

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
i.remissvar@regeringskansliet.se
filip.vesting@regeringskansliet.se

Aurora Infrastructure Oy
Rietomtevägen 7 C
02200 Esbo
Finland

2019-10-29

Yttrande över betänkande Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)

Er ref/dnr: I2019/01809/E

Aurora Infrastructure Oy (**Aurora**) lämnar följande synpunkter på betänkandet. Aurora yttrar sig över betänkandet utifrån sin erfarenhet som ägare och driftsansvarig för två betydande slutna industriella elnätverk i Finland och har i yttrandet därför fokuserat på betänkandets kapitel som gäller undantagen från koncessionsplikt och regleringen av icke-koncessionspliktiga nät (kapitlen 4.3, 4.4 och 9.2).

SAMMANFATTNING

1. Aurora ställer sig positiv till och instämmer huvudsakligen i förslagen i betänkandets kapitel 4.3 och 4.4.
2. Aurora anser att det bör införas ett generellt undantag från koncessionsplikt för slutna distributionsnät inom avgränsade industrianläggningar eller -områden. Undantaget vore betingat av de särskilda, skraddarsyddade driftsnormer och övriga krav som i dag förutsätts av moderna industriella nätverk och har direkt stöd i elmarknadsdirektivet.
3. Aurora anser att det inte bör finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning i sagda slutna distributionsnät inom avgränsade industrianläggningar eller -områden. En begränsning av undantaget från koncessionsplikt att gälla endast överföring för egen räkning leder till en avsevärd suboptimering av såväl operativa ansvar som finansierings-, säkerhets- och tekniska lösningar och skadar Sveriges konkurrenskraft vad avser framtida investeringar.
4. Aurora tillstyrker utredningens förslag om att mätningsskyldigheten bör gälla vissa icke koncessionerade nät, men konstaterar att de industri-/anläggningsspecifika förhållandena bör kunna beaktas i mätningens exakta utförande och praktiska implementering, bland annat för att undvika behovet att förnya gamla men funktionerande ställverk innan de uppnått slutet av sin tekniska livslängd.
5. Aurora anser att det med tanke på regleringens förutsägbarhet skulle vara motiverat att undantagen från koncessionsplikt skulle kunna fastställas av nätmyndigheten möjligast snabbt efter att författningsändringarna trätt i kraft, och redan innan IKN-förordningens föreslagna upphörande 1 januari 2022.

SYNPUNKTER

Generella synpunkter

Aurora instämmer med utredningen i att det är angeläget att modernisera regelverket avseende undantag för koncessionsplikt för att nå en ökad flexibilitet för att möta nuvarande och framtida utvecklingsbehov.

Redan idag ställer olika industriella processer långtgående krav på skräddarsydda lösningar både vad gäller konstruktionen, driften, underhållet och utvecklingen av elnätet som befinner sig i anläggningarnas omedelbara närhet. I många elintensiva processer utgör exempelvis leveranssäkerheten en kritisk faktor som ofta föranleder ett behov för specialkomponenter och andra särskilda tekniska lösningar, redundanta nätupplägg och förebyggande investeringar vars kostnader är mångdubbla jämfört med normala koncessionspliktiga nät med en diversifierad kundbas. Dessa krav kommer sannolikt att öka i framtiden i samband med ytterligare specialiserad produktion och frammarschen av nya elintensiva industrier såsom datacenter, batteritillverkning för elfordon och andra kemiska industrianläggningar. Samtidigt är även mer traditionella industrier, såsom gruv- och stålindustrin, idag utsatta för global konkurrens. Då de existerande industriella nätverken i anslutning till dessa industrier i många fall är föråldrade, blir både driftsäkerhet, energieffektivitet och finansieringen av uppbyggnaden av modern ersättande elförsörjning allt viktigare faktorer som rentav kan avgöra anläggningens framtida geografiska placering. Uppfyllandet av kraven förutsätter specialkunskap utanför den industriella aktörens kärnverksamhet och betydande investeringar som ofta kräver utomstående finansiering. Till en följd av ovan nämnda faktorer, kan nationell reglering som begränsar möjligheterna att finansiera investeringen och avtala om de operativa gränssnitten medföra betydande konkurrensnackdelar.

Bland annat ovan nämnda trender har på ett internationellt plan lett till, å ena sidan, ett ökat intresse för lösningar där specialiserade utomstående aktörer äger avgränsade industrianläggnings- eller områdesspecifika elnätverk (och således övertar helhetsansvaret för nätets drift, utveckling och finansiering) och, å andra sidan, ett ökat intresse för separat ägd infrastruktur som tillgångsklass. Dessa lösningar möjliggör att de industriella aktörerna kan fokusera på sin kärnverksamhet, uppnå en större förutsägbarhet vad avser driftskostnaderna för nätverket och trygga en tekniskt och säkert fungerande eltillförsel. Samtidigt kan den specialiserade nätverksinnehavaren ofta öka det industriella nätverkets tillgänglighet och säkerhet, upphandla nätverkskomponenter till ett fördelaktigare pris (till följd av specialkunskap vad gäller både upphandling och tillgängliga teknologiska lösningar) och erhålla fördelaktigare finansiering för nätverksinvesteringarna. Den industriella aktörens möjlighet att, som jämnstark förhandlingspart med industrinätverksoperatören, i detalj avtala om processspecifika tillgänglighetskrav (och relaterade sanktioner), tillämpliga tariffer och andra driftsnormer för elöverföringen i samband med externaliseringen av nätverket, antingen i dess konstruktions- eller driftsfas, medför att merparten av regleringen som syftar till att skydda nätföretagens (konsument)kunder saknar relevans i detta särförhållande.

De koncessionspliktiga nätföretagens legala monopol och därav följande intäktsram, diskrimineringsförbud och standardiserade avbrottsersättningar utgör ett grundläggande element i säkerställandet av elmarknadens funktioner, särskilt vad gäller konsumentkunder. Sagda regelverk lämpar sig dock illa för ovan beskrivna skräddarsydda lösningar. Redan de initiala komponent- och installationskostnaderna för ett fastighetsinternt elnät för en elintensiv industriell anläggning kan idag på grund av processernas tillgänglighets- och andra krav uppgå till hundratals miljoner kronor. Ifall nätet skulle ägas av nätföretaget med områdeskoncession, skulle nätföretaget vara tvunget att finansiera denna investeringskostnad (och kostnaderna för framtida tilläggsinvesteringar) som under gällande intäktsramverk skulle fördelas på nätföretagets samtliga kunder. Den industriella aktören har i ett dylikt upplägg samtidigt mycket begränsade möjligheter att avtala med nätföretaget om de särskilda tillgänglighets-, bemannings- och investeringskrav som är kritiska för att nätverket effektivt ska tillgodose den industriella verksamhetens behov. Detsamma gäller även mera löpande – men ofta lönsamhetskritiska – operativa frågor som till exempel förläggning av nätverkets reparations- och utbyggnadsprojekt till industrianläggningens planerade serviceavbrott för att göra driftsstoppet möjligast korta.

De ovan nämnda aspekterna har enligt Auroras mening beaktats väl i den finska regleringen av slutna distributionsnät, som kort presenterats nedan.

Den finska modellen för reglering av slutna distributionsnät

Bakgrund

Regleringen av slutna distributionsnät baserar sig i både Sverige och Finland på elmarknadsdirektivets (2009/72/EG) artikel 28 och skäl 30. I Finland har elmarknadsdirektivet implementerats genom den finska elmarknadslagen (588/2013) som genomgick en totalrevision år 2013 bland annat i syfte att uppdatera den svårtolkade och delvis föråldrade lagstiftningen om och tillsynen av elmarknaden. I den finska elmarknadslagen används begreppet *tillstånd* som motsvarighet till den svenska termen *nätkoncession*. De två instituten är mycket lika och i den följande överblicken över den finska regleringen används tillstånds-begreppet för att möjliggöra direkta citat.

Oreglerade icke tillståndspliktiga nät

Elnätsverksamhet är enligt den finska elmarknadslagen inte tillståndspliktig om elnätet används endast för *skötseln av en fastighets eller en motsvarande fastighetsgrupps interna elleveranser*. Fastighetsinterna nät som faller inom undantaget omfattas inte heller av den generella regleringen i elmarknadslagen (även om fastighetsinnehavaren i dessa fall bland annat är skyldig att på behörigt sätt ordna mätningen av levererad el). Bedömningen om undantagets tillämplighet påverkas inte av vem som äger och driver det fastighets-/fastighetsgruppsinterna elnätet och undantaget från tillståndsplikt gäller således oberoende om överföringen sker för egen eller annans räkning. Detta så kallade fastighetsundantag tillämpas idag även på betydande industriella nätverk med externa nätverksinnehavare. Dyliga nät har typiskt en enda stor slutkund som samtidigt äger och disponerar över fastigheten på vilken den industriella anläggningen är belägen. På området kan även finnas mindre underleverantörer som i detta fall avtalat om premisserna för verksamheten direkt med fastighetsägaren. Ur elmarknadslagens perspektiv saknar kunderna i detta upplägg behov av skydd från regleringen då samtliga förutsättningar för verksamheten inom fastigheten kan förhandlas mellan parterna, som dessutom ofta är beroende av varandra även på andra sätt.

Elnätstillstånd för slutna distributionsnät

Den finska elmarknadslagen innehåller vidare en särskild tillståndskategori för *slutna distributionsnät*. Kriterierna för ett slutet distributionsnät motsvarar dem i elmarknadsdirektivets artikel 28 och beviljandet av tillståndet förutsätter att sökanden utövar elnätsverksamhet i ett distributionsnät inom ett *geografiskt avgränsat område för industriell verksamhet eller näringsverksamhet* eller ett *område där gemensamma tjänster tillhandahålls, när nätet inte levererar el till konsumenter, om*

(i) driften eller produktionsprocessen hos nätanvändarna *av särskilda tekniska skäl eller säkerhetsskäl bildar en gemensam helhet, eller*

(ii) nätet distribuerar el i första hand till nätets ägare eller innehavare *eller till ett till ägaren eller innehavaren anknutet företag.*

För slutna distributionsnät gäller både ett förenklat tillståndsförfarande och lindrigare skyldigheter vid utövandet av elnätsverksamheten. I nättillståndet för ett slutet distributionsnät fastställs ett i detalj avgränsat geografiskt ansvarsområde (vilket kan bestå av flera olika fastigheter med olika ägare) för distributionsnätet, till vilket nätinnehavarens rättigheter och skyldigheter hänförs. I Finland finns idag ett flertal slutna distributionsnät som beviljats denna typ av elnätstillstånd och kan omfatta till exempel avgränsade industriområden med flera slutkunder.

Innehavaren av ett slutet distributionsnät är bland annat undantaget skyldigheten att låta förhandsgodkänna tarifferna och villkoren som tillämpas på anslutning till nätet och överföring av el i nätverket hos den finska Energimyndigheten (motsvarigheten till den svenska Energimarknadsinspektionen) innan de träder i kraft. Nätverkets kunder har dock rätt att ansöka om att Energimyndigheten i efterskott granskar och fastställer de tillämpliga villkoren och tarifferna. Det slutna distributionsnätets begränsade omfattning och särskilda karaktär ger ofta anledning att avvika från elmarknadslagets bestämmelser även vid en eventuell efterhandsgranskning av tarifferna. Reglerna om leveransskyldighet och tredjepartstillträde (särskilt kundens rätt att välja elleverantör) tillämpas dock även på slutna distributionssystem.

Förfarandet med efterhandsfastställande av tariffer och villkor möjliggör en effektiv rättskyddsmekanism för det slutna distributionsnätets kunder. Samtidigt minskar förfarandet arbetsbördan för tillståndsmyndigheten, då de mellan nätinnehavaren och kunden, som typiskt är en större industriell aktör, överenskomna tarifferna och villkoren endast mycket sällan blir föremål för begäran om tillståndsmyndighetens fastställande då dessa avtalats mellan parterna i detalj i samband med externaliseringen av nätverket eller, vad gäller industriområden, då en ny kund ansluter sig till nätverket i samband med dess etablering på området.

Synpunkter på utredningens specifika förslag

Betänkandets kapitel 4.3.1

De i betänkandet föreslagna generella undantagen från koncessionsplikt beaktar enligt Auroras mening inte i tillräcklig grad (i) de i elmarknadsdirektivet framlagda undantagsgrunderna för geografiskt avgränsade industriella eller kommersiella platser och det särskilda förhållandet mellan den systemansvarige för distributionssystemet och systemets kunder eller (ii) de driftsnormer och övriga krav som i dag förutsätts av moderna industriella nätverk. Aurora anser följaktligen att de i betänkandet föreslagna undantagen **bör kompletteras med ett undantag för slutna distributionsnät inom industrialläggningar eller -områden**. Enligt Auroras mening skulle detta inte innebära en utvidgning av undantagen från koncessionsplikt i sak utan endast ett klart avgränsat, men ytterst relevant specialfall betingat av tekniska skäl och säkerhetsskäl som framhävs i elmarknadsdirektivet, som varken bör öka tillståndsmyndighetens arbetsbörda eller inverka på elmarknadens funktion.

Ett slutet industriellt distributionsnät innebär ofta en betydande investering och fastställandet av finansieringsstrukturen för en ny anläggning är ofta tidskritisk med tanke på projektets genomförande. Enligt Aurora skulle det för regleringens förutsägbarhet därför vara viktigt att undantaget skulle fastställas i nätmyndighetens föreskrifter och inte endast lämnas föremål för en dispensprövning i enskilda fall. Aurora uppmärksammar att det i Finland, som i övrigt har en elnätreglering som långt motsvarar den svenska, redan finns ett etablerat regelverk för slutna distributionsnät inom industrialläggningar eller -områden som är undantagna från den generella koncessionsplikten, och att föreskrifternas kriterier för undantaget långt kunde tas direkt ur elmarknadsdirektivets 28 artikel.

På basis av argumenten som presenterats under stycket "*Generella synpunkter*" ovan **bör det inte finnas någon begränsning i rätten att överföra el för annans räkning inom slutna distributionsnät inom industrialläggningar eller -områden**. En industriell aktör bör ha möjligheten att fritt välja hur den finansierar och strukturerar uppbyggnaden, driften och utvecklingen av elnätet som enbart tjänar dess anläggning. Samma gäller ett slutet industriområde där aktörerna ofta lever i symbios med varandra. Tillåtande av överföring endast för egen räkning i dessa fall saknar enligt Aurora grund i elmarknadsdirektivet och de intressen som ellagen eftersträvar att skydda, sätter upp onödiga hinder för nättaktörer och skadar Sveriges konkurrenskraft vad avser framtida investeringar.

Betänkandets kapitel 4.4.1

Aurora delar utredningens slutsats att en reglering av icke koncessionspliktiga nät bör vara begränsad till de situationer där det är absolut nödvändigt. Detta gäller särskilt fall där endast en betydande kund som äger eller

kontrollerar både fastigheten och industrianläggningen väljer att externalisera ägandet och driften av nätverket till en utomstående nätverksinnehavare. Huruvida den begränsade regleringen sker via en särskild koncessionskategori (som i Finland) eller utvidgandet av nödvändiga delar av regleringen till icke koncessionspliktiga nät (som i utredningens förslag), saknar enligt Aurora större praktisk relevans. Aurora tillstyrker utredningens förslag om att mätningsskyldigheten bör gälla icke koncessionerade nät med externa kunder, särskilt vad gäller kundens möjlighet att byta elleverantör. Aurora vill dock understryka att **de industri-/anläggningsspecifika förhållandena bör kunna beaktas i mätningens exakta utförande och att tillräcklig flexibilitet därför bör lämnas för mätningens praktiska implementering**. Detta bland annat på grund av att det speciellt vid äldre industrianläggningar kan vara omöjligt att på ett kostnadseffektivt sätt implementera moderna mätinstrument vid samtliga anslutningspunkter mellan nätet och industrianläggningen, och att en alltför strikt reglerad mätningsskyldighet kan leda till behov att förnya gamla men funktionerande ställverk innan de uppnått slutet av sin tekniska livslängd.

Betänkandets kapitel 9.2

Uppbyggnaden av nya industriella distributionsnät och tilläggsinvesteringar i existerande nät utgör långvariga processer vars planerings- och byggnadsfaser sammanlagt kan ta upp till flera år i anspråk. Mot bakgrund av ovan nämnda aspekter gällande regleringens förutsägbarhet, skulle det enligt Aurora vara motiverat att **undantagen från koncessionsplikt skulle kunna fastställas i nätmyndighetens föreskrifter möjligast snabbt efter att författningsändringarna trätt i kraft**, och redan innan IKN-förordningens föreslagna upphörande 1 januari 2022.

Tony Lindroos
Verkställande direktör
Aurora Infrastructure Oy

Aurora i korthet

Aurora äger och driver idag två betydande slutna industriella nätverk i Finland som tillsammans distribuerar 5 TWh eller 6% av Finlands totala elkonsumtion. Till Auroras kunder hör företagen verksamma inom kemiindustriområdet i Sköldvik samt Outokumpus produktionsanläggning för rostfritt stål och kromjärn i Torneå. Den genomsnittliga tillgänglighetsgraden i Auroras nätverk har uppgått till 99,999% sedan Aurora tog över driften och ägandet av nätverken år 2014. Samtidigt har Aurora – i samråd med sina kunder – investerat över 170 miljoner euro i sina nätverks tillgänglighet.