt kan anses finnas reglerat inom nätkoderna. När det gäller datautbyte vill Energimyndigheten även ha föreskriftsrätt för de delar som regeringen har idag. Några exempel på vilka verksamhetsgrenar som kan anses kvarstå inom myndighetsrollen som systemansvarig men utanför nätkoderna anges inte i rapporten. Det är inte heller intuitivt enkelt att förstå vilka dessa verksamhetsgrenar skulle kunna vara. Att flytta över en stor del av en myndighets befogenhet från



en myndighet som under lång tid utövat detta myndighetsansvar och byggt upp sin kompetens inom området så att dess roll urholkas och lägga över denna del samt ytterligare befogenheter på en myndighet som idag saknar kompetens på området är oroväckande och inte särskilt ansvarsfullt. Förslaget innebär en risk för driftsäkerheten. Driftsäkerheten som är viktigare än någonsin mot bakgrund av den förändring som elsystemet genomgår. Energimarknadsinspektionens enda argument att det skulle vara en huvudregel i koderna som ska tillämpas trots att förhållandena i Sverige skiljer sig från resten av Europa, gör det inte mer begripligt. I förlängningen står driftsäkerheten på spel. Om Energimarknadsinspektionens förslag skulle förverkligas ser Svenska kraftnät ingen möjlighet att kunna uppfylla sin roll som systemansvarig myndighet. Som en konsekvens av detta bör denna myndighetsroll fullt ut flyttas över på Energimarknadsinspektionen, alltså oavsett befintliga eller nya anläggningar och utom eller innanför kodernas område. Svenska kraftnät ser med stor oro på vad detta skulle innebära för driftsäkerheten i Sverige och därmed resten av Norden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulla Sandborgh efter föredragning av Ingrid Lindberg. I ärendets handläggning har även chefsjuristen Bertil Persson, tekniske direktören Ulf Moberg, Stefan Arnborg, Per Wikström och Björn Forsberg deltagit.

Sundbyberg, dag som ovan


Ulla Sandborgh


Ingrid Lindberg