

Kommittédirektiv

Översyn av regleringen på el- och naturgasområdena

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om de avgifter som elnäts- och naturgasföretagen tar ut för att ge tillgång till nät och annan infrastruktur. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett regelverk som är förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet) och 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/EG (gasmarknadsdirektivet). Vidare är syftet att på ett tydligt sätt ta till vara kundernas intressen och nätföretagens roll i utvecklingen och utbyggnaden av el- och naturgasnäten i Sverige för att på bästa sätt kunna möta nuvarande och framtida utmaningar.

Utredaren ska bl.a.

- se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland,
- se över bestämmelserna om överklagande av den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och

- särskilt redogöra för ändringarnas konsekvenser för elmarknadens funktionssätt samt kostnader eller vinster för elmarknadens aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

Nuvarande reglering

Som en del av genomförandet av EU-rätten på energiområdet har det i Sverige införts en förhandsreglering av avgifter och övriga villkor för tillgång till viss infrastruktur, främst el- och naturgasnät. Reglerna finns främst i 5 kap. ellagen (1997:857) och 6 kap. naturgaslagen (2005:403) och i förordningar och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagarna.

Syftet med en ny reglering för att möta framtida behov

Det pågår för närvarande en elektrifieringsvåg i det svenska samhället. En ökad elektrifiering är avgörande för att nå klimatmålen. Elektrifieringen innebär stora möjligheter för hela Sverige genom att den bl.a. skapar nya arbetstillfällen och regional utveckling. Ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser är en förutsättning för att Sverige även i framtiden kommer att ha en industri som är konkurrenskraftig samtidigt som klimatmålen uppnås.

Regleringen av el- och naturgasmarknaderna har sin utgångspunkt i att sådan verksamhet utgör ett så kallat naturligt monopol, där kunderna är den svagare parten. De har t.ex. inte möjlighet att byta elnätsföretag om de inte är nöjda med företaget.

Vid utformningen av en ny reglering av nätavgifterna bör den utökade elektrifieringen av samhället beaktas. Den nya regleringen bör ta till vara kundernas intressen på både kort och lång sikt, och säkerställa att kunderna inte betalar ett överpris för nättjänsten.

Uppdraget att se över det svenska regelverket i ljuset av EU-domstolens dom i mål C-718/18

EU-domstolen konstaterade den 2 september 2021 i domen i mål C-718/18 bl.a. att Tyskland, genom att inte korrekt införliva artikel 37.1 a och artikel 37.6 a och b i 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/EG samt artikel 41.1 a och artikel 41.6 a och b i gasmarknadsdirektivet, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa

direktiv, dvs. de delar av direktiven som innehåller krav i fråga om den aktuella förhandsregleringen. Domstolen framhåller bl.a. att den befogenhet som uteslutande tillkommer de nationella tillsynsmyndigheterna enligt direktiven, tillsammans med dessa myndigheters oberoende, ska säkerställas gentemot alla politiska organ. Det gäller alltså inte enbart gentemot regeringen, utan även gentemot den nationella lagstiftaren. Lagstiftaren kan alltså inte frånta de nationella tillsynsmyndigheterna sådan befogenhet och lägga den på andra offentliga organ.

Det tyska regelverket har gemensamma drag med det svenska. Sverige intervenerade i målet på Tysklands sida. Direktiv 2009/72/EG har ersatts av elmarknadsdirektivet utan att det gjorts någon ändring i sak när det gäller förhandsregleringen.

Det behöver säkerställas att det svenska regelverket på området är förenligt med EU-domstolens dom. I det sammanhanget är det nödvändigt att beakta inte bara den nationella rätten utan även att den ska vara förenlig med EU-rätten.

Utredaren ska mot denna bakgrund se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18. Som led i detta arbete ska utredaren

- undersöka i vilken utsträckning domen får konsekvenser för andra EU-medlemsstater, och
- utreda i vilken utsträckning Energimarknadsinspektionen, som är nationell tillsynsmyndighet i Sverige, kan och i så fall bör bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om avgifter och övriga villkor för anslutning till el- och naturgasnät och överföring av el eller gas.

Utredaren ska i sitt arbete särskilt beakta

- att prissättningen blir skälig för kunderna, och
- att regleringen bidrar till ett effektivt nyttjande av existerande infrastruktur, incitament för ny- och ersättningsinvesteringar och teknik- och tjänsteutveckling.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Om författningsförslag lämnas ska utredaren särskilt redogöra för ändringarnas konsekvenser för elmarknadens funktionssätt samt kostnader eller vinster för elmarknadens aktörer.

Uppdraget att se över bestämmelserna om överklagande

Energimarknadsinspektionens beslut i frågor om förhandsreglering överklagas i stor omfattning av de berörda elnäts- och naturgasföretagen. Det bör utredas i vilken uträkning även kundsidan bör ha möjlighet att överklaga beslut i frågor om förhandsreglering.

Prövningen i allmän förvaltningsdomstol innefattar komplicerade företagsekonomiska överväganden. Instansordningen innebär att ett överklagande kan prövas i tre instanser. Omfattningen av prövningen medför i de flesta fall en betydande tidsutdräkt innan det finns ett slutligt avgörande. Detta rimmar illa med förhandsregleringens syfte. Ambitionen bör vara att korta ned processtiderna. Detta kan ske genom att det i rättens sammansättning säkerställs ämnesspecifik kompetens. Det skulle också kunna göras genom att till exempel begränsa prövningen till två domstolsinstanser eller prövningstillstånd i olika led, i likhet med vad som gäller för t.ex. motsvarande mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Utredaren ska därför

- utreda vilka aktörer som bör ha rätt att överklaga den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor för anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur,
- utreda vilken instansordning som är lämplig vid ett överklagande,
- utreda rättens lämpliga sammansättning i de domstolar som prövar överklaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska göra en konsekvensanalys i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska konsekvenser vid utformningen av förslagen. De samhällsekonomiska konsekvenserna ska redovisas särskilt.

Utredaren ska vidare beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas, i första hand inom befintliga utgiftsramar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Energimarknadsinspektionen och bransch- och kundorganisationer. Uppdraget ska även genomföras i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet, den offentliga sektorn och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Infrastrukturdepartementet)