

Kommittédirektiv



Genomförandet av det tredje inre
marknadspaketet för el och naturgas m.m.

Dir.
2009:21

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska

- följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för el och naturgas och lämna förslag till lagstiftning och regelverk i övrigt som krävs för att genomföra Europeiska gemenskapens reviderade el- och gasmarknadsdirektiv samt, i förekommande fall,
- föreslå anpassningar i lagstiftning och regelverk i övrigt till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till nätet för gränsöverskridande handel med el, förordningen om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten samt till den föreslagna förordningen om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter,
- utreda behovet av förändrade bestämmelser om funktionell åtskillnad på naturgasmarknaden och, om utredaren finner det lämpligt, lämna förslag till sådana förändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2010.

Bakgrund

Ett gemensamt europeiskt regelverk för energimarknaderna

Energimarknaderna inom EU började liberaliseras på 1990-talet. Det första inre marknads paketet för energi inkluderade två direktiv, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el (elmarknadsdirektivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (gasmarknadsdirektivet). För naturgasmarknaden i Sverige innebar direktivet ett första steg i arbetet med att skapa en konkurrensutsatt naturgasmarknad.

Den 26 juni 2003 antogs det andra inre marknads paketet för energi av Europaparlamentet och rådet. Paketet bestod av 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/EG¹, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG² samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel³ (elförordningen). Direktiven skulle vara genomförda i nationell lagstiftning senast den 1 juli 2004.

Direktiven innehöll bestämmelser om en ökad marknadsöppning och ett antal kvalitativa ändringar om rättslig och funktionell åtskillnad för systemoperatörer för överföring och distribution av el och gas, krav på särredovisning, regler för nättillträde samt inrättandet av en självständig tillsynsmyndighet som i förväg godkänner åtminstone metoderna för tariffsättningen. Därutöver innehåller direktiven vissa regler som gäller allmännyttiga tjänster, försörjningstrygghet och rapportering. Förutom dessa huvudpunkter innehöll paketet ett om-

¹ EUT L 176, 15.7.2003, s. 37 (Celex 32003L0054).

² EUT L 176, 15.7.2003, s. 57 (Celex 32003L0055).

³ EUT L 176, 15.7.2003, s. 1 (Celex 32003R1228).

fattande och detaljerat regelverk som specifikt för elmarknaden även behandlade angivande av elens ursprung, upphandling av ny kapacitet, regler för anskaffande av el för att täcka nätför-luster och handel med tredjeland.

Elförordningen innehöll bl.a. regler om en ekonomisk kom-pensationsmekanism mellan systemansvariga för gränsöverskri-dande elflöden, information om kapacitet på utlandsförbindelser och principer för utformning av nationella nättariffer samt prin-ciper och riktlinjer för tilldelning av kapacitet på utlandsför-bindelser.

Något senare antogs Europaparlamentets och rådets förord-ning (EG) nr 1775/2005 av den 28 september 2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten⁴ (gasförordningen). Förordningen innebär i korthet en närmare detaljreglering av hur den systemansvarige för transmissionsnätet ska utöva sin verksamhet.

Energimarknaderna i Sverige

Förutsättningarna på el- och naturgasmarknaderna skiljer sig åt i flera väsentliga avseenden. Detta gäller framför allt tillgången till infrastrukturen, antalet aktörer på marknaden och i vilken takt marknaderna har liberaliserats.

Elmarknaden omreglerades 1996 och alla elkunder har sedan dess kunnat välja elleverantör. Liberaliseringen av naturgas-marknaden påbörjades år 2000 då alla naturgaskunder med en förbrukning över 25 miljoner normalkubikmeter per år fick möjlighet att välja naturgasleverantör. Sedan den 1 juli 2007 har samtliga svenska gaskunder rätt att välja gasleverantör.

⁴ EUT L 289, 3.11.2005, s. 1 (Celex 32005R1775).

Elmarknaden

Den 1 januari 1996 trädde ett nytt regelverk i kraft på den svenska elmarknaden (prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2). Den nya ellagen (1997:857) trädde därefter i kraft den 1 januari 1998.

Det första elmarknadsdirektivet genomfördes i svensk rätt genom propositionen Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m. (prop. 1997/98:159, bet. 1998/99:NU4, rskr. 1998/99:53) som trädde i kraft den 1 januari 1999. Ändringarna innebar bl.a. att det infördes bestämmelser om skyldighet för nätkoncessionshavare att offentliggöra sin nättariff.

Det reviderade elmarknadsdirektivet i det andra marknadspaketet för energi genomfördes i svensk rätt genom propositionen Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m. (prop. 2004/05:62, bet. 2004/05:NU14, rskr. 2004/05:246) som trädde i kraft den 1 juli 2005. Ändringarna innebar bl.a. att det infördes mer preciserade bestämmelser om utformningen av nättariffer, krav på funktionell åtskillnad mellan nätföretag och elhandelsföretag, regler om angivande av elens ursprung, regler om anskaffandet av el för att täcka förluster vid överföring samt regler om överförings- och anslutningsavgifter.

För att det inte skulle råda någon tvekan om att den svenska lagstiftningen uppfyllde kraven i direktivet, angavs det också i propositionen att lagstiftningen behövde kompletteras med bestämmelser av innebörden att tillsynsmyndigheten ska göra en förhandsprövning av tarifferna för överföring av el och anslutning (prop. 2004/05:62, s. 82).

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att en särskild utredare skulle få i uppdrag att bl.a. lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten godkänner eller fastställer nätföretagens överförings- och anslutningsavgifter innan de får börja gälla (dir. 2006:39). Utredaren redovisade i december 2007 sitt uppdrag i denna del i delbetänkandet Förhands-

prövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99). Den 5 mars 2009 fattade regeringen beslut om propositionen Förhandsprövning av nättariffer (prop. 2008/09:141).

EG-kommissionen väckte under 2008 talan mot Sverige vid EG-domstolen och gjorde gällande att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt det nuvarande elmarknadsdirektivet, bl.a. genom att inte anta lämpliga åtgärder för att säkerställa kraven på funktionell åtskillnad (mål C-274/08). I målet ifrågasätts om Sverige har genomfört bestämmelserna om funktionell åtskillnad för distributionsnät företag. Sverige har medgett kommissionens talan i denna del.

Regeringen beslutade att i Energimarknadsinspektionens regleringsbrev för 2008 ge i uppdrag att se över om elmarknadsdirektivets bestämmelser avseende funktionell åtskillnad var korrekt genomförda i svensk rätt och att föreslå ändringar om så bedömdes vara nödvändigt. Energimarknadsinspektionen har redovisat uppdraget i rapporten Funktionell åtskillnad mellan företag som ingår i koncerner som bedriver nätverksamhet och produktion av eller handel med el (N2008/6395/E). Rapporten har remissbehandlats. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Naturgasmarknaden

Det första gasmarknadsdirektivet genomfördes genom införandet av naturgaslagen (2000:599) som trädde i kraft den 1 augusti 2000. Bestämmelser i lagen (1978:160) om vissa rörledningar överfördes till den nya naturgaslagen. Vidare infördes bl.a. bestämmelser som i huvudsak innebar att innehavare av naturgasledningar blev skyldiga att, på skäliga villkor, ansluta naturgasföretag och berättigade kunder till sina ledningar samt att transportera naturgas.

Det reviderade gasmarknadsdirektivet i det andra marknads paketet för energi genomfördes i svensk lagstiftning genom en helt ny lag, naturgaslagen (2005:403), som ersatte den tidigare naturgaslagen. Till grund för den nya lagstiftningen låg förslagen i regeringens proposition Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och

naturgas, m.m. (se ovan). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2005. Genom den nya lagstiftningen blev innehavare av naturgasledning skyldiga att på skäliga villkor ansluta andra naturgasledningar och naturgasanläggningar samt att på skäliga villkor överföra naturgas. Vidare ställdes bl.a. krav på juridisk, funktionell och redovisningsmässig åtskillnad för den som bedriver verksamhet med transmission och lager. Den som innehar en lagringsanläggning är även skyldig att på skäliga villkor låta kunder mata in naturgas i lagret och ta ut naturgas (se 4 kap. 5 § första stycket naturgaslagen). Sverige har härigenom genomfört reglerat tillträde till lager.

Det tredje inre marknads paketet för energi

Den 19 september 2007 presenterade Europeiska kommissionen sina förslag till nytt regelverk för de europeiska energimarknaderna. Förslagen följde upp den energihandlingsplan som antogs av ministerrådet den 8 och 9 mars 2007. Energi-handlingsplanen framhöll behovet av att fullborda liberaliseringen av den inre marknaden för el och naturgas. Paketet är det tredje i ordningen och utgör en revidering av det lagstiftningspaket som antogs 2003 och den gasförordning som antogs 2005. Paketet innehåller fem rättsakter, dels ändringar av gällande el- respektive gasmarknadsdirektiv samt el- och gasförordningar, dels en ny förordning om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (byråförordningen).

I de fem rättsakterna föreslås en rad åtgärder för att stärka konkurrensen på el- och naturgasmarknaderna. Bland de mer centrala åtgärderna återfinns förslag för att åstadkomma en effektiv åtskillnad mellan transmissionsverksamhet respektive handel och produktion, dvs. den konkurrensutsatta marknaden. De nationella tillsynsmyndigheterna föreslås få stärkt oberoende och mer harmoniserade befogenheter, liksom utökade uppgifter. Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter ska få till uppgift att stärka tillsynen över marknaderna och agera som tvistelösare i vissa frågor som rör gränsöverskridande förbindelser, dvs. ledningar som sammankopplar minst två medlemsländer. Ytterligare åtgärder som föreslås för

att förbättra marknadens funktion är exempelvis inrättande av organ för europeiskt samarbete mellan transmissionsföretagen för dels el (preliminärt benämnt ENTSO-E), dels för naturgas (preliminärt benämnt ENTSO-G). Vidare finns det förslag i syfte att stärka informationsutbyte och öppenhet på marknaden, liksom förslag i syfte att stärka kundens rättigheter på marknaderna.

Beredningsläget

Vid rådsmötet (transport, telekommunikation och energi) den 10 oktober 2008 träffades en politisk överenskommelse om hela inretningspaketet. Därefter har en gemensam ståndpunkt om paketet i sin helhet antagits i januari 2009. Målsättningen är att paketet ska kunna antas under den andra behandlingen i Europaparlamentet. Europaparlamentet planeras rösta om de fem rättsakterna i april 2009. Ikraftträdandet av det nya regelverket kan i så fall sannolikt ske under det första halvåret 2009. Om Europaparlamentet och rådet misslyckas med att nå en överenskommelse blir det en uppgift för Sverige i egenskap av EU:s ordförande att försöka nå en förlikning under hösten 2009.

Genomförande

Om paketet kan antas under den andra behandlingen i Europaparlamentet bör detta kunna ske under det första halvåret 2009. Ikraftträdandet sker 20 dagar efter det att rättsakterna har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. I huvudsak ska direktivens bestämmelser genomföras av medlemsstaterna inom 18 månader efter det att bestämmelserna har trätt i kraft. När det gäller bestämmelserna om åtskillnad mellan transmissionsverksamhet och handel och produktion är genomförandetiden i vissa fall 42 månader.

Medlemsstaterna ska omedelbart efter direktivens genomförande informera kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits och till kommissionen överlämna texterna till de viktigaste bestämmelserna i den nationella lagstiftningen. Kommissionen ska årligen överlämna en framstegsrapport till Europaparlamentet och rådet. Senast inom två år efter införande

det ska en särskild rapport överlämnas som beskriver hur åtskillnad och effektivt oberoende har genomförts.

Uppdraget

Det tredje inre marknads paketet för energi

En särskild utredare ska se över behovet av ytterligare förändringar av lagstiftning och regelverk i övrigt på el- och naturgasmärknaderna. Uppdraget består av två delar. I den första delen ska utredaren följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för el och naturgas och lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att genomföra Europeiska gemenskapens reviderade el- och gasmarknadsdirektiv samt, i förekommande fall, lämna förslag till de anpassningar som föranleds av tillhörande el- och gasförordningar samt byråförordningen.

I den andra delen av uppdraget ska utredaren göra en översyn av nu gällande regler för funktionell åtskillnad på naturgasmärknaden enligt följande.

Funktionell åtskillnad på naturgasmärknaden

På den svenska naturgasmärknaden omfattas inte distributörerna av krav på funktionell åtskillnad eftersom Sverige har utnyttjat den möjlighet som finns i gasmarknadsdirektivet att undanta små distributionsföretag med färre än 100 000 anslutna kunder från vissa åtskillnadskrav. I nuläget finns inget distributionsföretag på den svenska naturgasmärknaden som har mer än 100 000 kunder (hela naturgasmärknaden omfattar i dag endast ca 48 000 kunder). Enligt naturgaslagen omfattas distributionsföretagen endast av skyldigheten att genomföra juridisk åtskillnad, att särredovisa samt att, om de ingår i en vertikalt integrerad koncern, upprätta en övervakningsplan.

Frågan om i vilken omfattning Sverige har genomfört direktivets krav på funktionell åtskillnad kan dock komma att

aktualiseras på transmissionsnivå, dvs. för de privata företag som bedriver överföringsverksamhet. Detta beror på att de nuvarande bestämmelserna om funktionell åtskillnad fortsatt kommer att gälla för ägare till ett transmissionsnät och för systemansvariga för ett lagringssystem. Detta gäller oavsett vilken åtskillnadslösning som aktualiseras för dessa företag. Frågan om Sverige har genomfört den funktionella åtskillnaden kan även komma att aktualiseras i samband med certifiering av transmissionsföretagen. Det är därför lämpligt att behandla frågeställningen i samband med den anpassning av naturgaslagen som behöver göras för att genomföra det tredje marknadspaketet för energi.

Utredaren ska därför se över behovet av förändrade regler när det gäller funktionell åtskillnad på naturgasmarknaden. Om utredaren finner det lämpligt, ska förslag till ändrade bestämmelser på området lämnas.

Konsekvensbeskrivning

Om utredaren föreslår åtgärder som innebär kostnadsökningar ska han lämna förslag till hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även bedöma vilken miljöpåverkan som förslagen får om de genomförs. Utredaren ska inhämta synpunkter från Regelrådet när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag. Dessutom ska han bedöma konsekvenserna för resursbehovet för tillsynen av el- och naturgasmarknaderna av de förslag som läggs fram.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren ska i fråga om funktionell åtskillnad på naturgasmarknaden följa det arbete som bedrivs med att formulera regler för funktionell åtskillnad när det gäller den svenska elmarknaden. Utredaren ska beakta de förslag till förändringar av ellagstiftningen som föranleds av detta arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2010.

(Näringsdepartementet)