

Kommittédirektiv



Framtida hantering av systemansvaret för gas
m.m. **Dir.**
2010:60

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juni 2010

Sammanfattning

Utredaren ska

- följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna förslag till lagstiftning och de regelverk i övrigt som krävs för att genomföra det reviderade kapitel 3 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten,
- följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för försörjningstrygghet och i förekommande fall föreslå anpassningar i lagstiftning och regelverk i övrigt till Europaparlamentets och rådets förordning om en trygg gasförsörjning,
- identifiera nödvändiga förändringar och i förekommande fall föreslå anpassningar i lagstiftning och regelverk för att möjliggöra ett sammanhållet systemansvar under de krav på ägarmässig åtskillnad som anges i Europaparlamentets och rådets gasmarknadsdirektiv samt,
- utreda om den svenska marknadsmodellen för naturgas behöver anpassas för att harmonisera med gällande regelverk inom EU och, om utredaren finner det lämpligt, lämna förslag till sådana förändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2011.

Bakgrund

Ett gemensamt europeiskt regelverk för energimarknaderna

Den 13 juli 2009 antogs det tredje inre marknads paketet för de europeiska energimarknaderna. Bestämmelserna följer upp den energihandlingsplan som antogs av de europeiska ministrarna den 8 och 9 mars 2007. Energihandlingsplanen framhöll behovet av att fullborda liberaliseringen av den inre marknaden för el och naturgas. Paketet bestod av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG¹, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG² (gasmarknadsdirektivet), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003³ (elförordningen), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005⁴ (gasförordningen) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter⁵. Direktiven ska vara genomförda i nationell lagstiftning senast den 3 mars 2011, med undantag för frågorna som rör åtskillnad och certifiering som ska vara genomförda senast den 3 mars 2012 respektive den 3 mars 2013. Förordningarna är bindande i sin helhet och direkt tillämpliga.

¹ EUT L 211, 14.8.2009, s. 55 (Celex 32009L0072)

² EUT L 211, 14.8.2009, s. 94 (Celex 32009L0073)

³ EUT L 211, 14.8.2009, s. 15 (Celex 32009R0714)

⁴ EUT L 211, 14.8.2009, s. 36 (Celex 32009R0715)

⁵ EUT L 211, 14.8.2009, s. 1 (Celex 32009R0713)

I de fem rättsakterna anges en rad bestämmelser för att stärka konkurrensen på el- och naturgasmarknaderna. Bland de mer centrala åtgärderna återfinns bestämmelser om en effektiv åtskillnad mellan transmissionsverksamhet respektive handel och produktion, dvs. den konkurrensutsatta marknaden. De nationella tillsynsmyndigheterna ska ges stärkt oberoende och mer harmoniserade befogenheter, liksom utökade uppgifter. Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter ges 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 i syfte att förbättra marknadens funktion är inrättande av organ för europeiskt samarbete mellan transmissionsföretagen dels för el (benämnt ENTSO-E), dels för naturgas (benämnt ENTSO-G).

Det tredje gasmarknadsdirektivet är för närvarande under genomförande. Regeringen beslutade 16 april 2009 kommittédirektiv till en särskild utredare med uppdrag att 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. Utredningen, som antagit namnet Nya el- och gasmarknadsutredningen (NELGA), redovisade sina bedömningar i betänkandet Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas Fortsatt europeisk harmonisering (SOU 2010:30).

En sammanhållen lösning för hantering av systemansvar och transmission

I sitt betänkande har NELGA lämnat förslag till de förändringar av regelverket som följer av det tredje inre marknadspaketet för energi.

Vad gäller systemansvaret på gasmarknaden och de åtskillnadsalternativ som gasmarknadsdirektivet medger för transmission anger utredningen att en lösning där systemansvaret i det svenska transmissionssystemet hanteras av

en aktör skulle effektivisera den svenska naturgasmarknaden och samtidigt överensstämja med gasmarknadsdirektivets s.k. TSO-lösning. Även om utredningen bedömer att nuvarande ordning i Sverige, i vilken systemansvaret för naturgas hanteras av flera än en aktör, är förenlig med EU:s regelverk, anser utredningen att en sammanhållen lösning är den mest rationella och transparenta i strävan att finna en effektiv och långsiktigt hållbar hantering av systemansvaret för naturgas. En sådan lösning är enligt utredningens mening både motiverad och önskvärd.

Transmission och transmissionssystem

Med transmission avses överföring av naturgas genom ett nät som i huvudsak består av högtrycksledningar. Det svenska transmissionssystemet för naturgas består av en stamledning och ett antal grenledningar. Stamledningen utgår från gränspunkten mellan det svenska och danska naturgassystemet i Dragör.

Nuvarande ägarförhållanden i det svenska transmissionssystemet

Det svenska transmissionssystemet för naturgas ägs i dagsläget av två aktörer. När transmissionssystemet ursprungligen byggdes i mitten av 1980-talet ägdes det av en aktör. Utvecklingen har emellertid inneburit att ägandet delats och i dag ägs stamledningen av Swedegas AB, medan flertalet av de grenledningar som via mät- och reglerstationer förser de underliggande distributionsnäten med naturgas, ägs av E.ON Gas Sverige AB.

Såväl Swedegas AB som E.ON Gas Sverige AB kan betraktas som systemansvariga för transmissionssystem (TSO). E.ON Gas Sverige AB torde i dagsläget emellertid inte uppfylla det nya gasmarknadsdirektivets krav på ägarmässig åtskillnad. Detta innebär att E.ON Gas Sverige AB, till skillnad från Swedegas AB och givet att omständigheterna i stort är desamma, sannolikt inte kommer att uppfylla kraven för

certifiering och därmed inte kommer att kunna agera som TSO inom ramen för det framtida regelverket.

Det delade ägandet av transmissionssystemet bedöms dessutom bidra till att skapa strukturella problem på den svenska naturgasmarknaden. Dubblerade funktioner, delat ansvar, parallella relationer till Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) som har systemansvaret (balanshållningen i naturgasnäten), liksom flera led i överföringen av naturgas bidrar till ineffektivitet och en otydlig rollfördelning.

Den nuvarande svenska systemansvarslösningen

Regeringen uppdrog den 14 oktober 2004 åt Svenska kraftnät att göra de förberedelser som krävdes för att kunna fungera som systemansvarig för den svenska naturgasmarknaden. Svenska kraftnät trädde formellt in i rollen som systemansvarig i samband med den partiella marknadsöppningen som ägde rum den 1 juli 2005. Lösningen ansågs som långsiktig och stabil samt mer neutral än en lösning med en privat aktör i rollen som systemansvarig.

Olika lösningar för transmissions- och systemansvar

I relation till gasmarknadsdirektivets möjliga lösningar för åtskillnad mellan överföring respektive produktion och handel avviker den svenska systemansvarslösningen från normen. Av artikel 1 sista stycket gasförordningen framgår att medlemsstaterna får inrätta ett organ i enlighet med gasmarknadsdirektivet, vilket ska genomföra en eller flera av de uppgifter som brukar handhas av den systemansvariga för överföringssystemet. Väljer en medlemsstat att lyfta ut en eller fler uppgifter ur systemansvaret för att lägga dessa på ett annat organ, gäller motsvarande krav på detta organ. Organet ska vara föremål för certifiering enligt artikel 3 i gasförordningen och utses i enlighet med artikel 10 i gasmarknadsdirektivet.

Sverige kan således välja att fortsätta tillämpa en ordning som innebär att systemansvaret för naturgas hanteras av fler än en aktör. Mot bakgrund av de nackdelar som denna

systemansvarslösning innebär betraktar emellertid NELGA en sådan ordning som problematisk på längre sikt.

Det delade systemansvaret bedöms av NELGA i viss mån bidra till att skapa strukturella problem, i likhet med det delade ägandet av transmissionssystemet. Även om det delade systemansvaret kan bidra till åtskillnad och oberoende, bidrar det samtidigt till en form av åtskillnad som inte är önskvärd. En åtskillnad i ansvar mellan de aktörer som tillsammans ska hantera det övergripande ansvaret bidrar till en oklarhet om vem som faktiskt har ansvaret i varje given situation.

En konsekvens av den nuvarande lösningen är att ingen av de tre aktörer som i dagsläget utför delar av den systemansvariges uppgifter har det mandat som krävs för att fullt ut agera som en TSO. Detta förhållande bidrar till att skapa en otydlighet för Sverige i landets relation till övriga medlemsstater inom EU. Denna otydlighet ställs sannolikt på sin spets i situationer som kräver snabba beslut, t.ex. nödförsörjningslägen. I dessa situationer kan ett tydligt mandat och korta beslutsvägar vara avgörande för den svenska försörjningstryggheten för naturgas. I 8 a kap. naturgaslagen (2005:403) finns bestämmelser enligt rådets direktiv 2004/67/EG av den 26 april 2004 om åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning⁶ (gasförsörjningsdirektivet) vars syfte är att trygga naturgasförsörjningen. Bestämmelserna syftar till att tydliggöra uppgifter och rollfördelning mellan marknadens aktörer i händelse av en krissituation. Regelverket för detta, som för närvarande är under revidering (se nedan), är nödvändigt oavsett vilken systemansvarslösning som tillämpas. Det är dock troligt att reglernas tillämpning i praktiken skulle underlättas om Sverige väljer att tillämpa ett sammanhållet systemansvar.

Svenska marknadsmodellen för naturgas

Den svenska naturgasmarknaden öppnades successivt för konkurrens mellan åren 2000 och 2007. Inför skapandet av den nya marknadsplattformen för naturgas diskuterades två olika

⁶ EUT L 127, 29.4.2004, s.92 (Celex 32004L0067)

marknadsmodeller. Den ena, som har stora likheter med den modell som tillämpas på den svenska elmarknaden, har kommit att kallas *elmodellen*. Den andra modellen, som i olika varianter tillämpas i de flesta av EU:s medlemsstater, kallas i Sverige för *shippermodellen*.

Båda marknadsmodellerna inrymmer såväl fördelar som nackdelar för marknadens funktion. Inför öppningen av den svenska naturgasmarknaden ansågs emellertid elmodellen vara det mest rationella valet för den svenska naturgasmarknaden. Avregleringen av den svenska elmarknaden genomfördes den 1 januari 1996. Elmodellen var därför väl känd hos såväl myndigheter som branschaktörer vid tiden för naturgasmarknadens avreglering. Elmodellen ansågs dessutom fungera väl. Flertalet av de svenska naturgasföretagen var, och är fortfarande, verksamma även på den svenska elmarknaden. Sammantaget bidrog detta till ett brett stöd för elmodellen.

En av de grundläggande skillnaderna mellan modellerna är hanteringen av kapacitetsbokningar i transmissionsnätet. Enligt den svenska naturgasmarknadens elmodell sker all bokning av kapacitet av slutförbrukarna genom nätägarnas försorg, dvs. inom ramen för den reglerade monopolverksamheten. I shippermodellen görs kapacitetsbokningar i transmissionsnätet av s.k. shippers, dvs. gashandelsföretag, inom ramen för den konkurrensutsatta handelsverksamheten.

Ur ett nationellt svenskt perspektiv anses den svenska marknadsmodellen för gas fungera väl. För de naturgasföretag som är aktiva även på den svenska elmarknaden finns tydliga fördelar med att samma marknadsmodell tillämpas på bägge marknaderna. Likaså finns tydliga samordningsvinster för den nuvarande systemansvariga myndigheten Svenska kraftnät, som innehar motsvarande roll på den svenska elmarknaden.

Det tredje inremarknadspaketet för energi innebär dock än tydligare krav på harmonisering mellan medlemsstaternas regelverk i syfte att fullborda den inre marknaden. Att nuvarande marknadsmodell bedöms fungera väl ur ett svenskt perspektiv innebär inte per definition att den är optimal sett ur ett vidare perspektiv. Med ett ökat fokus på regionalt och internationellt samarbete, inrättandet av byrån för samarbete

mellan tillsynsmyndigheterna (ACER) och samarbetsorganisationerna för de systemansvariga organen Entso för gas (ENTSO-G) såsom följer av det tredje inre marknads paketet för energi kan det tänkas vara till nackdel för Sverige att tillämpa en marknadsmodell som i vissa delar inte harmoniserar med de modeller som tillämpas inom gemenskapen i övrigt. Ett exempel på detta är det kommande arbetet med att ta fram gemensamma nätföreskrifter inom ENTSO-G, där det för svensk del kan uppstå problem genom tillämpningen av en marknadsmodell som inte tillåter tillträde till nätet på samma villkor som inom övriga EU. Problemet har till viss del redan aktualiserats genom den kritik som EU-kommissionen har lämnat i en formell underrättelse till Sverige avseende efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1775/2005 av den 28 september 2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten⁷. Denna förordning ingick i det andra inre marknads paketet.

Energimarknadsinspektionen har i sin tillsyn av Swedegas AB konstaterat att Swedegas i några fall inte till fullo kan vidta de åtgärder som följer av Förordning (EG) nr 1775/2005 på grund av den svenska naturgasmarknadsmodellen samt det delade systemansvar som i dag råder. Mot bakgrund av detta stöder Energimarknadsinspektionen att det utreds på vilket sätt den svenska marknadsmodellen och eventuellt det delade systemansvaret bör omarbetas för att bättre möjliggöra och tillgodose de krav som ställs i förordningen.

Regeringen anser att det finns anledning att överväga en nyordning för systemansvar och transmission på den svenska gasmarknaden och att förutsättningarna för detta bör analyseras närmare. Naturgasen, som är ett fossilt och ändligt bränsle, kan ha betydelse under en omställningsperiod, och några planer på en utvidgad storskalig utbyggnad av naturgas till hushåll och företag är inte aktuella i Sverige. Den politiska inriktningen är att utbyggnaden av gasnätet även fortsättningsvis ska ske på kommersiella grunder. Det bör även ingå i detta arbete att närmare utreda om den svenska marknadsmodellen för naturgas

⁷ EUT L 289, 3.11.2005, s.1 (Celex 32005R1775)

behöver anpassas för att harmonisera med gällande regelverk inom EU. I det fall en anpassning av marknadsmodellen bedöms vara nödvändig, bör ett förslag lämnas till hur marknadsmodellen lämpligen anpassas.

Revidering av bilaga I till EU:s gasförordning

Arbete pågår för närvarande med att revidera kapitel 3 i bilaga I till gasförordningen. Arbetet bedrivs inom den föreskrivande kommittén under gasförordningen och syftar till att skärpa bindande riktlinjer i fråga om krav på transparens. Ändringarna väntas beslutas med en skriftlig procedur under våren 2010. Ikraftträdande planeras till årsskiftet 2010/2011.

Frågan har betydelse för fortsatt utredning av systemansvar och marknadsmodell på den svenska gasmarknaden.

Förordning om en trygg gasförsörjning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till revidering av det nu gällande gasförsörjningsdirektivet (KOM (2009) 363). Kommissionen presenterade den 16 juli 2009 ett förslag till förordning som är bindande i sin helhet, direkt tillämplig i alla medlemsstater och som direkt involverar EU:s institutioner för att undvika förseningar med nationellt genomförande. Förordningen syftar till att bättre definiera roll- och ansvarsfördelning mellan gasindustrin, medlemsstaterna och EU:s institutioner.

Förslaget fokuserar på förebyggande åtgärder och krisberedskap. I förebyggande åtgärder ingår att den behöriga myndigheten ska göra en riskbedömning och ta fram en förebyggande åtgärdsplan och en krisplan. Utifrån erfarenheterna från gaskrisen med koppling till Ryssland och Ukraina i januari 2009 framstår inriktningen på förebyggande åtgärder och väl definierade krisberedskapsplaner, liksom förbättringar av transparens och fokus på marknadens funktion som naturliga åtgärder.

Vid rådmötet (transport, telekommunikation och energi) den 31 maj 2010 presenterades en lägesrapport. Målsättningen

är att förordningen, efter en första behandling, ska kunna antas under sommaren 2010.

Frågan har betydelse för en fortsatt utredning av utformningen av systemansvar och marknadsmodell på gasmarknaden.

Genomförande

Förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i nationell lagstiftning. En riskbedömning ska dock göras senast 18 månader efter att förordningen trätt i kraft.

Uppdraget

Utredningsuppdraget består av två delar. I den första delen ska den framtida hanteringen av systemansvar och transmission av gas utredas. I den andra delen ska utredaren utreda marknadsmodellen på den svenska gasmarknaden.

Framtida hantering av systemansvar och transmission av naturgas

En särskild utredare ska se över formerna för en framtida hantering av systemansvaret för gas i Sverige. Syftet är att identifiera nödvändiga förändringar i det svenska regelverket för att möjliggöra en hantering av systemansvaret i enlighet med gasmarknadsdirektivets sammanhållna lösning för systemansvar och transmission (TSO).

Utredaren ska lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ordning där ansvaret för systembalans och transmission är sammanhållet inom ett organ och i förekommande fall, lämna förslag till de anpassningar som föranleds av gasförordningen samt gasförsörjningsförordningen. Utredaren ska även lämna förslag till hur en överföring av dagens systemansvarsverksamhet vid Svenska kraftnät till en ny aktör bör genomföras. Utredaren ska utgå från att transmissionsnätet för gas även fortsättningsvis ska förvaltas i icke-statlig regi.

Utredaren ska bl.a. belysa

- konsekvenser för Svenska kraftnät av att gasverksamheten avvecklas,
- konsekvenser för naturgasmarknaden av att Svenska kraftnät upphör som systemansvarig myndighet,
- konsekvenser för Energimarknadsinspektionens tillsyn och
- konsekvenser för den svenska försörjningstryggheten för naturgas beroende på vald systemansvarslösning.

Den svenska marknadsmodellen för naturgas

I den andra delen av uppdraget ska utredaren göra en översyn av nu gällande regler för naturgasmarknaden i följande avseende.

På den svenska naturgasmarknaden råder en marknadsmodell som motsvarar den modell för systemansvar som gäller för elmarknaden. Med denna marknadsmodell och det delade systemansvar som i dag råder på naturgasmarknaden kan inte Sverige i alla delar uppfylla kraven enligt gasförordningen. Det är därför lämpligt att behandla frågeställningen om marknadsmodell i samband med den anpassning av naturgaslagen och regelverket i övrigt som behöver göras för att få ett sammanhållet ansvar för systembalans och transmission.

Utredaren ska därför utreda närmare om den svenska marknadsmodellen för naturgas behöver anpassas för att harmonisera med gällande regelverk inom EU. Om utredaren finner det lämpligt, ska förslag till ändrade bestämmelser på området lämnas samt, i förekommande fall, ge förslag till de anpassningar som föranleds av tillhörande gasförordningar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra en konsekvensutredning av eventuella förslag och belysa effekterna av dessa. Därvid ska 14 - 15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Om utredaren föreslår åtgärder som innebär kostnadsökningar ska utredaren lämna förslag till hur dessa ska finansieras. Dessutom ska utredaren bedöma konsekvenserna för resursbehovet för tillsynen av naturgasmarknaden av de förslag som läggs fram. 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.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren ska beakta vad som redovisats i betänkandet Tredje inre marknads paketet för el och naturgas (SOU 2010:30) och anförts i tillhörande remissvar.

Utredaren ska beakta relevant EU-rätt samt följa hur frågorna i uppdraget behandlas inom EU och i övriga nordiska länder.

Utredaren ska vid uppdragets genomförande samråda med de aktörer som i dagsläget delar på systemansvaret för naturgas, dvs. Svenska kraftnät, Swedegas AB och E.ON Gas Sverige AB.

Utredaren ska beakta konsekvenser av ändringar i bilaga I till gasförordningen vilka väntas bli antagna under sommaren 2010.

Utredaren ska i fråga om försörjningstrygghet på EU:s naturgasmarknad följa det arbete som bedrivs med att formulera gemensamma regler för trygg gasförsörjning. Utredaren ska beakta de förslag till förändringar av gaslagstiftningen som föranleds av detta arbete.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2011.

(Näringsdepartementet)