

Ärendenummer
TRV 2017/90649
Ert ärendenummer
M2017/02261/Ee

Dokumentdatum
2017-12-20
Sidor
1(5)



Regeringskansliet
Miljö- och Energidepartementet

Kopia:
Diariet
GD kansli
jan-olof.lundgren@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissyttrande gällande Miljö- och energidepartementets förslag Ds 2017:44 på ny elmarknadslag

Sammanfattning

Trafikverket har bl.a. till uppgift att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastrukturen. Anläggningar för överföring av elkraft för tågdrift är en del av järnvägsinfrastrukturen. Järnvägens kraftförsörjningssystem, där även koncessionerade matarledningar utanför trafikområdet ingår, är därför optimerat för tågdrift.

I Trafikverkets uppgifter som järnvägsinfrastrukturförvaltare ingår kraftförsörjning av tåg, men verket bedriver för det ändamålet inte nätverksamhet eller handel med el¹. Vidare har järnvägens kraftförsörjningssystem en teknisk konstruktion som, på rimliga villkor, inte kan anpassas för att ansluta abonnenter enligt vad som anges i ellagen och i föreslagen elmarknadslag.

Trots detta kan det ifrågasättas om Trafikverket omfattas av vissa skyldigheter enligt ellagen som typiskt sett åligger innehavare av nätkoncession, såsom anslutnings- och överföringsplikt, rapporteringsskyldighet och åtskillnadsplikt.

Trafikverket bedömer att bestämmelserna i lagförslaget tydligare än ellagen ger uttryck för att Trafikverket inte träffas av dessa skyldigheter, även om det inte heller där framgår tydligt. För det fall den tolkning av bestämmelserna som Trafikverket redogör för inte bekräftas i lagstiftningsärendet, så anser verket att det krävs ytterligare lagändringar till undvikande av att uppbyggnaden av järnvägens infrastruktur och de transportpolitiska besluten kommer i konflikt med föreslagen elmarknadslag.

Trafikverkets finansiering av järnvägsverksamhet

Trafikverkets uppgift som infrastrukturförvaltare av den svenska järnvägen styrs av bl.a:

- järnvägslagen (2004:519)
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde
- årliga regleringsbrev
- förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Trafikverkets järnvägsverksamhet är i huvudsak anslagsfinansierad. Utöver anslagen får Trafikverket intäkter från främst banavgifter och avgifter för direkt förbrukning av energi till tågen (drivmotorström). I underlaget för beräkning av banavgifterna, som räknas till offentligrättsliga avgifter, ingår även Trafikverkets elanläggningar. Avgiften för drivmotorström, som är en tjänst infrastrukturförvaltaren är skyldig att tillhandahålla, är baserad på självkostnadsprincipen utifrån den faktiska kostnaden för att tillhandahålla tjänsten. Komponenter i avgiften för drivmotorström är:

- Upphandlad el
- Energiförluster
- Nätavgifter (för överliggande nätinnehavare)

¹ Handel med el förekommer däremot i begränsad omfattning från järnvägens kontaktledningar inom trafikområdet, med stöd av ett tidsbegränsat undantag enligt 2 kap. 4 a § ellagen (jfr 2 kap. 8 § i förslaget).



- Elcertifikat samt Administration för elhandel

Det sagda innebär att Trafikverket tillhandahåller drivmotorström som en tjänst enligt järnvägslagen och tar ut en avgift för det (jfr 6 kap 23 c § järnvägslagen). Även om avgiftens storlek speglar bl.a. den faktiska elförbrukningen är det således inte fråga om elhandel. Det är i stället fråga om att uppfylla EU-rättens krav på rättvist och icke diskriminerande tillträde till infrastrukturen (jfr direktiv 2012/32/eu, art. 7).

Krafförsörjning av järnvägen, krafförsörjningssystemet

Krafförsörjningssystemet för järnvägsdriften är av historiska skäl uppbyggt för nätfrekvensen 16,7 Hz och spänningen 15 kV. Omvandlingen från 50 till 16,7 Hz sker i Trafikverkets omformarstationer. Avståndet mellan inmatningen till systemet, d v s omformarstationerna, kunde tidigare variera mellan 80-120 km.

I takt med ökad trafik och tyngre tåg har krafförsörjningssystemet anpassats och förstärkts, både beträffande inmatningar och överföringssystemet som utgörs av kontaktledningen. I mitten av 1980-talet stod dåvarande SJ inför behovet av en större utbyggnad av krafförsörjningssystemet för norra Sverige. En utredning av olika förstärkningsalternativ tillsammans med Statens Vattenfallsverk resulterade i att man valde att införa 130 kV, 16,7 Hz luftburna och markförlagda ledningsnät (matarledning) utanför trafikområdet. Genom nya matarledningar med transformatorstationer kunde avståndet mellan inmatningspunkterna minska samtidigt som vissa äldre omformarstationer kunde avvecklas. Samtidigt byggdes en nödvändig geografisk redundans upp som gjorde krafförsörjningssystemet mindre känsligt för driftavbrott.

Trafikverkets matarledningar utgör ett internt överföringssystem av energi för drivmotorström till tågdriften. Matarledningarna är i båda ändar anslutna till interna transformatorstationer 130/15 kV, 16,7 Hz som i vissa fall enbart matar ut till kontaktledningen och i andra fall är anslutna till en inmatande omformarstation. Överföringen och distributionen till fordonen sker sedan via kontaktledningen.

Krafförsörjningssystemet är att betrakta som en egen industrialiserad process där ledningar, omformarstationer, transformatorer och fordon samverkar. Systemet är optimerat för sin uppgift, dvs. att driva tåg enligt den tågplan som marknaden har delgivits. Krafförsörjningssystemet kan därför inte användas för andra ändamål. Därför har järnvägen ett eget hjälpkraftnät (trefas 50 Hz) inom trafikområdet för att försörja järnvägsverksamhet som inte är drift av tåg.

Trafikverkets koncessionerade nät

Trafikverket äger ca 180 mil 2-fas 16,7 Hz 130 kV luftburna matarledningar, dvs samtliga matarledningar i krafförsörjningssystemet efter det att Trafikverket 2017 förvärvat ca 80 mil ledningar av Vattenfall Eldistribution. Dessa luftledningar är en integrerad del av krafförsörjningen till järnvägssystemet och Trafikverket har idag nätkoncession för samtliga luftburna matarledningar utanför trafikområdet.

Alla ledningar inom trafikområdet för järnväg är undantagna från koncessionsplikten. Matarledningar är konstruerade för att gå utanför trafikområdet och är därför inte undantagna från koncessionsplikten.

Trafikverket och tidigare Banverket har sökt koncession för matarledningar utanför trafikområdet, varav en stor andel före 1998. På så sätt har starkströmsledningar utanför trafikområdet kunnat samordnas med tillståndsgivande för andra elkraftanläggningar. Syftet med ansökan om nätkoncession har alltid varit att optimera järnvägens krafförsörjningssystem i enlighet med infrastrukturförvaltarens uppdrag. Ansökningarna till nätmyndigheten har därför alltid gällt starkströmsledningar för järnvägens krafförsörjningssystem med bärfrekvensen 16,7 Hz. Nätkoncession för Trafikverkets matarledningar är därför beviljade av nätmyndigheten för att tjäna detta syfte.

Dialog mellan Trafikverket och Energimarknadsinspektionen (EI)

2009 kom ett EU-direktiv som föranledde Sverige att övergå från Nätnytmodellen till en förhandsreglering vid fastställandet av nättariffer. Första tillsynsperioden var 2012-2015. För denna period rapporterade inte Trafikverket sina intäktsramar för ledningar med nätkoncession, eftersom Trafikverket inte betraktade järnvägens krafförsörjningssystem som nätverksamhet. Inte heller fick Trafikverket någon uppmaning att inkomma med en intäktsram eller annan sådan rapportering som följer av nätkoncessionen.

För kommande tillsynsperiod 2016-2019 avsåg Trafikverket inte att redovisa intäktsramar av samma skäl som tidigare. Under 2014 uppmärksammade dock Trafikverkets internrevision att Trafikverket inte redovisat intäktsramar till EI för egna nät med nätkoncession, varvid en kontakt togs med EI för att reda ut frågan. Trafikverket och Energimarknadsinspektionen delar bilden att det är oklart om nuvarande ellag är harmoniserad med de lagar och instruktioner som styr Trafikverket.

Trafikverkets kraftförsörjningssystem i förhållande till det svenska elnätet

Trafikverket anser att järnvägens kraftförsörjning inte är en del av det svenska elnätet. Järnvägens kraftförsörjningssystem har en teknisk konstruktion som inte, på rimliga villkor, kan anpassas för att ansluta abonnenter enligt vad som anges i ellagen och i föreslagen elmarknadslag.

Den föreslagna elmarknadslagen bygger liksom ellagen på att starkströmsledningar endast får byggas efter att nätkoncession är beviljad av nätmyndigheten. Nätkoncession är också en grundförutsättning för att bedriva nätverksamhet och med nätkoncessionen följer typiskt sett ett antal förpliktelser som anges i såväl ellagen som den kommande elmarknadslagen. Några av dessa är följande:

- Åtskild redovisning av nätverksamhet (åtskillnadsplikten), 4 kap. 11 och 5 kap. 1 § i förslaget
- Skyldighet att ansluta en anläggning (anslutningsplikten), 6 kap. 1 § i förslaget
- Skyldighet att överföra el (överföringsplikten), 6 kap. 9, 11-12 §§ i förslaget
- Fastställande av en intäktsram (rapporteringskyldigheten), 7 kap. 1-2 §§ i förslaget

Dessa förpliktelser är inte förenliga med Trafikverkets uppdrag och inte heller möjliga att tillämpa på kraftförsörjningssystemets tekniska konstruktion. Med nuvarande regler synes Trafikverket ändå formellt omfattas av rapporteringskyldigheten, och även när det gäller de övriga förpliktelserna har det ifrågasatts om Trafikverket träffas av bestämmelserna i sin verksamhet med kraftförsörjning av tåg. Med de föreslagna reglerna förbättras tydligheten i flera avseenden och Trafikverket ser därför positivt på förslaget.

Åtskillnadsplikten: Distributionsnätsföretag får inte bedriva handel med el. Nätverksamhet ska ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.

Trafikverket köper in energi via anslutningspunkter över hela landet till Trafikverkets interna kraftförsörjningssystem. Anslutningen sker mot närliggande regionledningar och energin handlas upp på den öppna marknaden. Energin som upphandlas ansluts till omformarstationer och omvandlas från trefas 50 Hz till enfas 16,7 Hz. En viktig förutsättning för att kunna balansera nätet mot den aktuella trafiken är att energi kan köpas och omvandlas varierande över landet och över tid. Järnvägslagen förutsätter ett sammanhållet ansvar av infrastrukturförvaltaren. Enligt järnvägslagen (2004:519) är järnvägsnätet den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare. I järnvägsinfrastrukturen ingår anordningar för elförsörjning av trafik.

Enligt ellagen får en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte bedriva handel med el (se 3 kap. 1 a ellagen). Trafikverket anser sig inte bedriva nätverksamhet (jfr nedan angående överföringsplikten).

Med motsvarande bestämmelse i den föreslagna elmarknadslagen gäller förbudet i stället distributionsnätsföretag, vilka definieras som den som har nätkoncession för en regionledning eller för ett område (se 4 kap. 11 § och 1 kap. 3 § elmarknadslagen). Trafikverket har nätkoncessioner som motsvarar definitionen av regionledning 1 kap. 3 §. Formellt synes förbudet med föreslagen utformning därför gälla för verket. Tanken är emellertid uppenbarligen att det även de nya bestämmelserna ska träffa den som bedriver nätverksamhet, dock uppdelat i två paragrafer som avser distributionsnätsföretag respektive transmissionsnätsföretag (jfr s. 313 och 320 i remissen). Enligt Trafikverkets uppfattning bör bestämmelserna utformas tydligare, så att det klart framgår att den som inte bedriver nätverksamhet, inte omfattas.

Handel med el definieras inte uttryckligen i lagförslaget, men ett elhandelsföretag är enligt 1 kap. 3 § den som yrkesmässigt levererar el till elanvändare eller till elföretag i visst syfte. I elmarknadsdirektivet definieras handel som försäljning, inbegripet återförsäljning, av el till kunder (se artikel 2). Handel synes således omfatta försäljning men inte inköp av el.

Eftersom Trafikverkets verksamhet med kraftförsörjning av järnvägsnätet omfattar inköp men inte försäljning eller leverans av el (jfr vad som ovan sägs om avgifter för drivmotorström), så bedriver verket inte handel med el. Varken med befintliga eller föreslagna regler påverkar således åtskillnadspikten Trafikverkets verksamhet.

Anslutningsplikten: Koncessionären är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen.

Matarledningar utanför trafikområdet ingår i kraftförsörjningssystemet och har en teknisk konstruktion som är optimerad för järnvägsdrift. Förutom att upphandlad energi omformas till 1-fas 16,7 Hz, är även balansering och serviceintervall anpassat efter en i förväg upprättad och avtalad tågplan. För att Trafikverket ska kunna ansluta externa elektriska anläggningar till sitt eget kraftförsörjningssystem krävs det därför stora investeringar för att kunna uppnå de kvalitetskrav som ställs på ett nätföretag. I princip behöver Trafikverkets matarledningar som helhet byggas om eller så måste det investeras stora summor vid anslutningspunkter. Troligtvis skulle en sådan kalkyl leda till att merparten av matarledningarna utanför trafikområdet avvecklas.

Anslutningsplikten gäller enligt såväl nuvarande som föreslagen lagstiftning inte om det finns särskilda skäl (se 3 kap. 6 § ellagen och 6 kap. 1 § i lagförslaget). Enligt både ellagens förarbeten och promemorian utgör det särskilda skäl om den anläggning som ska anslutas inte är avpassad för det befintliga ledningsnätet, varför anslutningen skulle förutsätta stora och kostsamma investeringar (se prop. 1996/97:136 s. 143 och Ds 2017:44 s. 341-342). Trafikverket måste därför anses ha särskilda skäl för att inte vara skyldigt att ansluta några anläggningar till de koncessionerade ledningarna.

Överföringsplikten: Ett nätföretag är skyldigt att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Överföring av el för annans räkning ska vara av god kvalitet.

I det fallet en extern elektrisk anläggning ansluts till järnvägens kraftförsörjningssystem måste överföringen ske på skäliga villkor såsom pris, effekt och avbrott.

Matarledningar, som är en del av kraftförsörjningssystemet, är optimerat för tågdrift. Som exempel kan nämnas avbrott: I det fall en omformarstation drabbas av ett fel och kopplas ur (avbrott) måste förlusten av energi matas från en annan omformarstation. Eftersom matarledningarna möjliggör en geografisk redundans kan ett avbrott kvarstå en längre tid på en ledningssträcka. I arbetet med att optimera kraftförsörjningssystemet för tågdrift har systemet byggt upp kapacitet att hantera avbrott, både planerade och oplanerade.

Kvalitetskrav på överförd energi i matarledningarna är optimerade för drivsystemen i loken och därför förekommer t.ex. spänningsfall eftersom effekten varierar med den momentana lasten från tågen. Övriga störningar i nätet är återmatning av energi från loken, övertoner i frekvensregistret, mm. Kraftförsörjningssystemet kan aldrig uppnå den krav på kvalitet som ställs på en koncessionär som bedriver nätverksamhet.

Enligt 3 kap. 9 § ellagen är den som har nätkoncession skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Denna skyldighet gäller således formellt Trafikverket, även om överföringen inte kan aktualiseras utan anslutning av elanläggning (jfr ovan). Med den föreslagna regleringen kommer skyldigheten i stället att gälla nätföretag (se 6 kap. 9 § i lagförslaget).

Ett nätföretag är den som bedriver nätverksamhet. Nätverksamhet är, enligt både befintlig och föreslagen reglering, att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el, samt viss anslutande verksamhet. I lagförslaget har lagts till att det sker med stöd av nätkoncession. (Se 1 kap. 4 § ellagen och 1 kap. 3 § i lagförslaget.) Trafikverket har nätkoncession, men har varken tekniska förutsättningar eller något uppdrag att ställa sina ledningar till förfogande för överföring av el, utan är användare av den el som verket överför. Om Trafikverket trots detta ställde sina ledningar till förfogande för överföring, så skulle det för övrigt kunna betraktas som otillbörlig konkurrens, eftersom nätet är bekostat med skattemedel. Verket är således inte något nätföretag. Med de föreslagna bestämmelserna blir det tydligare att överföringsplikten inte gäller Trafikverkets matarledningar.

Rapporteringskyldigheten: En intäktsram ska fastställas i förväg för varje tillsynsperiod. Ett nätföretag ska till nätmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för att fastställa en intäktsram.

Trafikverket är inget nätföretag. Trafikverket har inga intäkter från det koncessionerade ledningsnätet. Trafikverket tar ut banavgifter enligt marginalkostnadsprincipen av järnvägsföretagen. Förbrukad energi debiteras i förhållande

till hur mycket som förbrukas vid varje transport. Trafikverket debiterar järnvägsföretagen enligt politiska beslut för att uppnå samhällsekonomiska målsättningar. Trafikverket har inte byggt upp ledningsnätet på företagsekonomiska grunder och kan därför inte rapportera till nätmyndigheten med stöd av en balansräkning. Trafikverkets uppbyggnad av infrastrukturen är också anslagsfinansierad och får därför inte konkurrera med affärsverksamhet. Vidare är den tekniska konstruktionen för kraftförsörjningssystemet inte anpassad till nätmyndighetens rapporteringssystem. I det fall en intäktsram, trots detta, skulle beräknas och meddelas Trafikverket så har denna intäktsram ingen som helst betydelse för den prissättning som meddelas järnvägsföretagen.

Enligt 5 kap.2 § ellagen ska en nätkoncessionshavare lämna in ett förslag till intäktsram till nätmyndigheten tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget. Trafikverket omfattas således formellt av bestämmelsen, trots att rapporteringen inte tjänar något syfte.

Med den föreslagna regleringen åligger det i stället nätföretag att lämna de uppgifter som krävs för fastställande av intäktsram (se 7 kap. 2 § i lagförslaget). Som ovan framhållits är den naturliga tolkningen att Trafikverket inte är ett nätföretag i det aktuella avseendet. Lagförslaget medför därför, som Trafikverket uppfattar det, att det blir klart att Trafikverket inte behöver lämna de aktuella uppgifterna.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. Föredragande har varit Lars Johansson, ILvt. I den slutliga handläggningen har Åsa Markström Tf cIL, Anna Lundman, cUH och Charlotta Lindmark, cJP deltagit. Samråd har skett med Helena Andersson, UHte, Tomas Andersson, UHje, Håkan Mörtsell, konsult, UHje, Johan Barkelius, JPr, Olle Bergsten, JPjm



Lena Erixon
Generaldirektör

