

Slutbetänkande från Värme- och gasmarknadsutredningen

Handel med gas i konkurrens



REGERINGSKANSLIET

SOU 1999:115

Näringsdepartementet

Ref KB

Doc 500



Statens offentliga utredningar

1999:115

Näringsdepartementet

Handel med gas i konkurrens

Slutbetänkande av Värme- och gasmarknadsutredningen
Stockholm i oktober 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-8481
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 4 juni 1998 bemyndigade regeringen chefen för Närings- och handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 9 juli 1998 f.d. riksdagsledamoten Birgitta Johansson som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Värme- och gasmarknadsutredningen.

Den 21 september 1998 förordnades som sakkunniga kanslirådet Bengt Agartz, områdesansvarige Bo Diczfalusy, verkställande direktören Magnus Grill, dåvarande departementsrådet Sten Kjellman, civilingenjören Harald Ljung, verkställande direktören Gustaf Malmberg, utredningssekreteraren Jan-Erik Moreau, ekonomen Veronica Nilsson och verkställande direktören Rolf Stålebrant.

Som experter förordnades den 21 september 1998 departementssekreteraren Lotta Bredhe, kammarrättsassessorn Niclas Falkendal, avdelningschefen Barbro Forsberg och avdelningsjuristen Göran Morén. Den 29 september 1998 förordnades avdelningsdirektören Lars Synnerholm som expert. Lotta Bredhe entledigades fr.o.m. den 22 april 1999. Departementssekreterarna Carin Åberg och Magnus Bruno förordnades som experter fr.o.m. den 22 april 1999 respektive 17 augusti 1999.

Revisionsdirektören Mats Johansson förordnades den 27 augusti 1998 som sekreterare och den 27 november 1998 som huvudsekreterare. Som sekreterare förordnades den 9 oktober 1998 kammarrättsassessorn Lena Sandnes. I sekretariatets arbete har vidare deltagit civilingenjören Hélène Blomberg och jur. kand. Håkan Hagström.

Utredningen har i januari 1999 avgivit delbetänkandet Effektiva värme- och miljölösningar (SOU 1999:5)

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Handel med gas i konkurrens (SOU 1999:115).

Särskilda yttranden har lämnats av sakkunniga Harald Ljung, Gustaf Malmberg och Rolf Stålebrant samt av experten Göran Morén.

Stockholm i oktober 1999

Birgitta Johansson

*/Mats Johansson
Lena Sandnes*

Innehåll

Sammanfattning.....	11
Summary.....	31
Författningsförslag	53
1 Direktiv och disposition	71
1.1 Bakgrund	71
1.2 Regelsystemen.....	72
1.2.1 Svensk lagstiftning	72
1.2.2 EG:s naturgasmarknadsdirektiv	72
1.3 Utredningsuppdraget	73
1.3.1 Allmänt.....	73
1.3.2 Förutsättningar och restriktioner.....	74
1.4 Kommunala naturgasföretag	75
1.5 Arbetets uppläggning och inriktning.....	76
1.6 Betänkandets disposition.....	77

Del 1 Utgångspunkter

2 Naturgas	81
2.1 Egenskaper och miljöpåverkan	81
2.1.1 Egenskaper	81
2.1.2 Miljöpåverkan	82
2.2 Beskrivning av gasledningssystem.....	83
2.2.1 Allmänt.....	83
2.2.2 Anläggning av ledning	85
2.2.3 Markpåverkan.....	85
2.2.4 Risker	86
2.3 Utbud och efterfrågan	86

2.3.1	Reserver.....	87
2.3.2	Produktion.....	89
2.3.3	Konsumtion.....	91
2.4	Gasnätet i Europa.....	95
3	Gasmarknadens struktur.....	97
3.1	Introduktion.....	97
3.2	Nätverksindustrier och naturliga monopol.....	100
3.3	Ekonomiska risker.....	102
3.4	Kontraktsformer.....	104
3.5	Prissättning.....	105
3.6	Marknadsutveckling/marknadsöppning.....	106
3.6.1	Nordamerika.....	106
3.6.2	Asien/Pacific.....	107
3.6.3	Europa.....	107
3.7	Handel med naturgas.....	110
4	Naturgasen i Sverige.....	111
4.1	Det svenska naturgasnätet.....	111
4.1.1	Bakgrund.....	111
4.1.2	Naturgasnätet.....	113
4.2	Aktörer och avtal.....	115
4.2.1	Aktörer.....	115
4.2.2	Kontrakt.....	116
4.3	Marknad.....	119
4.3.1	Energianvändning och import.....	119
4.3.2	Användarsektorer.....	120
4.3.3	Prognoser.....	121
4.4	Beskattning.....	122
4.4.1	Utformning.....	122
4.4.2	Ekonomiska risker.....	123
5	Naturgasfrågan i Sverige, närområdet och Europa.....	125
5.1	Förutsättningarna i omvärlden.....	126
5.1.1	Östersjöområdet.....	126
5.1.2	Gasmarknaden i Europa.....	128
5.2	Energisamarbete i Norden och Östersjöregionen.....	130
5.2.1	Mellanstatligt samarbete.....	130
5.2.2	Baltic Gas, samarbete mellan gasföretagen.....	132
5.3	Sverige.....	133
5.3.1	Energipolitiken i Sverige.....	133
5.3.2	Protokoll mellan Sverige och Ryssland.....	135

5.4	Internationella studier om utbyggnad av naturgassystemet i Sverige	136
5.4.1	Nordic Gas Grid	136
5.4.2	North Transgas Oy	139
5.4.3	The Baltic Gas Interconnector	141

Del 2 Utgångspunkter

6	Gällande lagstiftning	145
6.1	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar	145
6.2	Förhållandet till annan lagstiftning	147
6.2.1	Plan- och bygglagen	147
6.2.2	Miljöbalken	151
6.2.3	Väglagen	156
6.2.4	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	156
6.2.5	Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.....	158
6.2.6	Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.	159
6.2.7	Sprängämnesinspektionens naturgasföreskrifter, Sprängämnesinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (SÄIFS 1996:8)	160
6.2.8	Sprängämnesinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (SÄIFS 1995:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor, Sprängämnesinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (SÄIFS 1997:3)	163
6.3	Rätt att använda mark för gasledningar	164
6.3.1	Ledningsrättslagen (1973:1144)	164
6.3.2	Expropriationslagen (1972:719)	164
7	Huvuddragen i EG:s naturgasmarknadsdirektiv.....	165
7.1	Direktivets ingress.....	165
7.2	Direktivets sakinnehåll.....	166
8	Några konsekvenser av naturgasmarknadsdirektivet	173
8.1	Marknadsutveckling.....	174
8.1.1	Bakgrund	174
8.1.2	Förändrade förutsättningar	175
8.1.3	Kommersiell utveckling	176
8.1.4	Slutsatser	178
8.2	Allmännyttiga tjänster	180

8.2.1	Direktivet.....	180
8.2.2	Motiv för offentliga ingrepp	181
8.2.3	Definition av allmännyttiga tjänster.....	183
8.2.4	Elmarknadsdirektivet	185
8.2.5	Slutsatser	187
8.3	Tillträde till gasledningsnäten.....	188
8.3.1	Naturgasmarknadsdirektivets tillträdesregler	189
8.3.2	Reglerat eller förhandlat tillträde – en studie av hur konkurrens och investeringsbenägenhet påverkas	190
8.3.3	Några andra aspekter på reglerat och förhandlat tillträde.....	193
8.4	Marknadsöppning.....	218
8.4.1	Direktivet.....	218
8.4.2	Konsekvenser för den svenska marknaden	219
8.4.3	Några andra tänkbara konsekvenser.....	223
8.4.4	Slutsatser	226
8.5	Reciprocitetsklausulen	227
8.5.1	Allmänt.....	227
8.5.2	Slutsatser	228
8.6	Kraftvärme	229
8.6.1	Inledning.....	229
8.6.2	Kraftvärme – el och värme.....	230
8.6.3	Värmekraft – el	232
8.6.4	Värmeverk – enbart värme.....	232
8.6.5	Slutsatser	232
8.7	Ekonomisk redovisning.....	233
8.7.1	Direktivet.....	233
8.7.2	Konsekvenser	234
8.7.3	Slutsatser	241
8.8	Olika former av undantag.....	242
8.8.1	Direktivet.....	242
8.8.2	Den svenska marknaden.....	243
9	Pågående arbete i några andra länder	247
9.1	Danmark	247
9.1.1	Marknad	247
9.1.2	Aktörer	248
9.1.3	Gasmarknadsdirektivet.....	249
9.2	Finland.....	251
9.2.1	Marknad	251
9.2.2	Aktörer	251
9.2.3	Gasmarknadsdirektivet.....	252

9.3	Norge.....	253
9.3.1	Marknad	253
9.3.2	Aktörer	253
9.3.3	Gasmarknadsdirektivet.....	254
9.4	Storbritannien.....	254
9.4.1	Marknad	254
9.4.2	Aktörer	256
9.4.3	Gasmarknadsdirektivet.....	257
9.5	Tyskland.....	258
9.5.1	Marknad	258
9.5.2	Aktörer	260
9.5.3	Gasmarknadsdirektivet.....	260

Del 3 Överväganden och förslag

10	Överväganden och förslag	265
10.1	En ny naturgaslagstiftning.....	265
10.2	Koncession	266
10.2.1	Koncessionsplikt	266
10.2.2	Förutsättningar för koncession.....	267
10.2.3	Undantag från koncession	269
10.2.4	Villkor för koncession.....	270
10.2.5	Tidsbegränsad koncession eller koncession tills vidare.....	271
10.2.6	Förlängning av giltighetstid	272
10.2.7	Naturgasledning inom trafikled.....	273
10.2.8	Överlåtelse av koncession	274
10.2.9	Upphörande av koncession	275
10.2.10	Borttagande av naturgasledning, återställning m.m.	276
10.3	Ledningsägarens skyldigheter	278
10.3.1	Tillträde till naturgasledningar.....	278
10.3.2	Transport av naturgas för annans räkning.....	287
10.3.3	Anslutning till naturgasledningar	288
10.3.4	Berättigade kunder	290
10.3.5	Undantag	294
10.3.6	Transporttariffer	297
10.3.7	Reciprocitet	302
10.4	Ekonomisk särredovisning	305
10.4.1	Särredovisning.....	305
10.4.2	Revision.....	309
10.5	Kommunala naturgasföretag	310

10.5.1	Lokaliseringsprincipen	310
10.5.2	Likställighets- och självkostnadsprinciperna	313
10.6	Tillsyn	315
10.6.1	Tillsyn m.m.	315
10.6.2	Förseningsavgift	317
10.6.3	Finansiering	318
10.6.4	Organisation av myndigheten	320
10.7	Övriga frågor	322
10.7.1	Systemansvar – ansvar för att teknisk balans upprätthålls i landets naturgassystem	322
10.7.2	Allmännyttiga tjänster	324
10.7.3	Företagens behandling av kommersiellt känsliga uppgifter	325
10.8	Övriga bestämmelser	327
10.8.1	Ansvar	327
10.8.2	Överklagande	328
10.8.3	Övergångsbestämmelser	328
11	Författningskommentarer	329
11.1	Förslag till naturgaslag	329
11.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	353
	Referenser	355
	Särskilda yttranden	361
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv	367
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas	377
Bilaga 3	EG:s naturgasmarknadsdirektiv. En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige	401

Sammanfattning

Den 22 juni 1998 antog Europaparlamentet och rådet direktivet 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (kapitel 7). Det s.k. naturgasmarknadsdirektivet syftar till att öka konkurrensen på gasmarknaden och skapa en inre marknad för naturgas. För att uppnå detta innehåller direktivet bl.a. bestämmelser om att ägare av överförings- och distributionsnät skall göra det möjligt för andra aktörer att utnyttja dessa. Direktivet är betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande svenska lagstiftningen på naturgasområdet (kapitel 6).

Utredningens huvuduppgift är att lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav. Arbetet med den nya lagstiftningen bör enligt kommittédirektiven syfta till att regelverket skall vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Det bör dock samtidigt beaktas att den svenska naturgasmarknaden är mindre utvecklad än marknaderna i flertalet andra europeiska länder och att en bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna bör undvikas. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall också beaktas. I *kapitel 1* redogörs närmare för utgångspunkter för och genomförande av utredningens arbete.

Betänkandet är disponerat i form av tre huvuddelar, en bakgrundsdel, en del med utgångspunkter och en förslagsdel.

Bakgrund

I *kapitel 2* görs en genomgång av några grundläggande aspekter på naturgasen. Det gäller t.ex. egenskaper, användningsområden och utbud och efterfrågan på naturgas.

Naturgas består av gasformiga kolväten med metan som huvudbeståndsdel. Gasen innehåller små mängder kväve och icke mätbara mängder tungmetaller samt ger vid förbränning upphov till mindre mängder koldioxid än vad andra fossila bränslen gör.

Transporter av naturgas sker till övervägande del i markförlagda ledningar. Ett ledningssystem består i huvudsak av överförings- och distributionsledningar. Gasen transporteras i många fall genom självtryck. Om det finns behov av större överföringskapacitet byggs efter hand kompressorstationer för att kunna öka trycket på gasen och därmed ledningarnas överföringskapacitet. I mät- och reglerstationer (MR-stationer) mäts gasleveransen och trycket reduceras. Anläggandet av en ledning kräver ett visst markutrymme. Detta utrymme är störst under anläggningsskedet som bl.a. består av røjning, avverkning, anläggandet av transportvägar och schaktning av rörgrav. När anläggningsarbetet är färdigt kan marken åter användas för jordbruk. Markpåverkan kan dock uppkomma, det kan t.ex. gälla skördebortfall under byggnadsåret. I skogsterräng krävs en ledningsgata på sju meter när arbetet är färdigställt. Den bestående inverkan på skogsbruket av en gasledning är främst ett produktionsbortfall i ledningsgatan.

Världens kända reserver av naturgas förväntas räcka i drygt 65 år med nuvarande utvinningstakt (i ca 185 år om möjliga eller sannolika reserver räknas in). I Europa är reserverna koncentrerade till Norge, Nederländerna och Storbritannien. En stor del av världens gasreserver ligger emellertid i Europas närhet, i t.ex. Ryssland, Algeriet och Iran. Europa svarar för ungefär 13 procent av världsproduktionen av naturgas, men ca 20 procent av konsumtionen. Detta innebär ett betydande importberoende. Importen kommer i huvudsak från Ryssland och Algeriet. De absolut största gasproducenterna i Europa är Storbritannien, Nederländerna och Norge.

I Europa är naturgasens betydelse som energikälla av relativt sent datum. Gasens andel av den primära energiförbrukningen har dock stigit från ca 7 procent 1970 till drygt 20 procent 1997. I huvudsak har detta skett på bekostnad av olja och kol. Inom EU är numera naturgas den största energikällan näst efter olja. EU räknar med att konsumtionen av naturgas kommer att öka med 45–70 procent fram till 2020.

Naturgasens egenskaper har gjort att den har ett flertal användningsområden. Den används i varierande omfattning inom sektorer som el- och värmeproduktion, industri, småhus och fastigheter, och transporter.

Naturgasnätet i Europa är väl utbyggt. Större delen av Europa (inklusive Sverige) är sammanlänkat i ett naturgasnät. Stora delar av försörjningen sker från källor i Nordsjön, Nordafrika och Ryssland, som således också är sammanlänkat med systemet i Europa.

Kapitel 3 innehåller en analys av gasmarknadens struktur. Naturgasmarknaden kan sägas avvika från gängse marknader på ett antal områ-

den och syftet med kapitlet är främst att redovisa de särdrag som karakteriserar gasmarknaden.

Utvinning/produktion, transport och försäljning av naturgas kan betraktas som en s.k. nätverksindustri. Det som kännetecknar en nätverksindustri är ett starkt beroende av en infrastruktur i form av ett nätverk som binder samman produktionen av branschens basprodukter och de slutliga konsumenterna av dessa produkter.

Det finns två förhållanden som gör att förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad skiljer sig mellan nätverksindustrier och "vanliga" branscher. Det första är att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur ("transportnät"). Skalfördelar innebär att kostnaden för att hålla en viss transportkapacitet är lägre i ett relativt storskaligt transportnät än i två eller fler parallella transportnät som tillsammans har samma kapacitet. Om dessa skalfördelar är betydande är "produktionen" av transporttjänster ett s.k. naturligt monopol.

Det andra förhållandet av betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad är att det i nätverksindustrier ofta finns vertikala integrationsvinster, dvs. att kostnaderna för att producera och leverera en viss mängd av basprodukten blir lägre om utnyttjandet av produktionsanläggningar och transportinfrastruktur koordineras inom ramen för en integrerad verksamhet.

Ett annat kännetecken för naturgasmarknaden är att de investeringar som krävs för att bygga en från energiförsörjningssynpunkt betydande infrastruktur för naturgas inte bara är stora utan även i allt väsentligt irreversibla; det aktuella rörledningsnätet har i huvudsak ingen alternativ användning. Dessutom har rörledningarna och andra delar av den aktuella infrastrukturen en mycket lång livslängd. Kombinationen av storskalighet, irreversibilitet och långsiktighet gör att denna typ av investeringar i allmänhet är förenade med en betydande ekonomisk risk. Hur stor denna risk är beror på kapacitetsutnyttjandet och nätanvändarnas betalningsförmåga under anläggningens livstid. Dessa förhållanden beror i sin tur på hur mycket naturgas slutkunderna efterfrågar och vad de är villiga att betala för denna. De priser nätägarna kan ta ut beror också på importpriserna och beskattningen av naturgas. Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av transport och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna.

Traditionellt har all västeuropeisk naturgasförsörjning varit baserad på långsiktiga kontrakt. Omfattande och långa kontrakt har ansetts utgöra en viktig förutsättning för att garantera avkastning på de stora investeringarna i produktionen. Dessa kontrakt har också tryggt utnytt-

jandet av transportnäten och ökat försörjningstryggheten. De långsiktiga avtalen är i allmänhet uppbyggda som s.k. take or pay-avtal. Vid sådana avtal förbinder sig kunden att mottaga en minsta volym och säljaren att leverera en maximal volym. Kunden får betala för minimivolymer även om kundens naturgasanvändning inte nått upp till den kontrakterade miniminivån.

De prissättningsprinciper som tillämpas på naturgasmarknaden avviker från de principer som tillämpas på gängse marknader. Naturgaspriset baseras i allmänhet på kundens alternativkostnad, i normalfallet olja. På gasmarknader som öppnats för konkurrens, t.ex. Storbritanniens, sker prissättningen i stället mot andra leverantörers gaspris, dvs. gasen har fått ett "eget" pris.

Gasmarknaden i Västeuropa har karakteriserats av starka monopolistiska inslag. Kombinationen av skalfördelar i transportnätet och vertikala integrationsvinster mellan produktion och transport, är den viktigaste orsaken till att det i de flesta nätverksindustrier i flertalet länder under lång tid har funnits ett dominerande, vertikalt integrerat, ofta statligt, företag. Vanligen har det dominerande företaget också ansvarat för uppbyggnaden av infrastrukturen. Efterfrågetillväxt och teknisk utveckling har emellertid med tiden skapat nya förutsättningar som gör att den traditionella strukturen inte längre är den bästa för att främja effektivitet och låga priser. Speciellt har ny teknik reducerat vinsterna av vertikal integration mellan produktion och transport. Sammantaget har denna utveckling skapat förutsättningar för en branschstruktur där infrastrukturen drivs som ett naturligt monopol, medan produktion/import och försäljning till slutförbrukare sker i konkurrens och under fri prisbildning. Under senare år har det också skett betydelsefulla förändringar för att öka konkurrensen. Detta gäller främst Storbritannien som numera har en fullständigt avreglerad gasmarknad, dvs. alla kunder har rätt att välja leverantör.

I *kapitel 4* beskrivs den svenska naturgasmarknaden i aspekter av t.ex. utbredning, aktörer, avtal, volymer och användning.

Sverige är en liten aktör på naturgasmarknaden och vi har varken reserver eller någon produktion av naturgas. Vi köper sedan 1985 naturgas från danska fyndigheter.

Uppbyggnaden av gasnätet har skett stegvis och omfattar nu ett 25-tal kommuner i sydligaste Sverige och på Västkusten. Överföringsledningen sträcker sig mellan Malmö och Göteborg, och till den är kopplat grenledningar och distributionsledningar. Överföringsledningen har en kapacitet på 2 miljarder m³ naturgas per år, vilket motsvarar 22 TWh. Med kompressorer kan kapaciteten öka till ca 30 TWh.

Den nationella marknaden i Sverige karakteriseras av ett fåtal aktörer med starka inslag av monopol. All import av naturgas sker av Vattenfall Naturgas AB. Bolaget säljer naturgas till lokala och regionala distributionsbolag, till kraft- och värmeproducenter samt till slutanvändare. Vattenfall Naturgas AB äger och driver vidare den svenska överföringsledningen. På de enskilda lokala marknaderna är enskilda distributörer i princip monopolister. Bland distributörerna är Sydgas AB störst och levererar ca 75 procent av gasen i Sverige. I vissa områden säljer Sydgas AB naturgas till lokala underdistributörer som byggt upp lokala distributionsnät.

Avtalen och prissättningen på den svenska naturgasmarknaden följer i princip den uppbyggnad som redovisats i kapitel 3. Vattenfall Naturgas AB:s kontrakt med den danske leverantören DONG Naturgas A/S är av take or pay-karaktär och har en längd på ca 20 år. De löper ut 2003, 2006 och 2010. Avtalen med distributörerna är av liknande karaktär som importavtalen.

Naturgasen står för mindre än 2 procent av den totala energitillförseln i Sverige. I de områden där naturgas har introducerats står den dock för ca 20 procent av energitillförseln, dvs. på ungefär samma nivå som i Europa. Naturgasen har främst ersatt olja inom industrin samt i kraftvärme- och värmeverk. Av den totala volymen i Sverige används drygt 42 procent för kraft- och värmeproduktion, ca 40 procent inom industrin och ca 17 procent för hushåll, fastigheter och mindre industrier. Hushållens användning av naturgas för uppvärmning svarar endast för 3–4 procent av den totala konsumtionen.

Det finns, högt räknat, en total potential på ca 1,5 miljarder m³ naturgas i anslutning till det nuvarande ledningsnätet. En eventuell volymökning är i första hand aktuell för kraftvärmeproduktion, men utbyggnaden av kraftvärme anses dock hämmas av skattesystemets utformning och ett lågt elpris. En mycket stor del av industrierna i befintligt område är i dag anslutna till gassystemet. Hushållssektorn har däremot en relativt låg anslutningsgrad, vilket till stor del förklaras av att fjärrvärmes är väl utbyggd inom området.

Kapitel 5 innehåller en genomgång av naturgasfrågan i Sverige, närområdet och Europa.

Naturgas har fått en allt större betydelse för energiförsörjningen i Östersjöregionen. Samstämmiga bedömningar tyder på att marknaden för naturgas under de närmaste åren kommer att öka avsevärt. Finland och de baltiska staterna (och även många östeuropeiska länder) som är anknutna endast till det ryska försörjningsnätet strävar efter alternativa tillförselvägar och leverantörer. En sammanbindning av naturgasnäten i Östersjöområdet och en koppling till det västeuropeiska gasnätet skulle

innebära att tillförselmöjligheter, försörjningstrygghet och konkurrens ökar i hela regionen. Det innebär också en möjlighet till en starkt utökad lagringskapacitet.

För konsumentländerna i Västeuropa är också nya tillförselvägar genom Östersjöområdet av stort intresse. Fler och säkrare leveransvägar från Ryssland ökar leveranssäkerheten och konkurrensen på den europeiska gasmarknaden. Eftersom importberoendet kommer att öka eftersträvas också ökad import och nya tillförselvägar från t.ex. Norge och Algeriet. Norge har, av naturliga skäl, ett stort intresse av fler tillförselvägar till den europeiska marknaden.

I norra Europa har det ökade intresset för naturgas tagits upp i det mellanstatliga energisamarbetet. Det är ett viktigt inslag i den omfattande verksamhet på energiområdet som är inriktad på ett utvidgat Östersjösamarbete.

I Sverige antog riksdagen 1988 riktlinjer för naturgasanvändningen. Enligt dessa skall inköp av naturgas ske efter strikt kommersiella principer. Gasen måste av egen kraft kunna konkurrera på den svenska energimarknaden. De kommersiella förhandlingarna skall genomföras på företagsnivå. Den samhällseliga bedömningen av ett naturgasprojekt skall vidare göras i samband med tillståndsprövningen enligt den s.k. rörledningslagen. Tillförseln måste slutligen ske i överensstämmelse med de energipolitiska riktlinjerna. Således måste de samhällseliga målen angående leveranssäkerhet, beredskapslagring och miljö kunna nås.

Ett flertal studier avseende naturgasens utbyggnad i Sverige har gjorts under senare tid. Studien *Nordic Gas Grid* undersöker möjligheten för ett nordiskt naturgasnät, där gasen kommer från reserverna i Norge och Ryssland. I en studie utförd av *North Transgas Oy* utreds möjligheten av att anlägga en rörledning för naturgas från Ryssland till Västeuropa. Vid en utbyggnad överförs naturgas från Ryssland, eventuellt via Finland och Sverige, vidare till Västeuropa. En utredning planeras genomföras angående ytterligare en transportväg för naturgas mellan Tyskland, Sverige och Danmark, den s.k. *The Baltic Gas Interconnector*. Avsikten med utredningen är att undersöka möjligheten att via nya tillförselvägar knyta samman de befintliga gasledningarna i södra Skandinavien med det kontinentala systemet och därmed bl.a. öka konkurrens och leveranssäkerhet.

Utgångspunkter

I kapitel 6 redovisas de lagar som reglerar anläggande och drift av gasledningar. Dessutom ges en kortfattad beskrivning av de möjligheter som finns för att få tillgång till den mark som behövs för en gasledning.

Den centrala lagstiftningen återfinns i *lagen (1978:160) om vissa rörledningar* (rörledningslagen) som främst behandlar frågor om koncession (tillstånd). Enligt lagen krävs koncession för att dra fram eller använda rörledning för transport av naturgas (tillstånd behövs dock inte för t.ex. distributionsledningar). Frågan om koncession prövas av regeringen, men ansökan ges in till Statens energimyndighet. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och om sökanden anses vara lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen. Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid koncessionsprövningen skall miljöbalken tillämpas. Koncessionsprövningen innebär att rörledningsföretaget blir föremål för en samlad bedömning i alla de avseenden där samhällsintressen gör sig gällande.

Rörledninglagen (liksom annan lagstiftning inom området) saknar detaljerade bestämmelser om handel och transport av naturgas. Det framgår endast att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren.

I övrigt skall ett antal andra lagar beaktas. Det gäller bl.a. *plan- och bygglagen* som innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om bygga. I *miljöbalken*, som trädde i kraft den 1 januari 1999, regleras de grundläggande miljöbestämmelserna. Miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling och på så sätt tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Andra lagar är *väglagen*, *lagen om kulturminnen*, *lagen om kontinentalsockeln* och *lagen om brandfarliga och explosiva varor*.

Det finns även detaljerade säkerhetsföreskrifter. Sprängämnesinspektionen har bl.a. utfärdat *Sprängämnesinspektionens naturgasföreskrifter och allmänna råd till föreskrifterna*. Föreskrifterna gäller utformning, anläggande och drift av ledningssystem för naturgas.

Rätt att använda mark för gasledningar regleras genom *ledningrättslagen* och *expropriationslagen*.

Kapitel 7 innehåller en redovisning av EG:s naturgasmarknadsdirektiv. Syftet med direktivet är främst att skapa en konkurrensutsatt marknad för naturgas. I direktivet finns gemensamma regler för bl.a. tillträde till systemet, överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Direktivets centrala bestämmelser för att öka konkurrensen finns i *kapitel VI* som reglerar tillträde till systemet. Huvudsyftet är att ge tredje part tillträde till systemet, dvs. att ge kunden möjlighet att välja gasleverantör. Direktivet medger olika förfaranden för tillträde till ledningsnäten. Det är möjligt att välja mellan förhandlat och reglerat tillträde eller båda av dessa förfaranden. Ett reglerat tillträde innebär en

laglig rätt att mot offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter utnyttja näten. Ett förhandlat tillträde däremot innebär en rätt att förhandla om villkoren för tillträde till näten.

Medlemsstaterna skall ange vilka kunder inom respektive land som skall kunna få tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller köpa naturgas. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppning av marknaden som motsvarar 20 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella marknaden. Denna andel skall öka till 28 procent fem år efter det att direktivet har trätt i kraft och till 33 procent efter tio år.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att åtminstone kunder som har gaseldad kraftproduktion (med vissa undantag) och övriga slutförbrukare som förbrukar mer än 25 miljoner m³ gas per år och förbrukningsställe anges som berättigade kunder. För gruppen övriga slutförbrukare skall tröskeln sänkas till 15 miljoner m³ fem år efter det att direktivet trätt i kraft och till 5 miljoner m³ efter tio år.

Ett annat viktigt moment i direktivet är dess bestämmelser om särredovisning (*kapitel V*). Ett centralt inslag är att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen. Integrerade naturgasföretag skall därför i sin interna bokföring särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas, och där så är lämpligt, upprätta en samlad redovisning för aktiviteter utanför gassektorn, på det sätt som skulle ha krävts av dem om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag.

Andra huvudpunkter i direktivet är bl.a. *kapitel II* som behandlar allmänna regler för sektorns organisering. Där framgår bl.a. att medlemsstaterna i det allmänna ekonomiska intresset kan ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Dessa kan avse säkerhet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke diskriminerande och kontrollerbara. Under hänvisning till allmännyttiga tjänster är det möjligt att avstå från att tillämpa vissa artiklar i direktivet. Kapitlet behandlar vidare tillstånd för att bygga eller driva naturgasanläggningar.

Kapitel III reglerar vissa frågor rörande överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag. Företagen skall på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överförings-, lagrings- och/eller LNG-anläggningar, med vederbörlig hänsyn till miljön. Företagen får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag. Företagen åläggs även viss informationsskyldighet. Om informationen är kommersiellt känslig så skall den

behandlas konfidentiellt. *Kapitel IV* innehåller i stort sett motsvarande bestämmelser för distributionsföretag. Enda skillnaden är att medlemsstaterna kan ålägga distributionsföretag och/eller försörjningsföretag leveransskyldighet gentemot kunder inom ett visst område och/eller i en viss kategori.

Naturgasmarknadsdirektivet kan vidare medge olika former av undantag från reglerna om bl.a. marknadsöppning och tillträde till systemet. För svensk del är det möjligt att ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag (högst tio år) om direktivet skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring, och när syftet är att uppmuntra investeringar. Ett naturgasföretag kan vidare ansöka om ett tillfälligt undantag från reglerna om tillträde till systemet om företaget råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden.

Reglerna i naturgasmarknadsdirektivet anger de mål som skall uppnås, medan medlemsstaterna själva kan välja på vilket sätt de skall uppnås. Utformningen ger således varje medlemsstat viss frihet att välja den ordning som bäst motsvarar en viss situation. I *kapitel 8* analyseras olika sätt att uppnå målen och vilka effekter som kan tänkas uppstå om det ena eller det andra alternativet väljs.

Valet av *tillträdesform* till gasledningsnäten, som är den centrala delen av analysen i kapitlet, kan antas påverka gasmarknaden och dess aktörer på olika sätt. Två viktiga områden är hur konkurrens och investeringsbenägenhet påverkas. Naturgasmarknadsdirektivet syftar till att öka konkurrensen på gasmarknaden, men samtidigt är en väl utbyggd infrastruktur för naturgas en (av flera) förutsättning för att få en fungerande marknad. Det föreligger således i viss mening en konflikt-situation mellan målet om en effektiv konkurrens på naturgasmarknaden och de ekonomiska incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Investeringar i infrastruktur är i allmänhet förenade med betydande ekonomisk risk. Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av överföring och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna. Detta har i hög grad begränsat tillträdet till näten för tredje part och reducerat konkurrensen. Konkurrensaspekter och benägenheten att investera i infrastruktur måste därför vägas mot varandra. En central fråga blir därför hur de bägge tillträdesformerna påverkar investeringsbenägenheten i infrastruktur. En konkret bedömning som måste göras i detta sammanhang är huruvida ett reglerat tillträde försvagar incitamenten i en sådan utsträckning att ett förhandlat tillträde bör föredras framför ett reglerat.

Analysen pekar på att kravet på prövning och offentliggörande av tariffer vid ett reglerat tillträde i någon utsträckning begränsar nätägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid ett förhandlat tillträde. Ett förhandlat tillträde ger nätägare vissa möjligheter att påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Det är därmed troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid ett förhandlat tillträde än vid ett reglerat. De ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur kan emellertid påverkas även med traditionella energipolitiska styrmedel som skatter och andra regler. Dessa medel kan utformas just för att främja investeringar i infrastruktur och kan därför vara effektivare i detta avseende än ett regelverk som främst skall skapa konkurrens på marknaden. Kreditmarknaden har vidare ändrat karaktär sedan merparten av gassystemen byggdes upp, vilket medför att behovet av långsiktiga bindningar minskar.

Det är samtidigt troligt att en ordning med förhandlat tillträde är mer resurskrävande och innebär större osäkerhet för potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät än en ordning med reglerat tillträde. Det betyder att det vid ett förhandlat tillträde är förenat med högre kostnader och större osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid reglerat tillträde, vilket begränsar konkurrensen.

I kapitlet analyseras också graden av *marknadsöppning* i Sverige. Naturgasmarknadsdirektivets definition av vad som åtminstone skall betraktas som berättigade kunder leder till en öppning av den svenska marknaden med ca 45 procent när direktivet genomförs. Efter fem år ökar marknadsöppningen till 50 procent och efter tio år till ca 60 procent. Även om marknadsöppningen blir förhållandevis stor, så är det endast 25-30 slutkunder som blir berättigade kunder. Distributionsföretag ingår inte i direktivets bestämmelser av vad som åtminstone skall betraktas som berättigade kunder. Studier pekar dock på att den ekonomiska effektiviteten är låg i många europeiska distributionsföretag. En väg att öka effektiviteten är att betrakta dessa som berättigade kunder och ge dem tillträde till överföringsnäten.

Det går dock att diskutera hur stor andel av kunderna som i praktiken kan få tillträde till systemen. Vattenfall Naturgas AB har transporträtten för 2 miljarder m³ naturgas per år i det danska systemet, varför viss osäkerhet föreligger. Ett annat osäkerhetsmoment ligger i valet av tillträdesform i Danmark och i att den danska produktionskapaciteten successivt minskar. Det kommer att bli viktigt att få tillgång till bl.a. det danska transportsystemet för att kunna utnyttja andra importalternativ.

Analysen pekar också på att direktivets bestämmelser om berättigade kunder kan komma att ge incitament till korssubventionering och

förändrat prisbeteende. Det är i princip enbart större kunder som kan utnyttja den ökade konkurrensen för att få lägre priser, medan t.ex. hushållssektorn ställs utanför. I ett sådant läge är risken för korssubventionering större vid försäljning av naturgas till stora kunder än vid försäljning till t.ex. hushållen, beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa naturgas i konkurrens mellan olika leverantörer.

För att undvika inslag av diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen innehåller naturgasmarknadsdirektivet bestämmelser om *särredovisning*. Integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Syftet är att ekonomiska överskott från monopolverksamheten (t.ex. överföring) inte skall användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, t.ex. handel med naturgas. Direktivets krav är minimibestämmelser. Andra alternativ skulle kunna vara att nätverksamhet och annan verksamhet bedrivs i skilda bolag. Dessa skilda bolag skulle också kunna ha skilda ägare.

De analyser som presenteras i kapitlet pekar på att det kan vara relativt komplicerat att förhindra eller försvåra korssubventionering via särredovisning. Även om krav ställs på att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i skilda bolag är det komplicerat att få till stånd ett regelverk som förhindrar korssubventionering. Inom t.ex. den svenska elmarknaden visar studier att korssubventionering kan förekomma. Detta trots att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el. Det är inte möjligt att i detalj ange vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att särredovisning skall fungera. För att det skall fungera acceptabelt krävs sannolikt att de funktioner som skall tillhöra överföringsverksamheten kan preciseras väl. Det ställs också krav på redovisningsprinciper, kostnadsverifiering och en väl fungerande tillsynsmyndighet. Om sådana förhållanden är uppfyllda, och givet att nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet kan hållas isär, finns det från konkurrenssynpunkt sannolikt ingen väsentlig skillnad mellan gasmarknadsdirektivets krav på särredovisning och skilda bolag. Ett annat alternativ är att ställa krav på skilda bolag som också skall ha skilda ägare. Det finns dock en risk för att en så långtgående separation kan vara ett hinder för utvecklingen av en naturgasmarknad.

En viktig aspekt är om Sverige skall utnyttja möjligheten att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla *allmännyttiga tjänster*. Begreppet allmännyttiga tjänster är inte entydigt definierat, men för vissa kunder kan t.ex. marknadspriserna för vissa tjänster uppfattas som oöverstigligt höga. Ett annat exempel är att olika krav från myndigheter kan

medföra extra kostnader som inte kan övervältras på vissa kundkategorier. För att kunna göra de aktuella tjänsterna tillgängliga för alla måste något eller några gasföretag åläggas att tillhandahålla tjänsterna. Sådana krav måste dock kombineras med en möjlighet för företagen att täcka de extra kostnader som uppstår. Detta kan t.ex. ske genom att företagen skyddas från konkurrens inom vissa marknadssegment. Huvudsyftet med EG:s naturgasmarknadsdirektiv är dock att öka konkurrensen och på sikt uppnå effektivitetsvinster. Det bör därför kunna visas att vinsterna av sådana ingrepp överstiger kostnaderna, dvs. att effektivitetsförlusterna av allmännyttiga tjänster är lägre än vinsterna av ett ökat tillträde till näten. Det bör också analyseras om inte konventionella ekonomisk-politiska åtgärder har en större fördelningspolitisk träffsäkerhet än en lagstiftning på naturgasområdet.

Naturgasmarknadsdirektivet innehåller tre olika former av *undantag* från reglerna om tillträde till systemen och/eller marknadsöppning. För svensk del är det endast aktuellt med ett undantag om genomförandet av direktivet skulle orsaka allvarliga problem inom ett *geografiskt begränsat område*, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring, och när syftet är att uppmuntra investeringar. Ett sådant undantag beslutas av EU-kommissionen.

Stora nya investeringar i gasinfrastruktur riskerar att inte bli lönsamma i den typ av konkurrensutsatt marknad som kan tänkas uppstå när gasmarknadsdirektivet genomförs. Det är mot denna bakgrund som undantaget har införts i direktivet, dvs. för att uppmuntra nya investeringar i områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas. Som framgått av kapitel 5 analyseras ett antal sådana investeringar i Sverige.

Undantaget leder till en temporär begränsning av konkurrensen på naturgasmarknaden och syftar till att minska den ekonomiska risken i uppbyggnaden av infrastruktur för naturgas. Den aktuella risken kan dock också hänga samman med osäkerhet beträffande efterfrågan på naturgas i området i fråga. Osäkerheten om den framtida efterfrågan på naturgas kan dock också i hög grad bero på osäkerhet om den framtida beskattningen av naturgas jämfört med beskattningen av andra energislag (jfr kapitel 3). Undantagsregeln kan vidare gynna vertikalt integrerade naturgasföretag till nackdel för företag med en annan struktur på sin verksamhet. Nätverksindustrier har traditionellt byggts upp av vertikalt integrerade statliga företag. Det har emellertid skett under tider då kapitalmarknaden varit betydligt mindre utvecklad än vad den är i dag. Den välutvecklade kapitalmarknaden gör att det i dag kan finnas andra möjligheter att bygga upp separata infrastrukturföretag. Om undantagsregeln skulle tillämpas finns det skäl att analysera effekterna av den. Det kan t.ex. vara motiverat att motverka kontraktsformer som gör att många kunder efter tioårsperioden är uppbundna av mycket lång-

siktiga åtaganden. Det finns annars en risk för att den tillfälliga undantagsregeln, vid en eventuell utbyggnad, under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

En annan form av undantagsregel än de som diskuterats ovan, är att ett naturgasföretag som råkar ut för, eller befärar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av *take or pay-åtaganden* kan ansöka om ett tillfälligt undantag från reglerna om tillträde. Gasföretagen på den svenska gasmarknaden är uppbundna av traditionella och långsiktiga *take or pay-åtaganden*. Vattenfall Naturgas AB:s importavtal med DONG Naturgas A/S löper exempelvis ut 2003, 2006 och 2010. Sådana åtaganden kan leda till stora förluster om näten öppnas för tillträde. En analys av kontrakt och hur dessa påverkar incitamentsstrukturer indikerar att avtalstidpunkten kan ha betydelse. Om undantag skulle kunna fås för avtal som ingåtts efter det att EG:s naturgasmarknadsdirektiv blivit känt kan det leda till att marknadens aktörer i praktiken får en möjlighet att styra över det regelverk som reglerar marknaden. För avtal som slöts innan EG-direktivet var känt, kan regeländringar som i efterhand ändrar förutsättningarna för kommersiella avtal medföra att marknadens aktörer blir ovilliga att ingå avtal med långsiktig verkan. Det är dock viktigt att eventuella undantag som beviljas är tidsmässigt bestämda så att marknadens aktörer ges klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

Kapitel 9 innehåller en genomgång av hur arbetet med att införa naturgasmarknadsdirektivet utvecklas i våra grannländer och i länder som kan anses ha särskild betydelse för den svenska gasmarknaden. De länder som analyseras är Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland.

I flertalet av dessa länder har dock arbetet inte slutförts, utan det pågår ett arbete för att anpassa lagstiftningen på naturgasområdet till direktivet. Mot bakgrund av detta är det för närvarande i de flesta fall inte möjligt att redovisa vilka explicita ställningstaganden som gjorts. Det är emellertid möjligt att redovisa mer allmänna synpunkter.

I *Danmark* finns det mycket som tyder på att ett förhandlat tillträde kommer att väljas. Det finns också mycket som tyder på att marknadsöppningen initialt begränsas till 30 procent och att distributionsföretag inte blir berättigade kunder. I *Finland* har en arbetsgrupp föreslagit reglerat tillträde. Eftersom landet inte är anslutet till det europeiska sammankopplade systemet saknar tillträdesformen i grund och botten betydelse. Det reglerade tillträdet innebär dock viss begränsad handel mellan större kunder. *Norge* har en mycket begränsad inhemsk marknad och har ännu inte redovisat tillträdesform. *Storbritannien* har sedan maj 1998 en fullständigt liberaliserad gasmarknad med ett reglerat till-

träde där alla kunder fritt kan välja gasleverantör. I Tyskland pågår ett arbete med utformningen av naturgaslagstiftningen. Tyskland är emellertid i dagsläget inriktat på ett förhandlat tillträde samt att alla kunder skall vara berättigade.

Överväganden och förslag

Utredningen föreslår att en ny lagstiftning införs på naturgasområdet. Motivet till detta är att EG:s naturgasmarknadsdirektiv, som skall genomföras i svensk lagstiftning, är betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande svenska lagstiftningen på naturgasområdet som i huvudsak innehåller bestämmelser om koncession. Den nya naturgaslagen reglerar i huvudsak verksamheter avseende *koncession, ledningsägarens skyldigheter, särredovisning och tillsyn*.

Koncession

Tillkomsten av en större naturgasledning är en komplicerad process som kan innebära avsevärd påverkan på omgivningen. Genom den nuvarande rörledningslagen har samhället möjlighet att pröva tillkomsten och förläggningen av vissa rörledningar för transport av bl.a. naturgas. Enligt vår bedömning har rörledningslagen fungerat tillfredsställande och därför behålls huvuddragen av gällande koncessionssystem. Vårt förslag är följande.

- Det bör krävas koncession för att dels dra fram och använda en naturgasledning, dels för att uppföra och använda ett naturgaslager. Regeringen bör pröva frågan om koncession. Naturgasledningar som huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde bör dock undantas från koncessionsplikt.
- Koncession får meddelas endast under vissa förutsättningar. Naturgasledningen skall vara lämplig ur allmän synpunkt. Sökanden skall från allmän synpunkt vara lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen. Koncessionen får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller områdesbestämmelsen inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Vid prövningen skall vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas. En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. Syftet med lämplighetsprövningen är främst att hindra att samhälls-

ekonomiskt onödiga naturgasledningar dras fram, eller att naturgasledningar dras fram på ett sådant sätt att de medför onödigt stort intrång till skada för tredje man.

- Koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning. En koncession får förenas med villkor för att bl.a. skydda miljön.
- En koncession meddelas för fyrtio år. Koncessionens giltighetstid får på ansökan av koncessionshavare förlängas med fyrtio år åt gången.
- Överlåtelse av koncession kräver särskilt tillstånd. Ny innehavares lämplighet provas på samma sätt som vid ansökan om ny koncession.
- Koncession får återkallas om naturgasledningen inte längre används och inte heller behövs för att säkra energiförsörjningen, eller om koncessionshavaren missköter sig.
- Om en koncession upphör att gälla är den som senast haft koncession skyldig att ta bort naturgasledningen och vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

Ledningsägarens skyldigheter

I kapitlet redovisas de bärande principerna för att få till stånd en ökad konkurrens på gasmarknaden. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att naturgasmarknaden i Sverige öppnas för konkurrens. För att uppnå ökad konkurrens inom naturgashandeln måste köpare och säljare på naturgasmarknaden ges möjlighet att utnyttja naturgasledningarna. Naturgasmarknadsdirektivets bestämmelser om tillträde till systemet är, enligt vår uppfattning, de centrala verktygen för att åstadkomma ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Det är möjligt att välja förhandlat och reglerat tillträde, eller båda dessa förfaranden.

Tillträde och anslutning

Utredningen föreslår att tillträde till naturgasledningarna skall baseras på ett reglerat förfarande med offentliggjorda tariffer. Det främsta motivet för vårt förslag är att ett reglerat tillträde är förenat med lägre kostnader och mindre osäkerhet än ett förhandlat tillträde och därför medför mindre hinder för marknadstillträde. Det har därmed de mest positiva effekterna på konkurrensen och i förlängningen på konsumentintresset.

Det reglerade tillträdet förutsätter att säljare och köpare får tillgång till de naturgasledningar som behövs för leveranserna. En ledningsägare skall därmed vara skyldig att på skäligen villkor transportera naturgas för berättigade kunder.

För att åstadkomma en naturgasmarknad i konkurrens är det inte tillräckligt att enbart öppna ledningarna för de berättigade kunderna. En förutsättning för att kunna leverera och ta emot naturgas är dessutom att kunden måste vara ansluten till en naturgasledning. Vi föreslår därför att ledningsägaren blir skyldig att ansluta berättigade kunders naturgasledningar.

Skyldigheten att ansluta naturgasledningar och transportera naturgas gäller endast mot s.k. berättigade kunder. Dessa är inledningsvis ledningsägare, kunder som har naturgaseldad kraftproduktion och vissa större slutförbrukare. Från och med den 1 januari 2006 anses alla som berättigade kunder, dvs. naturgasmarknaden öppnas fullständigt. Den relativt snabba och kraftiga marknadsöppningen kan dock på grund av take or pay-åtaganden leda till ekonomiska förluster för ledningsägarna. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför under 2003 analysera effekterna av den föreslagna marknadsöppningen och lämna förslag till om öppningstakten bör förändras.

Undantag

Ett osäkerhetsmoment i vår bedömning är att Sverige har en begränsad infrastruktur på naturgasområdet och att en utveckling av denna infrastruktur skulle förbättra marknadens funktionssätt. Det går inte att bortse från att vårt förslag till reglerat tillträde kan komma att påverka investeringsbenägenheten negativt. Det finns en risk för att stora nya investeringar i naturgasinfrastruktur inte blir lönsamma i den typ av konkurrensutsatt marknad som kan tänkas uppstå när gasmarknadsdirektivet genomförs. I direktivet och i vårt förslag till lagstiftning finns emellertid ett undantag som införts för att uppmuntra investeringar i geografiskt begränsade områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas. Innebörden är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan ansöka hos EU-kommissionen om ett tillfälligt undantag från reglerna om marknadsöppning.

Ett annat osäkerhetsmoment är hur naturgasföretags lönsamhet kan komma att påverkas genom att de är uppbundna av långsiktiga take or pay-åtaganden. Sådana åtaganden kan leda till stora förluster om ledningarna öppnas för tillträde. Samtidigt har det framgått att det under vissa premisser är möjligt att omförhandla kontrakten. Det är också sannolikt att det växer fram andra typer av kontraktsformer vid en mer

konkurrensutsatt marknad. Utredningen är dock medveten om att ett tillträde till ledningarna kan åsamka företag förluster på grund av take or pay-åtaganden. Vi föreslår därför, i enlighet med direktivet, att naturgasföretag i sådana fall, efter ansökan hos berörd myndighet, kan få ett tillfälligt undantag från att ge tillträde till ledningarna.

Transporttariffer

Tariffer för transporter av naturgas måste utformas så att de uppfyller de krav som ställs på en konkurrensutsatt gasmarknad med kontraktsfrihet. Det skall vara enkelt att köpa och sälja naturgas med olika typer av kontrakt, och olika aktörer skall ha denna möjlighet. Det skall därför räcka för en berättigad kund att vara ansluten till en punkt på naturgasledningen för att man skall ha rätt att använda alla andra ledningar som är anslutna till det svenska naturgasledningsnätet.

Det är inte en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter om vilka tariffer som skall tillämpas av gasföretagen. Den närmare utformningen av tarifferna är en fråga för ledningsföretagen. Det bör dock föreskrivas i naturgaslagen att transporttariffer skall vara skäliga och utformas på sakliga grunder. Tillsynsmyndigheten bör få i uppdrag att i sin tillsyn bedöma om transporttariffer och övriga villkor är skäliga och utformade på sakliga grunder.

Ledningsägare bör, i enlighet med naturgasmarknadsdirektivet, vara skyldiga att offentliggöra sin transporttariff och andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet.

Särredovisning

För en effektiv reglering av ett naturligt monopol krävs att den reglerande myndigheten kan kontrollera verksamheternas ekonomiska resultat. Motivet till detta är bl.a. att ett monopolföretag kan försöka hindra tillträde genom att ta ut för höga priser. Företaget kan t.ex. också försöka påverka konkurrensen inom andra verksamhetsområden. Under förutsättning att ett naturgasföretag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet föreligger en uppenbar risk för konkurrensproblem genom att ett ekonomiskt överskott från monopolverksamhet kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, s.k. korssubventionering. I en sådan integrerad verksamhet är det komplicerat att analysera prissättningen på de olika nyttigheter. Det är som regel också mycket svårt att fastställa om överskott från

monopolverksamhet används för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten.

Genom en långtgående särredovisning ökas förutsättningarna för att skapa en effektiv tillsyn och riskerna för t.ex. korssubventionering minskar. Vi föreslår därför (med vissa undantag) att den verksamhet som bedrivs i integrerade naturgasföretag skall särredovisas för verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Särredovisning av dessa verksamheter skall ske som särskilda rörelsegrenar. Om monopolverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten kan hållas isär finns det, enligt vår bedömning, från konkurrenssynpunkt, ingen väsentlig skillnad mellan krav på särredovisning i den interna bokföringen och längre gående krav som t.ex. skilda juridiska personer. Erfarenheterna från ellagstiftningsområdet i Sverige talar dock för att det kan krävas detaljerade bestämmelser och kontroll. Enligt utredningens bedömning krävs således tydliga och klara riktlinjer för redovisningarna och att dessa redovisningar följs upp av tillsynsmyndigheten på ett aktivt sätt.

De särskilda redovisningarna för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Revisor hos ett företag som bedriver överföring, distribution eller lagring av naturgas skall granska den särskilda redovisningen av dessa verksamheter. Revisor skall även uttala om redovisningen skett enligt gällande bestämmelser.

Kommunala naturgasföretag

När handel med naturgas skall ske i konkurrens uppstår frågan om nuvarande kommunalrättsliga regler är ändamålsenliga för de kommunala företag som agerar på naturgasmarknaden. De kommunalrättsliga regler som i huvudsak är aktuella är lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Kommunala företag som bedriver distribution av naturgas är för närvarande undantagna från likställighets- och självkostnadsprinciperna, och verksamheten skall därmed bedrivas på affärsmässiga grunder. Företagen är dock inte undantagna från lokaliseringsprincipen och verksamheten skall därför vara knuten till kommunens område eller dess innevånare.

För närvarande görs ingen skillnad i lagstiftningen mellan transport- eller ledningsverksamhet och handelsverksamhet vad avser naturgas. Då naturgaslagen träder i kraft kommer dock en åtskillnad att göras mellan dessa två verksamheter.

En principiell fråga är om kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet bör underlättas ytterligare. När det gäller naturgas finns det, enligt vår bedömning, mycket som pekar på att ett undantag från lokaliseringsprincipen kan vara motiverat för kommunala företag som bedriver handel med naturgas.

Även de kommunala företag som bedriver transport av naturgas i den egna kommunen bör få bedriva sådan verksamhet utanför kommungränsen. Undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip gäller dock endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig naturgasverksamhet. Verksamheten får därför endast bedrivas i geografisk närhet till företagets naturgasverksamhet i den egna kommunen.

Kommunal handelsverksamhet med naturgas är en konkurrensutsatt verksamhet och därför bör ett kommunalt naturgasföretag kunna agera på samma villkor som andra aktörer. Sådan verksamhet bör därför bedrivas på affärsmässiga grunder.

För ett kommunalt naturgasföretags transportverksamhet kommer naturgaslagens bestämmelser om skäliga villkor för kunders tillträde till naturgasledningarna att gälla.

Tillsyn

Det är viktigt att naturgaslagens regler, och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av denna, följs. Därför bör det finnas regler om tillsyn. Tillsynen bör avse efterlevnaden inte bara av vad som föreskrivits om framdragande och användande av naturgasledningar, inklusive olika naturgasanläggningar, utan även reglerna om återställning. Tillsynen bör vidare omfatta kontroll av skäligheten av villkoren för transport av naturgas för annans räkning samt för anslutning till naturgasledningar. I denna tillsyn ingår också att bestämma vem som inledningsvis skall betraktas som en s.k. berättigad kund.

För att kunna utöva tillsynen bör tillsynsmyndigheten ha rätt att infordra de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten bör ha befogenhet att meddela förelägganden för att åstadkomma rättelse av felaktiga beteenden.

I myndighetens övriga uppgifter ingår att utfärda föreskrifter och råd samt att bereda koncessionsärenden. Därutöver bör myndigheten lämna information och råd samt bedriva allmän uppföljnings- och bevakningsverksamhet.

Tillsynsmyndighetens verksamhet skall finansieras genom en årlig avgift, som betalas av de naturgasföretag som skall sända in särredovisningar enligt naturgaslagen.

Det föreligger många likheter vad gäller tillsynen enligt ellagen och naturgaslagen. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att tillsynsverksamheten enligt både naturgaslagen och ellagen har den styrka och självständighet som krävs för att fortsätta att driva avregleringen av naturgas- och elmarknaden på ett effektivt sätt. Vi föreslår att regeringen låter utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

Summary

On 22 June 1998, the European Parliament and the Council of Europe adopted Directive 98/30/EC on common rules for the internal market for natural gas (Chapter 7). The Natural Gas Market Directive is aimed at increasing the competition on the gas market and creating an internal market for natural gas. To achieve this, the Directive includes provisions for ensuring that owners of transmission and distribution networks will allow other players access to these networks. The Directive is much more far-reaching and comprehensive than the present Swedish legislation in the field of natural gas (Chapter 6).

The main task of the committee is to submit a proposal for natural gas legislation that will meet the requirements of the new Directive. According to the committee directives, the work on the new legislation should aim at the regulations serving as a basis for a socio-economically efficient market. However, it should also be borne in mind that the Swedish natural gas market is less developed than the markets in most other European countries, and that a lack of equilibrium in the opening of the gas markets should be avoided. Current international deliberations concerning the natural gas network in the Nordic countries and the Baltic Sea region should also be taken into account. *Chapter 1* gives more detailed particulars of the points of departure for the work of the committee and the implementation of the work.

The report is arranged in the form three main parts, i.e. a background part, a part describing the points of departure, and a proposals part.

Background

Chapter 2 presents a review of some fundamental aspects of natural gas. This relates, for example, to characteristics, fields of application, and the supply of and demand for natural gas.

Natural gas consists of gaseous hydrocarbons, the main component of which is methane. The gas also contains small quantities of nitrogen

and unmeasurable quantities of heavy metals, and its combustion produces less carbon dioxide than other fossil fuels.

Natural gas is predominantly transported in underground pipes. A pipeline system consists principally of transmission and distribution pipes. In many cases, the gas is transported by its inherent pressure. If higher transmission capacities are needed, compressor stations are built as necessary in order to increase the gas pressure and thus the transmission capacity of the pipes. The gas delivery is metered and the pressure is reduced in metering and control stations (MC stations). The laying of pipes demands a certain amount of land area. This area is greatest during the laying stage, which consists of operations such as clearing, felling, building of transport roads and excavation of pipe trenches. When the pipe-laying work has been completed, the land can be restored for agricultural use. However, some impact on the land may occur. As an example, loss of harvest may occur during the construction year. In forested terrain, a 7-metre wide cleared lane must be left when the work has been completed. The principal effect of a gas pipeline on forestry is the loss of production from the cleared lane.

The world's known reserves of natural gas are expected to last for more than 65 years at the present extraction rate (about 185 years if the possible or probable reserves are included). In Europe, the reserves are concentrated to Norway, the Netherlands and Great Britain. However, a large proportion of the world's gas reserves is in the vicinity of Europe, e.g. in Russia, Algeria and Iran. Europe accounts for around 13 percent of world production of natural gas, and around 20 percent of the consumption. This represents a significant import dependence. The imports originate principally from Russia and Algeria. By far the biggest gas producers in Europe are Great Britain, the Netherlands and Norway.

In Europe, the importance of natural gas as a source of energy is of a relatively recent date. However, the proportion of gas in primary energy consumption has risen from around 7 percent in 1970 to more than 20 percent in 1997. This has mainly taken place at the expense of oil and coal. In the EU, natural gas is now the second biggest source of energy after oil. The EU expects the consumption of natural gas to increase by 45–70 percent between now and the year 2020.

Due to its properties, natural gas has a number of applications. It is used to varying extents in sectors such as electricity and heat generation, industry, single-family houses and larger premises, and also for transport.

The natural gas network in Europe is extensive. Most of Europe (including Sweden) is interconnected in a natural gas network. A large

proportion of the supply is from sources in the North Sea, North Africa and Russia, which are thus also linked to the European system.

Chapter 3 includes an analysis of the gas market structure. The natural gas market can be said to differ from conventional markets in a number of areas, and the purpose of the chapter is mainly to outline the features that characterize the gas market.

The extraction/production, transport and sale of natural gas can be regarded as a "network industry". A network industry is characterized by its high dependence on an infrastructure in the form of a network that interconnects the production of the basic product of the industry and the end consumers of these products.

The fact that the conditions for competition and market-governed pricing and capacity utilization of network industries differ from those of "ordinary" industries is due to two circumstances. The first of these is that there are generally significant benefits of scale in the construction and operation of the infrastructure ("transport network") of network industries. The benefits of scale result in the cost of maintaining a certain transport capacity being lower in a relatively large-scale transport network than it is in two or more parallel transport networks that together have the same capacity. If these benefits of scale are significant, the "production" of transport services is a natural monopoly.

The other circumstance of significance to the conditions for competition and market-governed pricing and capacity utilization is that network industries often offer vertical integration benefits, i.e. the costs of producing and delivering a certain quantity of the basic product will be lower if the utilization of the production plants and transport infrastructure are coordinated within the framework of integrated operations.

Another characteristic of the natural gas market is that the investments necessary for building a natural gas infrastructure which is significant from the energy supply viewpoint are not only large, but are also irreversible in all important respects, i.e. the pipework basically cannot be put to any alternative use. In addition, the pipelines and other parts of the infrastructure have a very long useful life. As a result of the combination of large scale, irreversibility and a long useful life, investments of this type generally involve a significant economic risk. The magnitude of this risk is dependent on the capacity utilization and the solvency of the network users during the life cycle of the plant. These circumstances depend, in turn, on how much natural gas the end customers demand and how much they are willing to pay for it. The prices that the network owners can command also depend on the import

prices and the taxation of natural gas. The traditional method for reducing the economic risks of the network owners has been vertical integration of the transmission and supply, combined with long-term contracts with customers.

All western European natural gas supply has traditionally been based on long-term contracts. Large and long contracts have been regarded as representing an important condition for guaranteeing a return on the high capital investment in production. These have also secured the utilization of the transport network and improved the security of supply. The long-term agreements are generally drawn up as "take or pay" agreements. In such agreements, the customer undertakes to accept a minimum volume and the vendor to deliver a maximum volume. The customer must pay for the minimum volume even if the natural gas consumption has not attained the contracted minimum level.

The pricing principles applied on the natural gas market differs from those employed on customary markets. The natural gas price is generally based on the alternative cost the customer would have to pay, normally for oil. On gas markets that have been opened to competition, such as in Great Britain, the pricing is set instead in relation to the gas price offered by other suppliers, i.e. the gas has acquired its "own" price.

The gas market in Western Europe has been characterized by strong monopolistic elements. The combination of benefits of scale in the transport network and vertical integration benefits between production and transport are the most important reasons for most network industries in many countries having long had a dominating, vertically integrated, often state-owned company. The dominating company has usually also been responsible for the construction of the infrastructure. However, the growth in demand and the technical development have gradually created new conditions, so that the traditional structure is no longer the best for promoting efficiency and low prices. New technology in particular has reduced the benefits of vertical integration between production and transport. On the whole, this development has created the conditions for an industrial structure in which the infrastructure is operated as a natural monopoly, while production/imports and sales to the end users take place in competition and are based on free pricing. Important changes have taken place in recent years with the aim of increasing the competition. This applies principally to Great Britain, which now has a completely deregulated gas market, i.e. all customers have the right to choose their suppliers.

Chapter 4 describes the Swedish natural gas market in aspects such as extent, players, agreements, volumes and utilization.

Sweden is a small player on the natural gas market, and we have neither reserves nor any production of natural gas. Since 1985, we have been buying natural gas from Danish fields.

The gas network has been built gradually and now covers more than 25 municipalities in southernmost Sweden and on the West Coast. The transmission pipeline runs between Malmö and Gothenburg, and branch pipelines and distribution pipes are connected to it. The transmission pipeline has an annual capacity of 2 billion m³ of gas, which corresponds to 22 TWh. By installing compressors, the capacity can be increased to around 30 TWh.

The national market in Sweden is characterized by a few players with strong monopolistic elements. All natural gas is imported by Vattenfall Naturgas AB. The company sells natural gas to local and regional distribution companies, to electricity and heat generation utilities, and to end users. Vattenfall Naturgas AB also owns and operates the Swedish transmission pipeline. On individual local markets, the distributors basically have a monopoly. Among the distributors, Sydgas AB is biggest and delivers around 75 percent of the gas consumed in Sweden. In some areas, Sydgas AB sells gas to local sub-distributors, who have built local distribution networks.

The agreements and pricing on the Swedish natural gas market basically follow the make-up described in Chapter 3. The contract between Vattenfall Naturgas AB and the Danish supplier, DONG Naturgas A/S, is of a take or pay nature and has a duration of about 20 years. It expires in 2003, 2006 and 2010. The agreements with the distributors are of a similar nature to the import agreements.

Natural gas accounts for less than 2 percent of the total energy supply in Sweden. However, in the areas in which natural gas has been introduced, it accounts for around 20 percent of the energy supply, i.e. around the same as in Europe. Natural gas has basically replaced oil in industry, in combined heat and power (CHP) generation and in district heating stations. Out of the total volume consumed in Sweden, more than 42 percent are used for electric power and heat generation, around 40 percent in industry, and about 17 percent in households, other buildings and smaller industrial plants. The natural gas used by households for heating accounts for only 3–4 percent of the total consumption.

An optimistic estimate is that the total potential for connection to the present pipe network is around 1.5 billion m³ of natural gas. Any volume increase is likely mainly for CHP generation, but the expansion of CHP is considered to be hampered by the make-up of the tax system

and the low electricity prices. A very large proportion of the industrial plants in the existing area are now connected to the gas system. However, the household sector has a relatively low proportion of connection which is largely due to district heating being well established within the region.

Chapter 5 contains a review of the natural gas issue in Sweden, in neighbouring countries and in Europe.

Natural gas has acquired growing importance for energy supplies in the Baltic Sea region. The consensus of opinion is that the natural gas market will increase substantially in the immediate future. Finland and the Baltic States (and also many Eastern European countries) which are connected only to the Russian supply network are looking for alternative supply paths and suppliers. Interconnection of the natural gas networks in the Baltic Sea region and a connection to the Western European gas network would increase the supply opportunities, improve the security of supply and boost the competition in the entire region. It would also provide scope for substantially increased storage capacity.

New supply paths through the Baltic Sea region are also of great interest to the consumer countries in Western Europe. A larger number and more secure supply paths from Russia would also increase the security of supply and the competition on the European gas market. Since dependence on imports will increase, efforts are also made to increase imports and establish new supply paths from countries such as Norway and Algeria. For natural reasons, Norway is very interested in a larger number of supply paths to the European market.

In northern Europe, the growing interest in natural gas has been taken up in the inter-state energy cooperation. This is an important element in the extensive activities in the field of energy which is focused on expanded Baltic Sea cooperation.

In Sweden, parliament has adopted guidelines in 1988 for natural gas utilization. According to these guidelines, gas shall be purchased on strictly commercial principles. Gas must have the inherent potential to compete on the Swedish energy market. Commercial negotiations shall be pursued at corporate level. The social assessment of a natural gas project shall also be made in conjunction with the appraisal of applications for permission in accordance with the Pipeline Law. Finally, supply must take place in conformance with the energy policy guidelines. Social objectives must thus be met as regards reliability of supply, contingency storage and the environment.

Several studies concerning the establishment of natural gas in Sweden have been made in recent years. The Nordic Gas Grid study

examines the opportunities available for a Nordic natural gas network which receives the gas from the reserves in Norway and Russia. A study carried out by North Transgas Oy examines the opportunities available for laying a natural gas pipeline from Russia to Western Europe. If established, natural gas would be transported from Russia, possibly via Finland and Sweden, to Western Europe. A study is also planned into an additional transport path for natural gas between Germany, Sweden and Denmark, known as The Baltic Gas Interconnector. The purpose of the study is to investigate the opportunities available for using new supply paths to link together the existing gas pipelines in southern Scandinavia with the continental system, with the aim of, among other things, increasing competition and reliability of supply.

Points of departure

Chapter 6 describes the laws that regulate the laying and operation of gas pipelines. In addition, a brief description is given of the opportunities available for gaining access to the land necessary for a gas pipeline.

The central legislation includes the Law (1978:160) on certain pipelines (the Pipeline Law), which principally deals with concession (permission) matters. According to the law, a concession is needed for laying or using a pipeline for the transport of natural gas (although no permit is needed for distribution pipelines, for example). The application for a concession is examined by the Government, although the application is submitted to the Swedish National Energy Administration. A concession may be granted only if it is appropriate from the public viewpoint for the pipeline to be run and used, and if the applicant is considered to be suitable for running the operations covered by the concession. The concession must not be in conflict with the detailed development plan or regional regulations. When assessing an application for a concession, the environmental code shall be applied. The assessment of an application for a concession involves the pipeline company being subjected to an overall assessment in all respects in which social interests apply.

The Pipeline Law (just like other legislation in the area) has no detailed provisions for the trading in and transport of natural gas. It only states that the concessionaire is responsible, against payment of a fee, for allowing others access for transport through the pipeline, if this can be done without significant detriment to the concessionaire.

A number of other laws shall be taken into account. This includes the Planning and Building Law, which includes provision for the plan preparation for land and water, and for construction. The Environmental Code, which came into force on 1 January 1999, governs the fundamental environmental conditions. The objective of the Environmental Code is to promote sustainable development and thus assure present and future generations of a healthy and good living environment. Other laws are the Road Law, the Law on Ancient Monuments, the Law on the Continental Shelf, and the Law on Flammable and Explosive Goods.

There are also detailed safety provisions. The National Inspectorate of Explosives and Flammables has issued, among others, the National Inspectorate and Explosive and Flammables Natural Gas Regulations and General Advice on the Regulations. The regulations apply to the design, laying and operation of natural gas pipeline systems.

The right to use land for gas pipelines is regulated by the Pipeline Rights Law, and the Expropriation Law.

Chapter 7 contains an outline of the EC Natural Gas Market Directive. The main purpose of the directive is to create a competitive market for natural gas. The Directive contains common rules for access to the system, transmission, distribution, delivery and storage of natural gas, etc.

The central provisions of the Directive to increase competition are in Chapter VI which governs access to the system. The main objective is to give third parties access to the system, i.e. to give the customer an opportunity to choose his gas supplier. The Directive allows for different procedures for access to the pipeline network. The choice is available between negotiated and regulated access, or both of these procedures. Regulated access gives the legal right to use the network on payment of published tariffs and/or other conditions and obligations. On the other hand, negotiated access gives the right to negotiate the conditions for access to the networks.

The member states shall specify which customers in the respective country shall have access to the system, with the aim of concluding agreements or of purchasing natural gas. The definition of such "entitled customers" is designed to lead to the opening of the market which corresponds to 20 percent of the total annual gas consumption on the national market. This proportion should increase to 28 percent five years after the Directive has come into force and to 33 percent after 10 years.

The member states shall adopt the necessary measures for safeguarding that at least customers who have gas-fired electric power

generation (with some exceptions) and other end users who have an annual consumption of more than 25 million m³ of gas per consumption point are designated as entitled customers. For the group of other end users, the threshold shall be lowered to 15 million m³ 5 years after the Directive has come into force, and 5 million m³ after 10 years.

Another important item in the Directive is its provisions for separate accounting (Chapter V). A central element is to avoid discrimination, cross-subsidizing and distortion of competition. Integrated natural gas companies shall therefore have separate accounting in their internal book-keeping for the fields of transmission, distribution and storage of natural gas and, where appropriate, shall prepare collective accounts for the activities outside the gas sector, in a manner that would have been required of them if the relevant activities were pursued in separate companies.

Other main items in the Directive include Chapter II which deals with general rules for the organization of the sector. This includes the provision that member states can direct natural gas companies, in the public economic interest, to provide public services. These may concern safety, including security of supply, regular deliveries, quality and price of deliveries, and also environmental protection. Such services shall be clearly defined, open, non-discriminatory, and capable of being checked. With reference to public service obligations, it is possible to exclude the application of certain sections in the Directive. The chapter also deals with permission to build or operate natural gas plants.

Chapter III regulates certain matters related to transmission, storage and/or LNG companies. The companies shall operate, maintain and develop safe, reliable and efficient transmission, storage and/or LNG plants on commercial terms, with due consideration to the environment. Under no circumstances may companies discriminate between different system users or categories of system users, particularly if such discrimination would be to the benefit of its associated companies. The companies are also charged with some information responsibilities. If the information is commercially sensitive, it shall be treated confidentially. Chapter IV contains largely corresponding provisions for distribution companies. The only difference is that member states can charge distribution companies and/or supply companies with responsibility for supplying customers in a certain area and/or of a certain category.

The Natural Gas Market Directive can also allow various forms of exemptions from the rules on matters such as market opening and access to the system. In the case of Swedish companies, an application

can be lodged with the Commission for a temporary exemption (maximum of 10 years) if the Directive were to cause serious problems within a geographically limited area, especially as regards the development of the transmission infrastructure, and if the objective is to encourage investments. Moreover, a natural gas company can apply for a temporary exemption from the rules concerning access to the system if the company faces or risks facing serious economic or financial difficulties due to "take or pay" undertakings.

The rules in the Natural Gas Market Directive specify the targets that should be achieved, while the member states themselves can choose the way in which they should be achieved. The make-up of the Directive thus gives every member state a certain amount of latitude in choosing the arrangement which is best suited to a certain situation. *Chapter 8* analyses various ways of achieving the targets and the effects that may conceivably arise if one alternative or the other is chosen.

The choice of access form to the gas pipeline networks, which is the central part of the analysis in the chapter, can be assumed to affect the gas market and its players in different ways. Two important areas are how competition and readiness to invest are affected. The Natural Gas Market Directive is aimed at increasing competition on the gas market, but a well established infrastructure for natural gas is also one (of several) condition for achieving an effective market. In a sense, a conflict situation thus arises between the objective of achieving effective competition on the natural gas market and the economic incentives for setting up the infrastructure for natural gas. Significant economic risks are generally incurred in infrastructure investments. The traditional method of reducing the economic risks of network owners has been the vertical integration of transmission and supply, combined with long-term contracts with customers. This has substantially limited the access to the networks to third parties and has reduced the competition. Competition aspects and readiness to invest in the infrastructure must therefore be weighed against one another. A central question will therefore be how the two access forms affect the readiness to invest in the infrastructure. A concrete assessment that must be made in this context is how regulated access weakens the incentive to such an extent that negotiated access should be given preference to regulated access.

The analysis indicates that the requirement for examination and publication of tariffs in regulated access limits, to some extent, the freedom of action of network owners compared to the situation in negotiated access. Negotiated access gives the network owner certain opportunities for affecting the competitive situation in gas supply. It is

thus probable that the incentive to invest in the natural gas infrastructure is stronger in negotiated access than it is in regulated access. However, the economic conditions for building up the infrastructure can also be influenced by traditional energy policy regulatory means such as taxes and other rules. These measures can be designed just to promote investments in the infrastructure and can therefore be more effective in this respect than regulations aimed at creating competition on the market. Moreover, the nature of the credit market has changed after most of the gas system had been built up, and the need for long-term commitments has therefore lessened.

At the same time, it is probable that a system of negotiated access is more demanding on resources and involves greater uncertainty for potential users of transmission and distribution networks than a system of regulated access. This means that negotiated access involves higher costs and more uncertainty in gaining establishment on the natural gas market than would be the case in negotiated access, which limits the competition.

The chapter also analyzes the degree of market opening in Sweden. The definition in the Natural Gas Market Directive of what is the least that should be regarded as an entitled customer leads to an opening of the Swedish market by about 45 percent when the Directive is implemented. After 5 years, the market opening will increase to 50 percent and after 10 years, to around 60 percent. Even if the market opening is relatively large, it is only 25 to 30 end customers who will be entitled customers. Distribution companies are not included in the provisions of the Directive on what is the least that should be regarded as entitled customers. However, studies indicate that the economic efficiency is low in many European distribution companies. One way of increasing the efficiency would be to regard these as entitled customers and give them access to the transmission networks.

However, it is open to discussion what proportion of customers can gain access to the systems in practice. Vattenfall Naturgas AB has the right to transport 2 billion m³ of gas annually in the Danish system, and there is therefore some uncertainty. Another uncertainty factor is in the choice of access form in Denmark and in the fact that the Danish production capacity is gradually declining. It will be important to gain access to the Danish and other transport systems to be able to put to use other import options.

The analysis also indicates that the provisions of the Directive concerning entitled customers may encourage cross-subsidizing and changed price behaviour. It is basically only bigger customers who can put the increased competition to use for assuring themselves of lower prices, while the domestic sector, for example, is excluded. In such a

situation, the risk of cross-subsidizing is greater in the sale of gas to big customers than in sales to households, for example, since the competition in the former case is much stiffer than in the latter. This can also give rise to upward price pressure for the consumer groups that cannot, in practice, purchase gas in competition between different suppliers.

In order to avoid elements of discrimination, cross-subsidizing and distortion of competition, the Natural Gas Market Directive includes provisions for separate accounting. In their internal book-keeping, integrated natural gas companies must keep separate accounts of the operations of transmission, distribution and storage of natural gas. The objective is that financial surpluses from monopoly operations (such as transmission) must not be used for subsidizing operations that are open to competition, such as trading in gas. The requirements of the Directive are minimum requirements. Other alternatives could be that the network operations and other operations are pursued in separate companies. Such separate companies could also have separate owners.

The analyses presented in the chapter indicate that it may be relatively complicated to prevent or impede certain cross-subsidizing by separate accounting. Even if demands are made that monopoly operations and operations open to competition shall be pursued in separate companies, it would be complicated to draw up regulations that would prevent cross-subsidizing. As an example, studies have shown that cross-subsidizing could occur in the Swedish electricity market, for example. This is in spite of the fact that a corporate body that pursues network operation must not pursue the generation of or trading in electricity. It is impossible to specify in detail the conditions that must be met for separate accounting to be performed satisfactorily. For it to perform acceptably, it would probably be necessary to define clearly the functions that will belong to the transmission operations. Demands are also made on accounting principles, cost verification and an effective supervisory authority. If such conditions are met, and given that the network operations and operations that are open to competition can be kept apart, there is probably no significant difference from the competition viewpoint between the requirements of the Gas Market Directive for separate accounting and separate companies. Another alternative would be to demand separate companies which should also have separate owners. However, there is the risk that such a far-reaching separation could be an obstacle to the development of a natural gas market.

An important aspect is whether Sweden should utilize the opportunity to charge natural gas companies with public service obligations. The concept of public services is not clearly defined, but

for certain customers, the market prices for certain services, for example, can be perceived as being insuperably high. Another example is that various requirements of the authorities could give rise to extra costs which cannot be passed on to certain customer categories. To make such services accessible to everyone, one or more gas companies must be charged with the task of providing the services. However, such requirements must be combined with a possibility for the companies to cover the extra costs that arise. This can take place, for example, by the companies being protected from competition within certain market segments. However, the main objective of the EC Natural Gas Market Directive is to increase competition and achieve efficiency gains in the longer term. It should therefore be possible to demonstrate that the gains from such action would exceed the costs, i.e. that the efficiency losses caused by providing public services are lower than the gains from increased access to the networks. It should also be analyzed whether conventional economic policy measures would not have a greater distribution policy security than legislation in the field of natural gas.

The Natural Gas Market Directive contains three different forms of exemptions from the rules concerning access to systems and/or opening of the market. For Sweden, an exemption could be claimed only if the implementation of the Directive would cause serious problems in a geographically limited area, especially as regards the development of the infrastructure for transmission and if the objective is to encourage investments. Such an exemption is decided by the Commission.

Heavy new investments in gas infrastructure pose the risk of being unprofitable in the type of competitive market that could conceivably emerge when the Gas Market Directive has been implemented. This is the background against which the exemption has been introduced in the Directive, i.e. to encourage new investment in areas that were not earlier supplied with natural gas. As stated in Chapter 5, a number of such investments in Sweden are analyzed.

The exemption leads to a temporary limitation of the competition on the natural gas market and is aimed at reducing the economic risk in the expansion of natural gas. The actual risk may also be related to uncertainty concerning the natural gas demand in the relevant area. However, the uncertainty concerning the future demand for natural gas can also be highly dependent on the uncertainty concerning future taxation of natural gas compared to the taxation of other energy types (cf. Chapter 3). The exemption rule can also favour vertically integrated natural gas companies, to the disadvantage of companies with a different structure in its operations. Network industries have traditionally been built up of vertically integrated state companies.

However, this has taken place in times when the capital market was much less developed than it is today. In view of the currently well-developed capital market, totally different opportunities may be available for building up separate infrastructure companies. If the exemption rule were applied, there would be reason to analyze its effect. As an example, it may be justified to counteract contract forms that would make many customers bound, after the 10-year period, by very long-term commitments. The risk is otherwise incurred that, after a long time, the temporary exemption rule would lead to the formation of a number of regional monopoly markets in the event of an expansion of the network.

A form of exemption other than those discussed above is that in which a natural gas company, which has ended up or is expected to end up in serious economic and financial difficulties due to 'take or pay' commitments, applies for temporary exemption from the access rules. Gas companies on the Swedish gas market are tied by traditional and long-term 'take or pay' commitments. The import agreement entered into by Vattenfall Naturgas AB with DONG Naturgas A/S, for example, expires in 2003, 2006 and 2010. Such commitments could lead to heavy losses if the networks are opened to access. An analysis of contracts and how these affect the incentive structures indicates that the agreement date may be of importance. If exemptions were to be granted for agreements that were concluded after the EC Natural Gas Market Directive has become known, this may lead to the players on the market being given the opportunity, in practice, to override the regulations that govern the market. For agreements concluded before the EC Directive became known, the rule changes that retroactively alter the conditions for commercial agreements may make the players on the market unwilling to conclude agreements with long-term effect. However, it is important that any exemptions granted should be of limited duration, so that the players on the market are given clear indication of the rules of the game that will apply.

Chapter 9 contains a review of how the work of introducing the Natural Gas Market Directive is developing in our neighbouring countries and in countries that can be regarded as being of particular significance to the Swedish gas market. The countries analyzed are Denmark, Finland, Norway, Great Britain and Germany.

However, in many of these countries, the work has not been completed, and work is in progress on adapting the legislations in the field of natural gas to the Directive. In the light of this, it is currently impossible to report, in most cases, on the explicit standpoints that have been taken. However, more general views can be reported.

There are clear indications that negotiated access will be chosen in Denmark. There are also clear indications that the market opening will initially be limited to 30 percent and that distribution companies will not be entitled customers. In Finland, a working committee has suggested regulated access. Since the country is not connected to the interconnected European system, the access form is basically of no importance. However, the regulated access means that some limited trading will take place between major customers. Norway has a very limited domestic market and has not yet reported on the access form. Since May 1998, Great Britain has had a completely liberalized market with regulated access, so that all customers have free choice of their gas supplier. Work is in progress in Germany on drawing up the natural gas legislation. However, Germany is currently oriented towards negotiated access, and all customers will be entitled.

Considerations and proposals

The committee suggests that new legislation be introduced in the field of natural gas. The reason for this is that the EC Natural Gas Market Directive, which is to be implemented in Swedish legislation, is appreciably more far-reaching and comprehensive than the present Swedish legislation in the field of natural gas, which basically contains rules concerning concessions. The new Natural Gas Law mainly governs activities related to concession, obligations of the pipeline owner, separate accounting and supervision.

Concession

The construction of a major natural gas pipeline is a complicated process that may give rise to substantial impact on the environment. The present Pipeline Law gives society an opportunity to examine the construction and run of certain pipelines for conveying substances such as natural gas. In our opinion, the Pipeline Law has performed satisfactorily, and the main elements of the current concession system should therefore be retained. Our proposal is as follows:

- A concession should be required for running and using a natural gas pipeline and for constructing and using a natural gas storage facility. The Government should examine the concession issue. Natural gas pipes which are to be used mainly for meeting the needs of individual households and companies or are to be used exclusively

in port and industrial areas should not be exempted from the obligation to obtain a concession.

- Concession may be granted only under certain conditions. The natural gas pipeline must be suitable from the general public viewpoint. The applicant should be suitable from the general public viewpoint to pursue the operations covered by the concession. The concession must not be in conflict with a detailed development plan or regional regulations. However, minor departures may be made if they do not run counter to the purpose of the development plan or the regional regulations. Certain provisions of the environmental codes shall be applied in the examination. An environmental consequence description must be included in an application for a concession. The purpose of suitability assessment is mainly to prevent the running of natural gas pipelines that are socio-economically unnecessary, or pipelines being run in such a manner that they cause unnecessary intrusion, to the detriment of third parties.
- The concession shall relate to a natural gas pipeline with a basically predetermined run. A concession may be tied to conditions for matters such as protecting the environment.
- A concession shall be granted for 40 years. On application by the concessionaire, the duration of the concession may be extended by 40 years at a time.
- The transfer of a concession demands special permission. The suitability of the proposed new holder shall be examined in the same manner as in an application for a new concession.
- A concession may be revoked if the natural gas pipeline is no longer used and is not needed to safeguard the supply of energy, or if the concessionaire neglects his obligations.
- If a concession should expire, the most recent holder of the concession is responsible for removing the natural gas pipeline and adopting other restoration measures if this is necessary from the public or individual viewpoint.

Obligations of the pipeline owner

The chapter describes the fundamental principles for achieving increased competition on the gas market. In the opinion of the committee, it is important for the natural gas market in Sweden to be open to competition. To achieve increased competition in natural gas trading, buyers and sellers on the natural gas market must be given an opportunity to use the natural gas pipelines. In our opinion, the

provisions of the Natural Gas Market Directive concerning access to the system are the central tools for achieving increased competition on the natural gas market. It is possible to choose either negotiated or regulated access, or both of these procedures.

Access and connection

The committee suggests that access to the natural gas pipelines should be based on a regulated procedure, with published tariffs. The principal reason for our suggestion is that regulated access gives rise to lower costs and less uncertainty than negotiated access, and therefore gives rise to less obstacles to access to the market. It thus has the most beneficial effects on competition and thereby on consumer interests.

Regulated access presupposes that sellers and buyers have access to the natural gas pipelines to an extent necessary for the deliveries. A pipeline owner shall thus be obliged to transport natural gas on reasonable terms for entitled customers.

Merely opening the pipelines to entitled customers is not sufficient for achieving a natural gas market on which competition prevails. The ability to supply and receive natural gas is also dependent on the customer being connected to a natural gas pipeline. We therefore suggest that the pipeline owner should be obliged to connect the natural gas pipes of entitled customers.

The obligation to connect natural gas pipes and to transport natural gas applies only in relation to those known as entitled customers. These are initially pipeline owners, customers who have gas-fired electric power generation, and certain bigger end users. From 1 January 2006, everyone will be regarded as entitled customers, i.e. the natural gas market will be opened entirely. However, the relatively quick and extensive market opening may lead to economic losses for the pipeline owners, due to 'take or pay' commitments. The authority that the Government appoints should therefore analyze during 2003 the effects of the proposed market opening and should submit proposals for any changes considered necessary to the pace of opening.

Exemptions

An uncertainty in our assessment is that we have a limited infrastructure in the field of natural gas and that development of this infrastructure would improve the performance of the market. The fact that our proposal for regulated access may have a negative effect on the

readiness to invest cannot be disregarded. There is a risk that heavy new investments in natural gas infrastructure will not be profitable in the type of competitive market that may conceivably emerge when the Gas Market Directive is implemented. However, the Directive and our proposal for legislation include an exemption that has been introduced for encouraging investments in geographically limited areas that were not previously supplied with natural gas. The Government or the authority appointed by the Government can apply to the EU Commission for a temporary exemption from the rules for market opening.

Another uncertainty is how the profitability of natural gas companies may be affected by the companies being tied by long-term 'take or pay' commitments. Such commitments could lead to heavy losses if the pipelines are opened for access. At the same time, it has emerged that, under certain circumstances, the contracts can be re-negotiated. It is also probable that other contract forms may emerge in a market which is more open to competition. However, the committee is conscious of the fact that access to the pipelines may cause losses to the companies due to 'take or pay' undertakings. We therefore suggest that, in accordance with the Directive, the natural gas companies should then apply to the relevant authority for temporary exemption from the obligation to provide access to the pipelines.

Transport tariffs

Tariffs for transporting natural gas must be drawn up so that they meet the demands made on a competitive gas market with contractual freedom. It should be simple to buy and sell gas against different contract types, and different players must be given this opportunity. It should therefore be sufficient for an entitled customer to be connected to a point on the natural gas pipeline for the customer to have the right to use all other pipelines that are connected to the Swedish natural gas network.

It is not up to the Government to issue detailed regulations concerning the tariffs that should be charged by the gas companies. The detailed make-up of the tariffs is a matter for the pipeline companies. However, it should be specified in the Natural Gas Law that the transport tariffs should be reasonable and should be based on objective grounds. The supervisory authority should be entrusted with the task of assessing in its supervision whether the transport tariffs and other terms are reasonable and have been drawn up on objective grounds.

According to the Natural Gas Market Directive, pipeline owners should be obliged to publish their transport tariffs and other terms and obligations for utilizing the system.

Separate accounting (unbundling)

For effective regulation of a natural monopoly, the regulatory authority must be able to check the economic results of the operations. One of the reasons for this is that a monopoly company could attempt to impede access by setting prices that are too high. The company may, for example, also attempt to affect competition in other fields of activity. Assuming that a natural gas company pursues monopoly operations as well as operations that are open to competition, the obvious risk is involved of competitive problems by a financial surplus from the monopoly operations being used for subsidizing operations that are open to competition, which is known as cross-subsidizing. In such integrated operations, it is complicated to analyze the pricing of the various utilities. It is generally also very difficult to determine whether any surplus from monopoly operations is used for subsidizing the operations that are open to competition.

Far-reaching separate accounting increases the scope available for achieving effective supervision and reducing the risks of cross-subsidizing, for example. We therefore suggest that (with certain exceptions) the operations pursued in integrated natural gas companies should have separate accounting for the natural gas transmission, distribution and storage operations. Separate accounting for these operations should be treated as separate lines of business. If the monopoly operations and the operations that are open to competition can be kept apart, we consider that there is no significant difference from the competition aspect between the requirements for separate accounting in the internal book-keeping and more far-reaching requirements such as separate corporate units. However, experience from the electricity legislation field in Sweden indicates that detailed regulations and checks may be necessary. In the opinion of the committee, distinct and clear guidelines are thus needed for accounting and that this accounting should be followed up by the supervisory authority in an active manner.

The separate accounts for the natural gas transmission, distribution and storage operations should be sent annually to the authority appointed by the Government.

The auditor of a company that pursues natural gas transmission, distribution or storage operations should examine the separate accounts

for these operations. The auditor shall also state whether the accounting has been done in accordance with the relevant regulations.

Municipal natural gas companies

When trading in gas is pursued in competition, the question arises whether the municipal law rules are appropriate for municipal companies that operate on the natural gas market. The municipal law rules that are mainly applicable are the siting principle, equal opportunities principle and at-cost principle.

Municipal companies that pursue the distribution of natural gas are currently exempt from the equal opportunities and at-cost principles, and the operations must thereby be pursued on business-like grounds. However, the companies are not exempt from the siting principle, and the operations must therefore be restricted to the area of the municipality or to its inhabitants.

No distinction is currently made in the legislation between transport or pipeline operations and trading operations related to natural gas. However, when the Natural Gas Law comes into force, a distinction will be made between these two operations.

A matter of principle is whether the opportunities available to the municipalities for pursuing commercial operations should be facilitated further. As regards natural gas, we consider that there is a great deal to support the view that exemption from the siting principle may be justified for municipal companies that pursue trading in natural gas.

Municipal companies that pursue natural gas transport operation in their own municipality should also be given the right to pursue such operations outside the municipal boundaries. However, exemption from the siting principle of the Municipal Law should apply only if the aim is to achieve appropriate natural gas operations. The operations should therefore be allowed to be pursued only in the geographical vicinity of the company's natural gas operations in its municipality.

Municipal natural gas trading operations are operations that are open to competition, and municipal natural gas companies should therefore be allowed to operate on the same terms as other players. Such operations should therefore be pursued on commercial grounds.

Supervision

It is important that the rules of the Natural Gas Law and the regulations and terms issued on the basis of this Law should be followed.

Supervision rules should therefore be issued. Supervision should also concern conformance not only to what is specified concerning the running and use of natural gas pipelines, including various natural gas plants that are associated with the pipelines, but also the restoration rules. Supervision should also cover a check on whether the terms for the right of access to the natural gas pipelines are reasonable. This supervision also includes determination of who should initially be regarded as an entitled customer.

To be able to exercise supervision, the supervisory authority should have the right to demand the information and documents necessary for supervision. The authority should have the right to issue instructions for correcting inappropriate behaviour.

Other tasks of the authority include the issuing of regulations and advice, and the preparation of concession matters. Moreover, the authority should provide information and advice, and should pursue general follow-up and monitoring activities.

The operations of the supervisory authority shall be financed by an annual levy payable by the natural gas companies that are obliged to submit separate accounts in accordance with the Natural Gas Law.

There are many similarities between supervision in accordance with the Electricity Law and with the Natural Gas Law. In the opinion of the committee, it is important that the supervisory activities in accordance with both the Natural Gas Law and the Electricity Law should have the strength and independence necessary for continuing the pursuance of deregulation of the natural gas and electricity markets in an effective manner. We suggest that the Government should set up a study into whether permission and supervision matters and standardization concerning both the Electricity Law and Natural Gas Law should be handled by an independent authority.

The first of these is the fact that the world is becoming more and more interconnected. This is due to a number of factors, including the growth of the internet, the increasing use of mobile phones, and the growing importance of global trade. As a result, people from different parts of the world are now able to communicate and interact with each other in ways that were previously impossible. This has led to a greater understanding of different cultures and a more global perspective on many issues.

Another important factor is the rapid pace of technological change. In the past few decades, we have seen the development of many new technologies, including computers, the internet, and mobile phones. These technologies have revolutionized the way we live and work, and they continue to do so at an ever-increasing rate. This has led to a more efficient and productive world, but it has also created new challenges, such as the need for new skills and the potential for job displacement.

Finally, there is the issue of environmental change. The world is facing a number of environmental challenges, including climate change, deforestation, and the depletion of natural resources. These challenges are the result of human activity, and they have the potential to have a devastating impact on the planet. It is therefore essential that we take action to address these challenges and protect the environment for future generations.

In conclusion, the world is undergoing a period of rapid change, and it is essential that we understand these changes and their implications. By doing so, we can better prepare ourselves for the future and ensure that we are able to meet the challenges that lie ahead.

Författningsförslag

Förslag till naturgaslag

Härigenom föreskrivs följande¹

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag ges föreskrifter om koncession för naturgasledningar och naturgaslager samt om handel med naturgas i vissa fall.

Definitioner

2 § Med naturgasledning avses rörledning, mät- och reglerstation, linje-ventilstation, rensdonsstation och kompressorstation.

3 § Med berättigad kund avses

1. den som äger naturgasledning och som transporterar eller säljer naturgas till fler än en kund,
2. kunder som har naturgaseldad kraftproduktion, och
3. övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe.

4 § Med transporttariff avses avgifter och övriga villkor för transport av naturgas och för anslutning till en naturgasledning och gäller för berättigade kunder.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas. EGT L 204/1, 21.7.1998

2 kap. Koncession

Koncessionsplikt

1 § En naturgasledning får inte dras fram eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.

Koncession krävs dock inte för naturgasledning som

1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller
2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde.

Regeringen får i visst fall medge undantag från koncessionsplikt.

Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Ett naturgaslager får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.

Koncession krävs dock inte för naturgaslager som är anslutet till en naturgasledning som

1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller
2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde.

Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Förutsättningar för koncession

3 § Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt får koncession beviljas för naturgasledningar och naturgaslager.

4 § Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

5 § Vid prövning av frågor om beviljande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

6 § En koncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Villkor för koncession

7 § En koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning.

En koncession för en naturgasledning och ett naturgaslager skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt godushållning med mark och vatten och andra resurser.

Som villkor för koncessionen får föreskrivas att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. Finns det särskilda skäl kan regeringen förlänga föreskriven tid. Ansökan om förlängning skall göras före utgången av den föreskrivna tiden.

8 § En koncession får för sin giltighet göras beroende av att den som innehar koncessionen ställer säkerhet för kostnaderna att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och att vidta andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om säkerhetens beskaffenhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.

Koncessionens giltighetstid

9 § En koncession skall beviljas för fyrtio år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.

Förlängning av giltighetstid

10 § Koncessionens giltighetstid får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med fyrtio år åt gången. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.

I ett ärende om förlängning av giltighetstiden skall 3–7 §§ tillämpas.

Ansökan om förlängning av giltighetstiden skall göras senast två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen gäller till dess att ansökningen har prövats slutligt.

Naturgasledning inom område för trafikled

11 § Om en naturgasledning har dragits fram inom område för en befintlig allmän väg, enskild väg som hålls öppen för trafik, järnväg, tunnelbana, spårväg, kanal eller annan sådan vattentrafikled (trafikled), är koncessionshavaren skyldig att, vid ändring av trafikleden, vidta och bekosta de åtgärder med naturgasledningen som behövs för att ändringen av trafikleden skall kunna genomföras. Om åtgärden vidtas med en naturgasledning där denna korsar en trafikled skall dock den som förvaltar trafikleden ersätta koncessionshavaren för kostnaden för åtgärden.

12 § Om en naturgasledning som har dragits fram inom område för en befintlig trafikled medför ökade kostnader för trafikledens underhåll, skall koncessionshavaren ersätta dessa ökade kostnader.

13 § Om arbetet på en naturgasledning, som är belägen inom område för annan trafikled än allmän väg, kan inverka på trafiksäkerheten eller om arbetet medför större ingrepp i trafikleden, skall det utföras efter anvisningar av den som förvaltar trafikleden eller genom hans försorg. Koncessionshavaren svarar för kostnaden för arbetet.

I fråga om arbete med naturgasledning inom område för allmän väg gäller särskilda bestämmelser.

Överlåtelse och upphörande av koncession

14 § En koncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av koncession skall 6 § tillämpas.

15 § En koncession får återkallas,

1. om en naturgasledning eller ett naturgaslager inte används under tre år i följd och inte behövs för att säkra energiförsörjningen,
2. om koncessionshavaren inte följer villkoren som gäller för koncessionen, säkerhetsbestämmelserna som gäller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift eller inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

Frågor om återkallelse av koncession prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

16 § Om en koncession upphör att gälla är den som senast haft koncessionen skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

I samband med att koncessionen upphör skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa koncessionshavarens skyldigheter enligt första stycket.

Om den som senast har haft koncessionen inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad får verkställas.

17 § Om en naturgasledning dras fram eller ett naturgaslager byggs utan koncession där sådan behövs, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga ledningens och lagrets ägare att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

Om den som äger en naturgasledning eller ett naturgaslager inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna

eller besluta att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad får verkställas.

18 § Om någon annans mark behöver tas i anspråk för sådana återställningsåtgärder som avses i 16 eller 17 §, får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att tillträde till marken skall lämnas under viss tid.

Återställningsåtgärderna skall utföras så, att minsta skada och intrång vållas. Byggnader får uppföras eller vägar byggas endast om markens ägare och den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken samtyckt till det eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnat tillstånd till åtgärden. Tillstånd får lämnas endast om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att återställningsåtgärderna skall kunna vidtas.

Om återställningsåtgärderna föranleder skada eller intrång, skall ersättning för detta lämnas. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av denna ligger.

19 § Om regeringen har tillåtit naturgasledningen eller naturgaslagret i en koncession enligt denna lag får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att

1. dra fram och använda en naturgasledning eller
2. bygga och använda ett naturgaslager.

3 kap. Skyldigheter för den som äger en naturgasledning m.m.

Transport av naturgas

1 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att på skäligen villkor transportera naturgas för berättigad kunds räkning.

Skyldighet att mäta transporterad naturgas

2 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att utföra mätning av transporterad naturgas samt att rapportera resultaten av dessa mätningar i enlighet med de närmare föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar.

Skyldighet att ansluta naturgasledning

3 § Den som äger en naturgasledning är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en naturgasledning som innehåller en berättigad kund till sin naturgasledning.

Twister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första stycket prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

4 § Om ett naturgasföretag får eller kan antas få allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av avtal om köp av naturgas får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge tillfälligt undantag från 1 och 3 §§.

Ansökan om undantag lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan skall göras utan dröjsmål senast efter det att anslutning av naturgasledning eller transport av naturgas har vägrats.

Transporttariffer

5 § Transporttariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder.

Vid bedömning av en transporttariffs skälighet skall kravet på en rimlig avkastning av transporttjänsten beaktas.

6 § Transporttariffer för transport av naturgas skall utformas så, att en kund som betalar avgift för att vara ansluten har rätt att använda andras naturgasledningar.

7 § Den som äger en naturgasledning skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin transporttariff. Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos den myndighet som regeringen bestämmer begära prövning enligt sista stycket.

Vid begäran om ny anslutning skall uppgifter enligt första stycket lämnas inom skälig tid.

Den som äger en naturgasledning skall offentliggöra sin transporttariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för transport av naturgas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av transporttariff enligt tredje stycket.

Twister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första och andra styckena prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

4 kap. Ekonomisk redovisning m.m.

Redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas

1 § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas skall ekonomiskt redovisa dessa verksamheter var för sig och skilt från annan verksamhet.

Ett naturgasföretag har dock rätt att gemensamt ekonomiskt redovisa verksamhetsgrenarna överföring och distribution i de delar som företaget har en gemensam tariff för transport i en överföringsledning och en distributionsledning.

De särskilda redovisningarna för verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas.

Revision

3 § Revisor i ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall göra en särskild granskning av redovisningen av denna verksamhet.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av den i första stycket angivna verksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av företaget lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av den verksamhet som anges i första stycket.

5 kap. Kommunala naturgasföretag

1 § Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, utanför kommunens område bedriva

1. handel med naturgas samt därmed sammanhängande verksamhet, eller
2. transportverksamhet av naturgas i geografisk närhet till företagets transportverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig transportverksamhet.

2 § Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Bedriver företaget även sådan verksamhet som avses i 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) får företaget redovisa dessa verksamheter tillsammans.

6 kap. Tillsyn m.m.

Tillsyn

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

4 § Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och

villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Avgifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av denna lag.

Förseningsavgift

6 § Om ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas inte lämnar in en bestyrkt kopia av sådan årsrapport samt sådant revisorsintyg som anges i förordningen (xxxx:xxx) om redovisning av överföring, distribution och lagring av naturgasföretag, skall företaget betala förseningsavgift till staten enligt 7 §.

Beslut om förseningsavgift fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall betala en förseningsavgift om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in till den myndighet som regeringen bestämmer inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om företaget har beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385) eller om fortsatt föreningsstämma enligt 7 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, skall dock företaget betala förseningsavgift först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt första stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt andra stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 20 000 kr.

8 § Om registrering har skett av ett beslut om att företaget försatts i konkurs eller trätt i likvidation, får beslut om förseningsavgift inte meddelas.

9 § Har företaget inom föreskriven tid lämnat in de handlingar som anges i 6 §, men har handlingarna någon brist som lätt kan avhjälpas, får den myndighet som regeringen bestämmer meddela beslut om förseningsavgift endast om företaget har underrättats om bristen och fått tillfälle att avhjälpa den men inte gjort det inom den tid som angetts i underrättelsen. En sådan underrättelse får sändas med posten till den postadress som företaget senast har anmält hos den myndighet som regeringen bestämmer.

10 § En förseningsavgift skall efterges, om underlåtenhet att ge in handlingen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som företaget inte har kunnat råda över. Avgiften skall också efterges om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.

Bestämmelserna om eftergift skall beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har förekommit i ärendet.

11 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, skall avgiften lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

12 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, skall ränta betalas på den återbetalda förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek tillämpas 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483).

7 kap. Övriga bestämmelser

Ansvarsbestämmelser

1 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 2 kap. 1–2 §§, eller
2. bryter mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket.

2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Överklagande

4 § Beslut enligt 6 kap. 7 och 10 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 10 augusti 2000.

1. De nya föreskrifterna tillämpas även på koncession meddelad enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
2. I ärenden där ansökan är anhängiggjord vid ikraftträdandet tillämpas lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
3. Föreskrifterna i 6 kap. 6 och 7 §§ tillämpas beträffande årsrapporter och revisorsintyg första gången för det räkenskapsår som avslutats den 31 december 2001.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rörledning för transport av fjärrvärme eller av råolja, *naturgas* eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle får ej utan särskilt tillstånd (koncession) framdragas eller begagnas.

Föreslagen lydelse

1 §

Rörledning för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle får ej utan särskilt tillstånd (koncession) framdragas eller begagnas.

Koncession kräves icke för ledning som

1. har eller avses få en längd av högst 20 kilometer,
2. huvudsakligen skall nyttjas för tillgodoseende av enskilda hushålls behov eller
3. uteslutande skall nyttjas inom hamn- eller industriområde.

Regeringen får i visst fall medge undantag från koncessionsplikt.

Denna lag träder i kraft den 10 augusti 2000.

Förslag till Lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 §1 eller distribution av fjärrvärme *eller naturgas*, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 §1 eller distribution av fjärrvärme, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. *Bedriver företaget även sådan verksamhet som avses i 5 kap. 1 §1 naturgaslagen (XXXX:XXX) får företaget redovisa dessa verksamheter tillsammans.*

Denna lag träder i kraft den 10 augusti 2000.

Förslag till Lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 §, 11 kap. 23 § och 17 kap. 6 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad som är föreskrivit i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinental-sockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rör-ledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och av-lysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan-och bygglagen (1987:10), mi-nerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges eko-nomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:857).

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinental-sockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rör-ledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och av-lysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan-och bygglagen (1987:10), mi-nerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges eko-nomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (xxxx:xxx).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***11 kap.****23 §**

Tillstånd skall lämnas till följande vattenverksamhet, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid provning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 §§ har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

1. vattenverksamhet som vid provning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 §§ har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,

5. *anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (xxxx:xxx).*

Nuvarande lydelse

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1–11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikaneläggningar.

Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8, 9, eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

*Föreslagen lydelse***17 kap.****6 §**

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1–8, 10, 11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikaneläggningar.

Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8, eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

1 Direktiv och disposition

1.1 Bakgrund

Konsumtionen av naturgas i Europa har ökat kraftigt sedan 1960-talet. Inom EU uppgick naturgasens andel av den primära energiförbrukningen till drygt 22 procent 1997 och naturgas är numera den största energikällan näst efter olja. Naturgasnätet i Europa är väl utbyggt och större delen av Europa är sammanlänkat i ett naturgasnät.

Naturgasmarknaden i Västeuropa har präglats av starka monopolistiska inslag och offentliga interventioner. I de flesta länderna har ett enda nationellt gasföretag svarat för alla inköpen och för de långa transportererna inom landet. Den regionala och lokala distributionen av naturgas har på liknande sätt ofta präglats av starka inslag av monopol. Den slutlige kunden har i praktiken haft mycket små möjligheter av välja leverantör.

Inom EU pågår ett arbete som syftar till att upprätta en konkurrensutsatt marknad för naturgas. Den 22 juni 1998 antog Europaparlamentet och rådet direktivet 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (naturgasmarknadsdirektivet). Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att öppna och öka tillträdet till systemen för naturgas och därmed öka konkurrensen.

Naturgasmarknadsdirektivet berör primärt medlemsstater som är anknutna till det Västeuropeiska gasledningsnätet. I Sverige levereras naturgas för närvarande kring en ledning i sydligaste Sverige och utmed Västkusten. Ledningen angör Sverige vid Klagshamn i Skåne. Via det danska nätet är Sverige knutet till det kontinentala naturgasnätet. De gemensamma reglerna för den inre marknaden för naturgas kommer därför, med en utformning i huvudsak enligt direktivet, att behöva genomföras i svensk lagstiftning.

Utredningens huvuduppgift är att lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav.

1.2 Regelsystemen

1.2.1 Svensk lagstiftning

Det finns i Sverige ingen särskild lagstiftning som reglerar handel och transport av naturgas. Den som avser att uppföra en anläggning för att använda naturgas måste ta hänsyn till flera lagar vars bestämmelser inte avser enbart anläggningar för användning av naturgas. Sådana bestämmelser finns i bl.a. miljöbalken, väglagen och kulturminneslagen. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för flytande och gasformiga energibärare, bl.a. naturgas, finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen).

Rörledningslagen innehåller främst bestämmelser om koncession för att dra fram eller använda rörledningar för transport av naturgas. Lagen reglerar däremot inte handel och distribution av naturgas. Det framgår endast att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren.

1.2.2 EG:s naturgasmarknadsdirektiv

Naturgasmarknadsdirektivet bygger på samma principer som ligger till grund för Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el (elmarknadsdirektivet). Det gäller tillträde till nätet, ömsesidighet, subsidiaritet och gradvis öppnande av marknaden, men naturgasmarknadsdirektivet beaktar samtidigt de särskilda förhållandena på naturgasmarknaden. I direktivet finns gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt drift av systemen. Vidare preciseras vilka kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Direktivet är således betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande svenska lagstiftningen.

Varje medlemsstat skall ange vilka kunder inom landet som skall kunna få tillträde till systemet. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppningsnivå av marknaden som motsvarar åtminstone 20 procent av den årliga naturgasanvändningen på den nationella marknaden. Denna andel skall sedan öka till 28 procent fem år efter det att direktivet trätt i kraft och till 33 procent efter tio år.

Vid den tidpunkt då direktivet är genomfört krävs endast att elproducenter och större slutkunder av annat slag blir berättigade att utnyttja

gasnäten för att kunna köpa naturgas på marknaden. Elproducenter är berättigade kunder oavsett storlek, medan kravet för övriga slutkunder är en användning som uppgår till mer än 25 miljoner kubikmeter naturgas per år.

Naturgasmarknadsdirektivet medger, liksom elmarknadsdirektivet, olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet mellan vilka medlemsstaterna kan välja (förhandlat och reglerat nättillträde eller båda dessa förfaranden). Dessa skall genomföras i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Medlemsstaterna skall kunna ålägga naturgasföretag att tillhandahålla vissa allmännyttiga tjänster. Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Alla integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Detta för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen.

Ett naturgasföretag kan tillfälligt medges undantag från krav om tillträde till nätet om detta skulle kunna medföra allvarliga ekonomiska och finansiella problem på grund av s.k. take or pay-avtal.

Om genomförandet av direktivet kan orsaka allvarliga problem inom ett visst geografiskt område kan medlemsstaten ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag från bl.a. kravet på marknadsöppning.

Direktivet skall genomföras i medlemsstaterna senast den 10 augusti 2000.

1.3 Utredningsuppdraget

1.3.1 Allmänt

Av kommittédirektiven framgår att den svenska lagstiftningen som gäller överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas bör ses över och kompletteras. Detta bör ske på ett sådant sätt att det förslag till ny lagstiftning som utarbetas tillgodoser det nya direktivets krav. Samtidigt bör arbetet med den nya lagstiftningen syfta till att regelverket skall vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Ett förslag om svensk lagstiftning på området kan därför mycket väl gå längre än vad naturgasmarknadsdirektivet kräver i det fall så bedöms vara ändamålsenligt (exempelvis avseende marknadsöppning och tillträde till näten för naturgasleverantörer). Det bör dock samtidigt beaktas att den svenska naturgasmarknaden är mindre utvecklad än i flerta-

let andra europeiska länder och att en bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna bör undvikas.

1.3.2 Förutsättningar och restriktioner

I kommittédirektiven anges ett antal förutsättningar och restriktioner för utredningsarbetets bedrivande.

Tillträde

Naturgasmarknadsdirektivet medger liksom elmarknadsdirektivet olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet. Det är möjligt att välja förhandlat eller reglerat tillträde, eller båda dessa förfaranden. Ett reglerat tillträde innebär en laglig rätt att mot avgift (offentliggjorda tariffer) utnyttja näten, medan ett förhandlat tillträde innebär en rätt att förhandla om tillträde till näten.

Av kommittédirektiven framgår att den svenska ellagen föreskriver ett reglerat nättillträde. Rörledningslagens bestämmelse om koncessionshavarens skyldighet att mot ersättning ombesörja transport åt annan är däremot enligt direktiven en form av förhandlat nättillträde. Enligt kommittédirektiven bör utgångspunkten för den nya naturgaslagstiftningen vara ett reglerat nättillträde.

Särskilda villkor för naturgassektorn

Ett ledningsnät för naturgas kan beskrivas som ett naturligt monopol på samma sätt som exempelvis ledningsnätet för el. Förekomsten av naturliga monopol har enligt kommittédirektiven att göra med, och kan i vissa fall accepteras med hänsyn till stordriftsfördelar. Av direktiven framgår att det dock finns risk för att monopolmakten kan missbrukas. Kontroll från statens sida är därför nödvändig. En ökad naturgasutbredning ger upphov till frågor om hur problem till följd av ett dominerande marknadsinflytande för en ledningsägare skall kunna undvikas. Samtidigt måste det beaktas att antalet leverantörer till den svenska marknaden aldrig kan beräknas bli särskilt stort, och att någon eller några aktörer måste kunna ta den risk som är förknippad med de stora investeringar som krävs för ett utbyggt ledningsnät. En lagstiftning för naturgasmarknaden måste därför enligt kommittédirektiven med nödvändighet beakta de särskilda villkor som gäller för naturgassektorn.

Transport av gas

Enligt rörledningslagen är en ledningsägare skyldig att mot ersättning, och om ledig kapacitet finns, ombesörja transport genom ledningen åt annan part. Trots denna möjlighet och förekomsten av ett särskilt transiteringsdirektiv avseende naturgasen, har enligt kommittédirektiven frågan om utnyttjande av nät aldrig prövats i Sverige.

Den lagstiftning som utarbetas bör vara utformad så att en kostnads-sänkande konkurrens kan säkras.

Undantag

Införandet av gasmarknadsdirektivet i svensk lagstiftning bör enligt kommittédirektiven ske på ett sådant sätt att förutsättningarna för utbyggnaden av ett integrerat naturgasnät inte försvåras. Möjligheterna enligt direktivet att få ett tidsbegränsat undantag från tillträde till nätet inom ett begränsat geografiskt område bör därvid beaktas.

Internationella överväganden

Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall också beaktas.

Av kommittédirektiven framgår att en utbyggnad av naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet har aktualiserats under senare år. I ett gemensamt uttalande i Bergen den 26 juni 1997 underströk de nordiska statsministrarna betydelsen av utvecklingen av ett integrerat naturgasnät i Östersjöområdet. Nordic Gas Grid-studien, som utförts av danska, finska och svenska gasföretag och stötts av EU, har avrapporterats. I studien undersöks marknadsförutsättningarna för och alternativa utformningar av ett utvidgat nordiskt naturgasnät. De nordiska energiministrarna har tillsatt en särskild arbetsgrupp för att följa upp Bergen-deklarationen vad gäller utbyggnaden av naturgasnätet och studera underlaget för större gasprojekt. Enligt det protokoll med Ryssland som undertecknades den 3 december 1997, skall vidare en rysk-svensk expertgrupp studera förutsättningarna för en utbyggnad av naturgasnäten och ta fram underlag för vidare åtgärder.

1.4 Kommunala naturgasföretag

Utredningen överlämnade i januari 1999 till regeringen delbetänkandet Effektiva värme- och miljölösningar (SOU 1999:5). Huvuduppgiften

var att analysera om kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner. Utredningen föreslog att kommunala fjärrvärmeföretag får bedriva fjärrvärmeverksamhet även utanför kommungränsen, dvs. medges undantag från lokaliseringsprincipen. Undantaget gäller dock endast om ett kommunalt fjärrvärmeföretag bedriver verksamhet i geografisk närhet till den egna kommunen.

I samband med arbetet med delbetänkandet diskuterades om inte ett sådant undantag också borde gälla för kommunala naturgasföretag. Utredningen lämnade inte något sådant förslag, men aviserade att denna fråga skulle behandlas i slutbetänkandet. Avsikten var att ett eventuellt undantag från lokaliseringsprincipen skulle analyseras i samband med förslaget till ny naturgaslagstiftning. En sådan analys har genomförts och ett förslag redovisas i kapitel 10.

1.5 Arbetets uppläggning och inriktning

Utredningen har disponerat betänkandet i form av tre huvuddelar, en bakgrundsdel, en del med utgångspunkter och en förslagsdel. Vi har valt att redovisa en relativt fyllig bakgrundsdel som innehåller beskrivningar och analyser av naturgasmarknaden. Motiven till detta är flera. Naturgas är en relativt okänd energikälla i Sverige. Marknaden är av blygsam omfattning och står för mindre än 2 procent av energitillförseln. Den är ganska snävt geografiskt avgränsad och koncentrerad till ett 25-tal kommuner i södra och västra Sverige. Marknaden karakteriseras av ett fåtal aktörer. Naturgasmarknaden avviker vidare från gängse marknader på ett antal områden. Dessa förhållanden gör det befogat att närmare redovisa institutionella och andra förhållanden som präglar naturgasmarknaden. Det har därför känts naturligt att diskutera dessa förhållanden i en relativt omfattande bakgrundsdel.

Utredningen har som underlag för arbetet med utredningen beställt en underlagsrapport, vilken publiceras som bilaga 3 till betänkandet. Rapporten har utarbetats av professor Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm, under medverkan av ek. dr. Bo Anderson, Handelshögskolan i Stockholm och professor Marian Radetzki, Luleå Tekniska Universitet. I rapporten analyseras de samhällsekonomiska aspekterna av flera alternativ för genomförandet av naturgasmarknadsdirektivet. Speciellt uppmärksammas lagstiftningens inverkan på investeringar, konkurrens och prisbildning på den svenska naturgasmarknaden. Författarna ansvarar själva för innehållet i sin rapport.

Utredningen har haft sexton interna sammanträden, varav ett haft karaktären av ett studiebesök för att studera gasmarknaden i Göteborg.

Vid ett flertal tillfällen har utredaren och/eller utredningens sekretariat sammanträffat med experter och olika organisationer/företag inom naturgasområdet. Utredaren och/eller utredningens sekretariat har besökt Berlin, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo för att närmare informera sig om hur genomförandet av naturgasmarknadsdirektivet fortskrider. Det har vidare genomförts ett besök i Malmö för att få information om den svenska gasmarknaden.

1.6 Betänkandets disposition

Betänkandet är som ovan framgått disponerat i form av tre huvuddelar, en bakgrundsdel, en del med utgångspunkter och en förslagsdel.

Bakgrundsdelen inleds med kapitel 2 som innehåller en genomgång av några grundläggande aspekter på naturgasen. Det gäller t.ex. egenskaper samt utbud och efterfrågan på naturgas. Därefter, i kapitel 3, redovisas och diskuteras några utmärkande drag som kännetecknar naturgasmarknaden. I kapitel 4 beskrivs den svenska naturgasmarknaden. Kapitel 5 innehåller en analys av naturgasfrågan i Sverige, närområdet och Europa.

Kapitlen med utgångspunkter inleds med kapitel 6 som behandlar den svenska lagstiftningen på naturgasområdet. I kapitel 7 redovisas EG:s naturgasmarknadsdirektiv. Kapitel 8 innehåller en analys av olika effekter som kan tänkas uppstå till följd av att naturgasmarknadsdirektivet genomförs. Det gäller t.ex. reglerna för tillträde till och öppning av marknaden och olika former av undantag. I kapitel 9 redovisas pågående arbete med att genomföra direktivet i några andra länder.

Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden och förslag i kapitel 10. Kapitel 11 innehåller författningskommentarer.

DEL 1

BAKGRUND

DEL

BAKUNIN

2 Naturgas

I detta inledande kapitel görs en kort genomgång av några grundläggande aspekter på naturgasen. Det gäller t.ex. användningsområden samt utbud och efterfrågan på naturgas. Avsikten är närmast att ge en översiktlig beskrivning av hur naturgasmarknaden har utvecklats.

I avsnitt 2.1 redovisas naturgasens egenskaper och miljöpåverkan. En kortfattad beskrivning av ett gasledningssystem redovisas i avsnitt 2.2. Det gäller bl.a. anläggning av ledning, markpåverkan och risker. Avsnitt 2.3 innehåller en redovisning av utbud och efterfrågan på naturgas. I avsnittet analyseras hur reserver, produktion och konsumtion av naturgas har utvecklats. När det gäller konsumtionen redovisas bl.a. självförsörjningsgrad, energianvändning, användningsområden och prognoser över den framtida utvecklingen. Avsnitt 2.4 innehåller avslutningsvis en kort beskrivning av naturgasnätet i Europa.

2.1 Egenskaper och miljöpåverkan

2.1.1 Egenskaper

Naturgas består av gasformiga kolväten med metan (ca 90 procent) som huvudbeståndsdel. Övriga beståndsdelar är propan, butan och högre kolväten, koldioxid och kvävgas.

Metanmolekylen består av fyra väteatomer och en kolatom. Den höga andelen väte ger vid förbränning mer vatten och mindre koldioxid än tyngre kolväteföreningar som olja och kol. Naturgas bildar inget slagg eller sot vid förbränning. Den kan genom sin gasformighet förbrännas utan att det först åtgår den energi för uppvärmning som krävs för att förgasa flytande och fasta bränslen och göra dem brännbara (Svenska Gasföreningen, 1995).

Naturgas är lukt- och färglös samt lättare än luft. Gasen är inte giftig, och kan bara brinna om den har en inblandning i luft på mellan 5 och 15 procent. Eftersom naturgas är lättare än luft stiger den snabbt uppåt vid ett eventuellt läckage och späds ut till en obrännbar blandning (Svenska Gasföreningen, 1995).

Genom sin gasformighet transporteras naturgas vanligtvis i rörledningssystem, vilket kräver stora investeringar. Stora skalekonomiska fördelar kan erhållas eftersom merkostnaden för en investering i ett rör av en något grövre dimension är marginell i jämförelse med den ökning av volymen gas som därmed kan transporteras (SOU 1995:140). Naturgas kan även kylas ner så mycket att den övergår i flytande form (-161°C) och denna fasomvandling innebär att den får en betydligt mindre volym, s.k. Liquefied Natural Gas (LNG). Transporterna sker då med särskilda fartyg till hamnförlagda terminaler där förgasning sker för vidare transport till markförlagda ledningar.

2.1.2 Miljöpåverkan

Naturgas är ett fossilt bränsle, men innehåller små mängder kväve och mycket små mängder svavel¹. Vid förbränning ger naturgas upphov till lägre utsläpp av skadliga ämnen än vad andra fossila bränslen gör. Utsläppen av kväveoxider, som orsakar försurning, är betydligt lägre jämfört med andra konventionella bränslen (Tabell 2.1). Orsaken är att naturgas innehåller små mängder kväve och att förbränningstemperaturen kan hållas låg.

Tabell 2.1 Utsläpp från olika bränslen baserat på dagens anläggningar

	Naturgas	Kol	Olja	Bio-bränslen
Svavel (mg/MJ)	0 ¹	30–200	30–120	10–20
Kväveoxider (mg NO ₂ /MJ)	30–70	50–100	50–100	50–100
Koldioxid (g/MJ)	56	98	76	≈0 ²
Tungmetaller (µg/MJ)	0 ¹	≈15	≈15	≈60
Kolväten (µg/MJ)	0 ¹	≈1	≈1	≈1–100
Stoft (mg/MJ)	0 ¹	≈10	≈10	≈15–100

Anm.: Utsläppen varierar i vissa fall kraftigt beroende på bränslenas sammansättning, reningsteknik, förbränningsteknik etc.

¹Innehåller så små mängder att de ej är detekterbara.

²Gäller under förutsättning att nyplantering av skog sker i samma omfattning.

Källa: Svenska Gasföreningen (1998).

Förbränning av naturgas ger även lägre utsläpp av koldioxid än olje- och kolförbränning. Metan, som är huvudbeståndsdelen i naturgas, är

¹ För att upptäcka utsläpp eller läckor av naturgas tillsätts ett luktämne som innehåller svavel. Naturgas i sig innehåller mycket små mängder svavel.

dock en starkare växthusgas än koldioxid, vilket gör frågan om läckage vid produktion, distribution och användning viktig. Bedömningar pekar på att utsläpp och läckage i moderna anläggningar understiger 1 procent av produktionen (Svenska Gasföreningen, 1995). De regionala variationerna är dock betydande. Utsläppen från t.ex. den nuvarande gasledningen i Sverige uppgår till ca 0,3 procent. Exkluderas de gamla stadsgasnäten uppgår läckaget till ca 0,05 procent (SOU 1995:140). Brytpunkten, där naturgasen förlorar sin växthusgasfördel jämfört med andra fossila bränslen, ligger på ca 5–15 procent läckage (Svenska Gasföreningen, 1995).

Naturgas behöver vidare inte bearbetas, transporteras med fordon till kunden eller varmhållas.

2.2 Beskrivning av gasledningssystem

2.2.1 Allmänt

Transporter av naturgas sker till övervägande del i markförlagda ledningar (gasen kan även som tidigare framgått transporteras i flytande form via fartyg, s.k. LNG). Ett gasledningssystem består av överföringsledningar (mer än fyra bar) bestående av stam- och grenledningar med tillhörande mät- och reglerstationer samt distributionsledningar (högst fyra bar) bestående av fördelnings- och distributionsledningar med reglerstation och servisledning (högst 100 mbar).

Stam- och grenledningar tillverkas av stål. Godstjockleken varierar beroende på gastryck, rördiameter, materialhållfasthet och säkerhetsfaktorer. Utvändigt är stamledningen försedd med korrosionsskyddsbeläggning och katodiskt skydd genom påtryckt likspänning. Invändigt är stamledningen försedd med epoximålning. Stamledningen har en diameter på minst 500 millimeter (planerade ledningar enligt Nordic Gas Grid-studien är dimensionerade upp till 1,2 meter). Dimensionen på grenledningarna varierar mellan 100 och 400 millimeter. Såväl stam- som grenledningarna är beräknade för 80 bar. Grenledningarna är försedda med avstängningsventiler, s.k. grenventiler, mot stamledningen. Stamledningen och längre grenledningar sektioneras med linjeventilstationer. Vid dessa stationer kan, exempelvis vid reparation eller läckage, hela eller delar av systemet stängas av eller tömmas. Tömningsrören mynnar minst två meter ovan mark. Även manöverdonen är placerade ovan mark. En eventuell byggnad på stationen är cirka fyra kvadratmeter. För att skydda anläggningen mot yttre påverkan är tomten, ca 250 kvadratmeter, inhägnad. Stamledningen och större grenledningar förses med rensdonsstationer. På denna typ av anläggning syns,

som regel, endast rörledningar. Om det finns en byggnad så är den cirka fyra kvadratmeter. Tomten, cirka 300 kvadratmeter, är inhägnad. Stationerna möjliggör förutom inspektion även invändig rensning med särskilda don utan att ledningssystemet behöver tas ur drift. För att kunna öka trycket på gasen och därmed ledningarnas överföringskapacitet behövs kompressorstationer. Sådana byggs efter hand som det uppstår behov av större överföringskapacitet. Stationerna orsakar buller. De tillhörande tomterna brukar ha en storlek på över 2 000 kvadratmeter. Kompressorstationer finns ännu inte i Sverige. Ledningarna i havet byggs utan kompressorstationer.

Gasen bör, för att få optimal transportekonomi, transporteras under högt tryck. Inom tätbebyggda områden måste ledningarna, av säkerhetsskäl, utformas med lägre trycknivåer. I mät- och reglerstationer, så kallade MR-stationer, mäts hur mycket gas som levereras. Där reduceras även gastrycket till önskad nivå. Stationsbyggnadernas storlek varierar mellan 6,6 kvadratmeter och 84 kvadratmeter. Tomternas storlek varierar mellan ca 400 kvadratmeter och 1 200 kvadratmeter. Även dessa tomter är inhägnade. Stationerna orsakar visst buller (40 dB(A) vid tomtgränsen).

Ledningarna efter mät- och reglerstationerna delas in i fördelningsledningar, distributionsledningar och servisledningar. Fördelningsledningarna tillverkas av stål eller polyetenplast och har en diameter på 50–250 millimeter. Denna typ av ledning går antingen direkt till enskilda större förbrukare eller till reglerstationer. I stationerna, vilkas storlekar varierar mellan 2 och 10 kvadratmeter, reduceras gastrycket till 100 mbar. Gasen förs därefter genom distributionsledningar vidare till konsumenten. Sista delen av distributionsledningen kallas servisledning. Denna ledning leder fram till abonnentcentralen hos kunden.

Samtliga ledningar är förlagda under jord och överföringsledningarna som finns utanför tätbebyggt område är tydligt utmärkta med skyltar som anger ledningens sträckning. Överföringsnätet övervakas från en driftledningscentral. Från denna kan, vid ledningsarbeten och olyckor, linjeventiler stängas.

Distributionsledningar nedgrävda i tätort är utmärkta med märkband av plast. Märkbandet är nedgrävt ovan gasledningen.

För att få ta koncessionspliktig ledning i bruk krävs driftstillstånd av Statens energimyndighet (13 § förordningen (1978:164) om vissa rörledningar). Enligt samma förordning skall koncessionshavare utan dröjsmål anmäla olycksfall eller driftsstörningar vid företaget, som kan ha betydelse från säkerhetssynpunkt, till Sprängämnesinspektionen.

Kontroll och tillsyn av överföringsnätet regleras i Sprängämnesinspektionens naturgasföreskrifter (SÄIFS 1996:8), (se avsnitt 6.2). Motvarande regler för distributionsnätet finns i Sprängämnesinspektionens

föreskrifter (SÄIFS 1995:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor (se avsnitt 6.2).

2.2.2 Anläggning av ledning

Det erforderliga markutrymmet för en överföringsledning är störst under anläggningsskedet. Arbetsområdets bredd beror delvis på ledningens diameter och uppgår för en stamledning som är 500–600 millimeter i diameter till 20–30 meter beroende på bl.a. terrängtyp. För grenledningar med mindre dimensioner minskar arbetsområdets bredd något. När arbetsområdet har stakats ut avverkas eventuell skog och området röjs. De transportvägar som behövs fram till arbetsområdet anläggs. Bergschakt och eventuellt sprängningsarbete utförs.

Rören, i längder om 12–15 meter, körs därefter ut längs ledningssträckningen. När rören har lagts på plats och eventuellt böjts påbörjas ihopsvetsningen. Fogarna kontrolleras med röntgen. Dessutom schaktas en rörgrav. På åkermark läggs normalt matjord och övriga schaktmassor upp i skilda strängar längs rörgraven. Vid bergschakt transporteras sprängstenen bort och ersätts eventuellt med andra fyllnadsmassor. Om det behövs jämnas ledningsgravens botten med finkornigt material. Ledningen sänks sedan ned i rörgraven med specialmaskiner. Rörgraven fylls igen med schaktmassorna och eventuellt speciella kringfyllnadsmassor. Därefter sker provtryckning och läckagekontroll av gasledningen med vatten. På åkermark läggs matjorden tillbaka sist. Under arbetet kan t.ex. dräneringsledningar komma att skäras av.

2.2.3 Markpåverkan

När anläggningsarbetet är färdigt kan marken åter användas för jordbruk. Trots vidtagna åtgärder för att återställa åkermarken kan dock skador uppkomma. Exempel på sådana skador är skördebortfall och försvårad brukning under byggnadsåret samt mindre skörd under något eller några år. Även gröda på området närmast arbetsområdet kan skadas bl.a. på grund av att dräneringen tillfälligt skärs av.

I skogsterräng krävs en ledningsgata på sju meter när arbetet är färdigställt. Den bestående inverkan på skogsbruket av en gasledning är främst ett produktionsbortfall i ledningsgatan samt att storm- och torkskador kan uppkomma i ledningsgatans kanter.

För skogsbrukets del kan tillfälliga skador, exempelvis körskador på växande skog samt vägar, uppkomma under byggnadstiden.

I skogsmark behöver normalt framkomligheten över en rörledning nedgrävd i morän och fasta jordarter inte bli begränsad ens för tyngre fordon. Däremot finns det i jordarter med dålig bärighet risk för att t.ex. tunga skogsmaskiner orsakar spårbildning med risk för skador på rörledningen.

Distributionsnät som grävs ned i tätort läggs ned på samma sätt som andra ledningar, exempelvis vatten- och avloppsledningar.

2.2.4 Risker

Olyckor förorsakade av naturgas kan uppstå på grund av felfunktioner i förbrukningsapparater men de kan även inträffa på grund av läckande gas. Det finns tre orsaker till läckage på en gasledning. Dessa är yttre påverkan, korrosion och materialfel. Av dessa är det mest sannolikt att gasledningen skadas på grund av yttre påverkan och då framförallt av grävningsskador (grävmaskin). För att minska risken för grävningsskador är gasledningens sträckning utmärkt i naturen med skyltar på jämna avstånd. Även rörelser i marken kan orsaka skador på en gasledning. Risk kan också finnas för sättningar och vid åsar, wash out. Wash out innebär att regn sätter de omgivande jordmassorna i rörelse varvid sprickor kan uppstå på gasledningen.

Riskerna vid läckage är brand, explosion och kvävning. Strålningsvärmens från brinnande gas är hög och kan orsaka antändning eller skador på omgivande skog, byggnader etc.

Risk för explosion föreligger endast vid läckage i slutet utrymme. MR-stationer etc. är därför ventilerade för att utläckande gas inte skall kunna samlas där (se avsnitt 6.2). Risken vid felfunktion i förbrukningsapparater kan bero på felaktiga val av komponenter eller tekniska lösningar med för låg skyddsnivå. Detta är särskilt allvarligt eftersom de är placerade inomhus och i nära kontakt med människor. För denna typ av apparater finns det därför mycket detaljerade regler med hög skydds- och kontrollnivå.

Generellt sett är risken för olyckor med naturgas ringa. Det har dock utomlands inträffat enstaka större olyckor.

2.3 Utbud och efterfrågan

Naturgasens betydelse som energikälla är av relativt sent datum i Europa. Detta förklaras till stor del av de, i jämförelse med kol och olja, relativt sett höga transportkostnaderna. Naturgas har tidigare inte framstått som ett konkurrenskraftigt alternativ om inte stora marknader har

kunnat etableras nära gasfyndigheterna. Utveckling av t.ex. rörledningsteknik har dock inneburit att marknadens geografiska utsträckning efter hand har vidgats. Till detta bidrog även 1970-talets oljeprishöjningar, som innebar att intresset och betalningsförmågan för alternativ till oljan som energikälla ökade (SOU 1995:140).

2.3.1 Reserver

År 1997 uppgick världens kända naturgasreserver till ca 152 000 miljarder m³, vilket motsvarar 66 gånger nuvarande årsproduktion.² Reserverna har vuxit snabbare än produktionen. Kvoten mellan reserver och utvinning har sedan början av 1970-talet ökat från drygt 40 till 66. Bidragande orsaker har bl.a. varit ny teknik och oljeprishöjningarna under 1970-talet som har gjort tidigare ointressanta gasförekomster till ekonomiskt utvinnbara reserver.

Det finns även uppskattningar av sannolika reserver som pekar på att dessa motsvarar ca 120 års utvinning, dvs. totala reserver för ca 185 års utvinning med nuvarande produktionstakt.

Naturgasreserverna är koncentrerade till det forna Sovjetunionen, dvs. nuvarande Oberoende Staters Samfund (OSS), och Mellanöstern som sammantaget svarar för nästan 70 procent av reserverna (Figur 2.1). Merparten av gasreserverna inom OSS finns på ryskt territorium.

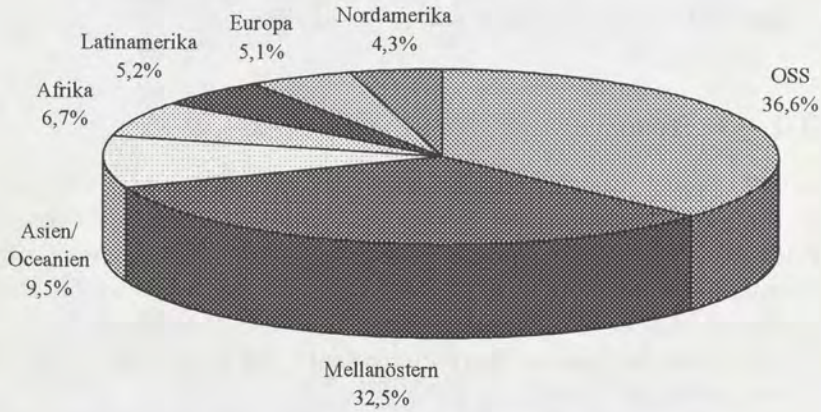
Europas³ gasreserver utgör ca 5 procent av de globala, men förväntas med nuvarande utvinningsnivå räcka i genomsnitt i 26 år. Reservernas livslängd varierar dock relativt kraftigt mellan olika länder. Reserverna är främst koncentrerade till Norge och Nederländerna (Figur 2.2). Även Storbritannien har betydande reserver. En stor del av världens gasreserver ligger emellertid i Europas närhet, t.ex. i OSS, Algeriet och Iran.

I det svenska närområdet finns således betydande gasreserver i Ryssland och i Norge. Dessa reserver är i huvudsak inte kontrakterade, dvs. de har ännu inte sålts.

² Uppskattningarna av naturgasreserverna är osäkrare än motsvarande skattningar för råolja och kol. Energiinnehållet kan vidare variera (SOU (1995:140).

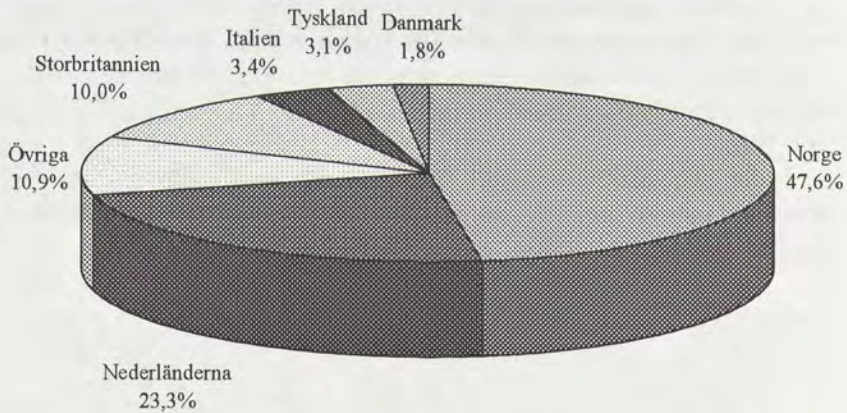
³ Med Europa avses här och fortsättningsvis i kapitlet OECD Europa och Central/Östeuropa.

Figur 2.1 Påvisade naturgasreserver i världen 1997
Procent



Källa: GasMatters (1998).

Figur 2.2 Påvisade naturgasreserver i Europa 1997
Procent



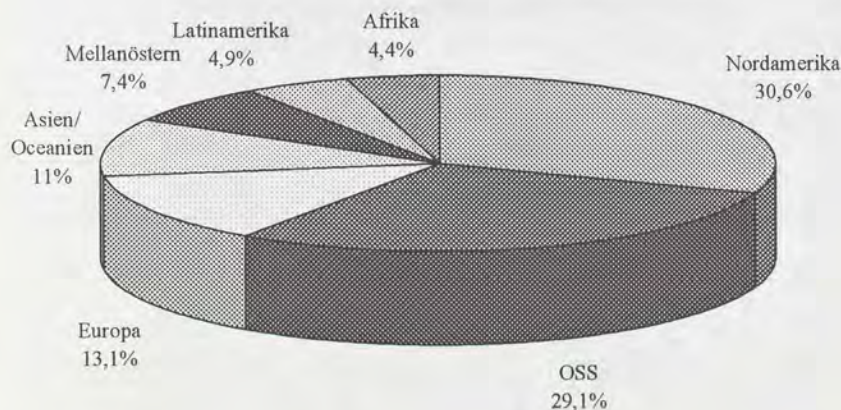
Källa: GasMatters (1998).

2.3.2 Produktion

Världsproduktionen av naturgas har fördubblats sedan början av 1970-talet och uppgick 1997 till 2 300 miljarder m³ (motsvarar ca 25 000 TWh⁴). Produktionen av naturgas var tidigare främst koncentrerad till Nordamerika, men har sedan 1960-talet ökat i först Västeuropa och sedan i OSS. Bakom detta ligger bl.a. upptäckten av nya fyndigheter i Nederländerna, Nordsjön och Sibirien.

Nordamerika och OSS är de dominerande regionerna och svarar varadera för ca 30 procent av världsproduktionen (Figur 2.3).

Figur 2.3 Produktion av naturgas 1997
Procent



Källa: GasMatters (1998).

Under 1990-talet har produktionen minskat inom OSS, vilket framför allt beror på efterfrågebortfall som orsakats av politisk och ekonomisk

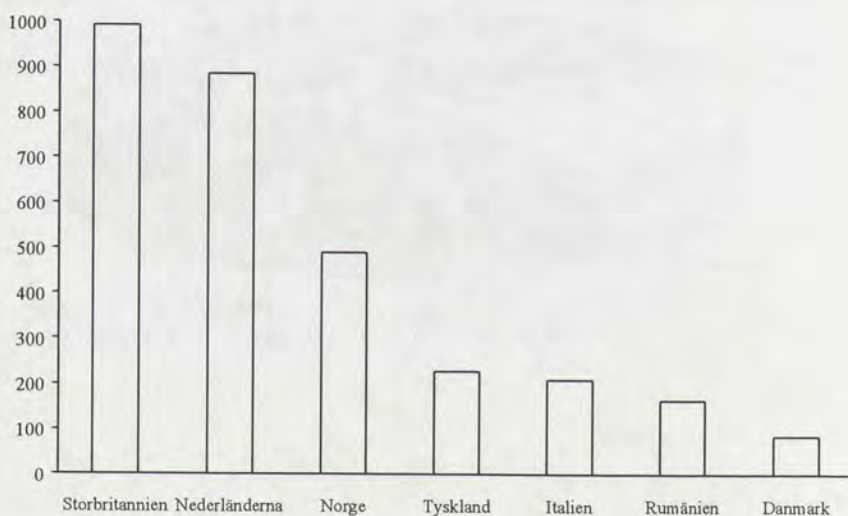
⁴ Naturgasens energiinnehåll anges ovan och fortsättningsvis i TWh, dvs. det är själva bränslets energiinnehåll som anges. När naturgas i sin tur används för att producera el och värme reduceras energivärdet av den elkraft eller värme som anläggningen producerar med anläggningens totalverkningsgrad (dels kan all energi ej nyttiggöras som värme eller el beroende på förbränningsteknik m.m., dvs. produktionsanläggningens verkningsgrad, och dels åtgår en del energi för s.k. egenanvändning). Verkningsgraden är starkt beroende av bränsle, typ av anläggning samt drift och underhåll. Naturgasanläggningar har i allmänhet relativt sett högre verkningsgrader än andra anläggningar (se även avsnitt 8.6).

instabilitet. Andra regioner som t.ex. Mellanöstern, Asien och Oceanien uppvisar däremot relativt kraftiga produktionsökningar (BP, 1999).

Europa svarar för ungefär 13 procent av världsproduktionen av naturgas och är därmed den tredje största producentregionen i världen. År 1997 producerades ca 300 miljarder m³ gas, vilket motsvarar drygt 3 000 TWh. Produktionen utvecklades relativt svagt under 1980-talet och början av 1990-talet. Från och med 1995 har det dock skett en relativt kraftig produktionsökning som i huvudsak Norge och Storbritannien stått för.

De absolut dominerande gasproducenterna i Europa är Storbritannien, Nederländerna och Norge. Produktionen i dessa tre länder uppgick 1997 till ca 220 miljarder m³ naturgas (2 380 TWh), vilket motsvarar närmare 75 procent av Europas totala naturgasproduktion.

Figur 2.4 Produktion av naturgas i Västeuropa 1997
TWh



Källa: GasMatters (1998).

Danmark svarar för drygt 2,5 procent av Europas gasproduktion. Under den senaste tioårsperioden har emellertid Danmarks produktion mer än tredubblats.

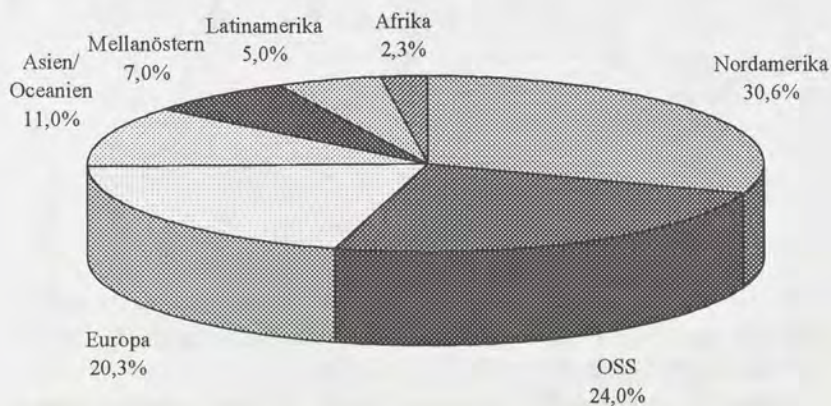
2.3.3 Konsumtion

Geografisk fördelning

Under den senaste tioårsperioden har konsumtionen av naturgas ökat med ca 10 procent i världen. Konsumtionen av naturgas är främst koncentrerad till Nordamerika, OSS och Europa. Dessa tre regioner svarade för ca 75 procent av världskonsumtionen 1997.

Merparten av de regioner som redovisas i Figur 2.5 uppvisar en långsiktig ökningstakt. Inom OSS har dock konsumtionen, i likhet med produktionen, minskat under 1990-talet.

Figur 2.5 Konsumtionen av naturgas i världen 1997
Procent

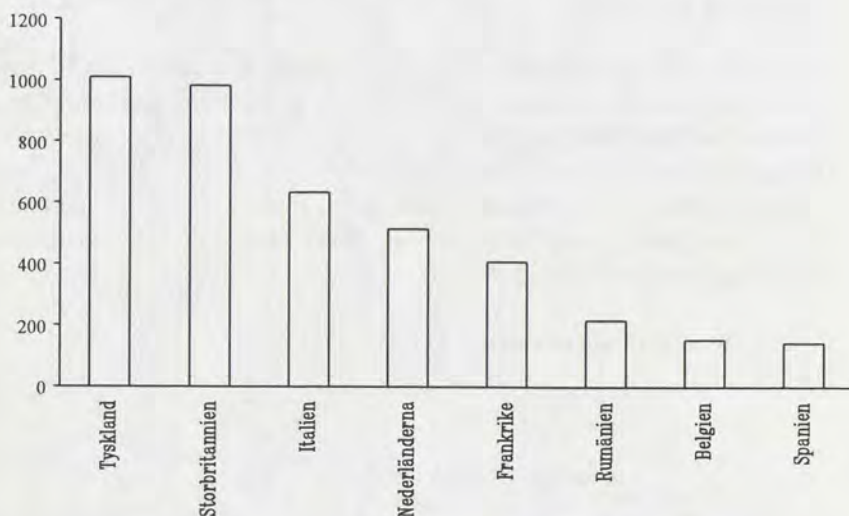


Källa: GasMatters (1998).

Konsumtionen av naturgas i Europa uppgår till ca en femtedel av den globala konsumtionen. År 1997 konsumerades ca 466 miljarder m³ gas, vilket motsvarar drygt 5 000 TWh. I likhet med produktionen utvecklades konsumtionen relativt svagt under 1980-talet och början av 1990-talet. Därefter har det skett en markant ökning.

Konsumtionen av naturgas är framför allt koncentrerad till Tyskland, Storbritannien, Italien, Nederländerna och Frankrike. Dessa länder svarar för ca 70 procent av den europeiska konsumtionen av naturgas.

Figur 2.6 Konsumtionen av naturgas i Europa
TWh



Källa: GasMatters (1998).

Självförsörjningsgrad

Som framgått av tidigare avsnitt har Europa en betydligt större konsumtion än produktion av gas, vilket innebär ett importberoende. Under 1997 uppgick importberoendet till drygt en tredjedel.

Inom EU importerades ca 40 procent av den konsumerade gasen under 1997 från länder utanför EU. Denna import kom i huvudsak från Ryssland, Norge och Algeriet.

Av de gasproducerande länderna inom EU var det framför allt Nederländerna, och i viss utsträckning Danmark och Storbritannien, som exporterade gas till andra EU-länder (Eurogas, 1998a).

Energianvändning

Gasförbrukningen har som tidigare framgått ökat kraftigt under senaste 20–30 åren. I Västeuropa har dess andel av den primära energiförbrukningen stigit från ca 7 procent 1970 till drygt 20 procent 1997. I huvudsak har detta skett på bekostnad av olja och kol.

Inom EU uppgick gasens andel av den primära energiförbrukningen till drygt 22 procent 1997. Som framgår av Tabell 2.2 är naturgas numera den största energikällan näst efter olja.

De stora gasproducenterna Nederländerna och Storbritannien har en högre andel gas i sin energiförsörjning än övriga förbrukarländer. Mer än hälften av länderna uppvisar dock en gasandel på ca 20 procent eller mer. Gasens andel av den svenska energiförbrukningen uppgår endast till 1,7 procent (Sverige redovisas mer i detalj i kapitel 4).

Tabell 2.2 Energikällornas andel av total konsumtion av primär energi
Procent

	Naturgas	Olja	Kol	Kärnkraft	Övrigt ¹
Nederländerna	49,9	33,5	12,3	0,8	3,5
Storbritannien	36,7	33,6	18,1	10,2	1,4
Italien	29,0	57,1	7,8	0,0	6,1
Österrike	23,1	40,2	12,6	0,0	24,1
Tyskland	20,6	39,6	25,1	12,8	1,9
Belgien	20,5	41,8	14,9	21,3	1,5
Irland	20,4	52,8	24,8	0,0	2,0
Danmark	18,6	43,8	31,9	0,0	5,7
Frankrike	13,1	40,5	5,7	43,6	-2,9 ²
Spanien	10,4	53,6	16,4	13,5	6,1
Finland	9,5	27,6	21,0	17,0	24,9
Sverige	1,7	34,3	4,1	33,9	26,0
EU	22,1	42,2	16,0	15,8	3,9

Anm.: Energitillförseln har redovisats enligt FN/ECE:s metod. I denna metod ingår energiomvandlingsförlusterna i kärnkraftverken i den totala energitillförseln, vilket inte är fallet i den metod som tidigare har tillämpats i Sverige.

¹Övrigt består av vattenkraft, förnyelsebara källor och nettoimport av elkraft.

²På grund av nettoexport av elkraft uppstår ett negativt värde.

Källa: Eurogas (1998a).

Totalt finns det drygt 75 miljoner gaskunder inom EU, vilket uppskattningsvis motsvarar ca 200 miljoner individuella konsumenter. Variationerna mellan länderna är dock stora. I t.ex. Nederländerna har över 90 procent av hushållen naturgas, medan andelen i Sverige är närmast försumbar (Barnett, 1995; Eurogas, 1998a).

Användningsområden

Naturgasens egenskaper har gjort att den har ett flertal användningsområden. Den används i varierande omfattning inom sektorer som t.ex. el- och värmeproduktion, industri, småhus och fastigheter, och transporter.

Inom OECD Europa uppgick naturgasens andel av den totala energi-användningen till drygt 20 procent 1995. Naturgasens andel var högst inom bostadssektorn (Tabell 2.3). Inom industri och övriga sektorer

(exklusive transporter) låg andelen på ungefär samma nivå, eller ca 25 procent. Transportsektorn uppvisade en närmast försumbar användning av naturgas. Vid framställning av kraft och värme uppgick andelen naturgas till ca 10 procent.

Tabell 2.3 Naturgasens andel av total energianvändning i OECD Europa 1995 och dess andel vid framställning av kraft och värme
Procent

Sektorer	Andel
Samtliga sektorer	20,1
- Industri	25,8
- Transporter	0,1
- Bostäder	36,8
- Övriga sektorer	25,4
Framställning av kraft och värme	10,4

Källa: OECD (1997).

Inom industrin används naturgas i huvudsak som bränsle till pannor, som råvara och som bränsle för direktanvändning i ugnar och processer. Mer specifikt används naturgasen för att bl.a. rosta, torka, svetsa, värma, koka, indunsta, härda, smälta och bränna. Den används också för att koldioxidgödsla inom växthusnäringen.

I bostadssektorn utnyttjas gasen främst för uppvärmning, men används även för t.ex. spisar, belysning och infravärme.

Den sektor som vuxit starkast under senare år är kraftproduktion. Under perioden 1975–1989 begränsades gasanvändningen i denna sektor av ett EG-direktiv. Gasen ansågs alltför högvärdig för att nyttjas för elproduktion. Efter direktivets upphörande har naturgasanvändningen för elproduktion ökat kraftigt. Detta sammanhänger med den goda lönsamhet som en övergång från kol- till naturgaseldade kraftverk uppvisar. Modern teknik för elgenerering, s.k. kombicykelteknik, med mycket hög verkningsgrad kan komma att ytterligare öka naturgasens användning för elproduktion (SOU 1995:140).

Prognoser

Förbrukningen av naturgas kommer enligt tillgängliga prognoser att öka betydligt i Västeuropa under de närmaste åren.

EU (1998) räknar med att medlemsstaternas konsumtion av naturgas kommer att öka med 45–70 procent fram till 2020. Gasens andel av den primära energiförbrukningen förväntas öka från 22 till 27–31 procent.

Den ökade gasanvändningen väntas framför allt utnyttjas för elproduktion.

Eurogas (1998a) kommer till liknande resultat i sin senaste prognos. Efterfrågan på naturgas beräknas öka med 45 procent fram till 2020. Gasens andel av primärenergiförbrukningen kommer därigenom att öka från 22 till 27 procent. Den största ökningen förväntas ske inom kraftsektorn och fjärrvärmesektorn.

I takt med den ökande förbrukningen kommer EU-ländernas importandel (från länder utanför EU) att öka. Andelen förväntas stiga från 40 procent 1997 till 70 procent 2020.

2.4 Gasnätet i Europa

Naturgasnätet i Europa är väl utbyggt. Lokala naturgasfynd har efter hand lett till att ett omfattande rörledningsnät har byggts för transport och distribution. Större delen av Europa är numera sammanlänkat i ett naturgasnät (Figur 2.7). Stora delar av försörjningen sker från källor i Nordsjön, Nordafrika och Ryssland, som således också är sammanlänkade med systemet i Europa.

År 1997 uppgick längden av det europeiska naturgasnätet till 1,2 miljoner kilometer. Det sker en kontinuerlig utbyggnad av nätet. Under 1997 färdigställdes t.ex. en ledning mellan Algeriet och Spanien. År 1998 sammanknöts Storbritannien och det europeiska fastlandet genom den s.k. Interconnectorledningen.

Som framgår av Figur 2.7 är Sverige sammanlänkat med ledningsnätet i Europa. Finland står däremot utanför detta system.

Figur 2.7 Naturgasnätet i Europa



Källa: Eurogas.

3 Gasmarknadens struktur

Naturgasmarknaden kan sägas avvika från gängse marknader på ett antal områden. Syftet med detta kapitel är främst att redovisa de särdrag som karakteriserar gasmarknaden. Kapitlet behandlar inte specifikt den svenska marknaden, utan har en mer generell ansats. Den svenska marknaden analyseras mer i detalj i kapitel 4. I kapitel 9 redovisas översiktligt utvecklingen i några andra länder.

I avsnitt 3.1 redovisas kort några karakteristika som präglar naturgasmarknaden. Avsnitt 3.2 innehåller en genomgång av begreppen nätverksindustrier och naturliga monopol. I avsnitt 3.3 förs en diskussion om ekonomiska risker. Avsnitt 3.4 innehåller en analys av de speciella kontraktsformer som präglar naturgasmarknaden. I avsnitt 3.5 redovisas översiktligt de prissättningsprinciper som tillämpas på gasmarknaden. I avsnitt 3.6 diskuteras hur marknaden har utvecklats. Det gäller bl.a. konkurrenssituationen och användningen av gas. Avslutningsvis ges i avsnitt 3.7 en kort redovisning av handeln med naturgas.

3.1 Introduktion

Gasmarknaden skiljer sig från andra energimarknader på olika sätt. Det finns t.ex. ingen global handel med naturgas på samma sätt som med olja.

Jämfört med el skiljer sig gasen på flera sätt: gas är en oförädlad energiform som konkurrerar direkt med andra bränslen på alla marknadssegment, medan el är en förädlad energiform som inte på samma sätt konkurrerar med bränslen. El kan produceras med hjälp av naturgas och andra bränslen samt med hjälp av vatten, vind och sol. Gas produceras där gaskällorna finns och därmed i ökad utsträckning utanför Europa. Elproduktionen sker nära användarna. Gasen samproduceras vidare med olja, vilket innebär att produktionen är mindre flexibel än elproduktion. Gasens säsongsvariationer innebär att det finns ett behov av att lagra gas, vilket också görs. El går däremot oftast inte att lagra till rimliga kostnader. Gas köps i huvudsak och i flertalet länder på långa kontrakt medan el köps mera fritt och på korta kontrakt från olika

leverantörer och på elbörser. Under lång tid har naturgasmarknaderna varit monopolmarknader, med i stort sett ett monopol i varje land. På elsidan finns många producenter, distributörer och handlare och dessutom finns det i t.ex. Norden en integrerad marknad.

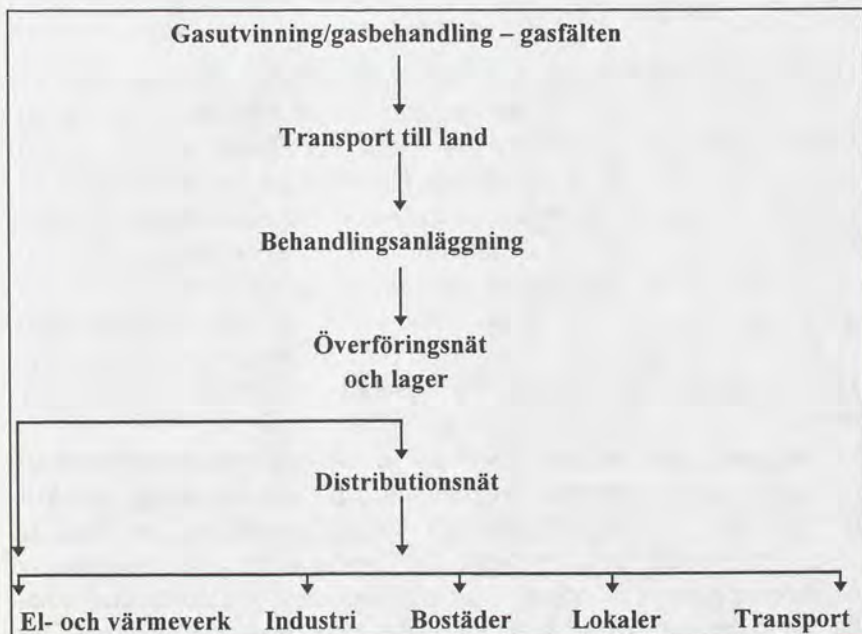
Gasmarknaden skiljer sig också från flertalet andra konkurrensutsatta marknader genom sina tunga investeringar i infrastruktur och genom att aktörerna många gånger är vertikalt integrerade, dvs. ägare till både produktionsanläggningar/utvinningsanläggningar, överförings- och distributionssystem samt även ansvariga för försäljning av naturgas mot kund.

Naturgasmarknaden skiljer sig vidare från andra energimarknader genom att ledningsinvesteringarna förutsätter en stor och stabil marknad. Investeringarna i ny infrastruktur för naturgas kan knappast göras lönsam i ett kortsiktigt perspektiv utan har en mycket lång återbetalningstid. Ledningsinvesteringarna för naturgas kan närmast jämföras med ledningsinvesteringarna för elkraft. En viktig skillnad är dock att så gott som alla har behov av el i dagens samhälle, medan naturgasen är betydligt enklare att ersätta med andra alternativ. Om man beaktar överförd energivolym så har dock gasen ofta ett kostnadsförsprång. Ledningskostnaden för naturgas uppgår till mellan 25 och 100 procent av motsvarande kostnad för ett kraftnät som överför samma mängd energi.

Gasföretagen består av ett antal led som tillsammans bildar försörjningskedjan fram till den slutliga kunden. Figur 3.1 visar en schematisk bild över gaskedjan från utvinning till kund då utvinning sker till havs. Bilden beskriver en teknisk kedja där de olika länkarna kan ägas av ett eller flera företag. De juridiska företagsstrukturerna skiljer sig åt mellan olika länder. I t.ex. Frankrike sköter ett företag allt, medan det i Storbritannien, som redan har en konkurrensutsatt marknad, finns många aktörer.

Gasen utvinns både till lands och till havs. Gasutvinning till havs är betydligt dyrare än utvinning på land. Gasutvinningen är i stor utsträckning, som ovan nämnts, koncentrerad till företag som är vertikalt integrerade, dvs. företag som förfogar över hela kedjan utvinning, transport, distribution och försäljning. Många gånger är företagen även horisontellt integrerade, dvs. att de arbetar med mer än ett energislag. Men det finns många olika varianter. Även där sådana affärsmässiga kopplingar inte finns har dock de stora gasföretagen en stark ställning jämfört med lokala gasproducenter.

Figur 3.1 Gaskedjan från utvinning till kund



Transporten från plattformarna till havs sker via rörledningar. Ofta anpassas gastrycket ute på plattformarna så att trycket inte behöver höjas på vägen fram till kund, vilket är möjligt då transporten sker i pipelines från plattform ända fram till slutanvändaren. Finns behov av tryckhöjning sker det i en kompressorstation. Gastrycket ute på plattformen kan uppgå till 200 bar. Efter att gasen lämnat plattformen och närmar sig marknaden reduceras trycket i reducerstationer.

Eftersom energianvändningen varierar över året så behövs naturgaslager som klarar av att hantera utjämningen över säsonger och veckor. Energianvändningen varierar även över dygnet och i vissa fall klarar själva ledningsnätet att hantera dygnsvariationen genom systemets s.k. pack-line, dvs. fyllnadsgraden. Det innebär att själva naturgasledningen fungerar som lager, kortsiktigt och tillfälligt. Större lagringskapacitet erfordras dock för att undvika brist och för att parera förändringarna i användningen under längre perioder. Här ser vi, som ovan nämnts, en tydlig skillnad mot el som produceras i samma ögonblick den används, dvs. elnäten fungerar inte som lager. Elenergi kan ej heller lagras på ett affärsmässigt sätt. Däremot kan energin lagras i vattenmagasin.

3.2 Nätverksindustrier och naturliga monopol¹

Utvinning/produktion, transport och försäljning av naturgas utgör en s.k. nätverksindustri. Det som kännetecknar en nätverksindustri är ett starkt beroende av en infrastruktur i form av ett nätverk som binder samman produktionen av branschens basprodukter och de slutliga konsumenterna av dessa produkter. Exempel på nätverksindustrier är telekommunikationer, järnväg, vattenförsörjning, elförsörjning och försörjningen med naturgas. Gemensamt för dessa branscher är att det som ger konsumenterna nytta är en kombination av basprodukt och nätverkstjänster; en telefon är av värde för konsumenten endast om det finns ett telenät, ett tåg är av värde endast om det finns järnvägsspår etc.

Det finns två förhållanden som gör att förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad skiljer sig mellan nätverksindustrier och "vanliga" branscher. Det första är att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur ("transportnät"). Skalfördelar innebär att kostnaden för att hålla en viss transportkapacitet är lägre i ett relativt storskaligt transportnät än i två eller flera parallella transportnät som tillsammans har samma kapacitet. Om dessa skalfördelar är betydande är "produktionen" av transporttjänster ett s.k. naturligt monopol.

Betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur betyder emellertid inte att nätverksamhet alltid är ett naturligt monopol. Om nödvändig infrastruktur kan byggas ut och drivas till en relativt låg kostnad finns det förutsättningar för s.k. infrastrukturbaserad konkurrens. Ett aktuellt exempel finns på telekommunikationsområdet där olika operatörer med egna nät för mobil telefoni kan konkurrera med varandra. Ett annat exempel är utbyggnaden av delvis parallella gasledningsnät i Tyskland (se kapitel 8). Om det finns förutsättningar för infrastrukturbaserad konkurrens är det inte självklart att tredjepartsaccess till infrastrukturen är ett samhällsekonomiskt effektivt system.

Skälet till detta är att det ligger i samhällets intresse att effektivitets- och konkurrenshöjande infrastruktur byggs ut. Samtidigt kan ett regelverk som innebär krav på tredjepartsaccess till infrastrukturen försvaga privata aktörers incitament att genomföra sådana investeringar. När det gäller naturgasmarknaden i det glest befolkade Sverige är det en allmän bedömning att skalfördelarna i utbyggnad och drift av överföringsnät är

¹ Avsnittet bygger på Bergman m.fl. (1999).

så betydande att infrastrukturbaserad konkurrens i detta led inte kan vara samhällsekonomiskt effektiv. För att den svenska naturgasmarknaden skall kunna utvecklas krävs en avsevärd utbyggnad av infrastrukturen.

Det andra förhållandet av betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad är att det i nätverksindustrier ofta finns vertikala integrationsvinster, dvs. att kostnaderna för att producera och leverera en viss mängd av basprodukten blir lägre om utnyttjandet av produktionsanläggningar och transportinfrastruktur koordineras inom ramen för en integrerad verksamhet. Ett exempel är produktion och transmission av el: Utnyttjandet av produktionsanläggningarna kan inte bestämmas oberoende av efterfrågans geografiska fördelning samt transmissionsnätets kapacitet och belastning. Om integration av produktion och transmission underlättar, dvs. sänker kostnaderna för, denna koordinering, så föreligger vertikala integrationsvinster.

Kombinationen av skalfördelar i transportnätet och vertikala integrationsvinster mellan produktion och transport är den viktigaste orsaken till att det i de flesta nätverksindustrier i flertalet länder under lång tid har funnits ett dominerande, vertikalt integrerat, ofta statligt, företag. Vanligen har det dominerande företaget också ansvarat för uppbyggnaden av infrastrukturen. Uppenbara exempel i Sverige är elförsörjningen, järnvägen och telekommunikationerna.

Efterfrågetillväxt och teknisk utveckling har emellertid med tiden skapat nya förutsättningar som gör att den traditionella strukturen inte längre är den bästa för att främja effektivitet och låga priser. Speciellt har ny teknik reducerat vinsterna av vertikal integration mellan produktion och transport. Samtidigt har den effektiva skalan för moderna produktionsanläggningar i flertalet branscher blivit så liten i förhållande till efterfrågan att det inte längre finns något naturligt monopol i produktionen. Skalfördelarna i utbyggnad och drift av infrastrukturen synes emellertid bestå.

Sammantaget har denna utveckling skapat förutsättningar för en branschstruktur där infrastrukturen drivs som ett naturligt monopol, medan produktion/import och försäljning till slutanvändare sker i konkurrens och under fri prisbildning. Med andra ord skulle det vara möjligt att även inom nätverksindustrierna få till stånd betydande inslag av konkurrens, dvs. den kraft som visat sig främja hög effektivitet, låga priser och snabb produktutveckling.

Blandningen av monopol och konkurrensutsatta verksamheter ställer emellertid regleringsmyndigheterna inför många svårigheter. Det är t.ex. nödvändigt att avgöra vilka verksamheter som med hänsyn till tekniska och ekonomiska faktorer bör höra till branschens monopolis-

tiska respektive konkurrensutsatta delar. Det är också viktigt att, för att undvika korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsningar, se till att monopolverksamhet hålls åtskild från den konkurrensutsatta verksamheten (se kapitel 8). I frånvaro av disciplinerande konkurrens måste monopolverksamheten regleras för att undvika överpriser och låg statisk och dynamisk effektivitet (regleringar diskuteras vidare i kapitel 8). Till detta kommer att vertikalt integrerade branschdominerande företag sällan har några incitament att ändra på branschstrukturen och öppna för den konkurrens som under de nya betingelserna skulle kunna medföra välfärdsvinster för samhället.

En speciell typ av reglering avser branschens eller företagets prissättning och övriga kommersiella relationer till kunderna. Regleringen i fråga kan vara utformad på olika sätt, vilket närmare diskuteras i kapitel 8. En annan aspekt på regleringen av de priser som sätts av ett företag med naturligt monopol rör tariffernas struktur och relation till underliggande kostnader (se kapitel 8).

3.3 Ekonomiska risker²

De investeringar som krävs för att bygga en från energiförsörjnings-synpunkt betydande infrastruktur för naturgas är inte bara stora utan även i allt väsentligt irreversibla; det aktuella rörledningsnätet har i huvudsak ingen alternativ användning. Dessutom har rörledningar och andra delar av den aktuella infrastrukturen en mycket lång livslängd. Kombinationen av storskalighet, irreversibilitet och långsiktighet gör att denna typ av investeringar i allmänhet är förenade med en betydande ekonomisk risk. Hur stor denna risk är beror på kapacitetsutnyttjandet och nätanvändarnas betalningsförmåga under anläggningens livstid. Dessa förhållanden beror i sin tur på hur mycket naturgas som slutkunderna efterfrågar och vad de är villiga att betala för denna. De priser som nätägarna kan ta ut beror också på importpriserna och beskattningen av naturgas.

Det kan mot denna bakgrund urskiljas två typer av ekonomiska risker i samband med infrastrukturinvesteringar. Den första är en *kvantitetsrisk* eller *volymrisk*, som hänger samman med att efterfrågan på naturgas kan avvika från den förväntade. Detta kan bero på att priset till slutkunderna blir ett annat än det förväntade, att priserna på konkurrerande energislag avviker från de förväntade eller att andra faktorer av betydelse för slutkundernas efterfrågan på naturgas utvecklas på ett annat sätt än det förväntade. Den andra typen av ekonomisk risk är en

² Avsnittet bygger på Bergman m.fl. (1999).

prisrisk, som hänger samman med att importpris och/eller skatter blir andra än de förväntade vid givna naturgaspriser för slutkunderna. I praktiken rör det sig i allmänhet om en blandning av dessa risker, men från analytisk synpunkt är det ändamålsenligt att skilja mellan de två fallen. Speciellt torde den inhemska naturgasmarknadens aktörer uppfatta prisrisker, som de här definierats, som givna och opåverkbara.

Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av överföring och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna³. Genom dessa kontrakt har en del av såväl pris- som kvantitetsriskerna kunnat överföras på, och därmed delas med, kunderna. Det kan visas att kostnaden för att bära risk⁴, totalt och för var och en av parterna, blir lägre om risken i fråga delas upp mellan flera parter. Till detta kommer att kunderna sannolikt bättre än importören/nätägaren kan bedöma kvantitetsriskens storlek, vilket innebär att de långsiktiga kontrakten kan utformas så att den totala kostnaden för att bära risk i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas minimeras. Ny lagstiftning som innebär krav på tredjepartsaccess till överföringsnäten kan ändra på förutsättningarna för denna typ av riskgardering. Speciellt kan nätägarnas möjligheter att överföra en del av kvantitetsrisken på kunderna reduceras.

Denna konsekvens av den nya lagstiftningen måste dock ses mot bakgrund av att en betydande del av det som ovan definierades som prisrisk, i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas, hänger samman med politiska beslut om skatter och miljöavgifter på naturgas. Även en del av kvantitetsrisken hänger samman med politiska beslut om skatter och avgifter på andra energislag, miljökrav på nya kraft- och värmeverk m.m. Det betyder att graden av långsiktighet och stabilitet i energiskatter, miljöavgifter och andra politiskt bestämda förhållanden av betydelse för efterfrågan på naturgas i hög grad påverkar möjligheterna att bedöma den framtida avkastningen på investeringar i infrastruktur för naturgas (ett exempel på den svenska marknaden redovisas i avsnitt 4.4.2). Det är också troligt att de ekonomiska risker för ägare av naturgasnät som beror på inhemska politiska beslut

³ Ett vertikalt integrerat naturgasföretag, med inriktning på import och överföring, ställs vanligen inför två kategorier av ekonomisk risk. Den ena är den risk som hänger samman med de oftast långsiktiga avtal av take or pay-karaktär som företaget har med en producent av naturgas. Den andra är den risk som hänger samman med irreversibla investeringar i överföringsnät. Här behandlas bara den senare kategorin. Take or pay-avtal diskuteras i avsnitten 3.4 och 8.3.3.

⁴ En enskild aktörs kostnad för att bära en viss risk kan definieras som den maximala premie som aktören är villig att betala för en komplett försäkring mot den aktuella risken.

om energiskatter och miljöavgifter är större än de risker som är förenade med tredjepartsaccess till överföringsnäten.

3.4 Kontraktsformer

Traditionellt har all västeuropeisk naturgasförsörjning varit baserad på långsiktiga kontrakt. Anledningen är att både produktion och transport av gas är kapitalintensivt. Omfattande och mycket långa kontrakt har ansetts utgöra en viktig förutsättning för att garantera avkastning på de stora investeringarna i produktionen. Långa kontrakt har också tryggt utnyttjandet av de nationella gasföretagens och de lokala distributörernas transportnät, liksom deras möjligheter att garantera försörjningen. Långa kontrakt har varit ett önskemål från både producenter och grossister. Kontrakten för handel mellan länder löper i allmänhet på 20 år, men det är inte ovanligt med kontrakt som sträcker sig både 25 och 30 år fram i tiden.

Långsiktiga importkontrakt kommer alltid att vara nödvändiga för att garantera stora och kapitalintensiva investeringar. Trots att den västeuropeiska kontinentens gasmarknad måste betraktas som väletablerad, hade utvecklingen av vissa gasfält i Nordsjön, t.ex. Trollfältet, med tillhörande infrastruktur inte kommit till stånd utan de avsättningsgarantier som kontrakten med de ledande nationella gasföretagen på kontinenten utgör.

De långsiktiga avtalen är i allmänhet uppbyggda som s.k. take or pay-avtal (benämningen är en sammandragning av "take and pay or pay"). Vid take or pay-avtal förbinder sig kunden att betala för en minsta volym och säljaren att leverera en maximal volym. Kunden får betala för denna minimivolym oavsett om kunden förbrukat volymen eller ej. Köparen förbinder sig således att ta emot en minsta års- samt dygnsvolym medan säljaren förbinder sig att leverera en maximal års- samt dygnsvolym. Avtalen tillämpas ofta med viss flexibilitet så att ej utnyttjade volymer kan sparas för senare bruk. Villkoren i de avtal som tecknas mellan producent och överföringsföretag speglas sedan i de avtal som tecknas mellan överföringsföretag och distributör eller andra mycket stora kunder.

De långsiktiga inköpsavtalen innebär i allmänhet leverans av en jämn volym över hela året. Marknadens säsongsvariation hanteras genom naturgaslager. De långsiktiga inköpsavtalen kan kompletteras med kortsiktiga inköpsavtal där gas köps på dygnsbasis varvid man enbart betalar för erhållen volym.

I de fleråriga inköpsavtalen regleras följande:

- Volymvillkor.
- Pris, index.
- Kvalitet.
- Betalning.
- Mätning.
- Omförhandling.
- Force Majeure.
- Skiljedomsförfarande.

De långsiktiga kontrakten kan som tidigare framgått sägas reglera riskfördelningen mellan köpare och säljare på gasmarknaden. I dessa kontrakt tar vanligen köparen volymrisken genom den ovan nämnda take or pay-klausulen. Säljaren står oftast för de risker som ändrade prisrelationer kan ge upphov till, eftersom priserna knyts till alternativen snarare än till säljarens kostnader.

Det bör betonas att avtalens utformning och längd kan variera för olika typer av slutanvändare. Avtalen är fleråriga och i allmänhet femåriga. Det kan dock förekomma både längre och kortare avtal. För industrin ned till ettåriga avtal och för kraftvärmekunder upp till 20 år.

Exempelvis kan ett svenskt slutkundsavtal bestå av följande delar:

- Avtalstid.
- Fast avgift.
- Rörligt pris med koppling till, i allmänhet, oljeprodukter.
- Alternativkostnad.
- Ingen take or pay.
- Betalning månadsvis i efterskott.

Att avtalet inte är av take or pay-typ innebär att kunden betalar på vanligt sätt för förbrukad mängd gas. Det finns således inga klausuler om minimi- eller maxvolym, vilket innebär att säljaren tar hela volymrisken.

3.5 Prissättning

Naturgaspriset på den traditionella naturgasmarknaden baseras i allmänhet på kundens alternativkostnad. Priserna indexeras efter alternativkostnaden, vilket i dag så gott som alltid innebär olja (även kol och el kan förekomma). Detta är en form av prisdiskriminering i och med att olika kunder betalar utifrån sin alternativkostnad.

Principen med alternativkostnadsprissättning gäller också för mindre kunder. Även om prissättning mot mindre kunder sker via fastställda tariffer, så utgår dessa från kundens alternativkostnad.

I och med att avtalen baserar sig på kundens alternativkostnad så tillämpas s.k. net-back-prissättning. Denna s.k. net-back-princip tillämpas för prissättningen mellan alla de olika aktörerna i hela kedjan från kund till gasplattform. Net-back-principen innebär att när en lokal gasleverantör förhandlar med den regionala gasleverantören så utgår båda parter ifrån den lokala leverantörens kunds alternativkostnad, dvs. det kunden betalar eller är villig att betala för sin energiförsörjning. Därefter dras leverantörens egna kostnader bort varvid ett pris fås. Denna prissättningsprincip gäller sedan i alla led fram till gasutvinningen, dvs. till plattformen. När slutleverantören har en icke homogen kundstruktur tar man hänsyn till detta i prisförhandlingen genom viktning av olika kunders alternativkostnader och gasvolymer.

Ovanstående prissättningsprincip gäller för den kontinentala delen av Europa (inklusive Sverige). I Storbritannien fungerar det annorlunda. På öppna gasmarknader sker prissättningen ej mot alternativkostnaden utan i stället mot andra leverantörers gaspris. Således sker i Storbritannien en prissättning gas mot gas. I Storbritannien har detta nu även slagit igenom på marknaden för privatkunder.

3.6 Marknadsutveckling/marknadsöppning⁵

Det har tidigare konstaterats att det inte finns någon global naturgasmarknad. Ser vi gasmarknaden ur ett globalt perspektiv kan vi mycket grovt dela in den i huvudsakligen tre regioner, Nordamerika, Asien/Pacific samt Europa. Situationen för länderna i de olika marknaderna är olika.

3.6.1 Nordamerika

I USA uppgår självförsörjningsgraden till ca 75 procent. Resterande behov importeras, till stor del (10 procent) från Kanada. Naturgas har varit en del av den amerikanska energiförsörjningen sedan början av 1900-talet. Hela gassektorn är i stort sett privatägd och antalet aktörer överstiger flerfaldigt antalet aktörer på den europeiska kontinenten. Den amerikanska marknaden karaktäriseras som en mogen marknad och har sedan 1985 gradvis avreglerats. I grossistledet råder i dag kon-

⁵ Avsnittet baseras i huvudsak på CEPS (1998).

kurrens, dvs. att återförsäljarna kan välja leverantör. Den största utmaningen kvarstår dock, nämligen att ge slutkunderna fritt tillträde.

3.6.2 Asien/Pacific

I Asien råder olika förhållanden. Japan importerar all gas i form av LNG, dvs. flytande naturgas. Australien är helt självförsörjande och exporterar gas. I Australien finns regionala monopol, slutanvändare kan ej välja leverantör. Där pågår avregleringsprocessen av naturgasmaknaden och förhandlat tillträde diskuteras.

3.6.3 Europa

Historik

Framväxten av naturgas i Europa baserades i början på lokal produktion för lokal användning, såsom t.ex. Po-dalen i norra Italien, vid Lacq-fynden i södra Frankrike och vid mindre fält i norra Tyskland. Gasmaknaden runt dessa lokala produktionskällor förblev dock liten på grund av den naturliga begränsningen i gasutvinningen.

I ett slag ändrades förutsättningar för den västeuropeiska gasmaknadens utveckling genom upptäckten av det stora Groningen-fältet i Nederländerna år 1959. Produktionen i Groningen kom igång 1965. Åren därefter blev det ett starkt uppsving i kontinentens gaskonsumtion. Den största delen av produktionen har gått till inhemsk försörjning, men en stor del har även exporterats till främst Belgien, Frankrike och Tyskland.

Den brittiska produktionen i södra Nordsjön startade i slutet av 1960-talet och har hittills i princip enbart gått till att försörja Storbritannien. Den norska gasutvinningen startade först i slutet av 1970-talet och i stort sett all produktion exporteras. Exporten till Västeuropa från Algeriet och Ryssland fick först under senare hälften av 1970-talet någon väsentlig betydelse.

Inom EU är man i dag beroende av import från Norge, Ryssland och Algeriet. Detta beroende kommer att öka i takt med den ökade efterfrågan och i takt med att EU-ländernas gasutvinning minskar.

Användning

Andelen naturgas av den totala primära energianvändningen uppgår inom EU i dag till i genomsnitt 22 procent. Eurogas gör, som tidigare

framgått, bedömningen att andelen kommer att öka kraftigt framöver, eller till mellan 27 och 31 procent år 2020. Detta motsvarar en ökning av naturgasanvändningen i Europa på minst 45 procent i förhållande till dagens användning.

En ökad användning av naturgas är betingad av flera faktorer, men tre väsentliga faktorer är följande.

- Miljöfördelarna framför andra fossila bränslen.
- Teknikutvecklingen för effektivare produktionsanläggningar, både storskaliga och småskaliga, avseende energiproduktion med naturgas som energikälla. Processverkningsgraderna blir ständigt bättre och överstiger verkningsgraderna för andra typer av bränslen.
- Ökad elgenerering med naturgas som energikälla både från nya gas-kombikraftverk och kraftvärmeanläggningar.

De sektorer där naturgasanvändningen i Europa beräknas expandera kraftigast är, enligt Eurogas, inom hushållsmarknaden och på elproduktionsområdet. Användningen inom den senare sektorn beräknas öka flerfaldigt i absoluta mått.

Marknadsförutsättningar

I Europa skiljer sig situationen från land till land, både avseende egen naturgasproduktion och naturgassystemens och nätens utbyggnad. I Europa finns ett flertal gasproducenter, enbart i Storbritannien finns ett tiotal.

I de flesta europeiska länder svarar ett nationellt gasföretag för merparten av gasinköpen och för de längre transporterna inom landet, t.ex. franska GdF, tyska Ruhrgas, nederländska Gasunie, danska DONG, svenska Vattenfall Naturgas AB och finska Gasum.

Sex av EU:s länder har egen produktion av naturgas: Danmark, Storbritannien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland. Det finns europeiska exportländer, t.ex. Norge, Storbritannien och Nederländerna, samtidigt som det finns länder som till hundra procent är beroende av gasimport, såsom Belgien, Finland och Sverige. Andra länder, t.ex. Frankrike och Tyskland, importerar den största delen av sitt naturgasbehov. Länder med stora importbehov importerar gasen, någorlunda jämnt fördelat, från flera länder. Spanien har i sin lagstiftning (1998) fastslagit att gasimporten från ett enskilt land inte får överskrida 60 procent av den totalt importerade naturgasvolymen. De nationella gasföretagens förhandlingsposition gentemot utländska gasleverantörer är givetvis mindre stark om en leverantör är mycket dominerande. I

samtliga exportländer är regeringarna starkt engagerade i utrikeshandeln med gas. Det starka statliga engagemanget får ses mot bakgrund av att det ofta är frågan om omfattande, långsiktiga bilaterala åtaganden av stor försörjningspolitisk och ekonomisk betydelse.

I de flesta europeiska länder svarar, som ovan nämnts, ett nationellt gasföretag för merparten av gasinköpen och för de längre transporterna inom landet. De nationella gasföretagens marknadsställning är ett resultat av lagstiftning och statliga förordningar och/eller tekniska och ekonomiska förutsättningar. Under senare år har betydande förändringar skett, delvis som ett resultat av politiska strävanden med syfte att förbättra konkurrensen på marknaderna (se även kapitel 8). I många fall finns det ägarsamband mellan de nationella överföringsföretagen och gasproducenterna. Producenterna har i praktiken sällan haft alternativa kunder. De stora oljebolagen är representerade på både köpar- och säljarsidorna.

I Storbritannien, som har en fullständigt avreglerad naturgasmarknad, där till och med hushåll fritt kan välja leverantör, ägs alla landbaserade naturgasnät av ett och samma bolag, BG Transco. Storbritannien har ett reglerat tillträde till näten. I andra länder finns flera överföringsföretag, i t.ex. Tyskland finns över 20 stycken, av vilka Ruhrgas är den största. De har dock var och en monopol på gasförsäljningen från sina olika nät.

Storbritannien är i dag det enda landet i Europa som har en fullt konkurrensutsatt naturgasmarknad. Andra länder som t.ex. Nederländerna och Spanien har påbörjat en öppning av naturgasmarknaden.

Marknadsöppning

Förändringar i regelverken mot en ökad konkurrens pågår inom många länder både inom och utom EU. Graden av marknadsmognad och importberoende är härvid av stor betydelse.

I Storbritannien, som startade privatiseringen av naturgasmarknaden redan 1986, råder i dag, som ovan nämnts, konkurrens på hela marknaden. Här var producenterna de första aktörerna på den fria marknaden, vilket var naturligt eftersom producenterna redan var vana vid en konkurrensutsatt oljemarknad.

När Storbritannien gick från monopol till konkurrens hade man ett fullt utbyggt gasnät och en naturgasmarknad motsvarande ca 30 procent av den inhemska energianvändningen. Konkurrensutsättning i Storbritannien har lett till att nya aktörer uppstått.

Genom drifttagandet av "Interconnector", naturgasledningen mellan Bacton i England och Zeebrugge i Belgien, hösten 1998, har markna-

den öppnats för brittiska säljare och kontinentala köpare och vice versa. Till hösten 1998, hade minst elva kontrakt tecknats. Norska gasbolag är intresserade av att använda "Interconnector" även om de har andra naturgasledningar till den europeiska kontinenten.

De flesta länder i Europa arbetar, som ovan nämnts, med regelverket för en öppen inre gasmarknad. Spanien har i och med den lagstiftning om kolväten "the Spanish hydrocarbon law", som trädde i kraft den 17 september 1998, fastställt ramverket för en liberalisering av den spanska gasmarknaden. Dock kvarstår att utforma själva lagstiftningen. I Tyskland råder i princip konkurrens mellan gasföretag i grossistledet, slutkunden kan dock ej välja leverantör i dag.

Det pågår även strukturella förändringar av gasindustrin. Integration framåt, t.ex. när gasproducenter köper delar av överföringsföretag har blivit allt vanligare under senare år. Integration bakåt är inte lika vanligt, dvs. att distributionsföretag eller överföringsföretag köper in sig i produktionsbolag.

3.7 Handel med naturgas

Det har tidigare nämnts att någon global marknad för naturgas, motsvarande den för olja, inte existerar i dag. Handeln sker i stället via bilaterala och ofta mycket långa kontrakt.

I Storbritannien, sedan 1994, och i USA finns dock inhemska spotprismarknader. På en spotprismarknad köper och säljer man en vara för omgående leverans. På mer konkurrensutsatta och samtidigt mogna marknader minskar andelen långa kontrakt. Mellan 15 och 30 procent av den brittiska handeln med naturgas sker på spotmarknaden. Denna andel ökar stadigt och spotpriserna får allt större genomslag på slutkundspriserna. I USA sker handeln med naturgas på ett 50-tal olika marknadsplatser och marknadsnav (s.k. hub) där så gott som alla större marknader har utvecklats till spotprismarknader. På marknadsplatserna i USA, som numera ofta är elektroniska, kan naturgas köpas från flertalet oberoende källor för leverans till olika marknader. Detta innebär att man inte längre behöver köpa naturgasen vid produktionsplatsen (inklusive transport till specifikt geografiskt område). Särskilda aktörer, s.k. shippers, svarar för att gasen kommer till rätt ställe, köper in sig på olika transportsystem och optimerar transportvägen med tanke på säkerhet och kostnad.

4 Naturgasen i Sverige

Sverige är, som framgått av kapitel 2, en liten aktör på naturgasmarknaden. Vi har varken reserver eller produktion av naturgas, men däremot en begränsad import av naturgas från Danmark. Avsikten med detta kapitel är att beskriva den svenska naturgasmarknaden i några avseenden. Det gäller t.ex. utbredning, volymer, användning och beskattning.

I avsnitt 4.1 redovisas kortfattat några steg i den svenska utbyggnaden av naturgas samt sträckningen av nätet. Avsnitt 4.2 innehåller en genomgång av aktörerna på den svenska marknaden, dvs. importörer och distributörer, samt hur avtalen är utformade. I avsnitt 4.3 analyseras marknaden med avseende på volymer, kundkategorier, energianvändning etc. Avsnitt 4.4 innehåller avslutningsvis en analys av beskattningen av naturgas.

4.1 Det svenska naturgasnätet

4.1.1 Bakgrund¹

Sedan 1960-talet har intresset för naturgas i Sverige varierat högst väsentligt. År 1979 tog dock intresset en högst konkret form. Bakgrunden var bl.a. reaktorhaveriet i Harrisburg och en strävan att minska oljeberoendet. I samband med behandlingen av regeringens energipolitiska proposition avslog riksdagen visserligen ett par förberedda importaffärer (Tyskland och Algeriet), men uttalade sig positivt om nödvändigheten att följa naturgasutvecklingen i Norden och därvid bevaka möjligheterna till framtida naturgasimport.

Regeringen tog därefter upp förhandlingar med Danmark. Förhandlingarna resulterade 1980 i ett avtal mellan Sveriges och Danmarks re-

¹ Delavsnittet bygger, där ej annat anges, på Moberg (1990).

geringar samt ett avtal mellan importören Swedegas AB² och leverantören DONG (Dansk Olje og Naturgas A/S). Riksdagen godkände affären i juni 1980. Av regeringens proposition framgår bl.a. att avtalen var av betydande värde för svensk energiförsörjning (prop. 1979/80:170). Detta gällde i synnerhet om hänsyn togs till de utvecklingsmöjligheter som låg i avtalen.

Avtalet mellan regeringarna bestod av två delavtal, dels ett leveransavtal för gasen, dels ett transportavtal som reglerade det erforderliga rörsystemets utformning och finansiering.

Enligt leveransavtalet skulle DONG leverera 3 105 miljoner m³ gas under 18 år med början 1985. Leveranserna skulle i huvudsak avse västra Skåne (Sydgas 1). Under de första fem åren skulle leveranserna bli mycket ojämna, medan de under de därpå följande tretton åren skulle uppgå till 200 miljoner m³ per år. Denna leveransprofil lyckades Sverige sedan omförhandla till en jämn profil. Kontraktet innehöll vidare en möjlighet att på begäran få köpa ytterligare 240 miljoner m³ gas per år, dvs. totalt 440 miljoner m³ gas per år. Den senare möjligheten förutsatte dock att Danmark tillgodosett sitt eget behov.

Transportavtalet gällde dels rättigheterna att transitera gas genom Danmark, dels att utöka kapaciteten i det danska systemet till 2 miljarder m³ gas per år. Den sistnämnda delen av avtalet var ett svenskt initiativ. Sverige (Swedegas AB) åtog sig att betala 220 miljoner danska kronor i förskott för denna utökade kapacitet (vilket i viss utsträckning fick avräknas mot senare transportavgifter). Det danska systemet var tillräckligt för transport av nämnda 440 miljoner m³ gas per år. Från svensk sida sågs avtalet således som inledningen till en avsevärt större naturgasanvändning.

I december 1986 tecknades ett nytt importavtal mellan Swedegas AB och dåvarande Dangas³ (Dansk Naturgas A/S, ett dotterbolag till DONG). Avtalet avsåg leveranser på 200 miljoner m³ gas per år. Gasen skulle levereras till södra Halland (Sydgas 2) och norra Halland och Göteborg (Västgas 1).

År 1989 tecknades ännu ett importavtal mellan Swedegas AB och dåvarande Dangas. Denna gång uppgick leveranserna till 500 miljoner m³ per år, dvs. nästan en fördubbling av den tidigare användningen. Gasen skulle utnyttjas inom de befintliga naturgasområdena samt för en planerad utbyggnad norr om Göteborg.

² Swedegas AB blev under 1980 ett helägt statligt bolag. Ägarbilderna har därefter förändrats ett antal gånger. Numera ingår företaget i Vattenfallkoncernen under namnet Vattenfall Naturgas AB (se avsnitt 4.2).

³ Avtalen överfördes till Dangas från DONG. Dangas bytte den 1 juli 1999 namn till DONG Naturgas A/S.

4.1.2 Naturgasnätet

År 1985 började naturgas att användas i Sverige. Uppbyggnaden av naturgasnätet i Sverige har i grova drag skett i samband de två första avtal som redovisats ovan. Sydgas 1 byggdes upp kring en överföringsledning (transmissionsledning) från Dragör till Ingelstorp vid Helsingborg. I samband med Sydgas 2 byggdes ledningen ut till Halmstad/Falkenberg. Västgas 1 innebar att överföringsledningen byggdes ut till Göteborg (SOU 1995:140). Nätets sträckning framgår av Figur 4.1.

Den svenska naturgasen kommer från de danska naturgasfälten i Nordsjön. Den transporteras till den danska gasplattformen vid Tyrafältet. Där passerar gasen en behandlingsanläggning som avskiljer svavel, vatten, koldioxid och tyngre kolväten. Från Tyra-plattformen går gasen, via transportledning, vidare till Nybro på Jyllandskusten. Vid Nybro finns ytterligare en behandlingsanläggning, som fungerar som back-up till den på Tyra-plattformen. I Nybro fortsätter gasen in i det danska transportledningssystemet. Den svenska gasleveransen går vidare till Dragör (utanför Köpenhamn) varifrån det svenska överföringsnätet för naturgas utgår. Från Dragör går gasen vidare till Klagshamn utanför Malmö. I Klagshamn finns i dag Sveriges enda mottagningsstation. Gasen distribueras sedan vidare i Sverige.

Överföringsledningen i Sverige är av stål och dimensionerad för 80 bars tryck och är mellan 600 och 500 mm i diameter. Till överföringsledningen är kopplat grenledningar som för gasen till mät- och reglerstationer, där gasleveransen mäts och trycket reduceras. Normalt sänks trycket till 4 bar innan den går vidare i distributionsledningar av plast. I småhusområdenas servisledningar sänks trycket ända ner till 0,1 bar.

Totalt uppgår det svenska naturgasnätet till 539 km överföringsledning (varav ca 20 km är sjöledning), 3 000 km distributionsnät samt 780 km stadsgasnät.

Den befintliga naturgasledningen mellan Malmö och Göteborg har en kapacitet på 2 miljarder m³ gas per år, vilket motsvarar ca 22 TWh.⁴ Med kompressorer kan kapaciteten öka till ca 30 TWh.

I Sverige saknas säsongslager för naturgas. Danmark har däremot två lager. Det danska systemet täcker säsongsvariationerna i Sverige. Det svenska ledningsnätet kan fungera som korttidslager. Den gasvolym som finns i det svenska nätet klarar leveranser något dygn, beroende på efterfrågan. En ny typ av korttidslager är under utveckling i södra

⁴ Kapaciteten är 6 miljarder m³ gas per dygn. På grund av säsongvariationer etc. är det dock inte realistiskt att räkna med ett fullt kapacitetsutnyttjande året runt, varför den reella kapaciteten är lägre än 2 miljarder m³ per år.

Sverige i ett samarbete mellan Sydkraft och Gas De France, s.k. lined rock cavern. Anläggningen planeras kunna tas i drift år 2001–2002. Lagrets volym motsvarar 10 miljoner Nm³, dvs. drygt 0,1 TWh.

Figur 4.1 Det svenska naturgasnätet 1998 (möjliga expansionsvägar är markerade med streckad linje).

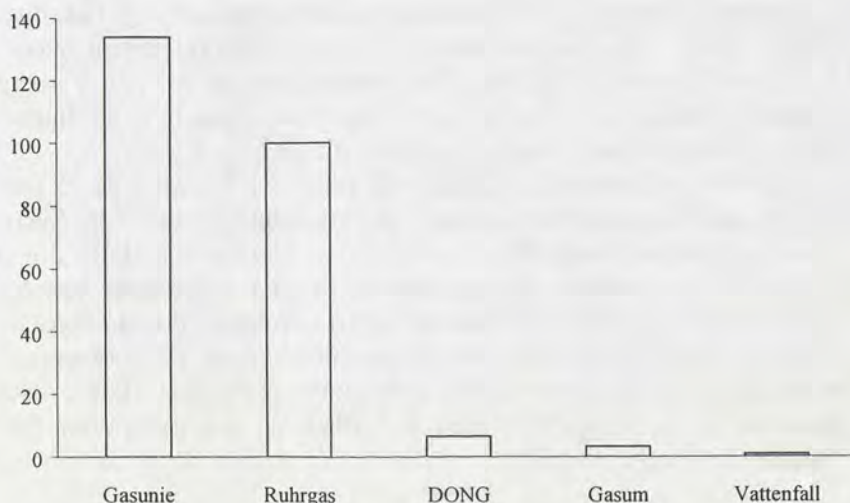


4.2 Aktörer och avtal

4.2.1 Aktörer

Som framgått av kapitel 2 är den svenska marknaden av blygsam omfattning. Det gäller av naturliga skäl även aktörerna på den svenska marknaden. Företag som Gasunie (Nederländerna) och Ruhrgas (Tyskland) har mer än 100 gånger så stor försäljning som Vattenfall Naturgas AB. Även i ett nordiskt perspektiv är de svenska aktörerna små. Som framgår av Figur 4.2 är framför allt danska DONG, men även finska Gasum, betydligt större än Vattenfall Naturgas AB.

Figur 4.2 Några företags försäljning av naturgas
Miljoner m³



Källor: Se kapitel 9.

Den nationella marknaden i Sverige karakteriseras av ett fåtal aktörer, med en särställning för Vattenfall Naturgas AB som ensam importör. Innebörden är att enskilda distributörer inte har några valmöjligheter vad avser leverantör (det bör dock påpekas att det finns ett EG-direktiv som reglerar transitering av naturgas genom andra länders överföringsnät, se avsnitt 8.3).

På de lokala marknaderna är enskilda företag i princip monopolister. Den slutlige konsumenten kan inte välja leverantör (enbart välja att köpa eller inte köpa naturgas). Naturgasen är emellertid konkurrensutsatt i relation till alternativa bränslen, vilket begränsar monopolställningen. Av kapitel 3 har framgått att prissättningen av naturgas baseras på kundens alternativkostnad. Priset kan därmed inte varaktigt sättas högre än

de alternativ som står till förfogande (det kan dock vara kostsamt för kunder att byta till annat bränsle eller uppvärmningssystem, vilket också påverkar alternativkostnaden).

I Sverige sker all import av naturgas således av Vattenfall Naturgas AB⁵. Bolaget äger och driver även den svenska överföringsledningen som sträcker sig från Dragör till Göteborg. Vattenfall Naturgas AB har inte något inköpsmonopol. Bolaget har emellertid transporträtt för 6 miljoner m³ gas per dygn i det danska systemet, vilket i praktiken utgör ett monopol. Denna rätt upphör enligt avtalet 2005.

Vattenfall Naturgas AB var tidigare (sedan 1992) ett helägt dotterbolag till Vattenfall AB. Vid årsskiftet 1996/97 sålde Vattenfall AB sammanlagt 49 procent av aktierna. Köpare var tyska Ruhrgas AG (14,5 procent), norska Statoil (14,5 procent), danska DONG (10 procent) och finska Neste OY (10 procent).

Vattenfall Naturgas AB säljer naturgas till lokala och regionala distributionsbolag, till kraft- och värmeproducenter samt till slutanvändare. De största kunderna är Sydgas AB, Göteborg Energi AB och Varberg Energimarknad AB. Dessa tre kunder köper 97,5 procent av gasimporten, medan återstående andel går till 8 slutkunder.

Bland distributörerna är Sydgas AB störst och levererar ca 75 procent av gasen i Sverige. Sydgas AB äger grenledningarna i södra Sverige och svarar för distributionen av naturgas i Skåne och Halland upp till och med Falkenberg. I vissa områden säljer emellertid Sydgas AB gas till lokala underdistributörer som byggt upp lokala distributionsnät. Det gäller Lund, Helsingborg och Ängelholm. Sydgas AB har även viss transporträtt i den svenska överföringsledningen. Företaget köper vissa mängder gas av Vattenfall Naturgas AB och handhar transporten från Dragör.

4.2.2 Kontrakt

Utformning

Det är inte möjligt att närmare redogöra för utformningen av kontrakten på den svenska marknaden. Kontrakt är privata affärshandlingar, och innehållet är normalt inte offentligt. Informationen om kontraktsvillkoren på den svenska naturgasmarknaden är därför ofullständig.

Importavtal på naturgasområdet är som framgått av kapitel 3 mycket långsiktiga. De importavtal mellan Vattenfall Naturgas AB och DONG

⁵ Tidigare Swedegas AB (jmf. avsnitt 4.1).

Naturgas A/S som redovisats i avsnitt 4.1 har en längd på ungefär 20 år och löper ut 2003, 2006 och 2010.

Importavtalens baspris och indexering är relaterade till priset på olja. Även i övrigt innehåller avtalen de traditionella komponenter som redovisats i kapitel 3. Det gäller klausuler som reglerar take or pay-åtaganden, kvalitet, betalning, mätning, force majeure, skiljedomsförfarande och omförhandling.

Distributionsavtalen med Sydgas AB och andra distributörer är av tidsmässigt liknande karaktär som importavtalen. Övriga komponenter är av ungefär samma struktur som i importavtalen.

Avtalen för industrier kan vid första avtalstillfället uppgå till 5 år och förlängs sedan normalt med ett år i taget. Prisdelen består vanligtvis av en fast avgift och ett rörligt pris med koppling till oljeprodukter. Priset är baserat på kundens kostnad för alternativ energiförsörjning. Kontrakten innehåller inte take or pay-åtaganden.

Kontrakt för leverans till kraftvärmeverk kan ha betydligt längre avtalstider än för industrier och kan även innehålla take or pay-åtaganden.

För mindre kunder sker prissättningen via fastställda tariffer. Dessa utgår också från kundens alternativkostnad, normalt olja.

Konkurrensverket har i ett tiotal ärenden prövat ett antal olika samarbets- och leveransavtal mellan Vattenfall Naturgas AB och Sydgas AB respektive mellan dessa företag och lokala och regionala distributionsbolag utefter naturgasledningen på den svenska västkusten. I verkets beslut konstateras att statsmakernas inflytande över introduktionen av naturgas i Sverige varit betydande samt att aktuella avtal, som oftast löper under lång tid, innehåller inköpsåtaganden, ensamrätter och områdesbegränsningar som kan vara konkurrensbegränsande i konkurrenslagens mening. Verket noterar vidare att det i dagsläget inte finns någon annan än Vattenfall Naturgas som kan leverera naturgas till den svenska marknaden, samt att vissa begränsningar kan anses objektivt nödvändiga för att avtalen skulle komma till stånd och därmed för naturgasintroduktionen i Sverige. Sammantaget ansågs avtalen därför inte begränsa konkurrensen på ett märkbart sätt. Avtalen beviljades därmed s.k. icke-ingripandebesked. Konkurrensverket underströk dock att besluten fattats mot bakgrund av de rådande förhållandena avseende naturgas och annan konkurrerande energi samt att om de omständigheter som legat till grund för besluten förändras i något väsentligt avseende kan Konkurrensverket återkalla besluten. Det kan inte uteslutas att en marknadsöppning i enlighet med gasmarknadsdirektivet kan utgöra grund för Konkurrensverket att initiera en omprövning av aktuella avtals förenlighet med konkurrenslagen.

Prissättning

Genom att gas distribueras till slutkonsumenterna genom ett fast rörledningssystem av företag som åtnjuter geografiska monopol, är det möjligt att tillämpa s.k. prisdiskriminering (ett företag sätter olika priser på samma produkt till olika köpare) mellan skilda kundkategorier (Radetzki, 1989). Priserna differentieras som framgått av kapitel 3 efter konsumenternas alternativkostnader.

Priset i kontrakten baseras på s.k. net-back-prissättning, vilket är en vanlig metod i Europa. Denna prissättningsprincip innebär att naturgasen på slutmarknaden prissätts mot de alternativ kunden har, i normalfallet olja. Naturgasdistributörens pris på naturgasen mot grossistledet utgörs av priset för naturgasen på slutmarknaden med avdrag för distributörens kostnader. Om grossisten också är importör av naturgasen blir priset enligt denna princip importpriset för naturgasen ytterligare reducerat med hänsyn till de kostnader som grossisten har, t.ex. kostnader för transport och säsongsutjämning av naturgasflödet. I praktiken blir förhandlingen i de olika leden en fråga om naturgasens värde på marknaden och vilken marginal den enskilde aktören skall ha.

Det går här att tänka sig två extremfall som avser handel med gas mellan två monopolföretag i två olika länder. Ett fall är att gasen prissätts med utgångspunkt från alternativa bränslen och att importpriset endast ger en marginal som motsvarar kostnaderna för överförings- och distributionskostnaderna i importlandet. I detta fall kan importlandet (importör, distributörer etc.) inte tillgodoräkna sig något överskott⁶, utan detta tillfaller i sin helhet exportlandet (producent, transportörer etc.). Detta kan sägas utgöra det högsta importpriset.⁷

I det andra fallet baseras importpriset på utvinnings- och transportkostnaderna i exportlandet. I detta fall tillfaller överskottet i princip importlandet. Om förluster skall undvikas är detta det lägsta acceptabla exportpriset.

Hur priset anpassas till dessa bägge nivåer är avgörande för överskottets fördelning mellan export- och importland. En fördelning som i sin tur bl.a. är beroende av kontrahenternas förhandlingspositioner. Det finns emellertid omförhandlingsklausuler i kontrakten som kan falla ut om priset för köparen blir för högt.

Rent allmänt innebär prisdiskriminering att ett potentiellt konsumentöverskott kan transformeras till leverantörs- eller producentöver-

⁶ Egentligen gasränta, som är en beteckning på den marginal som uppstår mellan marknads maximala betalningsvilja och kostnaderna i utvinningsledet – med avdrag för transport- och överföringskostnader. Gasräntans fördelning mellan export- och importled regleras av importpriset.

⁷ Olika prissättningsprinciper diskuteras bl.a. i Statens energiverk (1987).

skott. Resultatutvecklingen inom Sydgas-projektet tyder på att det åtminstone initialt uppstod ett relativt stort utländskt producentöverskott. I de kommersiella avtalen mellan Swedegas AB och DONG (och senare dåvarande Dangas) kom baspriset att ligga högt, vilket senare orsakade förluster när oljepriset sjönk. En bidragande orsak till senare förluster var också att gasen i större utsträckning än beräknat såldes till förbrukare för vilka alternativet var tjock eldningsolja, dvs. förbrukare med relativt låg betalningsvilja.

Avtalet mellan Swedegas AB och den huvudsakliga distributören Sydgas AB innehöll olika förlusttäckningsgarantier etc. Dessa utlöstes senare och kom att leda till ett antal statliga ingrepp och ägarförändringar.

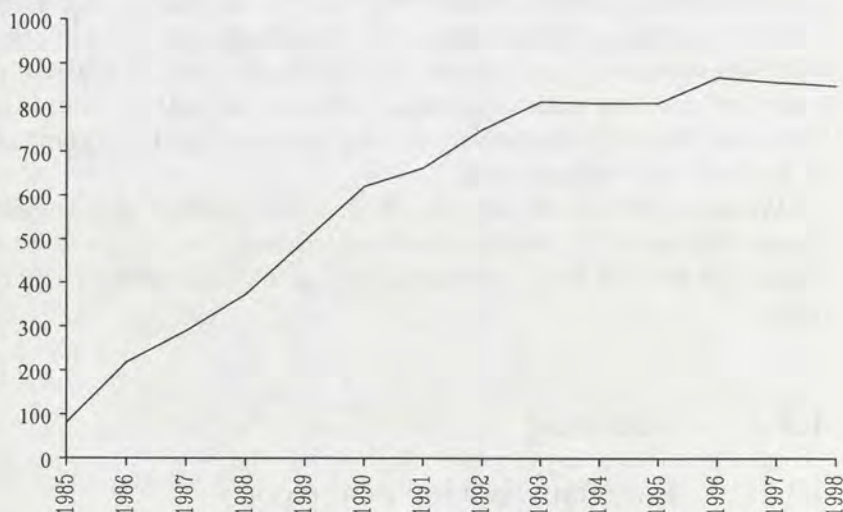
4.3 Marknad

4.3.1 Energianvändning och import

Den svenska naturgasmarknaden är som tidigare framgått av relativt blygsam omfattning. Naturgasen står för mindre än 2 procent av den totala energitillförseln i Sverige. Som framgått av kapitel 2 uppgår motsvarande andel inom EU till drygt 22 procent. I de områden där naturgas har introducerats står den dock för ca 20 procent av energitillförseln, dvs. på ungefär samma nivå som i Europa.

Importen av naturgas från Danmark uppgick 1998 till 852 miljoner m³, vilket motsvarar ca 9,3 TWh (Figur 4.3). Importen steg kontinuerligt under perioden 1985–1993, för att sedan plana ut under ett par år. Därefter har en viss uppgång skett.

Den nuvarande importvolymen innebär att det finns outnyttjad kapacitet. Importavtalen medger en import på maximalt 1 140 miljoner m³ gas per år och ledningsnätet har en kapacitet på 2 000 miljoner m³ per år (kapaciteten kan som tidigare nämnts ökas ytterligare genom kompressorer).

Figur 4.3 Import av naturgas till SverigeMiljoner m³*Källa:* Vattenfall Naturgas AB.

4.3.2 Användarsektorer

Naturgasen distribueras till ca 55 000 slutkunder i 25 kommuner. Merparten av dessa, eller närmare 40 000, är renodlade spiskunder, men även ett stort antal industrier, kraftvärme- och värmeverk är anslutna till naturgasnätet. Ungefär 14 000 kunder (småhus och flerfamiljshus) använder naturgas för uppvärmning.

Naturgasen har främst ersatt olja inom industrin samt i kraft- och värmeverk, vilka också är de största användarna av naturgas. Av den totala volymen används drygt 42 procent för kraft- och värmeproduktion, ca 40 procent inom industrin och ca 17 procent i bostäder (uppvärmning, spisar etc.). En mindre del naturgas används också som fordonsbränsle och som bränsle för uppvärmning av växthus.

Det har dock skett stora förändringar i sektorsanvändningen sedan naturgasen introducerades i Sverige (se Tabell 4.1). I samband med introduktionen var det framför allt industrin som utnyttjade naturgas. Denna andel har sedan minskat kraftigt (volymmässigt har det dock skett en i princip kontinuerlig ökning), samtidigt som främst kraft- och värmeverk ökat sin andel. Även inom bostadssektorn har det skett en markant uppgång. Bostadssektorn består dock av flera olika kundkategorier och för dessa finns det enbart vissa uppskattningar för 1997.

Dessa visar att hushåll svarade för ca 5 procent av konsumtionen och fastigheter och mindre industrier för ca 12 procent.

Tabell 4.1 Användningen av naturgas fördelat på olika sektorer
Procent

	1985	1990	1993	1997
Industri	86,4	46,6	36,0	40,2
Bostäder	7,5	15,4	16,6	17,3
Kraft- och värmeverk	6,1	38,0	47,4	42,5

Källa: Vattenfall Naturgas AB.

När beslutet om Sydgasprojektet togs var avsikten att en betydande andel av gasen skulle ersätta dyrare energiformer än tjock eldningsolja, dvs. att gasen skulle gå till kunder med förhållandevis stor betalningsvilja (Moberg, 1990). Som framgått tidigare uppnåddes detta mål inte inledningsvis. Konsumtionen försköts i riktning mot tjockoljeersättning och kom att orsaka förluster. Det är oklart om målet uppnåts senare. Fortfarande har t.ex. hushållen, den högstbetalande kundkategorin, en relativt låg andel av gaskonsumtionen. Hushållens användning av naturgas för uppvärmning svarar endast för 3–4 procent av den totala gaskonsumtionen.

4.3.3 Prognoser

Några mer uttalade prognoser för den outnyttjade kapaciteten i ledningsnätet saknas. Enligt Vattenfall Naturgas AB finns det högt räknat en total potential på ca 1,5 miljarder m³ i anslutning till det nuvarande ledningsnätet. En eventuell volymökning är i första hand aktuell för kraftvärmeproduktion. Utbyggnaden av kraftvärme anses dock hämmas av skattesystemets utformning och ett lågt elpris. En mycket stor del av industrierna i befintligt område är i dag anslutna till gassystemet. Hushållssektorn har dock en relativt låg anslutningsgrad, vilket till stor del förklaras av att fjärrvärmes är väl utbyggd inom området.

Endast en begränsad expansion av leveranserna förväntas om inte en utbyggnad av nätet sker. Det pågår också vissa analyser om en utbyggnad av det befintliga gasnätet. Sydgas AB analyserar t.ex. en utbyggnad mellan Hyltebruk och Jönköping. Vattenfall Naturgas AB har analyserat en utbyggnad nordväst om Göteborg.

Det har genomförts ett antal studier som analyserat förutsättningarna och potentialen för en ökad gasutbredning i Sverige och Norden.

Dessa studier redovisas dock i kapitel 5, som analyserar naturgasfrågan i Sverige, närområdet och Europa.

4.4 Beskattning

4.4.1 Utformning

Energi- och miljöskatterna utgörs i princip av energiskatt, koldioxidskatt, svavelskatt och en miljöavgift för utsläpp av kväveoxider.

Energi- och miljöskatterna skiljer sig åt mellan olika användare och olika energislag.⁸ Fossila bränslen, som säljs eller används för uppvärmning, belastas med både energi- och koldioxidskatt. Bränslen som används för elproduktion är befriade från både energi- och koldioxidskatt. Den producerade elen beskattas i konsumentledet. För samtidig produktion av värme och el, s.k. kraftvärme, gäller särskilda regler. Biobränslen är obeskattade för alla användare. Torv belastas med svavelskatt.

Energiskatt utgår för el (differentierad beroende på vem som konsumerar elkraften och var i landet den konsumeras) och alla bränslen utom biobränslen och torv (reglerna för elproduktion framgår ovan). Sedan 1993 betalar industrin ingen energiskatt.

Koldioxidskatt belastar alla bränslen utom biobränslen och torv (beräknas utifrån kolinnehållet i bränslet). Bränslen för elproduktion belastas inte med koldioxidskatt. Industrin betalar 50 procent av den koldioxidskatt som betalas av övriga användare.

Svavelskatt tas ut vid både el- och värmeproduktion och utgår i princip för kol, torv och eldningsolja. Avdrag i bränsledeklarationen får göras för anläggningar som renar utsläppen.

En miljöavgift för utsläpp av *kväveoxider* utgår vid el- och värmeproduktion (pannor, gasturbiner och stationära förbränningsanläggningar). Avgiften är statsfinansiellt neutral eftersom pengar betalas i proportion till respektive anläggnings energiproduktion och utsläpp. De anläggningar som har lägst utsläpp får avgiften tillbaka medan de med de största utsläppen blir nettobetalare.

Energi- och miljöskatterna för olika energikällor framgår sammanfattningsvis av Tabell 4.2. Industrin betalar 50 procent av koldioxidskatten, och ingen energiskatt. Tabellen är översiktlig eftersom det

⁸ Beskrivningen av skattesystemet baseras på Statens energimyndighet (1998). Beskrivningen är översiktlig och utöver de komponenter som redovisas här finns ett antal undantag och speciella nedsättningsregler.

finns ett antal undantags- och nedsättningsregler som inte redovisas här.

Tabell 4.2 Energi-, koldioxid- och svavelskatt från den 1 januari 1999 för icke-industriell förbrukning, öre per kWh (exklusive moms)

Bränsle	Energi-skatt	Koldioxid-skatt	Svavel-skatt ¹	Total skatt
Eldningsolja 1	7,5	10,6	-	18,1
Eldningsolja 5	6,8	9,7	1,0	17,5
Kol	4,1	12,1	2,0	18,2
Gasol	1,1	8,6	-	9,7
Naturgas	2,2	7,3	-	9,5
Torv	-	-	1,5	1,5
Biobränsle	-	-	-	0,0
El, norra Sverige	9,5	-	-	9,5
El, övriga	15,1	-	-	15,1
El, fjärrvärmeproducenter, norra Sverige	9,5	-	-	9,5
El, fjärrvärmeproducenter, övriga	12,8	-	-	12,8

¹Svavelskatt uppgår till 30 kronor per kilogram svavelutsläpp på kol och torv samt 27 kronor per kubikmeter för varje tiondels viktprocent svavelinnehåll i olja. Beräkningarna i tabellen av skatt per kWh baseras på en schablon över utsläppen. Vissa värmeföretag har dock en effektivare rening så att svavelskatten kan uppgå till lägre nivåer än de som anges i tabellen.

Källa: SOU 1999:5 och Statens energimyndighet (1999).

Vid en internationell jämförelse ligger skatten på naturgas på en hög nivå i Sverige. Samtliga övriga EU-länder har en lägre skatt på naturgas än Sverige (Eurogas, 1998b). Den alternativkostnadsprissättning som tillämpas för gas kan dock innebära att den jämfört med alternativbränslena lägre skattesatsen i praktiken inte alltid kommer slutkunderna tillgodo.

Det bör påpekas att det pågår en översyn av energiskattesystemet i Sverige.

4.4.2 Ekonomiska risker

Energi- och miljöbeskattningen anses ha stor betydelse för viljan att investera i anläggningar för gastransport och gaskraftproduktion (se kapitel 3). Framför allt gäller det förändringar i skattesystemet som inte är möjliga att förutse. En orsak är att transport av gas kräver omfattande investeringar i infrastruktur i form av rör, reglerstationer, lager m.m. Den eller de aktörer som gör denna investering exponerar sig därmed

för konsekvenser av ändrade skatteregler (och naturligtvis ändrade bränsleprisrelationer) på ett mer långsiktigt sätt än vad som är normalt vid annan bränslehantering. Kapitaltunga investeringar medför stora kostnader innan intäkterna börjar flyta in. De är därför starkt beroende av långsiktiga och förutsägbara regler (SOU 1995:140).

Kontraktens längd och prissättningen (priset baseras som tidigare nämnts på alternativa bränslekällor) medför att lönsamheten kan påverkas starkt av skatteförändringar. En sänkning av t.ex. energiskatten på olja, som innebär att priset måste sänkas, kan innebära ett betydande inkomstbortfall för importören. Om importören dessutom inte får avsättning för hela mängden på grund av en skatteförändring är han ändå förpliktigad att betala exportören en viss andel av den kontrakterade, men ej levererade, gasen.

Sverige har haft frekventa ändringar av energibeskattningen och i vissa fall har lönsamheten av verksamheten med naturgas påverkats påtagligt. Enligt importkontraktet med DONG var inte förändrade skatter skäl att omförhandla avtalsvillkoren. Gaspriset sätts dock ofta i relation till de bränslen det konkurrerar med. År 1993 sänktes energiskatterna för industrin, vilket innebar att gasimportören enligt avtalen tvingades sänka priset till kunderna utan motsvarande nedsättning av importpriset. Skatteomläggningarna orsakade ett betydande intäktsbortfall och medförde att gasimportören fick skriva ned det bokförda värdet på den befintliga överföringsledningen till 0 kronor (SOU 1995:140). Mot bakgrund av senare resultatförbättringar samt en förväntad god ekonomisk framtid för bolaget beslöt styrelsen att 1997 skriva upp det bokförda värdet av ledningssystemet.

Det bör dock betonas att en höjning av energiskatten på t.ex. olja kan påverka vinstmarginalen i positiv riktning. I det fall som redovisats ovan skulle importören kunna höja priserna till sina kunder utan motsvarande höjning av importpriset. Det kan också vara värt att poängtera att om ökad konkurrens leder till att den nuvarande alternativkostnadsprissättningen avvecklas och att gas därmed får ett "eget pris", så kommer konsekvenserna av ändrade skatteregler för andra bränslen att minska i betydelse.

5 Naturgasfrågan i Sverige, närområdet och Europa

Vid slutet av 1980-talet bedömdes förutsättningarna vara goda för en storskalig naturgasintroduktion i Sverige under 1990-talet. Till grund för bedömningarna låg bl.a. beslutet om att stänga av två kärnkraftsreaktorer åren 1995 och 1996. Vid slutet av 1980-talet bedrevs förhandlingar mellan Swedegas AB (nuvarande Vattenfall Naturgas AB), norska GFU (Gassförhandlingsutvalget) och sovjetiska Sojuzgasexport om leveranser av gas till Mellansverige för bl.a. kondenskraftproduktion. I Storstockholmsområdet planerade STOSEB GAS för gasleveranser från en naturgasledning genom Mellansverige.

Efter skattereformen år 1990 (då koldioxidskatt infördes och skatten på naturgas ökade) och 1991 års energipolitiska beslut (se avsnitt 5.3) gjordes den politiska bedömningen att förutsättningarna för en naturgasutvidgning inte längre var goda och Swedegas AB lade utbyggnadsplanerna i Mellansverige på is. STOSEB GAS fortsatte att diskutera tillförsel av gas från Haltenbanken utanför Trondheim via Bergslagen–Gävle–Stockholm och vidare till Finland. Också detta projekt befanns till slut vara förenat med alltför höga risker. Särskilt ansågs risken för skatteändringar vara alltför stor.

Under senare år har frågan om en utbyggnad av det svenska naturgasnätet åter aktualiserats. Diskussionen förs nu med delvis andra förtecken. 1980-talets planer var i huvudsak baserade på bedömningar av de framtida svenska försörjningsbehoven och marknadsförutsättningarna i övrigt inom landet. I dag är frågan även starkt relaterad till energiförsörjningen i närområdet och i hela Västeuropa. Vidare har kraven på åtgärder för att motverka klimatförändringarna vuxit sig allt starkare under 1990-talet, och därmed har naturgasen fått en avgörande betydelse i många länders klimatpolitiska strategier.

Här ges först, i avsnitt 5.1, en kort översikt över viktiga ändringar under 1990-talet av förutsättningarna för naturgastillförsel inom Östersjöområdet och i Europa i stort. I avsnitt 5.2 redovisas energisamarbetet inom Norden och Östersjöregionen, som är av betydelse för frågan om ökad svensk naturgasanvändning. Avsnitt 5.3 innehåller en

redogörelse för den svenska energipolitiken och Sveriges ställningstaganden till naturgassamarbete. Avslutningsvis redovisas övergripande, i avsnitt 5.4, tre aktuella studier, Nordic Gas Grid-studien, North Transgas OY-studien och The Baltic Gas Interconnector.

5.1 Förutsättningarna i omvärlden

5.1.1 Östersjöområdet

Östersjöregionen omringas av gasfyndigheter i Nordsjön, Norska havet, Barents hav och Ryssland. De nederländska och engelska gasreserverna är relativt begränsade och kan inte bedömas få någon avgörande betydelse för gasförsörjningen i Östersjöregionen. Tyskland försörjs med naturgas genom flera ledningar från såväl nordsjöfälten som Ryssland. Finland och de baltiska staterna är däremot endast knutna till det ryska försörjningsnätet. Sverige och Danmark försörjs från de danska fyndigheterna i Nordsjön. Danmark har också en ledning till kontinenten, vilket i sin tur innebär att även Sverige är sammankopplat med det kontinentala systemet.

Naturgas har en allt större betydelse för energiförsörjningen i Östersjöregionen som helhet. Samstämmiga bedömningar tyder på att marknaden för naturgas under de närmaste åren kommer att öka avsevärt, framför allt i Östeuropa. I Norden är gasens andel av energianvändningen störst i Finland och Danmark (ca 10 procent respektive ca 20 procent). År 1997 såldes i Finland 3,5 miljarder m³ gas och i Danmark 3,6 miljarder m³ gas. I Sverige såldes ca 0,9 miljarder m³ gas och i Norge används i stort sett inte gas.

Det tyska naturgasnätet är väl utbyggt och naturgasen svarar för mer än en femtedel av den tyska energianvändningen. Också i de baltiska länderna och Ryssland är naturgasen etablerad. I Polen motsvarar naturgasandelen ca 10 procent av energianvändningen.

Norge och Ryssland är mycket stora gasproducenter och gasexportörer. Även Danmark har gaskällor och viss export till både Sverige och Tyskland. Några år in på 2000-talet kommer dock Danmark att vara i behov av import av gas. Finland importerar rysk gas, och från såväl gasföretagens som från den finska regeringens sida finns ett stort intresse av en hopkoppling med det europeiska naturgasnätet. De baltiska staterna är endast kopplade till det ryska nätet. Även från dessa länder finns uttalade önskemål om att integreras med Europa. Från rysk sida finns ett behov av att erhålla en alternativ transportled till de stora marknaderna på kontinenten.

En sammanbindning av naturgasnäten i Östersjöområdet skulle innebära att tillförselmöjligheterna och försörjningstryggheten ökade i hela regionen. Konkurrensen på gasmarknaden i de nordiska, baltiska och övriga europeiska länderna skulle öka. Den stora lagringskapaciteten i Lettland skulle kunna utnyttjas.

Naturgasimporterande länder strävar efter att öka försörjningstryggheten genom att förlita sig på mer än en leverantör. Förutom en ökad leveranssäkerhet ger tillgången till konkurrerande leverantörer också en bättre utgångspunkt i prisförhandlingarna. I Östersjöområdet är det egentligen endast i Tyskland, och i viss mån i Polen och Danmark, som en sådan situation föreligger.

Finland och de baltiska staterna har ett starkt intresse av en förbindelse med det kontinentala gasnätet. Finland planerar att öka användningen av naturgas väsentligt, men det är då nödvändigt att inte vara hänvisad till leveranser från enbart Ryssland (även om tillförseln därifrån hittills har varit mycket stabil). De baltiska staterna eftersträvar också en alternativ tillförselväg.

Strävandena hos länderna på andra sidan Östersjön att kopplas till det västeuropeiska gasnätet sammanfaller också med ryska exportintressen. Det ryska gasföretaget Gazprom vill diversifiera sina transportvägar till det kontinentala nätet. De befintliga ledningarna till kontinenten går genom Ukraina och Vitryssland, vilket ger en viss osäkerhet beträffande framtida leveranser. En utbyggnad av det nordiska gasnätet, som också ger Gazprom en exportväg genom de politiskt stabila nordiska länderna, har sedan länge varit ett ryskt önskemål. Den s.k. Nordiska gasaxeln, från Finland genom Mellansverige till Nord-sjön, har länge varit huvudalternativet.

För Ryssland är sannolikt inte en sammankoppling entydigt positiv. Å ena sidan skulle avsättningsmöjligheterna för rysk naturgas öka, men å andra sidan skulle man riskera konkurrens om de nuvarande kunderna i Polen, Baltikum och Finland, vilka nu är helt beroende av rysk gas. Samtidigt kan det vara en fördel att försörjningstryggheten ökar i St Petersburgs-området och Kaliningrad. Omvänt gäller naturligtvis att en sammankoppling också skulle påverka avsättningsmöjligheter och konkurrenssituation för norsk gas.

Också från norsk sida söker man nya tillförselvägar till Östersjöområdet. Förhandlingar pågår mellan norska GFU (Gassförhandlingsutvalget) och det statliga danska gasföretaget DONG Naturgas A/S med sikte på inköp av norsk gas. GFU har också inlett förhandlingar med det polska gasföretaget (POGC). Norsk gas skulle kunna levereras till Polen via Danmark eller genom Tyskland.

5.1.2 Gasmarknaden i Europa

För konsumentländerna i Västeuropa är också nya tillförselvägar genom Östersjöområdet av stort intresse. Flera och säkrare leveransvägar från Ryssland ökar leveranssäkerheten och konkurrensen på den europeiska gasmarknaden. Också Danmark har intresse av en sådan utbyggnad, eftersom de danska gasfyndigheterna beräknas ge ett minskat utbyte under kommande år samtidigt som landet planerar en stor satsning på naturgas. Ökningen i gasanvändningen måste därför delvis baseras på importerad gas, och då skulle det vara av värde för landet att ha närmare tillgång till leveranser från Ryssland.

På kontinenten svarar naturgasen för en mycket större andel av den totala energianvändningen än den gör i Sverige. Förbrukningsmönstret är också annorlunda än i Sverige. Ofta utgör naturgasbaserade elproduktionsanläggningar baslastanläggningar med mycket långa drifttider. På kontinenten är dessutom andelen hushåll med gasförsörjning mångfaldigt större än i Sverige. Detta leder till att naturgasen kan köpas med hög utnyttjningstid.

Naturgas ansågs inom EU länge som ett så rent och effektivt bränsle att det borde förbehållas industriprocesserna och tätortsuppvärmningen. För elproduktion var användningen av naturgas genom ett EG-direktiv förbjuden, i stället borde kol och möjligen olja användas. Under det senaste årtiondet har politiken ändrats, och naturgasen är nu det viktigaste bränslet för nya och ombyggda kraftverk. EG-direktivet avskaffades 1990.

Andelen naturgas i den totala europeiska energianvändningen ökar, bl.a. som ett resultat av miljö- och klimatpolitiska hänsyn, och genom att naturgaspriset har uppvisat en sjunkande tendens på grund av sjunkande oljepriser. Den ökande naturgasanvändningen förväntas fortsätta och ett "gap" mellan tillgång och efterfrågan väntas några år in på 2000-talet. De inhemska källorna i EU sinar, och ett ökat importberoende från länder utanför EU blir följderna (se avsnitt 2.3.3). Det är då frågan om import från Norge, Ryssland och Algeriet. Även Iran, Nigeria och Qatar har gasfyndigheter.

Det ryska naturgasföretaget Gazprom har bedrivit en aktiv marknadspolitik, som bl.a. syftar till att diversifiera transportvägarna till det kontinentala nätet. Gazprom har samarbetsavtal med flera kraft- och industriföretag, i t.ex. Tyskland, Frankrike och Italien, avseende bl.a. teknisk utrustning och marknadsföring samt är i vissa fall delägare i ledningsnät. Gazprom har också visat ett starkt intresse för en gasledning från Finland genom Sverige till Danmark eller Tyskland. Det är då inte primärt den svenska marknaden som är av intresse, utan främst

möjligheten att få ytterligare en säker tillförselväg till den europeiska marknaden.

Förbrukningen av gas i Västeuropa har ökat kraftigt de senaste decennierna. Gasens andel av primärenergiförbrukningen har under de senaste 35 åren ökat från 2,5 procent till drygt 20 procent. Gasen har till stor del ersatt olja och kol. Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Italien är, som framgått av kapitel 2, de viktigaste konsumentländerna och svarar för drygt fyra femtedelar av den totala användningen. Ungefär två tredjedelar av gasen kommer från källor inom EU (Nederländerna, Storbritannien, Danmark, Tyskland, Italien och Frankrike). Av resterande delar importeras hälften från Ryssland och ungefär en fjärdedel från vardera Norge och Algeriet.

Det finns, som framgått av kapitel 2, i huvudsak två orsaker till att efterfrågan på naturgas ökar i Europa. En orsak är att gasen har sådana fördelar jämfört med kol och olja, att en ökad naturgasanvändning för många länder har blivit en huvudstrategi i miljö- och klimatpolitiken. En övergång sker från subventionerad kol till gas i elproduktionen, där s.k. kombicykelteknik med naturgas framstår som ett ekonomiskt mycket konkurrenskraftigt alternativ. Den andra orsaken är att tillgången på nordsjöolja har kulminerat. En ökad andel naturgas i energitillförseln är ett led i strävan att undvika ett starkare framtida beroende av olja från Mellanöstern.

En konkurrensutsatt marknad för naturgas är ett viktigt inslag i fullbordandet av EU:s inre marknad för energi. Det centrala i EU-kommissionens vitbok från januari 1996 är energifrågornas strategiska betydelse för möjligheterna att stärka industrins konkurrenskraft, försörjningstryggheten och hänsynstagandet till miljön (EU-kommissionen, 1996b). Energisektorns utveckling har ett starkt samband med såväl möjligheterna att uppnå resultat inom miljöområdet som med strävanden att bidra till den ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen i bl.a. länderna kring Östersjön. I energisektorn finns det dessutom starka samband mellan EU-länderna, såväl fysiskt (el- och gasledningar m.m.) som ägarmässigt. En ökad diversifiering och leveranssäkerhet är ett av huvudmålen för EU:s energipolitik. Tillförsel av gas från flera leverantörländer ses som mycket viktigt ur säkerhetssynpunkt och anses också vara av stor betydelse för konkurrensen, ökat konsumentinflytande och sänkta gaspriser på den europeiska gasmarknaden. Konkret drivs denna politik inom EU bl.a. genom ekonomiskt stöd till s.k. TEN-projekt (Trans European Network) på el- och naturgasområdet. Projekten skall bidra till att knyta samman ledningsnäten.

5.2 Energisamarbete i Norden och Östersjöregionen

5.2.1 Mellanstatligt samarbete

I norra Europa har det ökade intresset för naturgas tagits upp i det mellanstatliga energisamarbetet. Det är ett viktigt inslag i den omfattande verksamhet på energiområdet som är inriktad på ett utvidgat Östersjösamarbete. Målet för detta samarbete överensstämmer därmed väl med EU:s allmänna energipolitiska mål.

Vid ett möte i Bergen den 27 juni 1997 kom de nordiska statsministrarna överens om ett samarbete för att förverkliga visionen om en hållbar energiförsörjning runt Östersjön. Statsministrarna uttryckte denna överenskommelse i en gemensam deklaration, *Bergendeklarationen*, och gav energiministrarna i uppdrag att närmare undersöka vilka möjligheter och åtgärder som kan vidtas för att främja utvecklingen inom området.

Statsministrarna uttryckte i deklarationen den gemensamma uppfattningen att länderna runt Östersjön står inför stora förändringar på miljö- och energiområdet, och att det därför krävs både en långsiktig tillgång på energi, för att säkerställa utveckling och sysselsättning, och ett energisystem som tillmötesgår kravet på en bärkraftig utveckling. Därför eftersträvas en politisk, ekonomisk och teknologisk integration i Östersjöområdet.

Beträffande naturgasens betydelse i detta sammanhang konstaterade statsministrarna bl.a. följande:

Vi är eniga om att naturgas är den mest miljövänliga energikällan bland de fossila bränslena. En ökad och effektiv användning av naturgas i länderna runt Östersjön bidrar till att reducera utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande gaser genom att användningen av kol och olja kan minska.

De nordiska energiministrarna lämnade sin huvudrapport, den s.k. *Bergenrapporten*, i maj 1998. Den utmynnar i ett antal slutsatser samt en rad åtgärdsrekommendationer.

Energiministrarna rekommenderade att en nordisk projektgrupp för naturgasfrågor skulle inrättas för att bl.a. behandla resultatet av Nordic Gas Grid-studien, som då snart skulle avrapporteras. Behovet av ett utvidgat samarbete mellan Östersjöländerna om regelverk för utbyggnad och utnyttjande av gas- och elnätverk skulle också behandlas närmare. Ett flertal klimatpolitiska projekt föreslogs vidare, framför allt med inriktning på användningen av s.k. flexibla mekanismer i regionen.

Vid ett nordiskt energiministermöte i Trondheim den 10 juni 1998 beslöt ministrarna om uppföljningen av Bergendeklarationen. Nordiska

arbetsgrupper etablerades för el- och gassamarbete inom Östersjöregionen, och en särskild arbetsgrupp under energi- och miljöministrarna gavs nya uppgifter på det klimatpolitiska området. Arbetet för ett utvidgat Östersjösamarbete inriktades i ett första steg mot det möte med Östersjöländernas energiministrar som skulle äga rum i Stavanger i december månad.

Ungefär samtidigt, den 4 juni 1998, bjöd EG-kommissionen (DG XVII) in Östersjöländerna (Östersjörådets länder) till ett möte för att bilda en *Baltic Energy Task Force*. Huvudsyftet med detta initiativ var att arbeta fram en översikt av viktiga energiinvesteringsprojekt i regionen, och att förbättra förutsättningarna för deras finansiering. Vid mötet redovisade alla länder en positiv inställning till initiativet men varnade samtidigt för dubbleringar av aktiviteter som redan pågår i området. Av denna orsak träffades en överenskommelse om samarbete mellan Nordiska ministerrådet och *Baltic Energy Task Force* inkluderande gemensamma arrangemang och förberedelser inför energiministermötet.

Inom ramen för detta samarbete arrangerades i november 1998 ett naturgasseminarium i St Petersburg med deltagare från industri och myndigheter. Vid seminariet behandlades den då nyligen presenterade Nordic Gas Grid-rapporten, se vidare avsnitt 5.4.

I Stavanger den 1 december 1998 möttes *Östersjöländernas energiministrar*. Det var första Östersjömötet på ministernivå om energi. Även EU-kommissionären för energifrågor, Christos Papoutsis, var representerad mötet.

Vid mötet behandlades framför allt förutsättningarna för samarbete i el- och gasfrågor samt på det klimatpolitiska området. Energiministerrarna var överens om att främja energiproduktion från ekonomiskt bärkraftiga och mer miljövänliga energikällor, utveckla infrastruktur över gränserna, utveckla ett stabilt ramverk bl.a. för att uppmuntra privata och offentliga investeringar samt att arbeta för en sund konkurrens mellan olika energikällor.

Ministrarna var eniga om att en ökad integration av el- och gasmarknaderna är nödvändig för en effektivare och miljövänligare energianvändning. De konstaterade att förutsättningarna för en ökad integration är att steg tas mot en harmonisering och bearbetning av lagar, regler och föreskrifter avseende miljö och handel.

Ministrarna beslöt att mötas igen i Finland hösten 1999. Inför detta möte beslöts att fyra arbetsgrupper skulle utarbeta förslag till gemensamma åtgärder på de områden som identifierats vara de viktigaste för utvecklingen av en hållbar energiförsörjning i området. Två länder delar ordförandeskapet för vardera av de fyra arbetsgrupperna – el, gas, klimatpolitik och energieffektivisering.

Under år 1999 planeras fortsatta konferenser om el-, gas- och klimatområden samt om bl.a. kraftvärme och regionala investeringsfrågor. Gruppernas arbete skall avrapporteras inför energiministermötet i Helsingfors den 25 oktober 1999. Där skall också Baltic Energy Task Force, som ovan nämnts, lämna en slutrapport.

5.2.2 Baltic Gas, samarbete mellan gasföretagen

Med anledning av den ökade politiska och ekonomiska integrationen och Östersjöområdets betydelse avseende nya möjligheter för naturgasen träffades ledningarna för alla de stora gasbolagen inom Östersjöregionen i Danmark den 11 och 12 februari 1999 för en andra *Baltic Gas Summit*.

Konferensen koncentrerade sig på utvecklingen av energimarknaden i Östersjöregionen. Representanter från kommissionen redogjorde för sina visioner, där nödvändigheten av integration av ländernas energimarknader underströks liksom även naturgasens betydelse för att uppnå en uthållig och säker energiförsörjning i området. Vidare poängterades vikten av samarbete mellan gasföretag och myndigheter samtidigt som behovet av ett mer formellt samarbete mellan gasföretagen underströks.

Diskussionerna mellan gasföretagen och inbjudna representanter för kraftbolag bekräftade visionen om gassektorns utveckling. Vidare betonades att gas- och kraftsektorerna kommer att bli mer integrerade framöver och ett förslag från kraftbranschens företrädare till en gemensam kraft- och gasstudie diskuterades.

Ett resultat av mötet blev att ett mer formaliserat samarbete mellan gasföretagen skall organiseras. En arbetsgrupp upprättades, med representanter för fem gasföretag (DONG, Ruhrgas, Fortum Group, Lietuvos Dujos och Vattenfall), för att formella den nya organisationen, Baltic Gas. Arbetsgruppen skall också inleda en dialog med kraftföretagens samarbetsorganisation Baltrel för att diskutera förslaget om en gemensam el-gas-studie. Nästa Baltic Gas Summit kommer att hållas i Polen år 2000.

5.3 Sverige

5.3.1 Energipolitiken i Sverige

Riksdagen antog 1988 riktlinjer för naturgasanvändningen i Sverige (prop. 1987/88:90, bet. 1987/88:NU40, rskr. 1987/88:34). I regeringens proposition till riksdagen anfördes att naturgas kunde bli ett intressant alternativ i svensk energiförsörjning. På medellång sikt fanns en potentiell marknad för oljeersättning, ersättning av elenergi för värmeproduktion samt kraftvärmeproduktion. Det kunde också i ett senare skede – kring sekelskiftet – bli aktuellt med större volymer, om gasen visade sig vara konkurrenskraftig för produktion av elenergi i samband med kärnkraftsavvecklingen. Ett ytterligare scenario som sades vara av intresse för Sverige var transitering av naturgas genom landet för avsättning på den europeiska gasmarknaden.

Det betonades dock att avgörande för naturgasens roll i det svenska energisystemet var dess konkurrenskraft gentemot övriga tillgängliga energislag. Till detta kom att kraven på försörjningstrygghet och miljöhänsyn måste kunna uppfyllas. Vid en bedömning av gasens konkurrenskraft var det vidare viktigt att beakta att Sverige inte har ett fullt utbyggt naturgasnät. Kostnadsaspekterna kommer därför att väga tungt. Förutom kostnaderna för själva gasen måste även kostnader för investeringar i infrastruktur inkluderas. Samma sak gäller kostnader för beredskapslagring och kostnader som uppkommer på grund av skärpta miljökrav.

Beträffande kraven på försörjningstrygghet nämndes som en vägledande princip att vårt framtida energisystem skulle kännetecknas av säker tillförsel. En självklar strävan var därför att naturgas kunde tillföras landet från två leveranspunkter och från sinsemellan oberoende leverantörer.

Sammanfattningsvis angavs följande krav som samhället måste ställa för en väsentligt utökad naturgasanvändning i Sverige:

- Tillförseln måste ske i överensstämmelse med de energipolitiska riktlinjerna. Således måste de samhälleliga målen angående leveranssäkerhet, beredskapslagring och miljö kunna nås.
- Inköp av gas måste ske efter strikt kommersiella principer. Gasen måste av egen kraft kunna konkurrera på den svenska energimarknaden. De kommersiella förhandlingarna skall genomföras på företagsplanet. Kontrakt om gasköp bör innehålla omförhandlingsmöjligheter och prisindexeringsprinciper som är relevanta för konkurrenssituationen på den svenska marknaden.

- Den samhälleliga bedömningen av ett naturgasprojekt görs i samband med tillståndsprövning enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

1991 års energipolitiska beslut (prop. 1990/91:88) innebar ingen förändring av dessa krav eller förutsättningar, men gav en mer dystert bild av naturgasens framtid i Sverige. Det konstaterades att med den starka kraftbalans som rådde kunde inte någon nämnvärd utvidgning av naturgasområdet förutses under tiden fram till mitten av 1990-talet. Det anfördes vidare att naturgas och biobränslen var konkurrerande bränslen i bl.a. kraftvärmen. Det bedömdes dock att naturgas skulle kunna utnyttjas inom det nuvarande naturgasområdet i södra och västra Sverige utan att detta skulle inskränka på förutsättningarna att utveckla biobränsleanvändningen i landet som helhet. Det framhölls i propositionen att vid valet mellan fossila bränslen gav naturgas lägst utsläpp av koldioxid.

I regeringens proposition om en uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) redovisas de nuvarande riktlinjerna för energipolitiken. Där anfördes att naturgas är det fördelaktigaste fossila bränslet och att det befintliga naturgasnätet bör utnyttjas. Av propositionen framgår vidare att det är angeläget att förutsättningar skapas för att det befintliga naturgasnätet skall kunna utnyttjas effektivare. Som ett led i detta pekades på att regeringen beviljat Malmö Energi AB tillstånd att uppföra en naturgaseldad kombicykelanläggning och att ytterligare en ansökan från Göteborg Energi AB bereddes vid tillfället. Beträffande förutsättningarna för en översyn av energiskatterna skrevs vidare i propositionen att "Naturgasens fördelar jämfört med olja och kol skall beaktas."

I propositionen utvecklade regeringen sin syn på energi-, miljö- och klimatsamarbete kring Östersjön, vilken sedan konfirmerades av riksdagen. I propositionen skrevs bl.a.:

... En förbättrad infrastruktur på energiområdet i Östersjöområdet skulle avsevärt öka försörjningstryggheten i Sverige och övriga Europa. Sverige skall aktivt verka för en integrering av de nationella energisystemen i Norden och Östersjöregionen...

Det kan vidare nämnas att näringsministern i februari 1999 besvarade en interpellation om statsrådet avsåg att vidta några åtgärder för att en ledning för transport av gas genom Sverige till kontinenten skulle klassas som svenskt riksintresse. Statsrådet erinrade bl.a. om de riktlinjer för naturgasens användning som riksdagen uttalade 1988 och som redovisats ovan.

Näringsutskottet behandlade i mars 1999 två motioner i vilka tanken på en storskalig introduktion av naturgas i Sverige avvisades. Utskottet

pekade bl.a. på de riktlinjer för naturgasens användning som redovisats ovan. Näringsutskottet konstaterade att även om naturgasen är det minst miljöstörande fossila bränslet är det inte aktuellt med en storskalig introduktion av naturgas eller ny naturgasledning genom Sverige. Däremot kan det befintliga naturgasnätet utnyttjas effektivare (1998/99:NU8).

5.3.2 Protokoll mellan Sverige och Ryssland

Allmänt

Ett protokoll mellan Sveriges och Rysslands regeringar om samarbete på energiområdet undertecknades i Stockholm den 3 december 1997. Protokollet innebär att länderna skall fördjupa samarbetet för att skapa förutsättningar för en säker, effektiv, ekonomiskt balanserad och miljövänlig energiförsörjning i Östersjöregionen. Det nära samarbetet inom Östersjöstaternas råd skall beaktas. Samarbetet skall främja energi-effektivisering, rationell energianvändning, användning av förnyelsebara energislag samt utveckling av en infrastruktur för Östersjöregionens försörjning med el och naturgas.

Syfte

Syftet med protokollet är att skapa en fast grund för det fortsatta samarbetet mellan Ryssland och Sverige. Grundvalen för samarbetet skall vara ömsesidig fördel och lika rättigheter inom ramen för ett marknads-ekonomiskt system.

Slutsatser

Länderna är överens om att en sammankoppling av el- och gasnäten i Östersjöregionen har en strategisk betydelse för utvecklingen av energisystemen runt Östersjön och att infrastrukturen för naturgasförsörjningen i regionen är extra viktig.

De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för leveranser av naturgas till den svenska marknaden skall analyseras. Utgångspunkten för beslut om investeringar i gasledningar samt inköp av naturgas till den svenska marknaden skall fattas efter kommersiella principer.

En särskild expertgrupp med företrädare för det ryska Bränsle- och energiministeriet och det svenska Närings- och handelsdepartementet skall inrättas för att studera gemensamma förutsättningar för en ut-

byggnad av naturgasnäten. Grunden för arbetet skall vara de pågående förstudierna om ett regionalt naturgasnät från Ryssland till Västeuropa.

Den gemensamma expertgruppen har mötts under 1998, och i december möttes de två ländernas energiministrar i samband med energiministermötet i Stavanger. Överläggningarna har resulterat i under-tecknandet av ett samarbetsavtal om energieffektivisering och teknisk utveckling. På gasområdet har det planerade arbetet försenats något, främst beroende på att rapporteringen av North Transgas-projektet har senarelagts. Frågan kommer sannolikt att avhandlas i expertgruppen under hösten 1999.

5.4 Internationella studier om utbyggnad av naturgassystemet i Sverige

Ett flertal studier avseende naturgasens utbyggnad har gjorts i Sverige under de senaste decennierna. Av de senaste studierna kan nämnas:

- Naturgasens roll i Norden och Baltikum fram till år 2010 (Nordiska Ministerrådet, Tema Nord 1994: 638).
- Naturgassens muligheder for at medvirke til reducerede miljøudslip i Norden og nærområderne (Nordisk Ministerråd, Tema Nord 1997:548).
- Baltic 21 Energy. Ett arbete som leds av Östersjöländernas miljöministrar, på uppdrag av statsministrarna, med målsättning att ta fram en strategi för en bärkraftig utveckling i Östersjöområdet.
- Econ-rapport 69/97, Nordiska förutsättningar för en bärkraftig energiförsörjning runt Östersjön.

De allra senaste och utförligaste studierna som gjorts är Nordic Gas Grid-studien och North Transgas OY-studien. North Transgas OY-studien var planerad att slutgiltigt redovisas under våren/sommaren 1999. En utredning planeras vidare att genomföras angående en ytterligare transportväg mellan Tyskland, Sverige och Danmark (The Baltic Gas Interconnector).

5.4.1 Nordic Gas Grid

Inledning

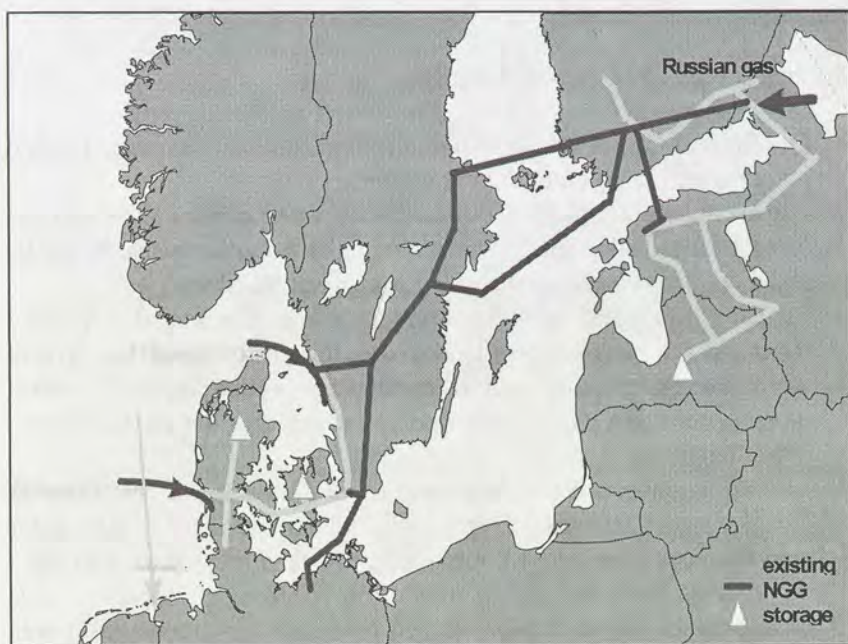
I Europa ses, som tidigare framgått, naturgas som en viktig komponent för att bl.a. minska koldioxidutsläppen och därigenom skapa en bättre

miljö. Ett utbyggt nordiskt naturgasnät öppnar nya energiförsörjningsmöjligheter genom att den nordiska energimarknaden därmed kan försörjas med naturgas i större utsträckning. Studien Nordic Gas Grid undersöker möjligheten för ett nordiskt naturgasnät (se Figur 5.1) där naturgasen kommer från reserverna i Norge och Ryssland. Vidare kan ett utbyggt nordiskt naturgasnät skapa möjligheter för leverans av rysk naturgas till Västeuropa samtidigt som det länkas ihop med det västeuropeiska naturgasnätet.

Initiativ till studien Nordic Gas Grid har tagits av: Neste Group (Finland), Gasum Oy (Finland), DONG Naturgas A/S (Danmark), Göteborg Energi, Mellansvenska Naturgaskonsortiet AB, Sydgas AB samt Vattenfall Naturgas AB

Studien är ett EU-projekt (TEN-projekt) och har därmed delvis finansierats av EU.

Figur 5.1 Nordic Gas Grid



Källa: Nordic Gas Grid.

Syfte

Syftet med Nordic Gas Grid-projektet har varit att undersöka möjligheterna att koppla ihop och bygga ut de nordiska naturgassystemen (se Figur 5.1). Följande sex frågor analyseras:

- Den potentiella marknaden för naturgas i Sverige, Finland och Danmark i ett längre perspektiv.
- Möjligheten för tillförsel av naturgas till det nordiska naturgassystemet.
- Miljöeffekter.
- Möjligheterna för ett nordiskt naturgassystem ur ett tekniskt perspektiv.
- Investeringskostnader och ekonomi för projektet.
- Tidsmässig bedömning av projektet.

Slutsatser

Studien resulterar i följande slutsatser:

- Det finns stora potentiella marknader för naturgas i Sverige, Finland och Danmark enligt marknadsanalysen.
- För att investerare skall vara beredda att satsa krävs stabila spelregler. På längre sikt kan ett sammankopplat nordiskt gasnät tillfredsställa ett ökande naturgasbehov i Europa och Baltikum.
- Ett sammankopplat nordiskt naturgasnät kan försörjas från källor i Ryssland och Norge. Dessa länder, framför allt Ryssland, har mycket stora naturgasreserver och tillräcklig produktionskapacitet. Såväl norska som ryska gasbolag är intresserade av att sälja gas till de nordiska länderna.
- En kartläggning och undersökning av de atmosfäriska emissionerna har gjorts för Danmark, Sverige och Finland, såväl för växthusgaser som för gaser som leder till förorening. En ökad tillgång av naturgas i de nordiska länderna gör det möjligt att reducera utsläppen av både växthusgaser, såsom CO₂, CH₄ och N₂O, och föroreningande gaser som NO_x, SO₂ och NH₃. Härigenom bidrar en naturgasutbyggnad till att länderna når målen som sattes upp vid Kyotoförhandlingarna och som innebär en reduktion av växthusgaser på 8 procent fram till 2010.
- Det är fullt möjligt att, ur ett tekniskt perspektiv, bygga en ledning som tillfredsställer det växande naturgasbehovet i Danmark, Sverige och Finland samt att dessutom transitera naturgas till Europa och

Baltikum. Tre olika ledningsdragningsalternativ har analyserats med avseende på befintligt naturgasnät, leveranssäkerhet m.m.

- Antagna marknadsförutsättningar indikerar att leveranskostnaden kommer att ligga på en europeisk genomsnittsnivå samt att Nordic Gas Grid är ekonomiskt genomförbar. Utredningen ger även förslag till en stegvis finansieringsprocess, såsom bl.a. bildande av ett bank-konsortium bestående av ett 20-tal banker, minimering av riskerna genom långa kontrakt på 10 till 15 år, m.m.
- Tidigast 2005 kan leveranserna påbörjas via ett nordiskt naturgasnät under förutsättning att processen inleds 1999. Utbyggnaden planeras därefter ske etappvis.

5.4.2 North Transgas Oy

I januari 1997 grundades North Transgas Oy genom ett undertecknande av ryska RAO Gazprom, som är världens största gasbolag, och finska Neste Oy. Bolaget registrerades i juli 1997 som finländskt bolag och grundarna äger vardera hälften av bolaget.

Inledning

I Ryssland finns i dag 33 procent av världens naturgastillgångar. Till-sammans med staterna inom f.d. Sovjetunionen uppgår naturgastillgång-arna till drygt 37 procent. Samtidigt ökar naturgasens andel som energi-källa på den europeiska marknaden. Detta väcker intresset för en natur-gasledning från Ryssland till Västeuropa. Om Finland kan erbjuda en led för gasen från Ryssland direkt till EU-området, får Finland tack vare den ökade konsumtionen i Europa ett unikt tillfälle att bilda en energibro mellan Ryssland och EU (gäller även Sverige om Sverige kan erbjuda samma förutsättningar).

Den nya rörledningen skulle i sådana fall förbinda den nordiska gas-marknaden med det europeiska gasnätet samtidigt som den möjliggör tillväxt för naturgasmarknaden i Norden.

Syfte

Syftet med projektet är att utreda möjligheten att anlägga en rörledning för naturgas från Ryssland till Västeuropa.

Visar det sig att projektet är tekniskt och ekonomiskt genomförbart inleder North Transgas Oy förberedelser för anläggning av rörledningen. Vid eventuell utbyggnad byggs och ägs rörledningen för naturgas av

North Transgas Oy. När rörledningen färdigställts överför North Transgas Oy naturgas från Ryssland eventuellt via Finland och Sverige vidare till Västeuropa.

Den preliminära utredningen planerades vara slutförd våren 1999. Fram till september 1999 har ännu inte något resultat presenterats.

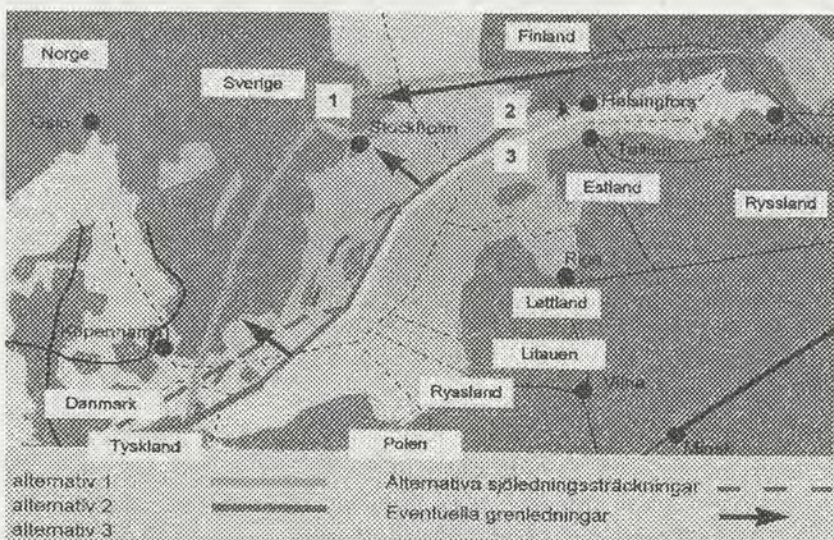
Projektplan

En projektplan ligger till grund för projektets olika faser enligt följande:

- 1997–1998: Preliminär utredning.
- 1999–2000: Förhandling samt förberedelse av projektets genomförande.
- 2000–2005: Gasledningen byggs.

Utredningen undersöker tre olika alternativa linjedragningar för transport av naturgas från Ryssland via Finland till Västeuropa (se Figur 5.2). Två av alternativen går via Finland och Östersjön till Tyskland. Det tredje alternativet går över södra Finland till västkusten utanför Nystad och därifrån under Bottniska viken till svenska kusten sydost om Gävle. Därifrån går rörledningen vidare genom Mellan- och Sydsverige till den svenska sydkusten. I närheten av Ystad går ledningen ut i havet och längs botten till Tyskland.

Figur 5.2 North Transgas



Under projektets olika faser fäster man avseende vid gasledningens betydelse för Östersjöländerna med tanke på energiförsörjning och miljövård. De länder som är berörda är: Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland.

5.4.3 The Baltic Gas Interconnector

En utredning planeras att genomföras angående ytterligare en transportväg för naturgas mellan Tyskland, Sverige och Danmark. Fyra gasaktörer har gjort en gemensam ansökan om finansiellt EU-stöd för utredning om en gasledning mellan Tyskland (Rostock), Sverige (skånska sydkusten) och Danmark (själländska ostkusten). Den svenska regeringen har tillstyrkt ansökan och stödet söks från EU:s s.k. TEN-program.

Avsikten med utredningen är att undersöka möjligheten att via nya tillförselvägar knyta samman de befintliga gasledningarna i södra Skandinavien med det kontinentala naturgassystemet. Ytterligare en tillförselväg kommer, enligt ansökan, att stimulera naturgasens marknadsutveckling och ha betydelse vid utvecklingen av konkurrensen på naturgasmarknaden. Dessutom utgör en ny tillförselväg en viktig del för en ökad leveranssäkerhet i regionen.

De fyra gasbolag som står bakom ansökan är Verbundnetz Gas (VNG) i Tyskland, Sjöllandske Kraftverker i Danmark, Norsk Hydro samt Sydkraft. Ansökan behandlas just nu i EU-kommissionen och beslut väntas i mitten av september 1999.

Efter beslut om ny ledning beräknas denna kunna vara i drift 2003.

DEL 2

UTGÅNGSPUNKTER

DEL 3

UTGAVESPUNKTER

6 Gällande lagstiftning

Framdragande och drift av bl.a. gasledningar regleras i lag (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen). Utöver denna lag måste även en rad andra lagar såsom plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken, samt föreskrifter beaktas. I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigaste lagarna och föreskrifterna. Dessutom ges en kortfattad beskrivning av de möjligheter som finns för att få tillgång till den mark som behövs för en gasledning.

6.1 Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Enligt lagen krävs koncession för att dra fram eller använda rörledning för transport av fjärrvärme eller av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle. Tillstånd behövs dock inte för ledning med en längd av högst 20 kilometer, ledning för distribution till hushåll eller ledning som uteslutande skall nyttjas inom hamn- eller industriområde. Regeringen har möjlighet att i visst fall medge undantag från koncessionsplikt (1 §).

I ledning ingår för driften erforderliga tillbehör och anordningar (2 §).

Frågan om koncession prövas av regeringen men ansökan ges in till den myndighet som regeringen bestämmer (Statens energimyndighet), (3 §).

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden anses vara lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen. Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Vid koncessionsprövningen skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas (4 §). Detta innebär bl.a. att miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall tillämpas vid koncessionsprövningen.

I koncessionsansökan skall ingå en miljökonsekvensbeskrivning. Vad gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken (4 §).

Koncessionsprövningen enligt 3 § innebär att rörledningsföretaget kan bli föremål för en samlad bedömning i alla de avseenden där samhällsintressen gör sig gällande. Sålunda kan bl.a. transport- och näringspolitiska, energipolitiska samt miljö-, försvars- och planpolitiska synpunkter komma att beaktas.

I 5–7 §§ finns bestämmelser om villkor för koncession. Koncession skall avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och gälla viss tid, längst 30 år (5 §). En koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser. Vidare får som villkor för koncession föreskrivas bl.a. att staten skall ha rätt att delta i verksamheten, att särskild avgift skall utges och att ledningen skall färdigställas inom viss tid (6 §).

En koncession får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för att koncessionshavaren fullgör skyldigheten enligt 16 § att ta bort ledningen och vidta andra åtgärder för återställning. Stat, kommun, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. Möjlighet finns även att besluta om ytterligare säkerhet (6 a §). Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncession meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds får ytterligare eller ändrade villkor föreskrivas för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden. Villkoren får dock inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras (7 §).

Regler om skyldighet att ombesörja transport åt annan finns i 8 och 9 §§.

Bestämmelser om ledning inom område för trafikled finns i 10–12 §§.

Koncession får inte överlåtas utan regeringens eller den myndighets som regeringen bestämmer medgivande (13 §). Koncessionshavare som vill avstå från sin rätt har möjlighet till detta efter anmälan till regeringen. Rätten upphör i sådant fall efter viss tid (14 §).

Om koncessionshavaren åsidosätter för koncessionen gällande villkor eller för ledningens drift gällande säkerhetsbestämmelse kan koncessionen återkallas. Detsamma gäller om koncessionshavaren inte uppfyller förpliktelse som åvilar honom eller henne enligt denna lag. Möjlighet att återkalla koncession finns även i det fall

koncessionshavaren under tre år i följd inte haft ledningen i bruk (15 §). Om koncessionen upphör att gälla skall återställningsåtgärder vidtas om detta är påkallat från allmän eller enskild synpunkt (16 §). Krävs det för att återställningsåtgärderna skall kunna utföras att annans mark tas i anspråk får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att tillträde till marken skall lämnas under viss tid (18 §).

Bedrivs verksamheten enligt rörledningslagen på ett sådant sätt att det uppkommer uppenbar fara för allmänt eller enskilt intresse kan den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda verksamhetens fortsatta bedrivande (20 §).

Om regeringen har tillåtit en ledning enligt rörledningslagen så kan inte dess framdragande eller användande förbjudas med stöd av miljöbalken (23 §).

6.2 Förhållandet till annan lagstiftning

6.2.1 Plan- och bygglagen

Lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §). Att planlägga användningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet – det s.k. kommunala planmonopolet (1 kap. 2 §).

Lokalisering av bebyggelse m.m.

Som grundregel för lokalisering av bebyggelse gäller att marken skall vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Bedömningen av lämpligheten sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked (1 kap. 6 §).

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till dels beskaffenhet och läge, dels föreliggande behov. Sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning har företräde. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Dessutom skall enligt 5 kap. 3 § miljöbalken miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning (2 kap. 1 §).

Vid planläggning och beslut om bygglov m.m. skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bl.a. bebyggelse, kommunikationsleder och andra anläggningar främjas. Likaså skall en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror främjas. Även förhållandena i angränsande kommuner skall beaktas. Varken planläggning eller beslut om bl.a. bygglov får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds (2 kap. 2 §).

Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar. Dessutom skall bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen (2 kap. 3 §). Inom områden med sammanhållen bebyggelse ställs särskilda krav på bebyggelsemiljöns utformning (2 kap. 4 §).

Krav på byggnader m.m.

Placering och utformning av byggnader skall göras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen (3 kap. 1 §) och så att de eller deras användning inte medför betydande olägenheter för omgivningen (3 kap. 2 §). Kraven på byggnader gäller i viss utsträckning även andra anläggningar, t.ex. bergrum för lagring av bl.a. flytande naturgas (3 kap. 14 §).

Översiktsplan

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Planen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda (1 kap. 3 §). Översiktsplanen skall innehålla en redovisning av de allmänna intressena enligt 2 kap. plan- och bygglagen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Därvid skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av planen skall framgå bl.a. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur kommunen avser att tillgodose de redovisade

riksintressena och iakttä gällande miljökvalitetsnormer (4 kap. 1 §). Vid upprättande av översiktsplanen skall kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen (4 kap. 3 §). Länsstyrelsen skall under samrådet särskilt ta till vara och samordna statens intressen genom att bl.a. ge råd om miljöfaktorer som bör beaktas och verka för att riksintressen enligt 3 kap. och 4 kap. miljöbalken tillgodoses (4 kap. 5 §). Planförslaget skall ställas ut (4 kap. 6 §) och länsstyrelsen skall avge ett granskningsyttrande över förslaget (4 kap. 9 §). Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige (4 kap. 11 §).

Detaljplan

I detaljplanen sker den rättsliga regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen. Planen får endast omfatta en begränsad del av kommunen (1 kap. 3 §). Detaljplan skall finnas för ny sammanhållna bebyggelse, ny enstaka byggnad som t.ex. får betydande inverkan på omgivningen och inte prövas genom bygglov etc. samt bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Dessutom skall detaljplan finnas för vissa andra anläggningar än byggnader som kräver bygglov. Kommunen behöver inte upprätta detaljplan om tillräcklig reglering skett genom områdesbestämmelser (5 kap. 1 §).

I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges bl.a. allmänna platser och kvartersmark (5 kap. 3 §). I planen får dessutom bestämmelser meddelas om bl.a. i vad mån åtgärder kräver bygglov, byggnaders användning och placering. Dessutom får bestämmelser meddelas om bl.a. markreservat för allmänna ledningar och energianläggningar (5 kap. 7 §). Med energianläggningar avses bl.a. undercentraler, värmeväxlare och på marken förlagda anläggningar för värmelagring eller värmeproduktion. I planen får även införas bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller etc.

I detaljplanen får även bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän viss energianläggning etc. för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd (5 kap. 8 §).

Detaljplanen antas som huvudregel av kommunfullmäktige (5 kap. 29 §).

Områdesbestämmelser

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses (1 kap. 3 §). Förfarandet vid upprättande av områdesbestämmelser är i huvudsak desamma som vid upprättande av detaljplan. Områdesbestämmelserna antas som huvudregel av kommunfullmäktige (5 kap. 33 §).

Fastighetsplaner

Fastighetsplaner kan antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner (1 kap. 3§). Regler om sådana planer finns i kapitel 6.

Regionplaner

Regionplaner kan antas för att samordna flera kommuners planläggning (1 kap. 3§). Bestämmelser om regionplaner finns i kapitel 7.

Bygglov, rivningslov och marklov

I kapitel 8 finns bestämmelser om bygglov m.m. Bygglov krävs som huvudregel bl.a. för att uppföra byggnader och göra tillbyggnader (8 kap. 1 §). För andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att bl.a. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift (8 kap. 2 §).

Inom områden med detaljplan krävs i vissa fall, om inte annat bestämts i planen, marklov för schaktning eller fyllning. Kommunen har även möjlighet att i detaljplan besluta att marklov skall krävas för att fälla träd eller plantera skog. Möjlighet finns också för kommunen att i områdesbestämmelser besluta att marklov skall krävas för att bl.a. schakta, fälla träd och plantera skog inom områden som exempelvis ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för t.ex. kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde m.m. (8 kap. 9 §).

Bygglov skall i princip beviljas om exempelvis en byggnad inte strider mot detalj- eller fastighetsplan och kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§ är uppfyllda. Bygglov kan lämnas även för åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen om avvikelserna är förenliga med syftet med planen (8 kap. 11 §).

Avser ansökan åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall i princip bygglov beviljas om kraven i andra kapitlet är uppfyllda, åtgärden inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §, inte strider mot områdesbestämmelserna och kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§ är uppfyllda. Bygglov får beviljas även om åtgärden innebär en mindre avvikelse från områdesbestämmelserna förutsatt att avvikelserna är förenliga med bestämmelsernas syfte (8 kap. 12 §).

Statlig kontroll

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser skall prövas av länsstyrelsen om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas eller att en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser (12 kap. 1 §). Om det föreligger något sådant förhållande skall länsstyrelsen upphäva beslutet (12 kap. 3 §). Finns särskilda skäl får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 12 kap. 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked (12 kap. 4 §). Regeringen kan även pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Prövningen får dock endast avse frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (12 kap. 5 §). Regeringen har också möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose bl.a. riksintressen (12 kap. 6 §).

6.2.2 Miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersätter bl.a. naturresurslagen, naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Balken, som består av 33 kapitel, innehåller endast de grundläggande miljöbestämmelserna. Med stöd av miljöbalken har ett antal förordningar och föreskrifter meddelats.

I första kapitlet finns bestämmelser om bl.a. miljöbalkens mål. Sålunda anges att miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling och på så sätt tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Vidare sägs att en hållbar utveckling bygger på

insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Det anges också att miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att t.ex. människors hälsa och miljön skyddas mot störningar och att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med bl.a. energi främjas så att ett kretslopp kan uppnås (1 kap. 1 §).

Bestämmelserna i första kapitlet är av grundläggande betydelse vid tolkningen av de materiella bestämmelserna i miljöbalken inte minst de allmänna hänsynsreglerna (kapitel 2). Balkens bestämmelser skall tillämpas på ett sådant sätt att dess mål och syfte bäst tillgodoses. Råder det tveksamhet om vad som bör beslutas eller göras skall det väljas som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling. Miljöbalken gäller som huvudregel parallellt med annan lag även om denna innehåller regler till skydd för miljön.

Andra kapitlet innehåller bl.a. de allmänna hänsynsreglerna. Dessa är tillämpliga på all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för miljöbalkens mål. Bestämmelserna gäller parallellt med annan lag om det inte särskilt föreskrivs att balkens regler inte skall tillämpas på verksamheten i fråga (se t.ex. 23 § rörelsenlagen).

Vid prövning av frågor om bl.a. tillstånd och godkännande samt vid tillsyn har bl.a. den som bedriver verksamhet bevisbördan för att kapitlets bestämmelser tillämpas. Bevisbördans placering innebär med andra ord att det är den som vidtar en åtgärd som skall bevisa att hänsynsreglerna uppfylls (2 kap. 1 §).

Den som bl.a. bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd är skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och på miljön, s.k. kunskapskravet, (2 kap. 2 §).

Så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller på miljön skall vissa försiktighetsmått vidtas. Sålunda skall bl.a. den som bedriver en verksamhet utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Är det fråga om yrkesmässig verksamhet skall, i samma syfte, bästa möjliga teknik användas (2 kap. 3 §).

Lokaliseringsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 4 §. Enligt denna bestämmelse skall, om verksamheten eller åtgärden tar i anspråk mark eller vattenområden annat än helt tillfälligt, platsen väljas med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. Dessutom gäller att en sådan plats skall väljas så att ändamålet med verksamheten och åtgärden kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna återges i 2 kap. 5 §. Enligt denna regel skall alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Dessutom anges att i första hand förnybara energikällor (främst biomassa, solenergi och vindkraft) skall användas.

Enligt produktvalsprincipen, vilken återges i 2 kap. 6 §, skall den som bl.a. bedriver verksamhet undvika att använda eller sälja kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan innebära risk för människors hälsa eller för miljön, om produkten kan ersättas av andra, mindre farliga produkter. Detsamma gäller för varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

I 2 kap. 7 § återges skälighetsregeln. Regeln innebär att kraven på hänsyn enligt 2 kap 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen skall särskilt beaktas nytan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Avvägningen får dock inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt kapitel 5 åsidosätts.

Om det har uppstått en skada eller olägenhet för miljön så har den som bedrivit den verksamhet eller vidtagit den åtgärd som orsakat skadan eller olägenheten ansvaret för att skadan eller olägenheten avhjälpas. Ansvaret kvarstår till dess skadan etc. har avhjälpits. Omfattningen av ansvaret regleras närmare i kapitel 10 (2 kap. 8 §).

Den s.k. stoppregeln finns i 2 kap. 9 §. Enligt denna får verksamhet eller åtgärd som kan befaras leda till väsentliga skador på människors hälsa eller miljön – trots att de skyddsåtgärder som kan krävas har vidtagits – bedrivas endast om det finns särskilda skäl. Verksamhet som medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämras avsevärt får inte bedrivas. Bestämmelsen gäller dock inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt reglerna i kapitel 17.

Även om det finns risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade så kan regeringen, enligt 2 kap. 10 §, tillåta verksamheten om denna är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Om regeringen meddelar dispens så har den möjlighet att förena beslutet med villkor för att tillgodose allmänna intressen. Kan det befaras att verksamheten försämrar det allmänna hälsotillståndet får dock inte ens regeringen meddela tillstånd

I kapitel 3 finns de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna skall tillämpas vid mål och ärenden enligt balken, vid fysisk planering enligt plan- och bygglagen och vid prövning av tillstånd enligt flera andra författningar.

Enligt 3 kap. 1 § skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till

beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

När fråga uppkommer om att använda mark måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att bevara t.ex. markområdet för framtiden och å andra sidan värdet av att ta den i anspråk. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör utgångspunkten vara att främja en hållbar utveckling. Stora mark- och vattenområden som inte har påverkats eller är obetydligt påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, skall så långt det är möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka deras karaktär (3 kap. 2 §). I 3 kap. 3–9 §§ finns regler för mark- och vattenområden som har olika skyddsbehov, t.ex. för att de är känsliga från ekologisk synpunkt. Områden med skyddsbehov skall så långt det är möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada dessa intressen. Om området är av riksintresse är skyddet i princip absolut.

Fjärde kapitlet innehåller bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet. I kapitlet anges de geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området (4 kap. 2–7 §§). Bestämmelserna syftar till att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Bestämmelserna skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt såväl miljöbalken som de lagar som anges i 1 kap. 2 §. Områdena av riksintresse är bl.a. vissa kust- och fjällområden, vissa älvar och vattendrag samt Öland och Gotland. Bestämmelserna får dock inte medföra att t.ex. utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet förhindras.

Bestämmelser om bl.a. *miljökvalitetsnormer* finns i kapitel 5. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter, meddelade av regeringen, om viss lägsta miljökvalitet för mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett geografiskt område. Normen skall ange de förorenings- eller störningsnivåer som människor eller miljön kan belastas med utan fara för betydande eller påtagliga olägenheter. Miljökvalitetsnormerna skall grundas på vetenskapliga kriterier.

Myndigheter och kommuner skall i sin verksamhet – t.ex. vid prövning av tillstånd, tillsynsutövning och när föreskrifter meddelas – säkerställa att de miljökvalitetsnormer som har meddelats enligt föreskrifterna uppfylls. De skall även beakta normerna vid planering och planläggning. Detta innebär att bl.a. planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas. Hur miljökvalitetsnormer kan uppfyllas bör framgå av översikts- och detaljplaner samt områdesbestämmelser.

Tillstånd får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten kan emellertid tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar, så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning (16 kap. 5 §).

Kapitel 6 innehåller bestämmelser om bl.a. *miljökonsekvensbeskrivningar*. En sådan skall, om regeringen inte föreskriver annat, ingå i ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Även vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. (t.ex. avseende vissa anläggningar för lagring av naturgas) skall det finnas en miljökonsekvensbeskrivning. Därutöver har regeringen i vissa fall möjlighet att föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall finnas med vid prövningen av bl.a. dispensärenden eller andra ärenden enligt balken (6 kap. 1 §).

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på t.ex. människor och miljön, dels på bl.a. hushållningen med mark och vatten och dels på annan hushållning med exempelvis råvaror och energi. Ett annat syfte är att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön (6 kap. 3 §).

Den som t.ex. avser att bedriva verksamhet som kräver tillstånd skall tidigt samråda med länsstyrelsen och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Före samrådet skall länsstyrelsen m.fl. underrättas om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Samrådet skall ske innan ansökan görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 6 kap. 1 § upprättas. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten etc. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 4 §). Anser länsstyrelsen att så är fallet skall en miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande skall samråd ske med övriga berörda statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse dels verksamhetens etc. lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan, dels innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 5 §). Om det kan antas att verksamheten kan medföra betydande miljöpåverkan i annat land skall det landets ansvariga myndigheter informeras (6 kap. 6 §). Medför verksamheten en betydande miljöpåverkan skall miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för att syftet enligt 6 kap. 3 § skall uppfyllas. Beskrivningen skall i sådant fall innehålla uppgifter om verksamhetens etc. lokalisering, utformning och omfattning och om de åtgärder som planeras för att

skadliga verkningar skall kunna undvikas m.m. Den skall även innehålla de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med bl.a. mark och vatten som verksamheten etc. kan antas medföra. Även en redovisning av eventuella alternativa platser m.m. tillsammans med bl.a. en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten etc. inte kommer till stånd skall finnas med i beskrivningen. Medför verksamheten etc. inte en betydande miljöpåverkan skall miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de ovannämnda uppgifterna endast i den utsträckning som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning (6 kap. 7 §).

Den myndighet som prövar ansökan i ett mål etc. skall genom ett särskilt beslut eller i samband med att målet etc. avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i kapitel 6. När myndigheten prövar ansökan skall den beakta innehållet i beskrivningen och resultatet av samrådet m.m. (6 kap. 9 §).

6.2.3 Väglagen

Väglagen gäller endast allmän väg. Enligt 44 § krävs väghållningsmyndighetens medgivande för att inom ett vägområde dels dra elektriska ledningar, vattenledningar eller andra ledningar, dels för att utföra arbeten på befintlig ledning. Medgivande behövs dock inte om tillstånd har meddelats enligt annan lag eller författning och anmälan om arbetet har gjorts hos väghållningsmyndigheten. Myndigheten har befogenhet att meddela de föreskrifter om arbetets bedrivande m.m. som behövs med hänsyn till vägens bestånd, drift eller brukande.

Under vissa förutsättningar får brådskanke arbete påbörjas utan tillstånd eller anmälan. Väghållningsmyndigheten skall i så fall underrättas snarast.

6.2.4 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I lagen, som innehåller bestämmelser om bl.a. fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, anges att det är en nationell angelägenhet att vår kulturmiljö skyddas och vårdas. Alla, såväl enskilda som myndigheter, har ansvar för att vården och skyddet av kulturmiljön kommer till stånd. Den som utför ett arbete etc. skall se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas (1 kap. 2 §).

Bestämmelser om fornminnen finns i kapitel 2. Där anges bl.a. att alla fasta fornlämningar är skyddade enligt lagen. Fasta fornlämningar

är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna såsom gravar och resta stenar (2 kap. 1 §). Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse, s.k. fornlämningsområde (2 kap. 2 §).

Det är förbjudet att utan tillstånd, enligt kapitel 2, rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 §). Tillstånd krävs bl.a. för sådana annars normala och tillståndsfria åtgärder som plöjning, om en fornlämning kan skadas av arbetet.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fast fornlämning t.ex. flytta eller inhägna denna (2 kap. 7 §). En annan möjlighet som länsstyrelsen har är att meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning. Länsstyrelsen har även rätt att fridlysa platsen där ett fornfynd har påträffats intill dess en vetenskaplig undersökning har genomförts. Förutsättningen för fridlysning är dock att någon väsentlig olägenhet inte uppstår (2 kap. 9 §).

Den som har för avsikt att uppföra en byggnad, anläggning etc. bör i god tid ta reda på om det finns någon fast fornlämning som kan beröras av planen. Påträffas en fornlämning under grävning etc. skall arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs och anmälan göras till länsstyrelsen (2 kap. 10 §).

Länsstyrelsen kan, om det är fråga om en planerad exploatering av ett större markområde, besluta om en särskild utredning. Som sådan exploatering räknas bl.a. anläggning för energiförsörjning (2 kap. 11 §). Ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning (rubba, förändra eller ta bort) görs hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen får meddela tillstånd till ingrepp endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningsens betydelse. Om någon annan än markägaren eller ägaren av vattenområdet ansöker om tillstånd skall länsstyrelsen avslå ansökan om ägaren motsätter sig åtgärden och det inte finns några synnerliga skäl att bifalla ansökningen (2 kap. 12 §).

Länsstyrelsen får som villkor för tillstånd enligt 2 kap. 12 § ställa skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornfynd eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. Länsstyrelsen har också, om det behövs för att få ett tillfredställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning, möjlighet att inför prövning av tillstånd enligt 2 kap. 12 §, besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen (2 kap. 13 §).

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen t.ex. rubbar, tar bort eller gräver ut en fast fornlämning kan dömas till ansvar (2 kap. 21 §). Likaså kan den som inte gör en anmälan enligt 2 kap. 10 § göra sig skyldig till brott (2 kap. 21 a §).

Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar förklara bl.a. byggnad, park och trädgård för byggnadsminne (3 kap. 1 §). Är det så att ett bibehållande av ett byggnadsminne, t.ex. en park, medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse, får länsstyrelsen jämka skyddsföreskrifterna eller häva byggnadsminnesförklaringen. Likaså får länsstyrelsen häva en byggnadsminnesförklaring som framstår som ändamålslös (3 kap. 15 §). Även regeringen kan, om den ger tillstånd till expropriation som rör byggnaden eller kringliggande område och byggnadsminnesförklaringen eller skyddsföreskrifterna inte kan bestå utan olägenhet för expropriationsändamålet, häva en byggnadsminnesförklaring eller jämka skyddsföreskrifter (3 kap. 15 §).

6.2.5 Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Lagen stiftades ursprungligen med anledning av konventionen om kontinentalsockeln, dagtecknad i Geneve den 29 april 1958. Enligt konventionen utövar varje stat suveräna rättigheter över den utanför territorialgränsen liggande delen av sockeln, såvitt gäller utforskandet och tillgodörandet av dess tillgångar.

I lagen definieras kontinentalsockeln som havsbotten och dess underlag inom allmänt vattenområde samt inom det havsområde utanför Sveriges territorialgräns som regeringen bestämmer i enlighet med 1958 års konvention (1 §). Staten har ensamrätt att utforska kontinentalsockeln och att utvinna dess naturtillgångar (2 §). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan dock ge andra än staten tillstånd att utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna. Möjlighet finns också för regeringen att föreskriva att vissa slag av verksamheter får bedrivas utan tillstånd (3 §). Bestämmelserna i 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § och, i vissa fall, 3 och 4 kap. miljöbalken skall tillämpas vid prövningen av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå (3 a §).

Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt (4 §). Möjlighet finns att, i vissa fall, förena tillståndet med ytterligare eller ändrade villkor (4 a §). Un-

der vissa förutsättningar kan tillståndet återkallas (5 §). Skyldighet att vidta återställningsåtgärder regleras i 5 a §.

Bestämmelser om säkerhetszon för att skydda anläggning för utforskande av kontinentalsockeln eller utvinning av naturtillgångar finns i 6 §.

Inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen tillämpas svensk lag. Undantag gäller dock för bestämmelserna i minerallagen och jakt- och fiskelagstiftningen. Normalt skall inte någon tillståndsprövning enligt miljöbalken ske för utforskning och utvinning inom anläggning och säkerhetszon utanför territorialgränsen om verksamheten har tillståndsprövats av regeringen enligt kontinentalsockellagen (10 §). Gäller ett tillstånd enligt kontinentalsockellagen en verksamhet som skall bedrivas utanför territorialgränsen så får regeringen, under vissa förutsättningar, som villkor för tillståndet ange att tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken skall ske (10 a §).

För att lägga bl.a. rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att dels möjliggöra bl.a. utforskning av kontinentalsockeln, dels förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar och dels skydda möjligheten att använda och reparera redan befintliga rörledningar etc. (15 a §). Detta gäller dock inte vid utläggande av bl.a. rörledningar i syfte att utforska kontinentalsockeln etc. (15 b §).

6.2.6 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

Lagen innehåller bestämmelser om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Syftet med lagen är att dels hindra att varorna orsakar brand eller explosion som inte är avsedd, dels att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hanteringen av sådana varor (1 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka varor som skall anses vara brandfarliga eller explosiva (2 §).

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor, skall dels vara inrättade så att de är betryggande från brand- och explosions-synpunkt, dels vara förlagda på sådant avstånd ifrån omgivningen som behövs med hänsyn till hanteringen. Detta gäller även områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar (6 §).

Den som hanterar brandfarliga eller explosiva varor skall vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förhindra oavsikt-

lig brand eller explosion och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion (7 §). I vissa fall ställs det krav på att den som hanterar brandfarliga eller explosiva varor skall ha viss kompetens (8 §).

Den som yrkesmässigt hanterar brandfarliga eller explosiva varor skall se till att det finns tillfredställande utredning om riskerna för brand eller explosion i verksamheten och om de skador som kan uppkomma. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela närmare föreskrifter om utredningsskyldigheten (9 §).

Den som bl.a. importerar eller överlåter brandfarliga eller explosiva varor är skyldig att lämna viss varuinformation. Närmare föreskrifter om informationen får meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer (10 §).

Det krävs tillstånd för att hantera eller importera explosiva varor och för att yrkesmässigt eller i större mängd hantera brandfarliga varor (11 §). Enligt 20 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor krävs inte tillstånd för att hantera brandfarliga varor som transporteras i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt rörledningslagen. I vissa fall får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av en brandfarlig eller explosiv vara (12 §).

6.2.7 Sprängämnesinspektionens naturgasföreskrifter, Sprängämnesinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (SÄIFS 1996:8)

Sprängämnesinspektionen har, med stöd av 41 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, bemyndigats att meddela föreskrifter enligt 6–11 §§ lagen om brandfarliga och explosiva varor samt att besluta om förbud enligt 12 § samma lag. Inspektionen har bl.a. utfärdat *Sprängämnesinspektionens naturgasföreskrifter och allmänna råd till föreskrifterna (SÄIFS 1996:8)*. Föreskrifterna gäller utformning, anläggande och drift av ledningssystem för naturgas i gasfas överstigande 4 bar övertryck (kapitel 1). Ledningssystemet skall bl.a. vara förlagt så att det kan övervakas och underhållas på ett från skyddssynpunkt ändamålsenligt och betryggande sätt. Systemet skall även vara försett med skyddsanordningar mot brand och explosion och i största möjliga utsträckning vara skyddat mot yttre påverkan. Innan anläggningsarbeten påbörjats skall ledningsägarens kvalitetssystem för dessa ha godkänts av Sprängämnesinspektionen (kapitel 3).

Särskilda krav ställs på material för rör m.m. samt dimensionering (kapitel 4).

Ledningar skall vara förlagda i marken på ett sådant sätt att de är skyddade mot skadlig påverkan från markrörelser, erosion och andra yttre påkänningar. Sprängämnesinspektionen skall i vissa fall godkänna det tekniska utförandet. Ledningarna skall också ha betryggande skydd mot korrosion. Skyddet skall bestå dels av katodiskt skydd, dels av utvändigt beläggning (5.2).

Området längs en gasledning delas in i zoner. Med hjälp av en zonklassningsenhet (ett 1 600 meter långt och 400 meter brett område) bestäms zontillhörigheten. Zonerna delas in i fyra olika klasser: A, B, C och D. Skyddskraven är lägst i zonklass A och högst i zonklass D. Vid indelningen i klasser beaktas dels rådande befolkningstäthet, bebyggelse och andra förhållanden inom zonen, dels vad som med tillfredsställande grad av säkerhet kan antas i fråga om områdets användning inom överskådlig tid, dvs. 10–15 år. I zonklass A får det finnas högst tio lägenheter (med lägenhet avses såväl bostadslägenhet som lägenhet för annat ändamål t.ex. affärslokal) belägna i ett eller flera hus. I zon B får det finnas 11 till 45 lägenheter. Som zon C klassas områden där det finns minst 46 lägenheter. Även enstaka byggnader och utomhusområden, t.ex. idrottsplatser inom 100 meter från ledningen, medför i vissa fall att området klassas som zon C. Detta gäller om det vid normal användning samtidigt vistas minst 20 personer där. Område där flertalet byggnader har fyra eller fler våningar ovan mark klassas som zon D (5.3).

I 5.4 finns regler om skyddsavstånd. Exempelvis skall avståndet från ledning i mark till byggnad – med byggnad avses alla byggnader – eller till närmaste gräns för område med förväntade grävningsaktiviteter vara minst 25 meter. Ett sådant utomhusområde som nämnts ovan anses alltid som ett område med förväntade grävningsaktiviteter. Det finns även föreskrifter om minsta avstånd mellan stationsanläggningar t.ex. MR-stationer och byggnader, vägar m.m. Sålunda är minsta avståndet mellan exempelvis en MR-station och grupp av bostadsbyggnader 50 meter. Inom tätbebyggt område medges högst det tryck som är tekniskt nödvändigt för att driva förbrukningsenheten.

Gasledning i bl.a. mark skall vara förlagd med ett täckningsdjup av minst 0,9 meter. Brukas marken skall gasledningen vara förlagd minst 0,3 meter under det största brukningsdjupet, varvid hänsyn skall tas till täckdikning o.d. (5.5). Förläggs ledningen i skog skall en trädfri gata behållas under ledningens livslängd. Gatan skall vara så bred, cirka sju meter, att den medger inspektion för att registrera och lokalisera läckor samt för att upptäcka om ledningsgraven eroderar (5.6).

Föreskrifter finns också om korsande ledningar, parallellförläggning av gasledning och kraftledning samt korsning mellan gasledning och väg m.m. (5.7–5.10). Gasledningen skall vara utmärkt med stolpar i terrängen. Stolparna skall placeras på synligt avstånd från varandra och vara försedda med uppgifter om gasledningens brukare och telefonnummer till bemannad station (5.11).

Gasförande installationer ovan mark skall, med vissa undantag, vara inhägnade (6.1). Inhägnaden skall bestå av ett minst två meter högt stängsel som är placerat minst två meter från anordning innanför detta. Installationerna skall även vara skyddade mot påkörning. Obevakade installationer skall vara försedda med anordning som hindrar obehörig manövrering av funktioner i ledningssystemet (6.2). – I allmänna råd till föreskrifterna anges bl.a. att frågan om skydd mot sabotage ofta diskuteras och att en noggrann genomgång har visat att det är omöjligt att på ett rimligt sätt skydda ledningen med tillhörande utrustning från skador genom sabotage.

I kapitel 7 finns regler om kompressorstation. Vad gäller kontrollrumsbyggnad och byggnad eller byggnadsdel som innehåller gasinstallation skall den vara avskild i brandteknisk klass REI 60. Ett utrymme med gasinstallation skall dessutom vara ventilerat så att utläckande gas inte kan samlas där. Härutöver anges att avståndet mellan huvudgasledningens sträckning och kompressorbyggnad etc. skall vara minst 50 meter och att säkerhetsavståndet mellan olika funktionsdelar som kompressorbyggnad, kontrollrum och utlopp för stationens huvudavblåsning skall vara minst 25 meter. Vidare finns föreskrifter om säkerhetssystem, tömning m.m. En kompressorstation skall bl.a. vara försedd med ett system som gör det möjligt att upptäcka och lokalisera sådana fel inom stationsområdet som kan medföra fara.

Föreskrifter om mät- och reglerstationer s.k. MR-stationer finns i kapitel 8 och innehåller regler för bl.a. byggnaden, tryckreducering, skydd mot otillåten tryckhöjning och tömning. Liksom är fallet med kompressorstationer skall byggnad eller byggnadsdel som innehåller utrustning för tryckreducering vara avskild i brandteknisk klass REI 60. Likaså skall utrymme med reducerutrustning vara ventilerat så att utläckande gas inte kan samlas där. Regler om linjeventilstationer finns i kapitel 9. Där anges bl.a. att avståndet till närmaste linjeventil utmed gasledningen inte får överstiga viss längd, t.ex. 16 km i zon A och 4 km i zon D. Vidare finns föreskrifter om skyddsåtgärder vid manövrering och tömning.

Kapitel 10 innehåller regler om bl.a. kontroll av ledningar. Sålunda skall ledningen, innan försöksdrift påbörjas, undergå konstruktions-, tillverknings- och installationskontroll. Dessutom finns bestämmelser om revisionskontroll och återkommande kontroll.

I kapitel 11 anges krav som ställs på ledningsägaren. Ägaren skall bl.a. driva, underhålla, reparera och i förekommande fall ställa av gasledningen med tillhörande anordningar på ett från skyddssynpunkt ändamålsenligt och betryggande sätt. Kapitlet innehåller även bestämmelser om luktsättning av gas och om åtgärder som skall vidtas om indelningen av zoner förändras. Eventuella skador på ledningssystemet skall, enligt kapitel 12, dokumenteras av ledningsägaren. Ägaren är även skyldig att informera Sprängämnesinspektionen om läckage som orsakat personskada etc.

6.2.8 Sprängämnesinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (SÄIFS 1995:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor, Sprängämnesinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (SÄIFS 1997:3)

Sprängämnesinspektionen har med stöd av 3, 21, 29 och 41 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor bl.a. föreskrivit att tillstånd inte behövs för anläggande och drift av distributionsystem för bl.a. naturgas om:

1. drifttrycket uppgår till högst 4 bar och
2. gasen distribueras från en central enhet exempelvis en mät- och reglerstation till flera abonnenter och
3. ett distributionsföretag ansvarar för att anläggning, drift och kontroll av systemet, dvs. distributionssystemet till och med förbrukningsstället exempelvis lågan, utförs enligt regler som utarbetats i samråd med Sprängämnesinspektionen samt
4. föreståndare är utsedd på samma sätt som anges i 36 och 37 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor (kapitel 1.3).

Bakgrunden till bestämmelsen i kapitel 1.3 är att med bibehållen skyddsnivå begränsa kravet på tillstånd. Genom föreskrifterna effektiviseras samhällets kontroll av skyddet mot brand och explosion. Distributionsföretagen påtar sig ett egenkontrollsystem som granskas – både till struktur och resultat – av myndigheterna. Det är myndigheterna som fastställer kravnivån.

6.3 Rätt att använda mark för gasledningar

För att få dra fram en gasledning över annans mark krävs att ledningsägaren har kommit överens med markägaren, eller någon form av tvångsupplåtelse. Ett avtal om nyttjanderätt till mark får träffas för högst 50 år. Inom detaljplanlagt område är dock tiden begränsad till 25 år. Kommer avtal inte till stånd kan ledningsägaren ansöka om ledningsrätt eller expropriation.

6.3.1 Ledningsrättslagen (1973:1144)

Den som för ledning vill utnyttja utrymme inom fastighet kan få rätt till det, s.k. ledningsrätt (1 §). Lagen gäller vissa slag av ledningar bl.a. gasledningar som tillgodoser ett allmänt behov, gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan (2 §). Med ledning avses, förutom själva ledningen, även sådana anordningar som behövs för dess funktion, exempelvis pumpstationer (3 §). Frågan om ledningsrätt prövas av lantmäterimyndigheten (39 §). Ledningsrätten omfattar, enligt vad som bestäms vid förrättningen, befogenhet att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda ledningen (1 §). Ett beslut om ledningsrätt kan omprövas under vissa förutsättningar (33 §).

6.3.2 Expropriationslagen (1972:719)

Fastighet som inte ägs av staten får genom expropriation tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt (1 kap. 1 §). Expropriation får ske för att bl.a. tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft eller annan drivkraft, vatten, värme eller likartad nytthet etc. (2 kap. 3 §). Bestämmelsen omfattar bl.a. allmänna ledningar av olika slag, såsom gasledningar. Skall ledningen ingå i ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort eller är intrånget av ledningen ringa i jämförelse med nyttan av den, får expropriation ske även om det inte finns något allmänt behov av ledningen (2 kap. 3 §). Fråga om tillstånd till expropriation prövas av regeringen (3 kap. 1 §).

7 Huvuddragen i EG:s naturgasmarknadsdirektiv

Europaparlamentet och rådet antog den 22 juni 1998 direktivet 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (naturgasmarknadsdirektivet). Syftet med direktivet är att upprätta den inre marknaden för naturgas. I direktivet finns gemensamma regler för bl.a. överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Vidare finns där regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt för drift av systemen. Förutom dessa bestämmelser innehåller direktivet ett omfattande och detaljerat regelverk. Medlemsstaterna skall senast den 10 augusti 2000 ha genomfört direktivet i nationell rätt. Direktivet återges i sin helhet i bilaga 2. I kapitlet ges en beskrivning av direktivet.

7.1 Direktivets ingress

I naturgasmarknadsdirektivets ingress anges bl.a. följande mål. Ett viktigt inslag i fullbordandet av den inre marknaden för energi är upprättandet av en konkurrensutsatt marknad för naturgas (punkt 3). Den inre marknaden för naturgas måste upprättas gradvis för att industrin på ett flexibelt och planerat sätt skall kunna anpassa sig till sin nya miljö och för att beakta att marknadsstrukturerna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna (punkt 7). Tillträdet till systemet måste vara öppet, i enlighet med detta direktiv och detta måste leda till en tillräcklig, och där så är lämpligt, jämförbar grad av öppnande av marknaderna i de olika medlemsstaterna. Samtidigt får inte öppnandet av marknaderna leda till onödigt obalans i företagens konkurrenssituation i olika medlemsstater (punkt 23).

7.2 Direktivets sakinhåll

Kapitel 1

Kapitel 1 Räckvidd och definitioner innehåller två artiklar. I *artikel 1* anges direktivets räckvidd. Där sägs att i direktivet fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Vidare anges att direktivet fastställer regler om naturgassektorns organisation och funktion, inbegripet kondenserad naturgas (LNG), tillträde till marknaden, drift av systemen och de kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. *Artikel 2* innehåller definitioner.

Kapitel II

Kapitel II Allmänna regler för sektorns organisering omfattar artiklarna 3–5. I *artikel 3* anges att medlemsstaterna skall säkerställa att naturgasföretag drivs enligt principerna i direktivet för att uppnå en konkurrensutsatt naturgasmarknad.

Vidare anges att medlemsstaterna i det allmänna ekonomiska intresset kan ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Tjänsterna kan avse säkerhet – inbegripet försörjningstrygghet – regelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Om naturgasföretag åläggs sådana tjänster skall EG-fördragets bestämmelser, särskilt artikel 90 (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget), beaktas. Allmännyttiga tjänster skall anmälas till Europeiska kommissionen. (se nedan artikel 17 – om möjlighet för naturgasföretag att vägra tillträde till systemet om ett tillträde skulle hindra naturgasföretagen från att utföra de allmännyttiga tjänster som ålagts dem enligt artikel 3.2).

I artikeln sägs också att en medlemsstat får besluta att inte tillämpa artikel 4 i fråga om distribution i den utsträckning som tillämpningen av bestämmelsen rättsligt eller i praktiken skulle hindra naturgasföretagen från att fullgöra de allmännyttiga tjänster som de har blivit ålagda. Förutsättningen för att en medlemsstat skall få använda denna möjlighet är att handelns utveckling inte påverkas i en sådan utsträckning att det strider mot gemenskapens intressen. Som sådana intressen räknas bl.a. konkurrens när det gäller berättigade kunder, dvs. kunder som får utnyttja den fria naturgasmarknaden, och artikel 90 i EG-fördraget (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget).

Artikel 4 innehåller fyra punkter. Krävs tillstånd (t.ex. licens, tillåtelse, koncession, samtycke eller godkännande) för att bygga eller driva naturgasanläggningar så skall, enligt första punkten, medlemsstaterna eller den behöriga myndighet som de utser i enlighet med punkterna 2–4 bevilja tillstånd att bygga och/eller driva sådana anläggningar, rörledningar och tillhörande utrustning inom sitt territorium. På samma villkor kan tillstånd beviljas för att leverera naturgas och tillstånd för grossister.

Har medlemsstaterna ett tillståndssystem skall de, enligt andra punkten, fastställa objektiva och icke-diskriminerande kriterier som skall uppfyllas av de företag som ansöker om tillstånd för att bygga och/eller driva naturgasanläggningar eller som ansöker om tillstånd att leverera naturgas. Vidare anges att kriterier och förfaranden skall offentliggöras.

Tredje punkten föreskriver att en sökande som fått avslag på sin ansökan skall underrättas om dels skälen för avslaget och dels om möjligheten att överklaga. Dessutom skall kommissionen underrättas om ett avslag.

Enligt fjärde punkten kan medlemsstaterna, under vissa förutsättningar, avslå en ansökan om ytterligare tillstånd att anlägga och driva rörledningssystem för distribution inom visst område.

Medlemsstaterna skall, enligt *artikel 5*, säkerställa att tekniska föreskrifter utarbetas och görs tillgängliga. I föreskrifterna skall anges de lägsta krav som ställs på teknisk konstruktion och drift för anslutning till systemet av LNG-anläggningar, lagringsanläggningar, andra överförings- eller distributionssystem och direktledningar. Kommissionen skall underrättas om föreskrifterna.

Kapitel III

Kapitel III Överföring, lagring och LNG omfattar artiklarna 6–8 och reglerar vissa frågor rörande överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag. I *artikel 6* anges att medlemsstaterna skall säkerställa att överförings-, lagrings- och LNG-företag agerar i enlighet med artiklarna 7 och 8.

Sålunda skall företagen, enligt *artikel 7*, på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överförings-, lagrings- och/eller LNG-anläggningar, med vederbörlig hänsyn till miljön. Företagen åläggs även viss informationsskyldighet. Om informationen är kommersiellt känslig så skall den, enligt *artikel 8*, behandlas konfidentiellt.

Kapitel IV

Kapitel IV Distribution och försörjning omfattar artiklarna 9–11 och reglerar vissa frågor rörande distributionsföretag.

Enligt *artikel 9* gäller i stort samma regler för distributionsföretagen som för de ovan nämnda överförings-, lagrings- och LNG-företagen. Enda skillnaden är att medlemsstaterna kan ålägga distributionsföretag och/eller försörjningsföretag leveransskyldighet gentemot kunder inom ett visst område och/eller i en viss kategori. Även tariffen för sådana leveranser får regleras.

Det bör påpekas att samma företag samtidigt kan vara ett distributions-, överförings-, lagrings- och LNG-företag.

Kapitel V

Kapitel V Särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen omfattar artiklarna 12 och 13.

I *artikel 12* anges att medlemsstaterna eller de behöriga myndigheter de utser, däribland de tvistlösningsmyndigheter som avses i artiklarna 21.2 och 23.2, skall ha tillgång till naturgasföretagens bokföring enligt artikel 13 i den omfattning som behövs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Är uppgifterna kommersiellt känsliga så skall de behandlas konfidentiellt. Medlemsstaterna har dock, under vissa förutsättningar, möjlighet att medge undantag från principen om konfidentialitet.

Artikel 13 ger närmare regler för bokföringen hos naturgasföretagen.

Enligt första punkten skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bokföringen sker i enlighet med punkterna 2–5.

I andra punkten föreskrivs att naturgasföretag, oberoende av ägartyp eller juridisk form, skall upprätta, låta revidera och offentliggöra sina årsredovisningar enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978, grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag. Företag som inte enligt lag är skyldiga att offentliggöra sin årsredovisning skall hålla en kopia av denna tillgänglig för allmänheten.

Tredje punkten föreskriver att integrerade naturgasföretag skall särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Där artikel 16 (reglerat tillträde till systemet) skall tillämpas och tillträde till systemet lämnas mot betalning av ett enda belopp för

både överföring och distribution, kan dock bokföringen för överföring och distribution kombineras.

Enligt fjärde punkten skall företagen i sin interna bokföring ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av sårredovisningen. Detta skall ske utan att nationellt tillämpliga bestämmelser om bokföring åsidosätts.

I femte punkten föreskrivs att vissa transaktioner med vissa anknutna företag skall anges i noter till årsredovisningen.

Kapitel VI

Kapitel VI Tillträde till systemet omfattar artiklarna 14–23 och reglerar framför allt olika kunders möjligheter att få tillträde till systemet i avsikt att ingå leveransavtal.

Artikel 14 anger att medlemsstaterna kan välja något eller båda av de förfaranden som anges i artiklarna 15 och 16 när de skall organisera tillträdet till systemet.

I *artikel 15* regleras det första förfarandet "förhandlat tillträde". Förfarandet beskrivs i första punkten. Det innebär i korthet att naturgasföretag och berättigade kunder skall kunna förhandla om tillträde till systemet i avsikt att ingå leveransavtal med varandra.

I andra punkten föreskrivs att avtalen om tillträde till systemen skall förhandlas fram med de berörda naturgasföretagen. Vidare föreskrivs att medlemsstaterna skall kräva att naturgasföretagen inom det första året efter genomförandet av direktivet, och årligen därefter, offentliggöra sina viktigaste kommersiella villkor för att utnyttja systemet.

Artikel 16 reglerar det andra förfarandet "reglerat tillträde". Förfarandet innebär att naturgasföretag och berättigade kunder har rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet. Rätten till tillträde för berättigade kunder kan ges genom att de får möjlighet att ingå leveransavtal med andra konkurrerande naturgasföretag än systemets ägare och/eller operatör eller ett anknutet företag.

I *artikel 17* beskrivs ett naturgasföretags möjlighet att vägra tillträde till systemet. Enligt första punkten kan tillträde vägras dels på grund av bristande kapacitet och dels om tillträde till systemet skulle hindra naturgasföretaget från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs företaget enligt artikel 3.2. Tillträde kan även vägras på grundval av allvarliga ekonomiska och finansiella problem med take-or-pay-avtal som har att göra med kriterierna och förfarandena i artikel 25 och det alternativ som valts av medlemsstaten i enlighet med artikel 25.1.

I andra punkten föreskrivs att åtgärder får vidtas för att säkerställa att naturgasföretag, som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det. När medlemsstaterna tillämpar artikel 4.4. skall de vidta ovannämnda åtgärder.

Artikel 18 innehåller regler om vilka kunder inom respektive land som skall ha tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller att köpa naturgas (berättigade kunder). I andra punkten anges att såsom berättigade kunder skall åtminstone anses:

- Kunder som har gaseldad kraftproduktion, oberoende av årlig förbrukningsnivå. För att värna om jämvikten på elmarknaden har dock medlemsstaterna möjlighet att införa ett tröskelvärde. Värdet får inte överstiga det som anges för andra slutförbrukare för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade.
- Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än 25 miljoner m³ gas per år och förbrukningsställe.

Tredje punkten anger att medlemsstaterna skall säkerställa att definitionen av berättigade kunder leder till en öppning av marknaden som motsvarar åtminstone 20 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden.

I fjärde punkten anges att andelen skall ökas till 28 procent fem år efter direktivets ikraftträdande och till 33 procent efter tio år.

Resultater definitionen av berättigade kunder i en öppning av marknaden med mer än 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden får, enligt punkt 5, den berörda medlemsstaten anpassa definitionen så att öppningsnivån sänks till lägst 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden.

För att åstadkomma att öppningsnivån av medlemsstaternas naturgasmarknad ökar under en tioårsperiod skall, enligt sjätte punkten, staterna senast fem år efter det att direktivet har trätt i kraft, sänka den tröskel som fastställts i punkt 2 (25 miljoner m³ gas/år och förbrukningsställe) för andra berättigade kunder än dem som har gaseldad kraftproduktion till 15 miljoner m³/år och förbrukningsställe. Senast tio år efter att direktivet har trätt i kraft skall tröskeln ha sänkts till fem miljoner m³/år och förbrukningsställe. Vidare skall medlemsstaterna – för att säkerställa att öppningsnivån av deras naturgasmarknad ökar under en tioårsperiod – fem år efter direktivets ikraftträdande höja procentsatsen i punkt 5 till 38 procent av den totala årliga

gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden och till 43 procent av sådan gasförbrukning tio år efter ikraftträdandet.

I punkt åtta föreskrivs att distributionsföretag, under vissa förutsättningar skall ha behörighet att ingå avtal om naturgas enligt artikel 15 och 16.

Kriterierna för definitionen av berättigade kunder skall, enligt punkt nio, offentliggöras. Kommissionen skall ha del av informationen. Även övrig information som visar att marknaden har öppnats skall lämnas till kommissionen. Kommissionen kan, under vissa förutsättningar, begära att en medlemsstat ändrar angivelserna om dessa hindrar att direktivet tillämpas korrekt. Åtföljs inte begäran inom viss tid skall kommissionen fatta ett slutligt beslut.

I *artikel 19* finns den s.k. reciprocitetsklausulen. Syftet med denna är att undvika bristande jämvikt i öppnandet av naturgasmarknaderna under de första tio åren efter direktivets ikraftträdande. Klausulen är indelad i två punkter, a och b. I punkt a anges att leveransavtal med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte får förbjudas om kunden anses som berättigad i båda medlemsstaterna. Av punkt b framgår att om en transaktion vägras på grund av att kunden endast anses berättigad i det ena av de två systemen så kan kommissionen, under vissa förutsättningar, ålägga den vägrande parten att verkställa den begärda gasleveransen. Ett ågerade från kommissionens sida förutsätter dock att den berättigade kundens medlemsstat begär det.

Artikel 20 reglerar rätten att bygga s.k. direktledningar (naturgasrörledning som kompletterar det sammankopplade systemet).

I *artikel 21* regleras frågor kring lösande av tvister.

Artikel 22 föreskriver att medlemsstaterna skall skapa instrument för tillsyn av naturgasmarknaden.

I *artikel 23* föreskrivs att naturgasföretag och berättigade kunder under vissa förutsättningar kan få tillträde till tidigare led i rörledningsnätet. Vidtagna åtgärder skall anmälas till kommissionen.

Kapitel VII

Kapitel VII Slutbestämmelser omfattar artiklarna 24–31.

Artikel 24 reglerar rätten att vidta skyddsåtgärder vid vissa angivna krissituationer. Vilka åtgärder som vidtagits skall anmälas till övriga medlemsstater och kommissionen.

I *artikel 25* regleras frågan om tillfälliga undantag från artikel 15 och/eller artikel 16.

Enligt första punkten kan ett naturgasföretag som, på grund av s.k. take-or-pay – åtaganden, råkat i allvarliga ekonomiska och finansiella

svårigheter av medlemsstaten medges tillfälligt undantag från krav på tillträde till systemet.

Av andra punkten framgår att ett beslut om undantag skall anmälas till kommissionen. Kommissionen kan begära att beslutet om undantag skall ändras eller upphävas. Kommersiellt känsliga uppgifter skall behandlas konfidentiellt.

I fjärde punkten föreskrivs att de naturgasföretag som inte har beviljats undantag enligt punkt 1 inte skall kunna vägra tillträde till systemet på grund av take-or-pay-åtaganden som har godkänts i ett avtal om köp av gas.

I *artikel 26* ges föreskrifter om rätt till undantag från direktivet. Sålunda kan, enligt första punkten, medlemsstater som inte är direkt anknutna till det europeiska naturgasnätet och som endast har en extern huvudleverantör av naturgas ställa sig utanför en rad av direktivets regler. Likaså får, enligt andra punkten, vissa medlemsstater som kan anses vara framväxande marknader (medlemsstat i vilken den första kommersiella leveransen enligt det första långsiktiga avtalet för naturgasleveranser genomfördes för inte mer än tio år sedan) göra vissa undantag. Om genomförandet av direktivet kan orsaka allvarliga problem inom ett visst geografiskt område kan, enligt tredje punkten, medlemsstaterna ansöka om tillfälligt undantag från vissa regler hos kommissionen. Femte punkten riktar sig mot kommissionen och gäller bl.a. viss underrättelseskyldighet.

Artiklarna 27 och 28 innehåller åligganden för kommissionen vad avser viss rapportering och utvärdering.

Artiklarna 29–31 innehåller främst ordningsfrågor.

8 Några konsekvenser av naturgasmarknadsdirektivet

Som framgått av kapitel 7 innehåller naturgasmarknadsdirektivet regler för bl.a. överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Reglerna anger de mål som skall uppnås, medan medlemsstaterna själva kan välja på vilket sätt de skall uppnås. Utformningen ger således varje medlemsstat viss frihet att välja den ordning som bäst motsvarar en viss situation. Avsikten med detta kapitel är att analysera olika sätt att uppnå målen och vilka effekter som kan tänkas uppstå om det ena eller andra alternativet väljs. I några fall anger direktivet olika mål som kan uppnås, t.ex. förhandlat respektive reglerat tillträde.

Det är dock inte enbart naturgasmarknadsdirektivet som kan förväntas påverka marknadsstrukturen, utan även den allmänna utvecklingen på marknaden är en betydelsefull komponent. Inledningsvis i avsnitt 8.1 görs därför en kort genomgång av marknadsutvecklingen, vilka tendenser som förväntas och vilka faktorer som kan tänkas påverka utvecklingen.

De resterande delarna av kapitlet behandlar naturgasmarknadsdirektivet. Avsnitt 8.2 innehåller en analys av begreppet allmännyttiga tjänster och vilka effekter ett sådant begrepp kan tänkas medföra. I detta avsnitt diskuteras också motiven för offentliga regleringar. Orsaken är att allmännyttiga tjänster inte är något entydigt begrepp och att en sådan analys kan underlätta den fortsatta framställningen. I avsnitt 8.3 analyseras tillträde till näten och hur ett antal variabler kan komma att påverkas. Det gäller t.ex. konkurrens, investeringar, kontrakt, pris-sättning och transitering. Avsnitt 8.4 innehåller en analys av reglerna för marknadsöppning och hur dessa kan tänkas påverka den svenska marknaden. I avsnitt 8.5 redovisas en genomgång av reciprocitetsklausulen. Avsnitt 8.6 innehåller en redovisning av de speciella reglerna för kraftvärme. I avsnitt 8.7 analyseras direktivets krav på ekonomisk redovisning. I avsnitt 8.8 redovisas avslutningsvis en genomgång av direktivets undantagsregler.

8.1 Marknadsutveckling

8.1.1 Bakgrund¹

Gasmarknaden i Västeuropa har sedan uppbyggnaden under 1960-talet karakteriserats av starka monopolistiska inslag, regeringarnas och oljebolagens starka ägarmässiga engagemang och mycket långtgående offentliga interventioner vid sidan av det som följer av ägandet.

I de flesta av Västeuropas länder har ett enda nationellt gasföretag svarat för alla inköpen och för de långa transporter inom landet. Den regionala och lokala distributionen av naturgas har på liknande sätt ofta präglats av starka inslag av monopol. Slutanvändaren har vanligtvis inte haft möjlighet att välja leverantör utan ställts inför ett monopol; ett nationellt gasföretag eller en lokal distributör.

De nationella gasföretagens marknadsställning är ett resultat antingen av lagstiftning eller av de mycket höga kostnaderna för konkurrenter att etablera sig på marknaden² (naturligt monopol). De offentliga ingreppen har ofta motiverats av t.ex. en strävan att påverka prissättning och vinster (ekonomisk effektivitet), leveranssäkerhet, sociala mål och miljöskäl.

Långsiktiga kontrakt, med säkra priser, sågs som en förutsättning för att säkra investeringar i gasproduktion och transporter samt i efterfrågan på gas. De nationella överföringsföretagens (transmissionsföretagens) starka ställning sågs av exportörerna som en garanti för att åtagandena i de långsiktiga kontrakten skulle fullföljas. Exportörerna var samtidigt tveksamma till stora produktionsinvesteringar innan sådana garantier utfärdats. De nationella överföringsföretagens styrka sågs också som viktig för att uppnå tillräcklig förhandlingsstyrka och därmed förmånliga importpriser.

De nationella överföringsföretagens (och de lokala distributörernas) ägarskap och ensamrätt till rören gav dessa företag en betydande marknadsmakt gentemot deras konsumenter. Monopolistisk prisdiskriminering blev konventionen där varje konsumentkategori fick betala ett pris som låg nära priset för tillgängliga substitut. På detta sätt fick varje användarkategori betala det maximala pris de var beredda att betala.

Under 1970-talet gjorde höga oljepriser det möjligt att ta ut priser som i betydande grad översteg kostnaderna för produktion och trans-

¹ Avsnittet bygger på Radetzki (1999).

² Bergman m.fl. (1999) pekar på att också kombinationen av skalfördelar i transportnätet och vertikala integrationsvinster utgjort en viktig orsak till att det i de flesta länder under lång tid har funnits ett dominerande vertikalt integrerat företag.

port. Följden blev att marknaden stagnerade. Så länge priser och vinster låg på en hög nivå accepterade producenterna villigt den stagnerande marknaden, även om de hade en klar potential att expandera. Under andra hälften av 1980-talet föll dock oljepriserna kraftigt, vilket förändrade deras attityd. Trots gasprisernas koppling till oljeprodukter, och därmed ett kraftigt prisfall, förbättrades inte gasens konkurrenskraft och marknadsandelen ökade inte påtagligt. Producenternas inställning till det befintliga prissättningssystemet förändrades genom prisfallet på olja. Prisbildningen blev ett hinder för expansion av gasmarknaden. Vinsten av det monopolistiska arrangemanget blev därför i ökad grad ifrågasatt. Samtidigt ökade också produktiviteten i gasutvinningen kraftigt. När kostnaderna sjönk ökade potentialen för växande produktion och vinster. Denna potential kunde dock inte realiseras på grund av den låga marknadstillväxten. Trots en ökande frustration bland producenterna förblev de rådande marknadsarrangemangen intakta.

Oljeprisfallet bidrog vidare till att många regeringar förändrade sin syn på energifrågor. Prisfallet sågs som en bekräftelse på att energitillgångarna var omfattande och att offentliga ingrepp för att säkerställa försörjningstrygghet, i form av nationella monopol, var kostsamma och onödiga. Det offentliga stödet för den rigida marknadsstrukturen blev i konsekvens med detta försvagat.

Konsumenter kom också att ifrågasätta den monopolistiska prisdiskriminering som tillämpades av de nationella överföringsföretagen. Få hade dock medel att utmana systemet så länge ledningsnäten förblev i exklusivt skydd hos nationella överföringsföretag och lokala distributörer.

8.1.2 Förändrade förutsättningar³

I början av 1990-talet skedde ett antal förändringar av nationell och internationell politik som kom att påverka gasmarknaden.

- Ett EG-direktiv som begränsade gasanvändning för kraftproduktion avskaffades 1990 (se kapitel 2).
- Ökande omsorg om nationell och europeisk industriell konkurrenskraft som lade stor vikt vid att reducera bränslepriserna i industrin.
- Anpassning till miljön efter det kalla kriget, speciellt utvecklingen av samarbete, handel och investeringar med de nyligen oberoende staterna i Central- och Östeuropa samt det forna Sovjetunionen.

³ Avsnittet bygger på Radetzki (1999) och Stern (1998).

- En större vikt på lokala, regionala och globala miljöaspekter av fossila bränslen som förhöjde gasens attraktionskraft gentemot andra fossila bränslen.

Det inträffade vidare förändringar som var direkt relaterade till gas- och elmarknaderna.

- Upptäckten av nya gasfyndigheter i och i närheten av Europa och en förbättrad förmåga att leverera dessa resurser till en lägre kostnad än tidigare.
- Växande kommersiellt och miljömässigt intresse för gaseldad kraftproduktion baserad på kombicykelteknik.
- Privatisering av gas- och elföretag i alla delar av Europa (inklusive försäljning av aktiekapital till utländska investerare).
- Avregleringen av gasmarknaderna i Nordamerika och privatiseringen och liberaliseringen av den brittiska gasindustrin. Konkurrens infördes genom att tillåta tillträde till näten.

8.1.3 Kommersiell utveckling

Sammanfattningsvis pekade ett flertal händelser i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet på betydande förändringar på gasmarknaden. De traditionella strukturerna har dock uppvisat en avsevärd uthållighet. I slutet av 1990-talet finns merparten av dessa strukturer fortfarande kvar, men de är sannolikt mogna för grundläggande förändringar. Framför allt mot bakgrund av det ökande trycket från kommersiella krafter. I huvudsak är de följande (Radetzki, 1999; Stern, 1998).

- År 1989 fick Wintershall, ett dotterbolag till det tyska kemiföretaget BASF, i uppdrag att bygga en 560 kilometer lång rörledning från Emden vid Nordsjön till BASF:s kemiska anläggningar i mellersta Tyskland. Beslutet föranleddes av misslyckanden att få tillträde till det existerande nätet och sågs som en åtgärd för att säkra kemiföretagets gasbehov utan att behöva förlita sig på Ruhrgas. Investeringarna har sedan fortsatt, både i Tyskland och utomlands, och har utvecklats som ett utmaning till det ledande tyska överföringsföretaget Ruhrgas. Wintershalls styrka har ökat genom en joint venture med Gazprom som resulterat i företaget Wingas (Wintershall äger 65 procent och Gazprom 35 procent). Investeringarna uppgår till 3 miljarder USD och ledningssystemet har en total kapacitet på 54 miljarder m³ gas. På sikt kommer kapaciteten att öka till 90 miljarder m³, vilket överstiger Tysklands nuvarande importbehov. Den

ökade konkurrensen mellan Wingas och Ruhrgas kommer att leda till sänkta gaspriser. Priserna kommer förmodligen att under lång tid ligga på en låg nivå och föranleda en konsumtionsökning som är tillräcklig för att uppnå ett rimligt kapacitetsutnyttjande. Förändringarna i Tyskland har uppenbart drivits av dynamiken på marknaden och inte av förändringar av den regleringsmässiga regimen. Det finns anledning att anta att Wingas investeringar även kommer att få effekter utanför Tyskland.

- Ett flertal kraftföretag i Nederländerna och Belgien har slutit kontrakt med norska producenter för deras anläggningar vid kusten och därmed förbigått de nationella överföringsföretagen. Kontrakten har baserats på kolpriset och minskat den traditionella bindningen till oljeprodukter. I Italien har kraftföretag ingått joint venture med Gazprom och byggt ledningar för gasförsörjning till planerade gas-kombikraftverk. Investeringen baseras inte på långsiktiga kontrakt. Försäljningar som baseras på spotkontrakt har också ökat.
- Den s.k. Interconnectorn, en rörledning mellan Bacton i Storbritannien och Zeebrugge i Belgien, blev färdigställd 1998. Ledningen har en kapacitet på 20 miljarder m³ gas per år. Ungefär 11 miljarder m³ är uppbundna med långsiktiga kontrakt och ca 5 miljarder m³ förväntas avse kortsiktiga kontrakt eller spotförsäljning. Ledningen innebär att marknaderna i Storbritannien och på kontinenten knyts samman och det kan därmed förväntas att utvecklingen i Storbritannien kommer att få större betydelse än tidigare i resten av Europa. En del av leveranserna avser Wingas (se ovan), vilket leder till fler leverantörer till företaget och en ökad leveranssäkerhet som kan leda till ökade möjligheter att ta marknadsandelar. Flera av kontrakten avser också slutförbrukare i Nederländerna som bygger egna rörledningssystem för vidare transporter. Systemen är överdimensionerade för att kunna tillfredsställa en egen ökande efterfrågan eller för att erbjudas andra slutförbrukare. I och för sig köper också Ruhrgas, Gasunie och Gas de France gas via Interconnectorn, vilket kan ses som ett steg från de nationella överföringsföretagen att försöka bibehålla marknadskontroll.
- Producenternas konkurrens om marknadsandelar har blivit allt mer påtaglig, speciellt i Västeuropa. År 2000 kommer de större producenterna att ha ett gasutbud och en rörledningskapacitet för export som överstiger de traditionella långsiktiga kontrakten med 50 miljarder m³, vilket motsvarar ca 10 procent av konsumtionen i Europa.

8.1.4 Slutsatser

Enligt Radetzki (1999) orsakas de fortgående förändringarna bl.a. av att både regeringar och privata företag lagt mindre vikt vid försörjningstrygghet, ett mindre behov av att förlita sig på långsiktiga kontrakt på grund av en allt mer mogen marknad, en ökande frustration från producenter vars ökande utbudspotential inte finner avsättning under nuvarande marknadsarrangemang, missnöjda större kunder som är beredda att utmana överföringsmonopolen (transmissionsmonopolen) och de stimulanser för ökad konkurrens som kommer från Storbritannien.

Trycket från kommersiella krafter kommer i en fortgående process att leda till en allt mer konkurrensutsatt gasmarknad. Utvecklingen, som framför allt berör den europeiska kontinenten och Storbritannien, kommer att få flera viktiga implikationer. Antalet oberoende gasleverantörer, inklusive både producenter och handlare, kommer att öka. Vissa aktörer som nu opererar på den europeiska gasmarknaden kommer att få svårt att anpassa sig till de framväxande villkoren för konkurrens och kommer inte att överleva. Genomsnittspriserna för gas kommer att sjunka i förhållande till andra bränslealternativ och konsumtionen kommer att öka. Kontrakten kommer att bli kortare och allt mer flexibla, med fluktuerande gaspriser. Nationella gränser i Europa kommer att förlora i betydelse. Regeringar kommer att minska sitt ägarskap i gasindustrin när de upptäcker att gasmarknaden kan privatiseras utan risk (Radetzki, 1999).

Från konsumentsynpunkt kommer möjligheten att köpa gas på kortsiktiga kontrakt med lägre priser än vad som erbjuds från överföringsföretagen att bli mycket attraktiv. Kraftproducenter och större industriföretag kommer att bli bland de första att dra fördel av dessa möjligheter. De medel med vilka de skall kunna vinna tillträde till denna gas och arrangera för att den blir levererad är dock ännu inte helt etablerade.

Förutom de ovan diskuterade kommersiella krafterna är EG:s gasmarknadsdirektiv ett verktyg. Flera bedömare är dock relativt skeptiska till direktivets möjligheter att påverka konkurrensen. Stern (1998) pekar t.ex. på att många viktiga artiklar är formulerade i relativt generella termer och att möjligheten till förhandlat tillträde kan ge många överföringsföretag en idealisk möjlighet att hänge sig åt utdragna och resultatlösa eller icke bindande förhandlingar. Tidsaspekten är också viktig. Efter tio år kommer det ännu att vara möjligt att vägra kunder som använder mindre än 5 miljoner m³ gas per år tillträde till systemet. Det är en lång tid att kräva att relativt stora konsumenter förblir utan valmöjligheter eller alternativ till överförings- och distributionsföretagen. Det är vidare viktigt att förstå att direktivet tillåter en öppning av markna-

derna, men inte fordrar en sådan öppning. Om tillträdesbarriärer och en svag reglering tillåter dominanta aktörer att bibehålla sin dominans ger direktivets bestämmelser ingen grund för kommissionen att intervensera. Detta är viktigt mot bakgrund av misslyckandet att införa konkurrens på den brittiska gasmarknaden 1986–1991. Misslyckandet gav upphov till massiva interventioner av regeringen och regleringsmyndigheterna som främst syftade till att kraftigt reducera British Gas marknadsdominans.

Enligt Stern ligger därför inte värdet av direktivet så mycket i specifika bestämmelser som i det faktum att det etablerar både principen för tillträde till näten och en garanti för att motståndare till konkurrens och liberalisering inte på obestämd tid kan skjuta upp öppnandet av gasmarknaderna. De som förväntar sig att någonting mer konkret skall komma fram genom direktivet kommer nästan säkert enligt Stern att bli besvikna. Två av de viktigaste sakerna – fastställande av metoder för att beräkna tariffer och reglerande bestämmelser för att tvinga fram konkurrens och tillträde – försvann på ett tidigt stadium när direktivet började förhandlas fram. Utan dessa bestämmelser kommer individuella länder att tillåtas fortsätta i sin egen takt i enlighet med subsidiaritetsprincipen. EU:s tillsyn över dessa processer kommer att bli minimal och kan kräva långa rättegångsförfaranden. Sådana utsikter ger inga starka incitament för företag som strävar efter en ökad konkurrens.

Stern pekar på att uppmärksamheten i stället svängt till att avse utvecklingen i enskilda EU- och icke-EU-länder. I praktiskt taget alla länder pågår, eller kan förutses, en utveckling mot konkurrens och liberalisering. Utvecklingen i Tyskland, som beskrivits ovan, kommer att få stor betydelse.

Samtidigt menar Stern att det i det kontinentala Europa finns få tecken på några starka engagemang för att reglera gasindustrin. Inte i något land har det skett något erkännande av den viktiga roll som måste spelas av regleringsmyndigheter i samband med införande av konkurrens och liberalisering. Mot bakgrund av bristen på regleringsmakt som ryms inom EG:s naturgasmarknadsdirektiv på EU-nivå, kommer en stor del av arbetet med konkurrens och liberalisering av den kontinentala gasindustrin att bli att skapa regleringsinstitutioner och regimer.

Avslutningsvis kan det pekas på att det pågår strukturella förändringar av gasindustrin. Stern (1998) pekar på att en strategi i riktning mot vertikal integration har valts av många, speciellt av aktörer som är verksamma uppströms. Detta baseras på en rädsla för att det är vinstmarginalerna uppströms som först kommer reduceras i samband med den ökande konkurrensen och att integration kommer att tillåta dem att "låsa in" både tillträde till marknader och marginaler nedströms. Under tiden, på marknadsplatsen, kommer horisontell integra-

tion med fusioner och allianser att ge kunder en starkare förhandlingsposition och en plattform för att skapa nya marknadsmöjligheter. Både etablerade och nya kraftproducenter kommer att bli viktiga aktörer, eftersom en svag reglering kommer att leda till att små konsumenter formar allianser med företag som har en kommersiellt stark ställning. Allt efter att denna process utvecklas kommer nya marknadsföretag att utvecklas och den godtyckliga efterfrågetröskel, som definierar företräde för vissa konsumenter i EU-direktivet, kommer snabbt att bli irrelevant. Regeringar, reglerare och överföringsföretag kommer i ökande grad att få svårt att neka konsumenter att välja leverantör.

8.2 Allmännyttiga tjänster

8.2.1 Direktivet

I direktivets ingress anges att det i vissa medlemsstater kan vara nödvändigt att införa allmännyttiga tjänster för att säkerställa försörjningstrygghet och konsument- och miljöskydd vilket, enligt deras uppfattning, inte nödvändigtvis kan garanteras enbart genom fri konkurrens (punkt 12).

Av direktivets artikel 3 framgår att medlemsstaterna i det allmänna ekonomiska intresset kan ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Dessa kan avse säkerhet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke diskriminerande och kontrollerbara. Dessa tjänster och varje revivering av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna. För att kunna genomföra allmännyttiga tjänster som avser försörjningstrygghet kan de medlemsstater som så önskar införa långtidsplanering, varvid hänsyn skall tas till möjligheten att tredje part ansöker om att få tillträde till systemet.

Tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster påverkar tillämpningen av artikel 4 som bl.a. reglerar tillstånd för uppförande eller drift av naturgasanläggningar för distribution. En medlemsstat får i fråga om distribution besluta att inte tillämpa bestämmelserna i artikel 4 i direktivet i den utsträckning som tillämpningen av dessa bestämmelser, rättsligt eller i praktiken, skulle hindra naturgasföretagen från att tillhandahålla de tjänster som ålagts dem av allmänt ekonomiskt intresse.

Förfarandet med allmännyttiga tjänster kan också påverka möjligheten för andra företag att få tillträde till systemet och därvid möjligheten att få tillstånd en effektiv konkurrens. Enligt artikel 17 får natur-

gasföretag vägra tillträde till systemet om tillträde till systemet skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem.

En förutsättning för att en medlemsstat skall få använda denna möjlighet är att handelns utveckling inte påverkas i sådan omfattning att det strider mot gemenskapens intressen. Gemenskapens intressen omfattar bl.a. konkurrens när det gäller berättigade kunder och artikel 90 i EG-fördraget (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget).

8.2.2 Motiv för offentliga ingrepp

Offentliga ingrepp i ekonomin kan motiveras utifrån ett flertal ståndpunkter. Ett vanligt motiv för offentliga ingrepp, utifrån ekonomisk teori, är att öka den ekonomiska effektiviteten. Ekonomisk effektivitet kan definieras som att samhällets resurser skall användas på sådant sätt att människans välfärd främjas så långt som möjligt. Det ekonomiska effektivitetsmålet har två komponenter. Den första, produktionseffektivitet, innebär att oavsett hur stort produktionsresultatet är i en viss sektor så skall det ha åstadkommits till lägsta möjliga kostnad. Den andra, allokeringseffektivitet, innebär att rätt mängd skall produceras, dvs. ingen sektor i ekonomin får tillåtas lägga beslag på en alltför stor (eller alltför liten) del av ekonomins totala resurser. Inom många sektorer av ekonomin kan marknadsmekanismen förväntas att hyggligt klara av att uppfylla de två grundläggande effektivitetskraven. Inom andra fungerar oreglerade marknader inte bra, ofta till följd av s.k. marknadsmisslyckanden (fall som inte leder till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser). Alternativet är då för den offentliga sektorn att reglera marknaden eller att själv gå in och direkt tillhandahålla de varor och tjänster det är fråga om. En förklaring till varför marknadsmekanismen utan kompletterande ingrepp inte fungerar så väl på detta område säger oss emellertid inte vilket av många tänkbara val av offentlig politik som utgör den bästa lösningen. Naturgasmarknadsdirektivets utformning, med dess många frihetsgrader, är ett bra exempel på detta.

Det finns olika typer av marknadsmisslyckanden som kan motivera offentliga ingrepp. Förekomsten av naturliga monopol är ett exempel. Ingreppet motiveras främst av att verksamheten är förknippad med stordriftsfördelar. En konsekvens av detta är fallande styck- och marginalkostnader. Styckkostnaderna sjunker ju större produktionsvolymen blir.

Ett vinstmaximerande oreglerat naturligt monopol följer den generella beslutsregeln att sätta marginalintäkt lika med marginalkostnad.⁴ Eftersom monopolet möter fallande efterfråge- och marginalintäktskurvor, skiljer sig marginalintäkten från priset, varför resultatet blir annorlunda än i det rena konkurrensfallet. Jämfört med ren konkurrens betyder det lägre produktion, högre priser och att producenten kan tillskansa sig en monopolvinst (se även kapitel 3).

Om monopolföretaget däremot hade tillämpat samma prissättningsbeteende som ett företag under fullständig konkurrens, dvs. pris lika med marginalkostnad, hade en högre kvantitet producerats till ett lägre pris. En sådan samhällsekonomisk optimal prispolitik leder dock till en företagsekonomisk förlust för företaget (eftersom marginalkostnaden är lägre än den genomsnittliga styckkostnaden).

Monopolprissättning innebär uppenbarligen att det uppstår en samhällsekonomisk allokeringsförlust. Det är också det främsta argumentet för att reglera naturliga monopol. Det kan t.ex. ske genom offentligt ägande, regleringar och subventioner.

En rekommendation som brukar framföras är att den offentliga sektorn subventionerar verksamheten och yrkar på att företaget sätter ett pris som är lika med marginalkostnaden. Om subventionen finansieras via t.ex. skatteökningar kan det dock leda till andra störningar i ekonomin. Det kan också vara svårt att fastställa nivån på den subvention som förutsätts få företaget att agera optimalt. Andra problem med subventionering kan vara att en subvention påverkar kostnadsmedvetenheten i företaget och den kan även ge incitament till att ge en felaktig bild av kostnadsförhållandena för att söka påverka subventionens storlek.

En traditionell ansats har i stället varit offentlig kontroll av det naturliga monopolet. Detta kan ske genom antingen ett direkt ägande eller genom en regleringsmyndighet.⁵ Det offentliga kontrollproblemet kan sägas bestå i att bestämma vilka prissättningskriterier det naturliga monopolet skall använda för att främja samhällsekonomisk effektivitet (Lundgren, 1990). Sådana prissättningskriterier diskuteras mer i detalj i avsnitt 8.3.

Det bör påpekas att förekomsten av naturliga monopol inte nödvändigtvis implicerar offentliga interventioner. För att försvara sådana ingrepp måste man visa att den offentliga sektorn kan korrigera mark-

⁴ Den fortsatta framställningen i avsnittet bygger, där ej annat anges, på Stiglitz (1988).

⁵ I Västeuropa har kontrollen oftast skett genom ett direkt offentligt ägande. I USA har det däremot varit vanligt med ett privat ägande i kombination med kontroll genom regleringsmyndigheter.

nadsmisslyckandet utan att skapa andra motverkande problem. När den offentliga sektorn intervenerar behöver inte heller offentlig produktion vara den lämpligaste lösningen. Som framgått ovan finns det möjligheter att påverka produktionen indirekt via regleringar och subventioner och därigenom stimulera företagen att agera på ett optimalt sätt.

Ett annat motiv för offentliga ingrepp är att öka konkurrensen. Det är i själva verket huvudsyftet med naturgasmarknadsdirektivet. Principen är att även då det är fråga om naturliga monopol finns alternativa möjligheter. Ofta är det just i överföringen (transmission eller distribution) till kunderna som kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag är störst, medan t.ex. handeln inte uppvisar motsvarande kostnadsegenskaper. Genom att separera handel från överföring kan man tillgodogöra sig de fördelar som följer av konkurrens i handelsledet samtidigt som man genom t.ex. reglering tillvaratar kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag (Bohman, 1990).

8.2.3 Definition av allmännyttiga tjänster

Tillhandahållande av allmännyttiga tjänster är enligt gasmarknadsdirektivet ett motiv för offentliga ingrepp i ekonomin. Begreppet förefaller dock inte återfinnas i ekonomisk standardlitteratur.⁶ Kommissionen (1996b) har däremot i en PM sökt definiera eller fastställa innebörden av det mer generella begreppet "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" (services of general economic interest) och i någon mån också begreppet allmännyttiga tjänster (public service obligations).

Det framgår att gemenskapens mål är att stödja den europeiska ekonomins konkurrenskraft i en allt mer konkurrensutsatt värld och ge konsumenter fler valmöjligheter, bättre kvalitet och lägre priser. Samtidigt skall politiken medverka till att stärka ekonomisk och social utjämning mellan medlemsstaterna och reducera vissa ojämlikheter. Detta mål, som är fastställt i EG-fördraget, fullgörs huvudsakligen genom strukturfonderna och de transeuropeiska näten. Tjänster av allmänt intresse har en nyckelroll här, eftersom de bidrar till både ekonomisk och social utjämning samt ekonomisk utveckling.

⁶ T.ex. Stiglitz (1988).

I dokumentet görs några viktiga definitioner:

- *Tjänster av allmänt intresse.* Termen täcker marknads- och icke-marknadstjänster som de offentliga myndigheterna klassificerar som varande av allmänt intresse och föremål för specifika allmännyttiga tjänster.
- *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.* Termen används i artikel 90 i EG-fördraget (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget) och syftar på marknadstjänster som medlemsstaterna i kraft av ett kriterium för allmänt intresse angivit skall vara föremål för specifika allmännyttiga tjänster. Detta täcker tjänstesektorer som transport-system, energi och kommunikationer.
- *Offentliga tjänster.* Termen är enligt dokumentet tveetydig eftersom den kan avse antingen den aktuella organisation som tillhandahåller tjänsten eller den uppgift i det allmänna intresset som tilldelats organisationen i fråga. Det är för att främja och underlätta utförandet av uppgifter i det allmänna intresset som organisationer eller organ kan åläggas allmännyttiga tjänster av offentliga myndigheter.

Det framgår att rollen som tilldelats tjänster av allmänt intresse och de speciella rättigheter som kan följa härav, återspeglar överväganden som är naturliga i begreppet eller idén om att "tjäna det allmänna". Det kan t.ex. vara fråga om att säkerställa att behov möts eller uppfylls, miljö-skydd, ekonomisk och social utjämning, markplanering och främjandet av konsumentintresset. Den speciella omsorgen om konsumenterna innebär att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet till ett pris som konsumenterna anses ha råd med. Aktiviteternas sektorspecifika ekonomiska karakteristika kommer också in i bedömningen, eftersom de har stora effekter på ekonomin och samhället i stort och kan kräva utnyttjande av knappa resurser eller storskaliga långsiktiga investeringar. Detta för med sig vissa grundläggande arbetsprinciper: kontinuitet, lika tillträde, allmängiltighet och öppenhet. Centralt för alla dessa frågor är det allmännas intresse, som i våra samhällen involverar garanterad tillgång till nödvändiga tjänster och en strävan att nå prioriterade mål. Tjänster av allmänt intresse är menade att tjäna ett samhälle i stort och därför alla som lever i det.

Av dokumentet framgår att marknadskrafterna leder till en bättre fördelning av resurser och en större effektivitet i utbudet av tjänster. Den främste vinnaren är konsumenten, vilken får bättre kvalitet till lägre pris. Marknadsmekanismerna har dock sina gränser. Ett resultat av detta kan bli att hela befolkningen inte får del av de potentiella vinster-na och att social och regional utjämning inte uppnås. Myndigheterna

måste därför försäkra sig om att det allmänna intresset tas till vara. Ett antal övergripande principer har fastställts.

- Neutralitet avseende huruvida företaget är privat eller offentligt. Gemenskapen har inga åsikter om företag, som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse, skall vara offentliga eller privata.
- Medlemsstater har själva, i enlighet med artikel 90 i EG-fördraget (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget), frihet att definiera vad som är tjänster av allmänt intresse, att bevilja de speciella eller exklusiva rättigheter som är nödvändiga för att de ansvariga företagen skall kunna tillhandahålla dessa, reglera deras förvaltning och där det är lämpligt finansiera dem.
- Definitioner av tjänster av allmänt intresse behöver nödvändigtvis inte fastställa hur tjänsterna skall utföras. Detta är anledningen till att varje undantag från reglerna är föremål för den s.k. proportionalitetsprincipen. Denna princip, som bildar underlag till artikel 90 i EG-fördraget (numera artikel 86 i Amsterdamfördraget), är utformad för att säkerställa det bästa samspelet mellan skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse och sättet på hur tjänsterna faktiskt tillhandahålls, så att de medel som används står i proportion till uppsatta mål. Gemenskapen skall således inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Tanken är att det skall råda balans mellan mål och medel. Principen är formulerad för att ge utrymme för en flexibel och känslig balans som tar hänsyn till såväl medlemsstaternas olika förutsättningar och mål, som till de tekniska och budgetmässiga restriktioner som kan variera från en sektor till en annan. Den bidrar också till bästa möjliga samspel mellan marknadseffektivitet och behov av allmänt intresse genom att säkerställa att de medel som används för att tillfredsställa behoven inte i onödan stör utvecklingen av den inre marknaden och inte påverkar handeln i en omfattning som skulle strida mot gemenskapens intressen.

8.2.4 Elmarknadsdirektivet

Naturgasmarknadsdirektivets bestämmelser om allmännyttiga tjänster följer i stort sett det regelsystem som anges i EG:s elmarknadsdirektiv. I likhet med gasmarknadsdirektivet definieras dock inte begreppet allmännyttiga tjänster.

I regeringens proposition om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för

el (prop. 1997/98:159) redovisas regeringens uppfattning om vad som är allmännyttiga tjänster. Av propositionen framgår att:

Vad de ålagda tjänsterna skall gå ut på exemplifieras i texten. Gemensamt för exemplen är att kunderna skall garanteras viss kvalitet på de varor och tjänster som tillhandahålls av elföretagen men även att priset kan vara reglerat. I begreppet allmännyttiga tjänster ligger att garantierna måste komma hela eller delar av kundkollektivet till del. Det framgår också att allmännyttiga tjänster bara får åläggas i det allmänna ekonomiska intresset. För att anses som en allmännyttig tjänst skall ett åläggande, enligt regeringens uppfattning, innebära ett åläggande att gentemot hela eller delar av kundkollektivet lämna en viss garanti som har positiv innebörd för kundkollektivet. Av innehållet i artikel 3 punkterna 2 och 3 kan man dra slutsatsen att de bestämmelser som syftar till att öppna elmarknaden för konkurrens kan hindra elföretagen från att fullgöra sina allmännyttiga tjänster, dvs. elföretag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster kan behöva skyddas mot konkurrens från andra elföretag som inte tillhandahåller allmännyttiga tjänster. Det innebär att ålagda allmännyttiga tjänster kan medföra, men inte måste medföra, att ett företag tvingas avvika från ett kommersiellt riktigt beteende på ett sätt som innebär en konkurrensnackdel för företaget. Exempelvis kan en allmännyttig tjänst, som innebär att alla kunder av en viss kategori skall ha samma pris, göra det svårt för det ansvariga elföretaget att konkurrera med företag som inte ålagts samma allmännyttiga tjänst.

För svensk del var det inte aktuellt att, under hänvisning till allmännyttiga tjänster, avstå från att tillämpa vissa artiklar i direktivet. Med den ovan redovisade definitionen av begreppet innehåller ellagen ett antal föreskrifter som är att anse som allmännyttiga tjänster och som därmed anmäldes till kommissionen. Dessa är följande (prop. 1997/98:159):

- Nättariffer för område får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.
- Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning skall nätkoncessionshavarens kostnader på alla eller ett flertal av hans regionledningar bedömas samlat.
- Små elproducenter (som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt) skall betala en reducerad tariff för överföring av el.
- Innehavare av leveranskoncession är skyldiga att, med vissa undantag, leverera el för normala förbrukningsändamål till alla elanvändare inom leveransområdet.
- Innehavare av leveranskoncession är, med vissa undantag, skyldiga att köpa el från små produktionsanläggningar.
- Priset för el som levereras till elanvändare som omfattas av leveransskyldigheten och för el som köps från små produktionsanläggningar skall vara skäligt.

8.2.5 Slutsatser

Ett rörledningsnät för överföring eller distribution av gas kan betraktas som ett naturligt monopol. Sådan verksamhet leder normalt inte till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Det finns flera sätt att öka den ekonomiska effektiviteten. Detta kan t.ex. ske genom regleringar och subventioner av överföringsverksamheten, men också genom att separera handel och överföring. I bästa fall går det därmed att tillgodo-göra sig de fördelar som följer av konkurrens i handelsledet samtidigt som man tillvaratar kostnadsfördelarna med en enda transportör.

När det gäller att bedöma det bästa sättet att stimulera ekonomisk effektivitet, måste man också vara klar över underliggande policymål och prioriteringar. Det är fullt tänkbart (och vanligt i praktiken) att maximering av den ekonomiska effektiviteten kan behöva balanseras av överväganden om vilka effekter detta kan få på t.ex. leveranssäkerhet, miljö och sociala mål (t.ex. leveransskyldighet och enhetliga tariffer). Det kan t.ex. finnas ett utbytesförhållande mellan kortsiktigt låga priser och långsiktig leveranssäkerhet. Begreppet "tjänster av allmänt intresse" är också förenat med sådana tankegångar. Som framgått tidigare skall detta bidra till både ekonomisk och social utjämning samt till ekonomisk utveckling.

Det är därför viktigt att målen eller syftena med offentliga ingrepp och regleringar klargörs.

- Ingrepp som syftar till ökad konkurrens och effektivitet bör motiveras utifrån ekonomisk teori och om möjligt baseras på tidigare erfarenheter. Ett användbart exempel är omregleringen av elmarknaden i Sverige.
- Finns andra underliggande mål, t.ex. sociala, bör ingreppen klart och tydligt motiveras utifrån vad man vill uppnå. Samtidigt bör det analyseras hur sådana mål påverkar effektiviteten (annars finns det risk för att sådana ingrepp återtar vinsten av ökad konkurrens).
- Begreppet allmännyttiga tjänster är inte klart definierat. Medlemsstater har själva frihet att definiera vad som är tjänster av allmänt intresse och den närmare organiseringen av dessa. Det förefaller mot bakgrund av detta vara mest ändamålsenligt att motivera eventuella ingrepp efter punkt 2 ovan, och därmed klart och tydligt anknyta till vilka mål som har satts upp (allmännyttiga tjänster skall i och för sig anmälas till kommissionen, men med nuvarande definition är det inte helt uppenbart vad som skall anmälas).
- En omreglering av gasmarknaden kan på sikt leda till betydande effektivitetsvinster. Det bör därför finnas ett direkt samband mellan hindren mot att utföra ålagda allmännyttiga tjänster och möjligheten

att inte tillämpa vissa artiklar i gasmarknadsdirektivet. Det ligger i sakens natur att omfattningen av de allmännyttiga tjänsterna i ett sådant fall måste vara av betydande storleksordning och innebära kraftiga ingrepp i marknaden. Detta kan också vara fallet och kan t.ex. bero på tidigare ålägganden, krav på att skydda inhemska företag eller förväntningar om att marknaden inte kan tillgodose dessa behov. Det bör dock kunna visas att vinsterna av sådana ingrepp överstiger kostnaderna, dvs. att effektivitetsförlusterna av allmännyttiga tjänster är lägre än vinsterna av ett ökat tillträde till näten.

- Den svenska gasmarknaden kan i hög grad betraktas som en monopolmarknad, men har hittills varit förhållandevis oreglerad. Detta innebär inte att marknaden fungerat friktionsfritt, men några krav på omfattande regleringar har dock inte framförts. Det förhållande att det införs ett mer omfattande regelsystem än tidigare kan inte i sig motivera betydande ingrepp i t.ex. prisbildning, leveransåtaganden eller leveranssäkerhet. Offentliga ingrepp kan som tidigare nämnts vara förenade med betydande kostnader och har många gånger visat sig vara ineffektiva. Det visar t.ex. erfarenheterna av tidigare prisregleringar i Sverige. Det har inte framkommit något som talar för att Sverige bör ålägga företag att utföra allmännyttiga tjänster som är av den karaktären att vissa artiklar i gasmarknadsdirektivet inte bör tillämpas. För närvarande är det också få länder som överväger att tillämpa sådana lösningar. I detta fall finns det vidare anledning att hänvisa till den s.k. proportionalitetsprincipen, vilken innebär att en medlemsstat inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Det bör således råda balans mellan mål och medel.
- Det kan i vissa fall, liksom på elsidan, inte uteslutas att företag åläggs vissa allmännyttiga tjänster som kan behöva anmälas till kommissionen. Dessa tjänster är dock inte av den karaktären att de avsevärt förhindrar normal kommersiell verksamhet. Gasmarknadsdirektivets regler kan därför tillämpas fullt ut.

8.3 Tillträde till gasledningsnäten

Naturgasmarknadsdirektivet medger olika förfaranden för tillträde till ledningsnäten mellan vilka medlemsstaterna kan välja. Det är möjligt att välja mellan förhandlat och reglerat tillträde eller båda av dessa förfaranden. Ett reglerat tillträde innebär en laglig rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter. Ett förhandlat tillträde däremot innebär en rätt att förhandla om tillträde till systemet.

Valet av tillträdesform till näten kan antas påverka gasmarknaden på ett flertal sätt. Exempelvis kan förutsättningarna för konkurrens mellan olika aktörer bero på hur tillträdesreglerna är utformade och i vilken mån de skiljer sig åt mellan aktörerna. Investeringsbenägenheten i nya rörledningar är ett annat område som kan komma att påverkas. En mer konkurrensutsatt marknad kan också komma att påverka företags långsiktiga take or pay-åtaganden och därmed i slutändan lönsamheten.

Syftet med detta avsnitt är att analysera effekterna av de olika tillträdesformerna. Inledningsvis redovisas reglerna för tillträde till gasledningsnäten. Därefter analyseras hur graden av konkurrens och investeringsbenägenhet kan komma att påverkas vid ett reglerat respektive ett förhandlat tillträde. Avslutningsvis sker en detaljerad genomgång av några specifika områden. Det gäller kontrakt, finansiering, tariffer och transitering av gas. Det bör dock betonas att direktivets distinktion mellan förhandlat och reglerat tillträde inte alltid är uppenbar och att det därför inte alla gånger är möjligt att dra några entydiga slutsatser.

8.3.1 Naturgasmarknadsdirektivets tillträdesregler

Som framgått ovan medger naturgasmarknadsdirektivet i huvudsak två olika förfaranden för tillträde till ledningsnäten. Det är möjligt att välja mellan ett reglerat och ett förhandlat tillträde.

Det *reglerade tillträdet* regleras i direktivets artikel 16. Av artikeln framgår att de medlemsstater som väljer ett förfarande med reglerat tillträde skall vidta nödvändiga åtgärder för att ge naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet. Denna rätt till tillträde för berättigade kunder kan ges genom att de får möjlighet att ingå leveransavtal med andra konkurrerande naturgasföretag än systemets ägare och/eller operatör eller ett anknutet företag.

Förutom de ovan nämnda uppgifterna innehåller artikel 16 inte några specifika bestämmelser om hur det reglerade tillträdet eller regleringen skall utformas. Varje medlemsstat har således möjlighet att utöver dessa minimiregler välja hur regleringen skall inriktas och vad den skall innehålla. Det kan t.ex. gälla reglering av priser eller tariffer för transporttjänster, tariffernas struktur och vilka befogenheter en regleringsmyndighet skall ha. Graden av reglering kan således variera. Det bör dock betonas att förfarandet skall användas i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Vid *förhandlat tillträde* skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, skall kunna förhandla om tillträde till systemet med avsikt att ingå leveransavtal med varandra på grundval av frivilliga kommersiella överenskommelser (artikel 15). Parterna skall vara skyldiga att i god anda förhandla om tillträde till systemet.

Avtalen om tillträde till systemet skall förhandlas fram med de berörda naturgasföretagen. Medlemsstaterna skall kräva att naturgasföretagen inom det första året efter genomförandet av direktivet, och årligen därefter, offentliggör sina viktigaste kommersiella villkor för att utnyttja systemet.

Medlemsstaterna skall säkerställa att parterna förhandlar om tillträde till systemet i god anda och att ingen av dem missbrukar sin förhandlingsposition till att förhindra ett framgångsrikt resultat av sådana förhandlingar.

Vid *förhandlat tillträde* skall medlemsstaterna utse en behörig myndighet för att snabbt lösa tvister i samband med de aktuella förhandlingarna. Denna myndighet skall särskilt lösa tvister om förhandlingar och vägrat tillträde som omfattas av direktivet. Den behöriga myndigheten skall lägga fram sina slutsatser utan dröjsmål eller om möjligt inom tolv veckor efter det att tvisten har lagts fram. Tvister skall kunna hänskjutas till denna myndighet utan att det påverkar rätten att överklaga enligt gemenskapsrätten.

Distinktionen mellan de bägge tillträdesformerna är inte alla gånger uppenbar. Graden av reglering vid ett reglerat tillträde kan t.ex. innebära mer eller mindre stora skillnader jämfört med ett förhandlat tillträde.

8.3.2 Reglerat eller förhandlat tillträde – en studie av hur konkurrens och investeringsbenägenhet påverkas

Huvudsyftet med EG:s naturgasmarknadsdirektiv är att skapa en inre marknad för naturgas och därmed öka konkurrensen. En grundläggande regel för att uppnå detta är att ägare av överförings- och distributionsnät skall göra det det möjligt för andra aktörer att utnyttja dessa. Valet av tillträdesform kan dock antas påverka gasmarknaden och dess aktörer på olika sätt. Två mycket viktiga områden är hur konkurrens och investeringsbenägenhet påverkas. Som framgått av kapitel 3 föreligger i viss mening en konfliktsituation mellan målet om en effektiv konkurrens på naturgasmarknaden och de ekonomiska incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Investeringar i infrastruktur är i

allmänhet förenade med betydande ekonomisk risk. Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av överföring och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna. Detta har i hög grad begränsat tillträdet till näten för tredje part och reducerat konkurrensen.

Professor Lars Bergman, under medverkan av ek. dr. Bo Andersson och professor Marian Radetzki, har på uppdrag av utredningen bl.a. analyserat vilken inverkan förhandlat respektive reglerat tillträde kan komma att få på investeringar och konkurrens. Studien redovisas i sin helhet i bilaga 3. Nedan redovisas huvudresultaten av deras analys vad gäller tillträdesregler. Utredningens bedömningar redovisas i kapitel 10.

Bergman m.fl. pekar på att valet av regelverk för tillträde till infrastrukturen - i praktiken valet mellan reglerat och förhandlat tillträde - är ett av de viktigaste ställningstagandena i samband med genomförandet av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Som redan nämnts tillämpas reglerat tillträde på elmarknaden. En viktig fråga är då om det finns bärande motiv för att i stället tillämpa förhandlat tillträde på naturgasmarknaden. Konkret är detta en fråga om huruvida reglerat tillträde försvagar incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas i en sådan utsträckning att förhandlat tillträde bör föredras framför reglerat.

För att kunna ta ställning till denna fråga måste skillnaden mellan de två alternativen klargöras. En sådan jämförelse måste utgå från vissa antaganden om den framtida svenska naturgasmarknadens struktur. Den måste också bygga på vissa antaganden om den praktiska innebörden av ett reglerat tillträde på den svenska marknaden för naturgas.

Beträffande den svenska naturgasmarknadens struktur är det troligt att det under överskådlig tid kommer att finnas ett relativt litet antal större aktörer på såväl köparsidan som säljarsidan. Aktörerna på köparsidan kan antas vara stora slutförbrukare, grossister och integrerade distributions- och försörjningsföretag. Aktörerna på säljarsidan kan antas vara såväl svenska som utländska företag med varierande direkt anknytning till producenter av naturgas. Minst ett av företagen på säljarsidan kommer att vara ett integrerat import- och överföringsföretag.

Beträffande den praktiska innebörden av reglerat tillträde har det tidigare visats att "reglering" av priser och leveransvillkor kan, men måste inte, omfatta såväl tariffernas struktur som tariffnivåns utveckling över tiden. Regleringen kan också innebära att regleringsmyndigheten i förväg godkänner, eller t.o.m. föreskriver, vilka priser och övriga villkor som skall gälla. I Sverige finns det emellertid en tradition av "mild" reglering, inriktad på förhandling, med utgångspunkt i allmänna principer snarare än i direkt styrning. Således utgår regleringen av

nättarifferna på den svenska elmarknaden från vissa allmänna mål om skälighet, likabehandling och kostnadstrohet, men innehåller ingen reglering av tariffernas struktur. Vidare sker ingen prövning i förväg av nätbolagens tariffer och övriga kommersiella villkor. Däremot kan priser och tillträdesvillkor överprövas i efterhand om någon kund anser att gällande regler om skälighet, likabehandling m.m. inte har följts.

Bergman m.fl. förutsätter att innebörden av reglerat tillträde på den svenska naturgasmarknaden i allt väsentligt skulle vara densamma som på den svenska elmarknaden. Detta betyder att priser och tillträdesvillkor även vid reglerat tillträde i princip fastställs av nätägarna, eventuellt efter förhandlingar mellan dessa och potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät. Jämfört med förhandlat tillträde tillkommer emellertid att:

- tarifferna kan på anmodan av en faktisk eller potentiell nyttjare av näten överprövas av en regleringsmyndighet,
- priser och övriga tillträdesvillkor måste offentliggöras.

Den överprövning av priser och tillträdesvillkor som kan bli aktuell har i praktiken formen av en förhandling mellan nätägare och regleringsmyndighet. Utfallet av en sådan förhandling beror på en rad faktorer, som t.ex. regleringsmyndighetens befogenheter och dess förmåga att utvärdera konsekvenserna av de avtal som skall prövas. Det finns därför ingen möjlighet att enbart på teoretiska grunder dra några bestämda slutsatser om hur tariffer och tillträdesvillkor kan väntas skilja sig mellan en "mild" form av reglerat tillträde och förhandlat tillträde.

Det är emellertid sannolikt att kravet på offentliggörande av priser och leveransvillkor vid reglerat tillträde i någon utsträckning begränsar nätägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid förhandlat tillträde. Det finns i praktiken en gråzon mellan kostnadsmotiverade och rent diskriminerande skillnader i priser och tillträdesvillkor för olika nyttjare av näten. Vid förhandlat tillträde ger denna gråzon ägare av överförings- och distributionsnät vissa möjligheter att till sin fördel påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Därmed är det troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid förhandlat än vid reglerat tillträde. Huruvida denna skillnad är stor eller liten beror på hur regelverket vid ett reglerat tillträde utformas och tillämpas.

Slutsatsen av denna diskussion är enligt Bergman m.fl. att med en "mild" form av reglerat tillträde, i linje med den svenska regleringstraditionen, behöver skillnaderna mellan reglerat och förhandlat tillträde inte vara så stora. Det är dock troligt att en ordning med förhandlat tillträde är mer resurskrävande och innebär större osäkerhet för poten-

tiella nyttjare av överförings- och distributionsnät än en ordning med reglerat tillträde. Detta betyder att det vid förhandlat tillträde är förenat med högre kostnader och större osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid reglerat tillträde, vilket begränsar konkurrensen på denna marknad. Förhållandet att ett integrerat import- och överföringsföretag, Vattenfall Naturgas AB, under överskådlig tid kan väntas ha en dominerande ställning på den svenska naturgasmarknaden gör att hinder för etablering av nya naturgasföretag i olika led måste tillmätas stor betydelse från konkurrenssynpunkt.

Enligt Bergman m.fl. föreligger i någon mån en konflikt mellan målet om effektiv konkurrens på naturgasmarknaden och de ekonomiska incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Målet om effektiv konkurrens talar entydigt för reglerat tillträde, medan förhandlat tillträde torde skapa starkare incitament för investeringar i infrastruktur för naturgas.⁷

8.3.3 Några andra aspekter på reglerat och förhandlat tillträde

Det finns även ett antal andra faktorer än konkurrens och investeringsbenägenhet som kan komma att påverkas vid valet av tillträdesform och som i sin tur kan få betydelsefulla konsekvenser för gasmarknadens struktur och aktörernas beteende. En viktig aspekt är den form av risk som hänger samman med de oftast långsiktiga avtal av take or pay-karaktär som är vanliga på gasmarknaden. Det är också viktigt att belysa hur finansieringen av investeringar i gasinfrastruktur kan komma att påverkas vid en ökad konkurrens på gasmarknaden. Ett annat område är transporttariffer och hur prissättningen på transporttjänster kan tänkas fungera. Det är vidare viktigt att redovisa vilka regler som i dag styr transiteringen av naturgas mellan olika länder och hur regelsystemet kan komma att påverkas av naturgasmarknadsdirektivets tillträdesregler.

Nedan görs en genomgång av dessa områden. Distinktionen mellan förhandlat och reglerat tillträde är dock inte alla gånger uppenbar. Konsekvenserna avser då rent allmänt ett tillträde till näten.

⁷ Författarnas förslag vad gäller tillträdesform etc. redovisas i bilaga 3.

Kontrakt

Allmänt

Vid en övergång från en monopolsituation till en konkurrenssituation kan det uppstå problem för gasindustrin eftersom gasen köpts och sålts inom ramen för befintliga legala strukturer. Dessa strukturer innebär långa, mycket långa, take or pay-kontrakt⁸ med villkor, speciellt prisvillkor, som inte prismässigt kan konkurrera med gas på en konkurrensutsatt marknad.

Kontraktens fysiska och legala strukturer tillkom i en situation då de nationella energimarknaderna i respektive medlemsstat karaktäriserades av nationella eller regionala monopol inom både gasförsörjnings- och gasdistributionsområdet, och således lades grunden för dessa avtal i en situation av frånvaro av gas-till-gas-konkurrens. Till följd av introduktionen av en mer konkurrensutsatt marknad kommer de långa take or pay-kontrakten att behöva omförhandlas. Gasföretag som köpt gas på långa take or pay-avtal kan riskera en försämrad lönsamhet eller förluster om avtalen inte går att omförhandla.

Vid take or pay-avtal förbinder sig kunden att betala för en minsta volym och säljaren att leverera en maximal volym. Kunden får betala för denna minimivolym oavsett om denne förbrukat volymen eller ej. Köparen förbinder sig således att ta emot en minsta årsvolym medan säljaren förbinder sig att leverera en maximal årsvolym (innebörden av sådana kontrakt har redovisats mer i detalj i kapitel 3). Dessutom är gaskvantiteten som leveras maximerad över dygnet, dvs. att säljaren har förbundit sig att leverera en viss maxkvantitet över dygnet. Detta innebär att köparen inte kan köpa hur mycket gas som helst över dygnet, t.ex. en vinterdag, för att eventuellt kunna kompensera en minskad volym vid andra tidpunkter. Denna typ av kontrakt är förmånliga för säljaren, dvs. gasproducenten, eftersom de genererar ett långsiktigt säkert kassainflöde. Take or pay-kontrakten har varit en förutsättning för gasproducentens vilja att investera långsiktigt i uppbyggnad av infrastruktur för naturgas, dvs. allt från produktionsanläggningar inklusive plattformar till pipelines och kompressorer m.m. En fördel för köparen, t.ex. ett överföringsföretag, är att kontrakten ger en långsiktig leveransgaranti. Köparens fördelar av take or pay-kontrakten kommer att minska vid övergång till en konkurrenssituation, såvida inte kontrakten innehåller klausuler som tillåter omförhandling av priser eller volymer vid ändrade marknadsförutsättningar.

⁸ Take or pay-avtal kan även vara korta. De korta kontrakten vållar inte problem ur den aspekt som beskrivs här. Den svenska naturgasimporten är till en dominerande del styrd av långa take or pay-kontrakt.

I samband med övergången från monopol till konkurrens på den brittiska marknaden drabbades British Gas av stora finansiella problem på grund av take or pay-kontrakten. British Gas lyckades omförhandla kontrakten, vilket tog ett antal år. Resultatet blev att volymgränserna sänktes och/eller att prisförändringar gjordes.

Befintliga kontrakt

För det svenska naturgassystemets uppbyggnad tecknades redan i början av 1980-talet långsiktiga kontrakt. Dessa kontrakt löper fortfarande och är samtliga av take or pay-karaktär. Vattenfall Naturgas AB:s stora importavtal är take or pay-avtal, totalt tre stycken. Dessa löper ut år 2003, 2006 samt 2010 (se även kapitel 4). Vattenfall Naturgas AB:s take or pay-kontrakt återspeglas i sin tur i deras avtal med distributörerna, och således har även distributörerna take or pay-kontrakt. Kontrakten mellan exportör och importör samt mellan importör och större distributörer löper, för Sveriges del, på 20 år eller längre tid. Avtal mellan distributörer och större kunder löper på kortare tid, ofta 5 år eller kortare. De långa avtalen innebar att risken i investeringarna reducerades och avtalen var sannolikt vid den tidpunkten en förutsättning för att erhålla finansiering av den infrastrukturella utbyggnaden. Utan de långa avtalen skulle det således ha varit svårt att hitta finansiärer och investeringarna skulle sannolikt ha blivit dyrare eftersom risken i investeringen skulle ha blivit högre (det bör dock påpekas att det även utgick olika statliga garantier, förlustgarantier etc. som underlättade investeringarna).

De svenska take or pay-avtalen (mellan exportör och importör samt mellan importör och distributör) innebär att man får betala för ca 90 procent av den kontrakterade gasvolymen även om använd volym understiger 90 procent. Överstiger användningen 90 procent betalar man för faktisk volym. För Sveriges del innebär det således att gasköpare med take or pay-kontrakt får betala för minst 90 procent av dagens naturgasvolym oavsett om avsättning för gasen finns eller ej (se kapitel 3 och 4). I take or pay-avtalen regleras också maxnivåer för vad som köps in per dygn och således kan det finnas begränsningar i att försöka kompensera t.ex. låga sommarförbrukningar med högre efterfrågan vintertid.

Om en eller flera av överförings- och distributionsbolagens kunder beslutar sig för att köpa gas direkt från en producent eller en annan leverantör, och har möjlighet att göra detta enligt gällande avtal, så minskar självklart bolagens försäljningsvolymen långt innan deras take or pay-kontrakt går ut. Detta kan då leda till allvarliga ekonomiska

konsekvenser för naturgasföretagen. Det är därför viktigt att diskutera vilka problem som kan uppstå och hur dessa kan lösas. OECD (1994) har diskuterat utifrån nedanstående tabell (Tabell 8.1) och en analyserat de olika situationer som kan uppstå på en marknad med gas-till-gas-konkurrens. Tabellen visar de olika situationer som uppstår när kunderna till dagens leverantörer tecknar kontrakt med ny leverantör.

Med hjälp av nedanstående uppställning kan vi resonera kring vad som kan hända när ett transportföretag (överförings- eller distributionsföretag), som i dag ansvarar för alla inköp av naturgas till sin marknad, blir tvingat att dela verksamheten mellan handel och transport. Det bör poängteras att den nedan förda diskussionen till viss del är stiliserad och förenklad eftersom det inte är möjligt att förutsätta och redovisa alla konsekvenser. För svensk del är de mest intressanta alternativen i dag scenario 3 och 4. För fullständighetens skull redovisas ytterligare tänkbara alternativ. Det kan också nämnas att om "the Baltic Gas Interconnector" (avsnitt 5.4) kommer till stånd blir scenario 1 och 2 aktuella för svensk del.

Tabell 8.1 Take or pay- och kapacitetsproblem vid gas-till-gas-konkurrens.

Köp- och transport-scenario	Försörjning av existerande volymer ¹		Försörjning av nya volymer	
	TOP-problem	Kapacitetsproblem	TOP-problem	Kapacitetsproblem
1. Samma producent, annan pipeline	Lösbart	Eventuellt ²	Nej	Eventuellt ²
2. Annan producent, annan pipeline	Ja	Eventuellt ²	Nej	Eventuellt ²
3. Annan producent, samma pipeline	Ja	Nej	Ja, tillfälligt	Ev. kan ny kapacitet erfordras
4. Samma producent, samma pipeline	Lösbart	Nej	Lösbart	Ev. kan ny kapacitet erfordras

¹ Befintliga kontrakt.

² Ny pipeline - inga problem; befintlig pipeline - problem om brist på tillgänglig kapacitet.

Källa: OECD (1994).

Vi börjar med att föra en diskussion utifrån existerande marknad och existerande naturgasvolym.

När kunden väljer samma producent som den som är underleverantör till befintlig gasleverantör (dvs. att gasen köps från samma producent som den befintliga leverantören köper gas av i dag), scenario 1 och 4, bör det vara möjligt för den befintliga leverantören att kunna förhandla om sitt kontrakt, och på så vis kunna sänka sin volym med samma mängd som producenten nu direkt kontrakterar kunden på. Detta borde gälla oavsett om leveransen sker genom samma eller annan ledning. Producenten borde således ge ledningsägaren rätt att slippa betala för den volym som producenten nu levererar direkt till kunden. Detta har alla gånger inte skett, exempel finns från avregleringen i USA där producenter inte har medgivit sänkningar av volym i take or pay-kontrakt. Kapacitetsproblem bör under normala förhållanden inte uppträda såvida inte kapacitetsproblem uppstår i fallet byte av tillförselledning.

De största take or pay-problemen uppstår i scenario 2 och 3 där en ny producent tar över leverans till befintlig kund. I en extrem situation skulle den tidigare leverantören då kunna drabbas av så allvarliga ekonomiska konsekvenser att det leder till konkurs, dvs. om många kunder lämnar leverantören och leverantören inte heller lyckas omförhandla sina take or pay-kontrakt, samtidigt som det också är lång tid kvar innan take or pay-kontrakten löper ut. I praktiken borde det dock vara osannolikt att detta inträffar. Det finns flera skäl för detta.

- Den ursprungliga leverantören borde först få möjlighet att förhandla till sig bättre villkor med producenten och därmed kunna erbjuda sina kunder en bättre produkt ur prissynpunkt eller en bättre produkt avseende andra villkor. Den ursprungliga leverantören har vanligtvis en fördel gentemot sina befintliga kunder i förhållande till nya aktörer.
- Om gasmarknaden, dvs. volymen, växer borde den ursprungliga leverantören kunna skaffa nya kunder eller öka leveranserna till befintliga kunder.
- Lagstiftningen om en konkurrensutsatt marknad kan dessutom innehålla villkor för att motverka finansiella svårigheter som uppkommer med anledning av take or pay-åtaganden i enlighet med naturgasmarknadsdirektivets artikel 25.

När konkurrens uppstår är det troligt att leverantörens vinst minskar till fördel för kunderna, vilket självklart inte ses som en fördel ur leverantörens aspekt. Beroende på styrkeförhållandet mellan den ursprungliga

leverantören och producent kan resultatet bli antingen lägre gaspriser eller lägre vinst på transporttjänsten.

I scenario tre uppstår vidare inga kapacitetsproblem eftersom volymen från den nya producenten endast ersätter befintlig volym. Däremot är det möjligt att problem uppstår i scenario 2 då nya transportvägar väljs, eftersom transporten i detta fall är beroende av tillgänglig kapacitet i det nya transportsystemet.

Det är också möjligt att diskutera vad som händer då vi fortfarande har långa kontrakt men större naturgasvolymen behövs för utökade leveranser till befintliga och nya kunder under villkor stipulerade i befintliga kontrakt med producent (se högra delen av Tabell 8.1). I scenario 4 där samma producent levererar den nya volymen i samma pipeline bör take or pay-problemet var lösbart. Producenten kan förhandla sig till en lösning med den förra köparen genom att reducera dennes take or pay-skyldigheter. Om transportutrymmet inte räcker erfordras ny transportkapacitet. När samma producent försörjer den nya volymen genom ett annat pipelinesystem (scenario 1) och denna nya volym går till existerande kunder borde inte några take or pay-problem uppstå. I detta fall kan däremot uppstå mindre gynnsamma omständigheter för den ursprungliga pipelinekonomi om dess transportkapacitet inte är fullt utnyttjad.

I scenario 2, en annan producent och annan pipeline, uppstår av naturliga skäl inga take or pay-problem eftersom existerande kontrakt inte bör finnas. Transportproblem kan uppstå om tillräcklig transportkapacitet inte finns tillgänglig

Scenario 3, en annan producent men samma pipeline, är troligen den svåraste situationen. Om den ursprungliga producenten insisterar på att den ursprungliga köparen skall fullfölja sina förpliktelser i kontraktet angående nya volymer samtidigt som dessa volymer tas av en annan producent, så har vi fått en renodlad konfliktsituation. Har den ursprungliga producenten räknat med dessa nya volymer när infrastrukturen byggdes till leveranspunkten så kan de negativa ekonomiska konsekvenserna för den ursprungliga producenten bli mycket allvarliga. Vad man däremot kan säga om denna situation, som är positivt, är att det inte uppstår några kapacitetsproblem i denna pipeline om man vid uppförandet planerade för hela volymen.

Den generella slutsatsen som kan dras av ovanstående resonemang är att de största problemen uppstår då producenter konkurrerar om både befintliga och nya volymer i samma pipelinesystem.

Nya långsiktiga kontrakt

I en utfrågning inför Europaparlamentet hösten 1992 hävdade Eurogas följande

Långa kontrakt är nödvändiga för en kontinuerlig naturgasförsörjning inom EU. Hanteringen av de existerande långa kontrakten har varit framgångsrik. Det kommer att bli svårare att ingå långa kontrakt eftersom gasföretagen inte längre kan planera utifrån efterfrågeutvecklingen på naturgas. EU kommer inte att ha några lagliga möjligheter att påverka omförhandlingar i synnerhet inte med länder utanför EU.

Som tidigare påpekats ökar beroendet av EU-ländernas naturgasförsörjning från omvärlden. Även Stern (1992) har tagit upp problemet:

Nyckelfrågan för långa kontrakt är den ökade kommersiella risken som uppstår för producenter som behöver göra mångmiljondollarinvesteringar för att klara nödvändiga leveranser till en fortsatt expansion.

De kommersiella riskerna är uppenbara om långa take or pay-kontrakt inte kan slutas. Som framgått av avsnitt 8.3.2 kan dock de ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur även påverkas med traditionella styrmedel som skatter och andra regler. En avreglerad gasmarknad behöver nödvändigtvis inte heller innebära att långa take or pay-kontrakt upphör att existera. En öppning av gasmarknaden kommer dock att leda till förändringar av aktörernas agerande och till att nya aktörer uppstår. Att förutsäga hur detta kommer att se ut är inte möjligt. OECD (1994) har dock pekat på några tänkbara alternativ.

- Producenter och nätägare gör inte nödvändiga investeringar. Efterfrågeöverskott uppstår efter ett tag, vilket i sin tur driver upp priserna, varvid intresset för investeringar ökar.
- Producenter och nätägare kan förlora intresset för investeringar i mycket stora projekt och fokuserar på marknadstillväxt via lågkostnadsinvesteringar som leder till en långsammare marknadstillväxt.
- Producenter och nätägare kanske gör investeringar men kräver högre priser för att kompensera sig för den ökade risken (i och med att man kan förlora stora avsättningsvolymen till konkurrenter).
- I samarbete med köparna kan nya handels- och kontraktsformer uppstå där hänsyn tas till olika grader av risk. Detta hände bl.a. vid avregleringen i Kanada.

Erfarenheter från USA, Storbritannien och Kanada

Erfarenheter från andra länder som avreglerat sina gasmarknader visar att producenter och kunder agerar utifrån nya mönster. Innan vi resonerar utifrån erfarenheter från andra länder bör vi observera att:

- Erfarenheterna är begränsade eftersom de avreglerade marknaderna fortfarande är unga och omogna. USA:s lagstiftning trädde i kraft först 1985 och Storbritanniens några år senare.
- Marknadsstrukturerna är olika i olika regioner. Andra marknads-händelser inom regionerna påverkar kontraktsstrukturer. USA:s gasutbudsöverskott bidrog t.ex. till en omfattande handel med korta kontrakt. Så var även fallet i Kanada men i mindre utsträckning. Det bör dock betonas att effekterna av utbudsöverskotten hade varit mindre om näten inte hade varit öppna för tredje part.
- Gaskontrakt är i allmänhet inte offentliga varför informationen om dem är ytterst begränsad.
- Marknaderna i dessa länder är mycket större än den svenska och infrastrukturen är väl utbyggd.

I USA uppstod mot slutet av 1980-talet ett utbudsöverskott varvid en köparens marknad uppstod (detta förstärktes naturligtvis av att näten hade öppnats för tillträde). Spot- och trettiodagarskontrakt dominerade handeln, ca 75 procent av all handel på naturgasmarknaden var kort-siktiga kontrakt. Nu har utbud och efterfrågan hamnat mer i balans och intresset för längre kontrakt ökar. Ungefär hälften av gasens säljs i dag på längre kontrakt, dvs. kontrakt längre än ett år. Innan avregleringen var de långa kontraktens roll i USA likvärdig med de inom EU i dag, dvs. att de användes för att garantera utvecklingen av nya fält och nya transportsystem

Fram till för några år sedan existerade bara en typ av kontrakt i Storbritannien – långa kontrakt mellan British Gas och producenter. Detta har drastiskt förändrats i samband med att allt fler kunder fått möjlighet att välja leverantör. Elproducenter har tecknat långa kontrakt direkt med gasproducenter eller allierat sig med gasproducenter. Oberoende gasföretag köper gas från British Gas eller andra producenter. I några fall säljs gas kopplad till elkontrakt. Olika former av samman-slutningar köper på långa kontrakt och säljer på korta kontrakt. Det har vidare skapats en spotmarknad för gas. Utvecklingen har i allt högre grad lett fram till en prissättning som inte baseras på alternativkostna-den för andra bränslen, utan i stället mot andra leverantörers gaspris.

Fram till 1985 såldes gasen i västra Kanada genom få långsiktiga kontrakt. Ingen gas såldes direkt från producent till slutanvändare utan

all försäljning skedde genom lokala distributionsföretag. Avregleringen möjliggjorde för kunderna att välja leverantör samtidigt som prissättningen avreglerades. Detta skapade ett enormt behov av nya tjänster, separata försörjningskontrakt och separata transportkontrakt. Förändringen uppmuntrade också till nya aktörers inträde på marknaden, antalet köpare och säljare ökade dramatiskt. Sammanfattningsvis har följande inträffat i Kanada sedan avregleringen 1985:

- Gasvolym såld via långa kontrakt har kraftigt minskat, både absolut och relativt.
- Den genomsnittliga volymen på långa kontrakt har minskat samtidigt som antalet kontrakt kraftigt har ökat.
- Antalet take or pay-kontrakt har minskat och take or pay-trösklarna i kontrakten har reducerats.
- Take or pay-kontrakten har i stor utsträckning ersatts av nya typer av riskreduceringskontrakt.
- Nya prismekanismer har införts i kontrakten.
- Kontrakten är baserade på kundernas alternativ, i allmänhet gas från USA eller olja.

Undantag

Av naturgasmarknadsdirektivets artikel 25 framgår att det finns en möjlighet för ett medlemsland att bevilja ett naturgasföretag undantag från kravet på tillträde för tredje part. Undantaget, som enbart är tillfälligt, kan beviljas om naturgasföretaget råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden.

Av artikel 25.1 framgår under vilka omständigheter som undantag är möjligt. Ansökan om undantag kan göras "om ett naturgasföretag råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter på grund av de take or pay-åtaganden som har godkänts i ett eller flera avtal om köp av gas". Viktigt att observera är att möjlighet finns att ansöka om undantag innan allvarliga ekonomiska eller finansiella problem uppstår. Medlemsstaterna kan också välja att tillåta gasföretag att vägra tillträde innan ansökan om undantag gjorts. Däremot skall ett företag som vägrat någon tillträde utan dröjsmål lämna in en ansökan om undantag. Ansökan inlämnas till medlemsstaten eller den utsedda myndigheten. Om rimliga alternativa lösningar inte är tillgängliga med beaktande av bestämmelserna i artikel 25.3, se nedan, får medlemsstaten eller den utsedda myndigheten medge undantag som utan dröjsmål skall anmälas till kommissionen. Inom fyra veckor efter

att kommissionen erhållit anmälan kan kommissionen begära att medlemsstaten ändrar sitt beslut. All kommersiellt känslig information skall i hela ärendet behandlas konfidentiellt.

De nio kriterierna, dvs. artikel 25.3, som medlemsstaten samt kommissionen särskilt skall ta hänsyn till vid beviljandet av undantag är (i ett försök till prioritetsordning):

- Datum för undertecknande och villkor i aktuella avtal, inbegripet i vilken utsträckning avtalen tar hänsyn till förändringar på marknaden (artikel 25.3 (e)).
- Hur allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter naturgas- och överföringsföretagen eller berättigade kunder råkar ut för (artikel 25.3 (d)).
- Behovet av utförandet av allmännyttiga tjänster samt att trygga gasförsörjningen (artikel 25.3 (b)).
- Naturgasföretagets konkurrensstyrka och konkurrenssituationen på företagets gasmarknad (artikel 25.3 (c)).
- I hur hög grad systemet är anslutet till andra system samt i vilken mån dessa system är driftkompatibla (artikel 25.3 (h)).
- I vilket mån företaget vid tecknandet av take or pay-kontraktet rimligen kunde förutse att allvarliga problem troligen kunde uppstå med anledning av detta direktiv (artikel 25.3 (g)).
- Gjorda ansträngningar för att lösa problemet (artikel 25.3 (f)).
- Målet att uppnå en konkurrensutsatt gasmarknad (artikel 25.3 (a)).
- De effekter ett beviljande av ett undantag skulle få på den korrekta tillämpningen av detta direktiv avseende en väl fungerande inre marknad för naturgas (artikel 25.3 (i)).

Det är inte möjligt att på något säkert sätt analysera hur dessa punkter kommer att behandlas. Det är dock inte osannolikt att kontrakt som är slutna före direktivets ikraftträdande kommer att behandlas mildare än kontrakt som slutits efter ikraftträdandet. Vad gäller de svenska importavtalen så har samtliga ingåtts innan direktivet trädde i kraft.

Bergman m.fl. (1999) pekar på att det ur incitamentssynpunkt föreligger en annan situation för kontrakt som ingicks innan EG:s naturgasmarknadsdirektiv blivit känt. Regelförändringar som i efterhand ändrar förutsättningarna för kommersiella avtal kan göra marknadens aktörer ovilliga att ingå avtal med långsiktig verkan. Det är dock angeläget att de konkurrensbegränsningar, till följd av take or pay-avtal som beviljas, är tidsmässigt bestämda så att marknadens aktörer ges klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

Slutsatser

Det är mot bakgrund av ovanstående ytterst svårt att för Sveriges del förutsäga konsekvenserna vad gäller kontrakt och aktörer av en avreglerad gasmarknad, dvs. en övergång till en mer konkurrensutsatt marknad. Konsekvenserna blir också beroende av regelutformningar och regeltillämpningar i andra länder samt resultaten av svenska företags förhandlingar med aktörer i dessa länder.

Med tanke på vad som inträffat i andra länder kan take or pay-kontrakten komma att behöva förhandlas om i och med att konkurrensen ökar. Take or pay-kontrakten kommer då att behöva förhandlas om avseende både volymer och prisvillkor.

Många gånger finns omförhandlingsklausuler i avtalen. I de europeiska avtalen, inklusive de svenska, finns normalt enbart omförhandlingsklausuler avseende prisvillkoren. Dessa klausuler tar hänsyn till kundens alternativkostnad för energi och baserar sig på net-back-prissättningsprincipen, vilken generellt används av den europeiska gasbranschen i dag (se kapitel 4). Det pris man i allmänhet utgår ifrån vid net-back-prissättning är oljpriset, men även andra bränslen och energislag kan komma i fråga. Den omförhandling som blir aktuell med tanke på priset vid en eventuell avmonopolisering av gasmarknaden är ett annat gaspris (som baseras på gas-till-gas-konkurrens), vilket ej täcks av dagens omförhandlingsklausuler avseende priset.

Om de svenska gasbolagen inte får möjlighet till omförhandling av avtalen finns det risk för att det uppstår ekonomiska och finansiella förluster. Risken för att en sådan situation uppstår är svår att bedöma. Det bör dock poängteras att merparten av de svenska take or pay-kontrakten löper ut redan 2005.

Det finns också en möjlighet till undantag. Om något företag råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter på grund av ingångna take or pay-kontrakt kan, enligt ovan, ett tillfälligt undantag för tillträde till näten beviljas. För att få ett undantag beviljat kommer det att krävas att företagets ekonomi noggrant genomlysas av både medlemsstaten, eller medlemsstatens ansvariga myndighet och av kommissionen. Detta innebär att företaget måste lämna ifrån sig mycket känslig information vilket, om den ej hanteras konfidentiellt, kan äventyra företagets fortsatta verksamhet. Det kommer troligen att ha gått mycket långt innan ett företag går in och begär undantag.

Finansiering

I och med att den europeiska marknaden nu öppnas för tillträde för tredje part kommer konkurrensen att öka och vi kommer, precis som tidigare nämnts är fallet för Storbritannien, att få ökade möjligheter till en gas-till-gas-konkurrens. Effekten bör bli en mer effektiv marknad som leder till lägre priser för slutkunderna. Detta kommer även att sätta press på priset på transporten, dvs. överföring och distribution.

Konsekvensen av den ökade konkurrensen kan, men behöver inte, bli att lönsamheten av gasledningar (transporttjänster) minskar. Introduktion av tillträde för tredje part innebär att transportkostnaderna utsätts för ökad granskning och påverkas av olika typer av nationella regleringar från myndigheternas sida, olika sådana för olika länder. En mycket viktigt fråga som därmed uppstår är huruvida det är möjligt att finna finansiärer som är villiga att satsa pengar i nya investeringar i ledningsnät. Erfarenheter från USA pekar på att man där lyckats genomföra många projekt. Finansiärerna per projekt har däremot blivit fler och de finansiella institutionerna har fått en mer komplex uppgift vilket lett till en ökad arbetsbelastning för deras del. Det är troligt att det inte heller blir problem med finansiering i Europa. Enligt OECD (1994) har några finansiärer uttalat att man välkomnar en avreglering av gasmarknaden. I stället för att se den ökade konkurrensen som ett hinder för nya ledningar kan man se på vad som erfordras för att få intresse från finansiärernas sida. Två grundläggande skillnader är dock viktiga att komma ihåg vid jämförelser mellan Sverige och USA och mellan Sverige och den europeiska kontinenten. Dessa är:

- Marknaderna i USA och på den europeiska kontinenten är ofantligt mycket större än den svenska marknaden.
- Infrastrukturen är redan väl utbyggd till skillnad mot den svenska.

Investeringar i pipelines har hittills varit beroende av take or pay-kontrakt. Meningen med take or pay-kontrakten har, som framgått ovan, just varit att långsiktigt trygga intäkterna och därigenom har det gått att finna finansiärer till infrastrukturutbyggnaden. Finansiärer av pipelines kräver normalt långa transportkontrakt som ger investeringen en pay-back på 10 till 20 år. För finansiärerna är de långa kontrakten en garanti för deras medverkan. I dag täcks de finansiella riskerna huvudsakligen av långa take or pay-kontrakt. Vid tredje parts tillträde måste bankerna kunna lita till andra kontraktsformer. Bankernas förväntningar på marknadsutvecklingen kommer, liksom vid andra typer av kommersiella infrastrukturinvesteringar, att vara avgörande för hur villiga de är att låna ut kapital till infrastrukturutbyggnad. De europeiska ban-

kerna har en allmän hållning att ökad konkurrens på naturgas kommer att öka effektiviteten i branschen vilket påverkar priserna nedåt, vilket i sin tur leder till ökad efterfrågan. En del europeiska banker är vidare delfinansierare i pipelines i USA, vilket visar att möjlighet till finansiering finns även vid tredje parts tillträde och annorlunda kontraktsstruktur. Olika sätt att minska riskerna i investeringen förekommer, åtminstone några kontrakt på tio år krävs i allmänhet. För att erhålla finansiering kan man t.ex. bjuda in ett antal potentiella användare av ledningen innan beslut om utbyggnad tas. Här kan jämföras med den föreslagna finansieringslösningen som Nordic Gas Grid-studien föreslagit (se kapitel 5).

En betydande del av risken i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas hänger dock, som framgått tidigare, samman med politiska beslut om skatter och miljöavgifter. Detta betyder att graden av långsiktighet och stabilitet i energiskatter etc. i hög grad påverkar möjligheterna att bedöma den framtida avkastningen på infrastruktur i naturgas. Enbart långsiktiga bindningar är således inte tillräckligt.

Det bör också påpekas att kapitalmarknaderna ändrat karaktär sedan merparten av infrastrukturen för naturgas byggdes upp. De finansiella marknaderna var då förhållandevis hårt reglerade i många länder. Regleringarna avsåg både priser och kvantiteter. Viktiga instrument var t.ex. utlåningsreglering, räntereglering, placeringsplikt och emissionskontroll. Kreditpolitiken syftade bl.a. till att dirigera sparandet till vissa sektorer. Konsekvensen blev att vissa krediter blev hårt ransonerade och det fanns små möjligheter att kompensera detta via internationella krediter. De senaste 15 till 20 årens utveckling har pekat i en annan riktning och det har skett en liberalisering och modernisering av kapitalmarknaderna. De internationella finansiella transaktionerna och kapitalflödena har vuxit kraftigt i volym och komplexitet. Nya deltagare och nya finansiella instrument har lett till ökad konkurrens och strukturella förskjutningar på de internationella finansiella marknaderna. En allt större del av upplåningen sker på värdepappersmarknaderna i stället för som tidigare i bankerna. Bankernas roll har förändrats från att de varit institutioner för all ut- och inlåning till att de blivit en av de parter som förmedlar värdepappersaffärer. Det finansiella systemet har vidare fått allt större betydelse för att hantera och sprida risker.

Slutsatser

Den allmänna slutsatsen av ovanstående resonemang är att investeringsbenägenheten kan bli mer osäker på en marknad med ökad konkurrens.

kurrens. Finansiering av stora infrastrukturprojekt kommer dock att vara möjlig i en konkurrensutsatt naturgasmarknad. Långa kontrakt kommer även i fortsättningen att vara nödvändiga och sannolikt dominera på marknaden.

Tariffer eller prissättning

Direktivet

Som framgått ovan skall de medlemsstater som väljer ett reglerat tillträde vidta nödvändiga åtgärder för att ge naturgasföretag och berättigade kunder rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet.

Kort om transportkostnader

En transporttariff är, förenklat sett, vad en kund betalar till en transportör i utbyte mot en transporttjänst i gasledningsnätet. Strikt sett innebär begreppet tariff en tabell med publicerade avgifter.

Priset för en transporttjänst kan reflektera ett flertal saker; från kostnaden att överföra gas från punkt A till punkt B till värdet för en kund av att få gas transporterad. Priset kan dessutom variera betydligt beroende på hur det kalkyleras, eller mer konkret vilka prissättningsprinciper som tillämpas. Det kan också bero på vilka tjänster som ingår.

Transportkostnaderna kan vidare reflektera var gasen utvinns. Som framgått av kapitel 4 transporteras den svenska gasen från Tyra-plattformen till Nybro. I Nybro fortsätter gasen in i det danska transportledningsnätet och går vidare till Dragör, varifrån det svenska stamnätet för naturgas utgår. Från Dragör går gasen vidare till Klagshamn. Gasen distribueras sedan vidare i Sverige. Kostnaden för transporten består således av ett antal olika transportmoment i olika typer av ledningar och länder.

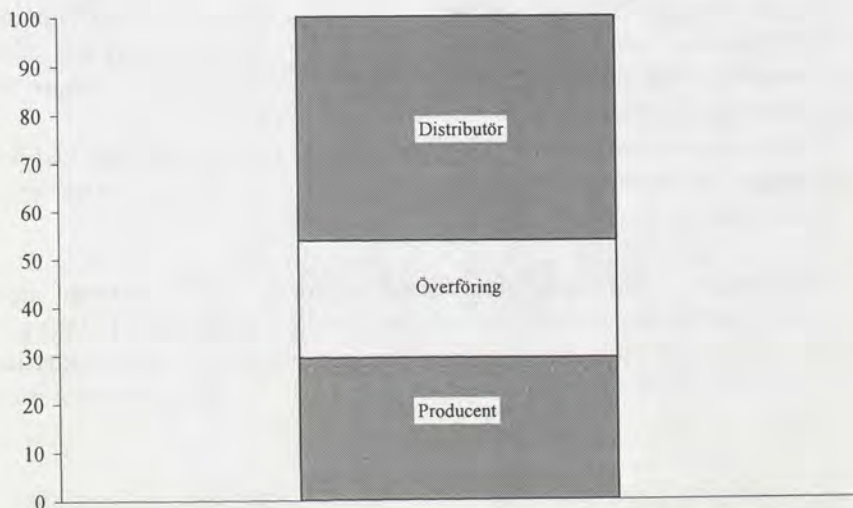
De principer som styr prissättningen av gas gör det svårt att beräkna hur stor andel som utgörs av transportkostnader (i Sverige saknas uppgifter). I Figur 8.1 har gaspriset för en genomsnittlig slutkund i Tyskland fördelats på olika komponenter. Kostnaden för överföring eller transmission uppgår till ca 25 procent (kostnaden för distribution består också till relativt stor del av transportkostnader, men exakta uppgifter saknas och finns därför inte angivna i figuren). Beräkningar av OECD (1994) pekar på att överföringskostnaderna i USA uppgår till ca 20

procent av gaspriset och i Frankrike till 10 procent. Nordic Gas Grid-studien indikerar att kostnaderna för överföring skulle uppgå till ca 10 procent av gaspriset (i detta fall av gränspriset, vilket inte inkluderar kostnader för distribution etc.).

Det bör betonas att den relativa betydelsen av de olika komponenterna i Figur 8.1 varierar efter t.ex. avstånd, typ av reglering och kostnadsfördelning, slutanvändarens lastfaktor (belastning på nätet) samt graden av gas-till-gas-konkurrens. De varierar vidare efter slutkundens storlek och under vilka förutsättningar kunden kan utnyttja systemet.

Figur 8.1 Nedbrytning av gaspriset i olika komponenter för en genomsnittlig slutkund

Procent



Källa: IEA (1998a).

Allmänt om transporttariffer

Transporttjänster utförs under olika politiska och regleringsmässiga regimer. Det är därför inte möjligt att identifiera en samling allmänt accepterade kriterier för ett optimalt tariffsystem. Det är däremot möjligt att redovisa ett antal kriterier som är allmänt förekommande i samband med utformningen av tariffer.

Som framgått av avsnitt 8.2 är ekonomisk effektivitet det främsta skälet för att reglera naturliga monopol. I länder som har reglerade tariffer förefaller ekonomisk effektivitet också vara det främsta syftet med tariffsystemet.

Utöver effektivitetskriteriet diskuteras bl.a. följande kriterier (OECD, 1994).

- *Kostnadstäckning.* Tariffsystemet måste ge full kostnadstäckning och en skälig avkastning på investerat kapital. Det bör också ge gasföretag incitament att bibehålla och utveckla transportsystemet.
- *Likformighet.* Det är viktigt att avgiftsstrukturen är utformad så att den är användbar för alla aktörer och att avgifterna baseras på användningen av transportsystemet. Prisstrukturen får utöver detta inte skapa barriärer för att träda in på marknaden.
- *Acceptabelt för kunder.* Utformningen av tarifferna skall vara klar och entydig så att alla transportkunder, existerande och kommande, förstår hur deras avgifter har beräknats och är övertygade om att metoden är skälig och rättvis. Kunder kan också förväntas vilja att avgifterna skall vara stabila år från år. Potentiella kunder bör således ha förutsägbara och stabila tariffer som uppmuntrar snarare än förhindrar tillträde.
- *Effektiv implementering.* Avgifterna bör präglas av enkelhet vad det gäller avseende struktur och applikation för att minska transaktionskostnader.

I en underlags-PM som syftar till att utgöra ett stöd i samband med implementeringen av gasdirektivet har EU-kommissionen (1998b) pekat på ett antal ytterligare kriterier som bör prägla ett väl utvecklat tariffsystem. De är följande och ingår delvis i de kriterier som redovisats ovan.

- *Objektiva.* Tarifferna bör baseras på en systematisk metodik som i princip kan appliceras på alla förfrågningar om tillträde på ett konsistent och jämförbart sätt.
- *Opartiska och rimliga.* Tarifferna skall täcka alla relevanta kostnader som relateras till en viss transporttjänst och ge en skälig avkastning. En dominerande position skall inte kunna missbrukas i förhandlingar.
- *Icke-diskriminerande.* Tarifferna skall baseras på lika behandling av liknande kunder och inte innehålla inslag av korssubventionering mellan olika typer av kunder. Tredje part skall inte diskrimineras gentemot transportörens (ägarers) egen användning av systemet.
- *Enkla och transparenta.* Tarifferna skall vara enkla att förstå och medge användare att göra en rimlig värdering av avgifterna med tillräcklig precision (utan att skapa hinder för tillträde). Integrerade företag skall särredovisa olika funktioner och redovisningen skall vara tillgänglig för berörda myndigheter.

- *Förutsägbara och stabila.* Tarifferna skall inte vara föremål för oregelbundna och godtyckliga förändringar, utan vara giltiga under en skälig tid.

Prissättningsprinciper

Hur skall då ett överföringsföretag sätta sina priser för att uppfylla de ovan nämnda kriterierna eller målsättningarna? Något enkelt svar på detta finns inte. Även om kriterierna varierar i betydelse är det av naturliga skäl ingen enkel sak att utforma tariffer som är optimala eller ens tar hänsyn till de viktigaste kriterierna.

Tariffer kan utvecklas utifrån ett flertal olika metoder och antaganden. Normalt sett brukar dock tre olika metoder diskuteras (OECD, 1994).

- *Kortsiktig marginalkostnad.* Kostnaden av att öka transporttjänsterna med en enhet i termer av gas (kapitalstocken förblir oförändrad).
- *Långsiktig marginalkostnad.* Kostnaden av en bestående ökning av en enhet i kapacitet och genomströmning.
- *Genomsnittlig redovisningskostnad.* Samtliga kostnader som finns i företagets räkenskaper fördelas på olika transporttjänster.

De tre metoderna har både för- och nackdelar och uppfyller i varierande utsträckning de kriterier som ställts ovan. De uppfyller dock inte samtidigt två av de viktigaste kriterierna för en väl fungerande tariff som nämnts ovan. Dessa kan sägas vara optimal dimensionering och optimalt utnyttjande, kriterier som skall vara uppfyllda vid effektiv prissättning. Dessutom bör systemet ge full kostnadstäckning.

Effektiv prissättning är i allmänhet liktydig med marginalkostnadsprissättning. Ett naturligt monopol karakteriseras dock av betydande stordriftsfördelar, varför ett optimalt utnyttjande av systemet (genom marginalkostnadsprissättning) som framgått av avsnitt 8.2 ej leder till full kostnadstäckning vid en optimal dimensionering av systemet.

Kostnadsfördelning

Vi står därmed inför en avvägning som brukar benämnas second-best-problem. Detta innebär en avvägning mellan optimal dimensionering, optimalt kapacitetsutnyttjande och full kostnadstäckning. En ståndpunkt kan vara att prissättningen skall användas som huvudinstrument för att uppnå ett effektivt utnyttjande av existerande kapacitet, dvs. att

priset skall baseras på marginalkostnaden och att intäktskrav bör mötas på det sätt som orsakar minsta möjliga snedvridningar (Hjalmarsson, 1991).

Syftet med prissättningen kan således i detta skede vara att uppnå full kostnadstäckning med så små snedvridningar som möjligt, dvs. att de efterfrågade kvantiteterna skall påverkas så lite som möjligt (Hjalmarsson, 1991).

I allmänhet brukar följande lösning anvisas enligt ekonomisk teori.⁹

- Två- eller flerdelade tariffer med en variabel komponent på nivån för kortsiktig marginalkostnad och en fast komponent oberoende av förbrukningen.

Utformningen av dessa tariffer kan dock variera högst väsentligt. Tyngdpunkten på fasta och rörliga komponenter kan t.ex. variera efter de kriterier som diskuterats ovan och vilken vikt dessa har.

Avkastning

Avkastningen är ofta en central fråga i samband med reglering av gasledningsnät. Karaktären av ett naturligt monopol medför att det ställs krav på att vinsterna skall begränsas. Det är uppenbart att det finns ett samband mellan avkastning och utformning av tariffer och vice versa.

Den kanske svåraste frågan i samband med en reglering av vinstnivån är att fastställa vad som är en normal eller skälig vinst. Utan att närmare gå in på detta här, finns det ett antal mer eller mindre användbara metoder.

Dessa metoder har dock svårt att förena avkastnings- och incitamentskrav. Svårigheten är att finna lämpliga vägar att reducera vinsten och samtidigt behålla en incitamentsstruktur som stimulerar nätföretag att operera effektivt. Beroende på val av metod eller reglering kan t.ex. följande problem uppstå.

- Ett företag kan få små incitament att minimera produktionskostnaderna. Incitamenten kan snarare vara att maximera utgifterna.
- Ett företag kan ha små incitament att investera i mer kostnadseffektiva processer eftersom vinsterna kan tillfalla konsumenterna snarare än aktieägarna.

⁹ En annan variant är s.k. Ramsey-prissättning som innebär prisdiskriminering efter priskänslighet. Höga priser tas ut av mindre priskänslig efterfrågan eller mindre priskänsliga konsumenter och vice versa (detta torde dock inte vara en möjlig variant om kraven på icke-diskriminerande tariffer skall uppfyllas).

- Reglering av priserna kan resultera i priser som inte nödvändigtvis reflekterar marginalkostnaden för de tjänster som tillhandahålls och därmed inte sänder de korrekta marknadssignalerna till användarna.
- Regleringen allokerar inte risk mellan företag och konsumenter.
- Det kan finnas en risk för att företaget för över kostnader från den oreglerade delen till den reglerade delen och vinster i den andra riktningen.

Den svenska marknaden

I flertalet länder i Europa skiljer inte gasföretagen mellan kostnaden för gas och kostnaden för att transportera den från t.ex. gränsen. Denna situation reflekterar delvis marknadsstrukturen som i många fall karakteriseras av monopol på både import- och transportsidan och i vissa fall även vad gäller distribution. Tillträdet till näten har på grund av denna struktur varit begränsad och det har funnits små behov av transporttjänster (ofta enbart transitering). Som framgått av kapitel 4 karakteriseras den svenska marknaden av liknande förhållanden.

I Sverige har det således tidigare inte funnits något behov av att separera kostnader för själva gasen och för transporten. Det finns inte heller några krav på att tariffer skall offentliggöras. Distributionsföretagen offentliggör dock tariffer för mer homogena grupper som t.ex. småhus och mindre industrier. Tarifferna avser emellertid det totala priset och ett exempel för småhus ges i Tabell 8.2 (skatter ingår i de priser som anges).

Tabell 8.2 Naturgaspris för småhus (gäller från 1 oktober 1998)

	Pris
Anslutningsavgift	10 000 kr
Abonnemangsavgift	850 kr/år
Energipris	38,0 öre/kWh

Källa: Sydgas AB.

Detta förfarande förefaller också naturligt i en monopolliknande situation utan behov av transporttjänster. Att satsa resurser på att fördela tarifferna på olika tjänster är inte meningsfullt i ett sådant läge.

Kundsammansättningen på marknaden kan också spela en betydelsefull roll. I Sverige svarar 25 till 30 kunder för närmare 60 procent av gasförbrukningen, medan t.ex. uppvärmningen av småhus enbart motsvarar 3–4 procent av konsumtionen. Behovet av olika former av tariffer har mot denna bakgrund varit begränsat och det har upplevts som

naturligt att förhandla. För homogena kunder som t.ex. hushåll är det ett vanligt förfarande, oberoende av marknadssituation, med generella och offentliga tariffer. Transaktionskostnaderna skulle annars bli alltför höga.

Den nuvarande kundsammansättningen kan få betydelse vid en eventuell marknadsöppning i Sverige och för vilket tillträdesförfarande som då väljs, förhandlat eller reglerat. Om marknaden öppnas enligt de minimiregler som anges i gasdirektivet kommer enbart de 25 till 30 företag som angetts ovan att betraktas som berättigade kunder och därmed få tillträde till systemet (se avsnitt 8.4). Vid en marknadsöppning måste i och för sig Vattenfall Naturgas AB och de olika distributionsföretagen, oberoende av tillträdesform, kalkylera och prissätta själva transporttjänsterna. Den stora skillnaden mellan förhandlat och reglerat tillträde är att tarifferna vid ett reglerat tillträde måste offentliggöras och dessa är då bindande.

På en liten marknad med i huvudsak ett fåtal större kunder kan detta förhållande möjligen få betydelse. Om en berättigad kund väljer att förhandla med t.ex. ett tyskt företag om gasleveranser kan den hittillsvarande svenske säljaren (distributionsföretaget) enbart förhandla om den del av priset som rör själva gasen och inte om den del som avser kostnaden för transporttjänsten. Är den svenske säljaren uppbunden av långsiktiga take or pay-kontrakt kan även möjligheten att förhandla om själva gaspriset vara begränsad.

Den berättigade kunden kan även anse att transportkostnaden i det svenska systemet är för hög vid ett köp av t.ex. tysk gas. Den här typen av berättigade kunder är priskänsliga och har i de flesta fall tillgång till andra bränslealternativ. Om den berättigade kunden väljer ett annat bränslealternativ innebär detta att det svenska gasföretaget förlorar transportintäkterna. Om gasföretaget, liksom i fallet ovan, har take or pay-åtaganden kan förlusterna bli än större.

Ett alternativ skulle kunna vara att gasföretaget har ett flertal olika tariffer för olika typer av företag och situationer. Om inte alla berättigade kunder kan välja tariff och om tarifferna avsevärt skiljer sig åt mellan liknande kunder kan dock utformningen uppfattas som diskriminerande. Enligt gasmarknadsdirektivets artikel 14 skall förfarandena användas i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier. Kostnaden för att utforma många tariffer kan dessutom vara betydande.

En annan typ av problem kan uppstå om nya investeringar genomförs i Sverige och om vi därigenom får ett tillfälligt undantag inom ett geografiskt begränsat område. Detta gäller speciellt om det nuvarande nätet och ett kommande sammankopplas (vilket förefaller högst naturligt). För det första kan det komma att innebära att vi får ett system

med t.ex. reglerat tillträde och offentliggjorda transporttariffer i det nuvarande nätet, medan ett eventuellt nytt nät inte omfattas av något krav på tillträde eller marknadsöppning. För det andra kan transportkostnaderna komma att skilja sig åt mellan det nuvarande nätet och ett eventuellt nytt nät. Detta hänger samman med att investeringskostnaderna i det nuvarande systemet till stor del kommer att vara amorterade vid den tidpunkt det kan komma att vara aktuellt att investera i ett nytt nät. Innebörden är att transportkostnaderna kommer att vara betydligt lägre i det nuvarande nätet än i ett eventuellt kommande. Detta kan innebära problem med tariffsättningen (åtminstone efter de tio år som undantaget gäller). Det är svårt att tänka sig att transporttarifferna kan skilja sig åt i det nuvarande och det nya systemet om de är sammankopplade (såvida inte systemen har väsentligt olika kapacitet etc.). Om tarifferna i de bägge systemen konvergerar innebär detta att kunder i det gamla systemet får subventionera kunder i det nya. På en sådan liten marknad som i Sverige kan det innebära betydande prisgenomslag. Vi har ovan sett att berättigade kunder i många fall har andra bränslealternativ och då kan komma att lämna gasmarknaden.

Det är naturligtvis svårt att bedöma realismen i de exempel som diskuterats ovan. Transmissionskostnaden utgör 10 till 20 procent av gaspriset (inkluderas distributionskostnaden ökar dock andelen betydligt) och det finns alltid en möjlighet att förhandla om resterande del av priset.

Samtidigt är ett system med tariffer lätt att förstå. Om antalet kunder (framför allt mindre kunder) ökar kan också transaktionskostnaderna vid förhandlingar bli stora. Vidare minskar tariffer tendenser till diskriminering och kan underlätta för en tillsynsmyndighet att analysera prisbildningen.

I t.ex. Storbritannien har det varit ett krav att tarifferna och beräkningsprinciperna skall offentliggöras. Detta i syfte att få en fungerande marknad. Sverige och Storbritannien uppvisar i och för sig stora skillnader, men behovet av klara spelregler är en betydelsefull komponent för att få en marknad att fungera.

Ett reglerat tillträde med klara, entydiga och offentliggjorda tariffer kan vidare underlätta statsmakternas möjligheter att ställa krav på tariffernas utformning. Det kan t.ex. gälla möjligheten att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla vissa allmännyttiga tjänster (t.ex. att tarifferna inte skall vara avståndsberoende).

På sikt bör de principer som styr prissättningen förändras. I dagsläget utnyttjas s.k. net-back-prissättning (se kapitel 4). Inslaget av alternativkostnadsprissättning och frånvaron av kostnadsfördelning innebär att prissättningsprincipen inte baseras på de underliggande kostnaderna och inte heller explicit reflekterar kostnaderna i tariffer. Detta ökar

sannolikheten för korssubventionering (genom möjligheten till prisdiskriminering). Tariffer kan innebära en mer kostnadsriktig prissättning som ökar incitamenten till ekonomiskt effektiva lösningar (på sikt kan även ett förhandlat tillträde, utan offentliggjorda tariffer, leda i samma riktning).

Elmarknaden

Väl fungerande tariffsystem kan, som framgått ovan, vara mycket komplicerade att konstruera och effekterna är i många fall svåra att bedöma. I många fall ställs därför enbart vissa generella krav på utformning i lagstiftningen och den närmare konstruktionen blir en uppgift för marknaden. Så är fallet i många länder.

Detta var också fallet i samband med omregleringen av elmarknaden i Sverige. Som allmän regel anges i ellagen bl.a. att:

- Nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall konsumentintresset särskilt beaktas. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten.
- Den som har nätkoncession skall offentliggöra sin nättariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för överföring av el.

Av regeringens proposition (1993/94:162) om handel med el i konkurrens framgår, att nättarifferna bör så långt som det är praktiskt möjligt avspegla de fysiska flödena på nätet. Detta är en förutsättning för att tariffen skall ge korrekta samhällsekonomiska styrsignaler till aktörerna, dvs. såväl till elproducenterna som till elkonsumenterna. Nättariffen bör också utformas på ett sätt som stimulerar konkurrensen på elmarknaden. Det skall vara enkelt att köpa och sälja kraft med olika typer av kontrakt.

Samtidigt anges att det inte är en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter om vilka tariffer som skall tillämpas av nätföretagen. Den närmare utformningen av tarifferna är en fråga mellan nätföretagen och dem som vill utnyttja näten för överföring av kraft.

Vissa principer för utformningen av tarifferna ges dock. Enligt propositionen bör det i ellagen föreskrivas att nättariffer, som ovan nämnts, skall vara skäliga och utformas på sakliga grunder. Begreppet saklig grund innebär att nättarifferna skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild, men kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma nättariff.

Det framgår också att nättarifferna bör ge sådana intäkter att verksamheten ger en rimlig avkastning. Detta är enligt propositionen viktigt för att undvika en situation där nätverksamheten måste finansieras på annat sätt än via nättariffer eller omvänt blir utnyttjad till subventionering av annan verksamhet, s.k. korssubventionering.

Enligt propositionen bör en princip för utformningen av nättariffer vara att den som förorsakar kostnader för nätägaren också skall betala för detta. Denna princip innebär att tarifferna bör vara kostnadsriktiga för varje kundkategori.

Som redan framgått av avsnitt 8.2 har det också införts ett visst system för utjämning av nättarifferna, t.ex. att de inte får vara avståndsberoende.

Enligt propositionen kan dock inte utjämningen av nätkostnaderna inom ett koncessionsområde drivas hur långt som helst utan att det uppstår betydande samhällsekonomiska kostnader. Därför har det bl.a. införts bestämmelser om att engångsavgifter för anslutning får vara avståndsberoende och att nättariffen för linje bör kunna variera med hänsyn till var anslutningspunkten är benägen.

Slutsatser

Det är svårt att dra några bestämda slutsatser om hur ett införande av offentliggjorda transporttariffer skulle påverka gasmarknaden i Sverige. En möjlighet är att de skulle kunna påverka förhandlingsutrymmet negativt i samband med gasaffärer och prissättningen i samband med nya investeringar. Berättigade kunder har i många fall andra bränslealternativ och kan komma att lämna gasmarknaden. Behovet av tariffer kan naturligtvis även diskuteras utifrån marknadsstrukturen. I dag är det endast ca 25 förbrukare som kan betraktas som berättigade kunder och därmed få tillträde till nätet.

Samtidigt är ett system med tariffer lätt att förstå och det reducerar transaktionskostnaderna. Det ger också klara och entydiga spelregler, vilket förbättrar marknads funktionssätt.

Väl fungerande tariffsystem är komplicerade att konstruera. Detta är knappast en uppgift för statsmakterna, utan snarast en uppgift för marknaden. Det finns dock anledning att ange vissa grundläggande principer som baseras utifrån de kriterier som anses lämpliga.

Införandet av tariffsystem och ett reglerat tillträde kan komma att påskynda en annan typ av prissättning av gas. Den nuvarande prissättningsprincipen baseras inte på de underliggande kostnaderna och kan ge upphov till korssubventionering. Tariffer kan innebära en mer kostnadsriktig prissättning som ökar incitamenten till ekonomiskt effektiva

lösningar. Med hänvisning till begreppet allmännyttiga tjänster kan staten också prioritera eller lyfta fram andra mål.

Transitering

Direktivet

Inom EU finns ett direktiv om transitering av naturgas genom gasledningsnät, direktiv 91/296/EEG. Transiteringsdirektivet drevs ursprungligen fram av Portugal, med syfte att försörja en växande marknad som saknade egna försörjningsresurser. Transiteringsdirektivet (av den 31 maj 1991) var det första steget mot en inre naturgasmarknad och skall, enligt EES-avtalet (av den 1 januari 1994), tillämpas även av Sverige. Med anledning av detta uppdrog regeringen åt NUTEK den 9 juni 1994 att vara den myndighet som hanterar transitering av naturgas i enlighet med transiteringsdirektivet.

Direktivet omfattar överföringsnät för naturgas under högtryck och de enheter som är ansvariga för dem i respektive land, enligt förteckning i bilaga till direktivet som uppdateras vid behov. För Sveriges del anges Vattenfall Naturgas AB och Sydgas AB i denna bilaga. Dessa båda bolag har i skrivelser april/maj 1994 förbundit sig att fullgöra de skyldigheter som följer av direktivet.

Medlemsstaterna skall ha satt i kraft lagar och andra nödvändiga författningar för att uppfylla transiteringsdirektivet före den 31 december 1995.

Av direktivet framgår att EU strävar efter en mer integrerad energimarknad för att kunna uppnå en enda inre marknad. Målet för den inre naturgasmarknaden är, enligt transiteringsdirektivet, "att säkerställa högre lönsamhet, förenlighet med miljö och försörjningstryggheten genom fri handel utan oacceptabla begränsningar av konkurrensen". Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta transitering av naturgas mellan länderna.

Handeln mellan de europeiska högtryckssystemen ökar för varje år och får konsekvenser för investeringar. Tanken med transiteringsdirektivet är att försörjningstryggheten för naturgas skall förbättras och kostnaderna minska genom att näten och dess sammankopplingsmöjligheter utnyttjas effektivare och att annat samarbete mellan överföringsföretagen samtidigt uppmuntras, vilket i sin tur leder till förbättringar och kostnadsminskningar.

Upprättandet av en inre naturgasmarknad kommer att stimulera den gradvisa dynamiska integreringen av nationella naturgasnät. I detta sammanhang skulle särskilda åtgärder avseende infrastrukturen kunna

påskynda anslutningen av avsides belägna områden och öar i gemenskapen till det helt sammankopplade nätet.

Vidare framgår av transiteringsdirektivet att handelshinder kan reduceras, såvida inte hindren beror på "arten av teknik eller på själva näten". Handelshindren reduceras genom att införa obligatorisk transitering av naturgas och genom att införa ett lämpligt system för övervakning. De finansiella, tekniska och rättsliga villkoren måste, enligt direktivet, som en allmän regel utarbetas direkt mellan berörda nät. Transiteringsvillkoren bör vidare vara skäliga och överensstämma med gemenskapens konkurrensregler.

I skyldigheterna ingår bl.a. att anmälan skall ske till kommissionen och berörda nationella myndigheter:

- om varje begäran av transitering,
- om slutförande av transiteringskontrakt, och
- om orsak i det fall kontrakt ej slutits 12 månader efter begäran.

Direktivet uttrycker också att hänsyn skall tas till likheter och skillnader mellan länderna.

Transiteringsdirektivet är, som ovan nämnts, en föregångare till nuvarande gasdirektiv och utgör första fasen i fullbordandet av en inre marknad för naturgas. För att uppnå en inre marknad för naturgas har det bedömts som nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder.

Transiteringsdirektivet är av samma dignitet som naturgasdirektivet och således kompletterar dessa direktiv varandra. Eurogas har med anledning av naturgasdirektivet konstaterat att det är för tidigt att föreslå avveckling av transiteringsdirektivet. När väl gasdirektivet implementerats i de olika länderna föreslås att en noggrann analys görs om något naturgassystem fortfarande har behov av transiteringsdirektivet.

Slutsatser

Med anledning av att transiterings- och gasdirektivet lever sida vid sida måste man vara medveten om att olika länder kan komma till olika tolkningar som sedan ligger till grund för deras lagstiftning. Detta kan leda till problem för aktörerna på gasmarknaden. Därför är det viktigt att analysera behovet av transiteringsdirektivet efter det att gasdirektivet trätt i kraft.

8.4 Marknadsöppning

8.4.1 Direktivet

Av artikel 18 framgår att medlemsstat skall ange vilka kunder inom respektive land som skall kunna få tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller köpa naturgas. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppning av marknaden som motsvarar 20 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella marknaden. Denna andel skall öka till 28 procent fem år efter det att direktivet har trätt i kraft och till 33 procent efter tio år.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att åtminstone följande kunder anges som berättigade kunder.

- Kunder som har gaseldad kraftproduktion, oberoende av årlig förbrukningsnivå. För att värna om jämvikten på elmarknaden får dock medlemsstaterna införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade.
- Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än 25 miljoner m³ gas per år per förbrukningsställe.

För gruppen övriga slutförbrukare i den andra punkten skall tröskeln sänkas till 15 miljoner m³ gas per år och förbrukningsställe fem år efter det att direktivet trätt i kraft och till 5 miljoner m³ per år och förbrukningsställe efter tio år.

Leder definitionen av berättigade kunder till en öppning av marknaden som överstiger de ovan nämnda procentsatserna (20, 28 och 33 procent) får länderna själva begränsa marknadsöppningen så att den blir lägst 10 procentenheter över miniminivåerna. Detta kan ske genom en anpassning av definitionen av berättigade kunder.

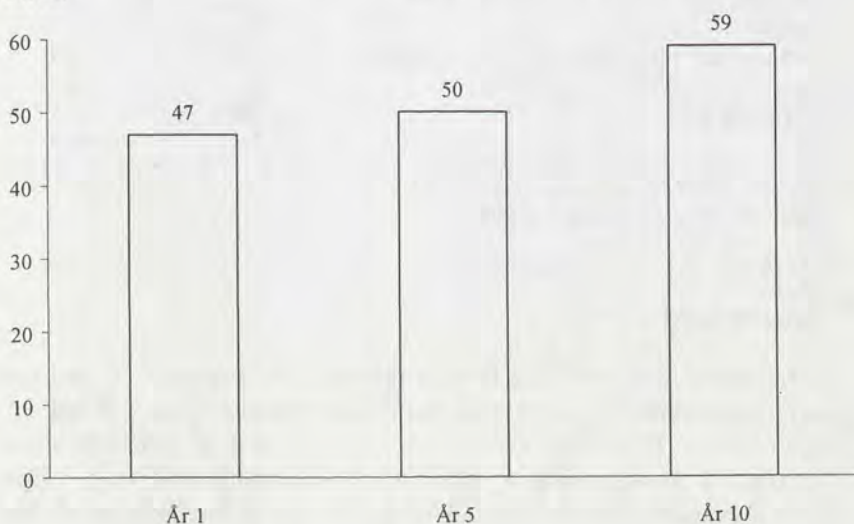
Av avsnitt 8.3 har tidigare framgått att naturgasföretag får vägra tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet, eller om tillträde till systemet skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som ålagts dem (se avsnitt 8.2), eller på grundval av allvarliga ekonomiska och finansiella problem med take or pay-avtal.

8.4.2 Konsekvenser för den svenska marknaden

Allmänt

Konsekvenserna för den svenska naturgasmarknaden av direktivets minimiregler framgår av Figur 8.2 (som baseras på faktiska leveranser 1998). Direktivets definition av vad som åtminstone skall anses som berättigade kunder leder till en öppning av marknaden med 47 procent när direktivet träder i kraft. Efter fem år ökar marknadsöppningen till 50 procent och efter tio år till 59 procent. Definitionen av berättigade kunder leder således till att marknaden öppnas betydligt mer än de krav på öppning med 20, 28 och 33 procent som ställs i direktivet. Innebörden av detta är att Sverige skulle kunna begränsa marknadsöppningen till 30 procent när direktivet träder i kraft, till 38 procent efter fem år och till 43 procent efter tio år.

Figur 8.2 Marknadsöppning i Sverige enligt EU-direktivets minimiregler
Procent



Källa: Svenska Gasföreningen (1999).

Marknadsstrukturen framgår mer i detalj av Tabell 8.3. Kraftvärmeproducenter och större slutkunder som förbrukar mer än 25 MNm³ per år är de kategorier som mest påverkar graden av marknadsöppning. Det är dock sannolikt fråga om ett relativt begränsat antal kunder.

Noterbart är att konsumenter motsvarande drygt 40 procent av konsumtionen inte får tillträde till systemet. Tabell 8.3 visar därmed på en åtminstone formell skillnad gentemot det regelsystem som gäller i Sve-

rige i dag. Enligt rörledningslagen (se kapitel 6) är koncessionshavaren skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. I praktiken ger således rörledningslagen utrymme för att tredje part skall kunna utnyttja ledningen och någon begränsning till olika former av berättigade kunder finns inte. Ett införande av direktivets minimiregler skulle därför rent teoretiskt kunna begränsa tillträdet till systemet i förhållande till vad som gäller i dagsläget och därmed också konkurrensen på marknaden.

Tabell 8.3 Marknadsstruktur 1998

Marknadsstruktur	Leveranser	
	Miljoner m ³	Procent
Kraftvärme	244	28,7
Slutkunder som förbrukade mer än 25 MNm ³	157	18,5
Slutkunder som förbrukade mindre än 25 MNm ³ men mer än 15 MNm ³	24	2,8
Slutkunder som förbrukade mindre än 15 MNm ³ men mer än 5 MNm ³	76	8,9
Övriga slutkunder	350	41,1
Summa	851	100,0

Anm.: MNm³ = Miljoner normalkubikmeter.

Källa: Svenska Gasföreningen (1999).

Distributionsföretag

Distributionsföretag¹⁰ ingår inte i direktivets bestämmelser av vad som åtminstone skall betraktas som berättigade kunder (och därmed inte heller i Figur 8.2). Det kan i och för sig vara svårt att föreställa sig en öppning av marknaden som inte omfattar distributionsföretag. I Danmark diskuteras emellertid att distributionsföretag inte skall anses som berättigade kunder och därmed få tillträde till nätet. Bakgrunden är att de regionala distributionsbolagen tidigare har erhållit stora offentliga subventioner och därför inte bör få ytterligare konkurrensfördelar.

Det bör dock poängteras att distributionsföretag måste öppna sina rörledningar till vad som angetts som berättigade kunder, dvs. att vi får

¹⁰ Enligt artikel 18.8 har dock distributionsföretag, om de inte anges som berättigade kunder, behörighet att ingå avtal om naturgas enligt artiklarna 15 och 16 för den volym naturgas som förbrukas av de av deras kunder som anges som berättigade inom deras distributionssystem, för att kunna försörja dessa kunder.

en marknadsöppning som i mycket stor utsträckning påminner om den som anges i Figur 8.2.

IEA (International Energy Agency) har analyserat distributionsföretag i de sex största gasländerna i Europa (Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland). Huvudresultatet är kortfattat att det inte sker någon optimering av den ekonomiska effektiviteten under nuvarande institutionella förhållanden. Slutsatsen baseras på följande iakttagelser (IEA, 1998b).

- Stordriftsfördelar existerar i teorin, men inte i praktiken. Den genomsnittliga distributionskostnaden faller inte när produktionen ökar. Kostnaderna är därför högre än vad de borde vara.
- De nuvarande priserna reflekterar inte kostnaderna. En förklaring är att de nuvarande tariffmekanismerna inte är utformade för att minimera priserna för slutkunderna. I många fall praktiseras alternativkostnadsprissättning (och s.k. net-back-prissättning, se kapitel 4), vilken saknar kontakt med de underliggande kostnaderna och inte reflekterar kostnaderna explicit i tariffer. Som ett resultat av detta är det vanligt med korssubventionering. Priserna mellan olika kundgrupper i länderna varierar högst väsentligt.
- Företagens vinster varierar mellan de olika länderna, men förefaller ligga på en hög nivå. Förhållandet implicerar en viss ekonomisk ineffektivitet, eftersom en del av vinsten skulle kunna återföras till gaskonsumenterna i form av lägre priser.
- Kontinentala företag har betydligt högre priser än företag i Storbritannien. Skillnaden kan inte enbart förklaras av skilda vinstnivåer. Till en del förklaras prisdifferenserna av kostnadsineffektiviteter.

Enligt IEA är det nödvändigt att introducera incitament som stimulerar ekonomisk effektivitet, samtidigt som andra mål som säkerhet (t.ex. i form av leveranser och lagring) bibehålls.

IEA pekar på två steg som kan övervägas. Det första är att distributionsföretag bör betraktas som berättigade kunder och därmed få tillgång till överföringsnäten. Detta ger dem en möjlighet att välja leverantör och de blir inte lika bundna till nätägaren (överförings- eller transmissionsföretaget) som tidigare. Effekten bör bli lägre gaspriser för distributionsföretagen.

Tillträde till gasledningsnäten kommer uppenbarligen att gynna distributionsföretagen, men inte säkert deras kunder. Som ett andra steg pekar därför IEA på möjligheten att öka och utveckla konkurrensen i distributionsledet. Enligt IEA finns flera möjliga vägar till detta, t.ex. direkt konkurrens, tillträde till näten och olika regleringsmässiga metoder.

Transporträtter och importavtal

För att skapa en genuin konkurrens på den svenska marknaden är det inte tillräckligt att enbart ge tillträde till systemet och öppna marknaden med en viss andel. Det måste också vara möjligt för svenska slutkunder att köpa gas från andra leverantörer än Vattenfall Naturgas AB eller Sydgas AB, t.ex. leverantörer i Tyskland eller fristående handlare i Danmark. I praktiken kan det dock finnas hinder som kan begränsa tillträdet till systemet. Av avsnitt 4.2 har framgått att Vattenfall Naturgas AB har transporträtten i det danska systemet. I avtalet mellan Sveriges regering och Danmarks regering (prop. 1979/80:170) sägs att:

DONG A/S förpliktar sig att för Swedegas AB:s räkning årligen transportera högst 2 miljarder kubikmeter naturgas – dock högst ca 6 miljoner kubikmeter per dygn – från den dansk-tyska gränsen eller den danska behandlingsanläggningen för naturgas vid Nordsjön till dansk kust vid Öresund samt att genomföra den ökning av kapaciteten i det projekterade danska naturgasnätet som behövs för att fullgöra detta åtagande. DONG A/S transportåtagande gäller i 20 år från transportens början, dock längst till den 8 juli 2012.

Eftersom transporterna påbörjades 1985 upphör transporträtten 2005.

Vattenfall Naturgas AB har i och för sig inget inköpsmonopol, men transporträtten i det danska systemet för högst 6 miljoner m³ gas per dygn har i praktiken hittills betraktats som ett monopol (se kapitel 4). Huruvida detta är ett problem heller inte är beroende av om det finns ledig kapacitet i det danska systemet. Finns det ledig kapacitet bör förhållandet med transporträtten inte föranleda några problem. Om det däremot saknas ledig kapacitet är det inte otänkbart att de som anges som berättigade kunder kan behöva förhandla med Vattenfall Naturgas AB om att köpa transporträtt. I det sistnämnda fallet är det tänkbart att det skulle kunna uppstå en handel med transporträtter. Hur en sådan handel kommer att fungera eller utformas är dock inte möjligt att bedöma. Det bör också påpekas att, enligt artikel 17, får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det naturgasföretag som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det.

Ett närliggande område är de tre nuvarande importavtalen mellan Dangas och Vattenfall Naturgas AB som löper ut 2003, 2006 och 2010, dvs. innan transporträtten löper ut. Hur detta förhållande kan komma att påverka möjligheterna för eventuellt nytillkommande importörer eller andra kunder är dock svårt att bedöma.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att kort beröra Danmarks produktionskapacitet. Av kapitel 2 har det framgått att Danmarks

reserver är relativt begränsade och endast räcker i ca femton år med nuvarande produktionstakt. I en rapport till den danska staten om den danska naturgassektorns struktur pekas på att efterfrågan kommer att överstiga utbudet år 2000 och att det därmed krävs en viss import. Efter 2005 kommer den inhemska produktionen att minska successivt och 2010 kommer importbehovet att motsvara ca hälften av efterfrågan (Tabell 8.4). En viktig slutsats av denna prognos är att Sverige successivt måste söka andra importalternativ än Danmark. Det kommer därmed också att bli viktigt att få tillgång till det danska systemet för transporter. Det kan vidare komma att ställa krav på investeringar i infrastruktur.

Tabell 8.4 Prognos över utbud och efterfrågan av naturgas i Danmark
Miljarder kubikmeter

	1997	1998	1999	2000	2005	2010
<i>Efterfrågan</i>	7,0	7,1	7,2	8,0	8,1	7,6
- Danmark	4,0	4,3	4,4	4,7	4,9	4,8
- Tyskland	2,1	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5
- Sverige	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,3
<i>Utbud</i>	7,0	7,1	7,2	7,6	7,3	3,7
<i>Ej kontrakterat</i>	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	3,9

Källa: Rothschild & Sons Limited (1998).

8.4.3 Några andra tänkbara konsekvenser

Andra konkurrensmöjligheter

Naturgasmarknadsdirektivet kan ge visst utrymme för handel även om konkurrenssituationen är begränsad på grund av avtal och tillgången på alternativa gasproducenter. Finland, som har liknande marknadsproblem som Sverige, utgör ett exempel på detta. Till skillnad mot Sverige är Finland även teoretiskt sett (i varje fall på kort sikt) helt beroende av import från ett land (Ryssland), men har samtidigt endast ett företag som är ensam importör och som även äger och driver rörlednings-systemet (Finlands gasmarknad beskrivs närmare i kapitel 9). Genom att Finland är beroende av import från ett enskilt land är det svårt att åstadkomma inslag av konkurrens oberoende av hur EU-direktivet tolkas eller anpassas. Även om Finland har möjlighet att begära undantag från reglerna om marknadsöppning har ett förslag lagts för att i någon mening uppmuntra konkurrens. Enligt det förslag som lagts kommer det att bli möjligt att handla med gas mellan t.ex. slutkunder på en s.k.

eftermarknad. Alla slutförbrukare med en förbrukning på åtminstone 5 miljoner m³ per år kommer att ges möjlighet att handla på eftermarknaden, vilket ger en marknadsöppning på ca 90 procent. Volymerna förväntas dock bli mycket begränsade, eller ca 100 miljoner m³ per år. Exemplet visar dock att det finns möjligheter, om än begränsade, att skapa en marknad även inom ramen för ett system med ett fåtal aktörer.

Graden av konkurrens

När ett företag bedriver såväl verksamhet som kan betraktas som ett naturligt monopol som konkurrensutsatt verksamhet ökar företagets möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten (korssubventionering). Detta skapar betydande risker för att konkurrensen på marknaden försvagas eller sätts ur spel.

I vilken utsträckning det sker en korssubventionering har ett starkt samband med graden av konkurrens vid i detta fall gasförsäljningen.¹¹ Gasdirektivets regler för minimiöppning innebär att enbart större kunder får tillträde till nätet och kan välja leverantör. Det är i princip dessa större kunder som kan utnyttja den ökande konkurrensen för att få lägre priser, medan t.ex. hushållssektorn ställs utanför. I ett sådant läge är risken för korssubventionering större vid försäljning av gas till stora kunder än vid försäljning till t.ex. hushåll beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa gas i konkurrens mellan olika leverantörer.

Konkurrensverket (1998) har pekat på risken för ett sådant beteende på elmarknaden där små konsumenter i praktiken haft svårt att byta leverantör på grund av reglerna om timmätning av elförbrukning och krav på ny elmätare vid leverantörsbyte. Riksdagen har dock i december 1998 beslutat att alla hushåll utan hinder skall kunna byta elleverantör. Beslutet innebär att dagens krav på att installera en särskild timmätare för att kunna byta leverantör avskaffas för flertalet användare. Istället införs s.k. schablonavräkning från den 1 november 1999. De närmare förutsättningarna har utretts av LEKO-utredningen (SOU 1999:44).

Strukturen på den svenska gasmarknaden kan dock försvåra den form av prissättningsbeteende som diskuterats ovan. Det skulle sannolikt krävas mycket höga priser för hushållskunderna för att generera

¹¹ Korssubventionering diskuteras i t.ex. Konkurrensverket (1996) och (1998).

intäkter som skulle kunna subventionera annan verksamhet (åtminstone av någon betydelse). Hushållskunderna är av begränsad omfattning i Sverige. Totalt finns det drygt 50 000 hushållskunder, varav 14 000 använder gas för uppvärmning. Det är i huvudsak för den sistnämnda gruppen som ett tillträde skulle kunna vara aktuellt eller möjligt. Denna grupp svarar dock endast för 3–4 procent av den totala gaskonsumtionen. Den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på gasmarknaden sätter också en gräns för hur höga priser som kan tas ut (se kapitel 3).

Det bör också poängteras att små kunder på gasmarknaden inte ensidigt behöver missgynnas om de inte får tillträde till näten och därmed kan välja leverantör. De större slutkunder som får tillgång till nätet och producerar el kan utnyttja eventuellt sänkta gaspriser för att sänka priset på el. Utfallet beror emellertid på konkurrenssituationen på elmarknaden och hur prisbildningen fungerar. Det kan också påpekas att om distributionsföretagen betraktas som berättigade kunder kan även hushållskunderna få del av vinsterna med ökad konkurrens.

Samspel mellan sektorer

Gasmarknadsdirektivets definition av vilka som åtminstone skall betraktas som övriga slutförbrukare (dvs. ej kraftproducenter) eller inte, är relativt skarp och ligger på en hög nivå. Efter tio år är det endast slutförbrukare som förbrukar minst 5 miljoner m³ per år som får tillträde till systemet. Sådana skarpa gränser, som dessutom ligger på en hög nivå, kan leda till oväntade beteenden.

Om det t.ex. råder olika regler och grad av konkurrens över och under en konsumtionsnivå på 5 miljoner m³ kan det finnas ett artificiellt incitament för konsumenter att antingen öka eller minska konsumtionen i syfte att flytta mellan marknadssektorerna. Ett sådant beteende kan knappast vara önskvärt och kan innebära att det även bör finnas ett regelsystem för mindre kunder som förhandlar sig till ett tillträde. Detta inte minst mot det system som föreslås utvecklas i Finland. Det torde inte heller vara osannolikt att mindre kunder kräver tillträde till systemet.

8.4.4 Slutsatser

Sammanfattningsvis visar beräkningarna ovan att konsumenter motsvarande nästan 60 procent av konsumtionen formellt sett skulle kunna få tillträde till systemet inom tio år efter det att direktivet trätt i kraft. Huruvida detta kommer att påverka konkurrensen kan dock diskuteras. Sverige är starkt beroende av en gasproducent, och en nödvändig förutsättning för att utveckla marknaden är att det finns tillgång till fler producenter och att svenska företag får tillgång till transportsystemen i andra länder. Även om det senare fallet inte skulle realiseras ger dock direktivet möjlighet till viss handel mellan berättigade kunder. Det är dock sannolikt att en sådan handel skulle få en blygsam omfattning.

Det går också att diskutera hur många som i praktiken kan få tillträde till systemet. Den transporträtt som innehas av Vattenfall Naturgas AB i det danska systemet gör att en viss osäkerhet föreligger. Ett annat osäkerhetsmoment ligger i att den danska produktionskapaciteten successivt minskar. Det kommer att bli viktigt att få tillgång till bl.a. det danska transportsystemet för att kunna utnyttja andra importalternativ än Danmark. Utvecklingen kan också komma att ställa krav på investeringar i infrastruktur.

Distributionsföretag ingår inte i direktivets bestämmelser av vad som åtminstone skall betraktas som berättigade kunder. Det finns dock starka skäl som talar för att dessa företag skall betraktas som berättigade kunder och därmed få tillgång till näten. Studier som genomförts av IEA tyder på att den ekonomiska effektiviteten är låg i många europeiska distributionsföretag. En väg att öka effektiviteten är att betrakta dessa som berättigade kunder och ge dem tillträde till överföringsnäten. Samtidigt kan det dock behövas insatser för att öka konkurrensen i distributionsledet.

Naturgasmarknadsdirektivets bestämmelser om berättigade kunder kan också ge incitament till korssubventionering och förändrat prisbeteende. Det är i princip enbart större kunder som kan utnyttja den ökande konkurrensen för att få lägre priser, medan t.ex. hushållssektorn ställs utanför. I ett sådant läge är risken för korssubventionering större vid försäljning av gas till stora kunder än vid försäljning till t.ex. hushållen, beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa gas i konkurrens mellan olika leverantörer. Huruvida detta blir fallet kan naturligtvis diskuteras, men risken för ett sådant beteende kan komma att ställa krav på olika former av regleringar eller andra ingrepp. Valet av tillträdesform, förhandlat eller reglerat, kan också komma att få ef-

fekter. Vid ett reglerat tillträde med offentliga tariffer är det sannolikt möjligt att få en mer effektiv prissättning än i dag.

8.5 Reciprocitetsklausulen

8.5.1 Allmänt

I gasmarknadsdirektivet, 98/30/EG, finns en s.k. reciprocitetsklausul, dvs. en klausul som behandlar ömsesidigheten i handel mellan medlemsländer. Den är intagen i artikel 19 och lyder enligt följande:

För att undvika bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna inom den närmaste tioårsperioden efter direktivets ikraftträdande, dvs. fram till 22 juni 2008:

- Skall leveransavtal om gas med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte förbjudas om kunden anses berättigad i båda systemen.
- Kan kommissionen, med beaktande av situationen på marknaden och det gemensamma intresset, om kunden endast anses berättigad i ett av systemen, ålägga den vägrande parten att verkställa den begärda leveransen på begäran av den medlemsstat där den berättigade kunden befinner sig.

Tillämpning av reciprocitetsklausulens andra punkt, enligt ovan, skall kommissionen se över senast den 22 juni 2003 med hänsyn till marknadsutvecklingen och med beaktande av det gemensamma intresset. Kommissionen kommer därmed att göra en utvärdering och rapportera eventuell bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna.

Som framgått av avsnitt 8.4 tillåter direktivet att länderna öppnar sina marknader till olika nivåer. Marknadsöppningen bestäms av artikel 18. En miniminivå är dock fastställd, innebärande att varje medlemsstat skall öppna minst 20 procent av sin gasmarknad från och med den 10 augusti 2000, minst 28 procent år 2003 och minst 33 procent år 2008. Öppningens storlek är vidare beroende av de berättigade kundernas marknadsandel. De berättigade kunderna anges av respektive medlemsstat. Vissa minimikrav är dock fastställda beträffande vilka kunder som inledningsvis skall vara berättigade. Om dessa kunder har en marknadsandel större än 30 procent har medlemsstaterna möjlighet att göra inskränkningar. Den totala marknadsöppningen får inledningsvis i detta fall dock inte underskrida 30 procent. Fem år efter direktivets ikraftträdande får öppningen inte understiga 38 procent och efter tio år inte understiga 43 procent.

Medlemsstaterna skall vidare anpassa definitionen av berättigade kunder på ett balanserat sätt som inte skapar särskilda nackdelar för vissa kundtyper eller kundkategorier, vilket innebär att hänsyn skall tas till befintliga marknadsstrukturer.

8.5.2 Slutsatser

Konsekvensen av detta blir att olika grader av marknadsöppningar kommer att råda i medlemsstaterna när direktivet skall vara infört i augusti 2000. I extrema fall kan två medlemsstater, vilka gränsar till varandra, ha gasmarknader som är öppna till 100 procent respektive 20 procent. Storbritannien har t.ex. redan i dag öppnat sin marknad totalt, dvs. till 100 procent. Detta innebär att gasproducenter och gasleverantörer i medlemsstaten med den mindre marknadsöppningen skulle kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och där konkurrera på lika villkor med andra gasaktörer. Gasföretag i medlemsstaten med den större marknadsöppningen skulle däremot inte kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och därmed inte heller kunna konkurrera på lika villkor med den andra statens gasaktörer.

Dessa förhållanden kan medföra bristande jämvikt vad gäller rättigheter och skyldigheter mellan gasföretag i olika medlemsstater. Reciprocitetsklausulen syftar till att etablera en jämvikt mellan gasföretagen i olika medlemsstater.

Reciprocitetsklausulen skall användas i syfte att ”undvika bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna under de första 10 åren efter direktivets ikraftträdande”, dvs. till augusti 2008. Den kan därför bara användas av en medlemsstat med en större marknadsöppning gentemot en eller flera medlemsstater med en mindre marknadsöppning. Eftersom vi inte ännu vet öppningstakten i de olika länderna kan vi inte säkert säga vilka konsekvenserna blir för Sveriges del. Men av vad som hittills framkommit tyder det på att öppningen inledningsvis blir tämligen stor volymmässigt i Sverige (ca 59 procent) i förhållande till många andra länder. Vad som är viktigt att tänka på i detta sammanhang är dessutom att denna stora volymandel enbart består av 25 till 30 kunder, vilket gör att en obalans snabbt kan inträffa.

Om en viss kundkategori i en medlemsstat med en mindre marknadsöppning inte är berättigad, kan en medlemsstat med en större marknadsöppning förbjuda gasföretag från länder med den mindre marknadsöppningen att leverera gas till motsvarande kundkategori i medlemsstaten med den större marknadsöppningen trots att kundkategorin i denna medlemsstat är berättigad.

Sverige kan, såsom ovan framgått, således använda reciprocitetsklausulen gentemot de länder som inte öppnar sina gasmarknader lika mycket. Reciprocitetsklausulen tillämpas inte med automatik, utan förutsätter att landet med den större marknadsöppningen beslutar att använda klausulen mot ett specificerat land med mindre marknadsöppning.

Som exempel kan nämnas att Tyskland öppnar sin marknad till 100 procent och således inledningsvis får en större marknadsöppning än Sverige. Danmark öppnar troligen sin marknad under Sveriges nivå. Detta innebär att tyska gasbolag kommer att kunna agera i Sverige utan att restriktioner, ur aspekten marknadsöppning, blir aktuella medan danskarna får det svårare ur samma aspekt under förutsättning att Sverige beslutar att klausulen skall tillämpas gentemot Danmark. På motsvarande sätt kan svenska företag agera i Danmark men får det svårare i Tyskland, om Tyskland beslutar att klausulen skall tillämpas gentemot Sverige.

8.6 Kraftvärme

Av avsnitt 8.4 har framgått vilka kunder som åtminstone skall anges som berättigade kunder. En grupp är kunder som har gaseldad kraftproduktion, oberoende av årlig förbrukningsnivå. Det framgår dock också att medlemsstaterna, för att värna om jämvikten på elmarknaden, får införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade.

Innebörden av artikeln är inte helt uppenbar, inte heller vilka konsekvenser den kan få. Det finns därför anledning att analysera begreppet kraftvärme och i vilken mån jämvikten på elmarknaden kan komma att påverkas.

8.6.1 Inledning

El kan framställas ur rörelseenergi eller värmeenergi. Det är rörelseenergin som utnyttjas i vattenkraft- och vindkraftverk.

Värmeenergin utnyttjas i andra typer av energianläggningar. Värme kan omvandlas till el i olika typer av anläggningar. Grundprincipen är att vatten kokas till ånga, vilken driver en turbin som i sin tur driver en generator som producerar el. Ett annat sätt är att låta heta gaser från förbränning passera en gasturbin. Ett tredje sätt är att kombinera gasturbiner och ångturbiner i en anläggning. Sådana anläggningar kallas

gaskombianläggningar. Utöver dessa metoder kan el framställas med solceller och bränsleceller, där t.ex. naturgas eller vätgas kan användas.

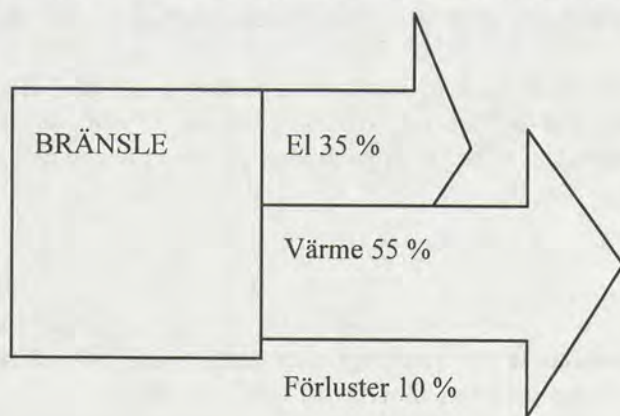
8.6.2 Kraftvärme – el och värme

I ett kraftvärmeverk produceras både el och värme. I ett kraftvärmeverk utnyttjas ca 90 procent av bränslets energiinnehåll, vilket kan jämföras med kondensverkets verkningsgrad på ca 40 procent. Det är detta som är fördelen med kraftvärme jämfört med att generera el i kondenskraftverk (se nedan). Orsaken är att en större del av bränslets energiinnehåll utnyttjas tack vare att man samtidigt producerar både el och värme. Värmen i form av hett vatten (80–120 grader) används i fjärrvärmenäten.

I ett kraftvärmeverk kan man elda med olika typer av bränslen; naturgas, kol, olja och bibränslen. Val av teknik och bränsle påverkar hur mycket el som kan produceras.

I ett kol- eller oljeeldat konventionellt kraftvärmeverk uppgår elproduktionen till ca 35 procent av den tillförda energin, 55 procent omvandlas till värmeenergi och förlusterna uppgår till 10 procent (verkningsgrad således 90 procent). Fördelningen mellan el och värme bestäms av ångans tryck och temperatur samt kylvattentemperaturen. Högre tryck och temperatur, liksom kallare retur, ger mer el.

Figur 8.3 Utbytet i ett kol- eller oljeeldat konventionellt kraftvärmeverk

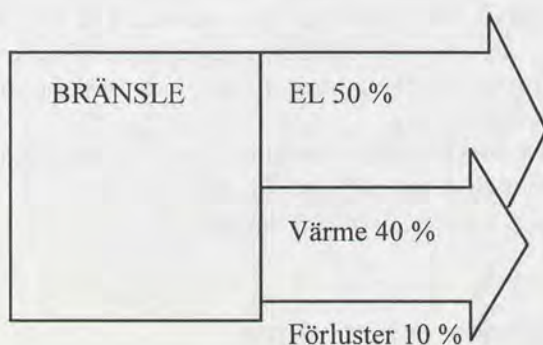


Höga tryck och temperaturer är lättast att nå med naturgas. Anledningen till detta är att naturgas och olja är renare bränslen än övriga fossila bränslen och biomassa. De övriga bränslena kan skapa materialproblem vid höga temperaturer. Naturgas klarar dessutom också lägre returtem-

peraturer, vilket är en fördel i ångcykeln. Vidare är egenförbrukningen helt försumbar vid användning av naturgas som bränsle. För olja krävs däremot t.ex. pumpenergi och energi till varmhållning och sotblåsning. För fasta bränslen som kol och biobränsle erfordras energi för transportörer, sotblåsning m.m. Även rökgasförlusterna är lägst för naturgas, om inte rökgaskondensering används för biobränsle.

Gaskombianläggningar, där man använder både en gasturbin och en ångturbin för elgenerering, används för kraftvärmeproduktion med olja, gasol eller naturgas som bränsle. Med naturgas som bränsle uppgår elverkningsgraden i dessa anläggningar till ca 50 procent. I nya stora naturgaseldade anläggningar kan man komma upp i en elverkningsgrad på drygt 55 procent. Nedanstående figur visar schematiskt utbytet i en naturgaseldad gaskombianläggning.

Figur 8.4 Utbytet i en naturgaseldad gaskombianläggning



Utbyggnadspotentialen för kraftvärme är beroende av att det finns ett tillräckligt stort behov av värme på ett rimligt avstånd från anläggningen. Kraftvärme finns i ca 30 kommuner i Sverige. På samma värmeunderlag kan elutbytet nära nog fördubblas om man använder naturgas som bränsle i stället för t.ex. biobränsle. I dagsläget är inte värmeunderlaget begränsande för produktion av el från kraftvärme. Tillgängligt, men ej utnyttjat, värmeunderlag kan ge ca 20 TWh med måttlig användning av naturgas, medan en massiv naturgasutbyggnad kan ge ytterligare 5–10 TWh el.

Industriellt mottryck är en form av kraftvärme som används inom industrin. I dessa anläggningar produceras både el och processånga för industriella tillämpningar. Industriellt mottryck används främst inom pappers- och massaindustrin.

8.6.3 Värmekraft – el

Värmekraftverk är en samlingsbenämning på anläggningar som genererar elektricitet genom en värmeprocess. De olika typerna indelas efter olika grunder baserade på primärenergi, processen och produktionens inriktning.

Produktionens inriktning förklaras av benämningarna kondenskraftverk, där enbart el genereras, kraftvärmeverk där el och värme produceras samt industriellt mottrycksverk, som också enligt ovan producerar både el och värme.

Kondenskraftverk är en typ av värmekraftverk där ångan efter att ha passerat turbinen kondenseras (därav namnet) och återcirkuleras till pannan. De flesta stora värmekraftverk är av kondensstyp, även kraftvärmeverken. Det som i dagligt tal benämns kondenskraftverk, ger bara el och utnyttjar ca 40 procent av bränslets energiinnehåll. I nya naturgaseldade gaskombiverk närmar sig verkningsgraden 60 procent.

Processen att överföra värme till mekanisk energi är en annan indelningsgrund för värmekraft. Omvandlingen från värme till el kan ske på olika sätt. Följande anläggningar är olika typer av värmekraftverk: ångkraftverk, dieselmotkraftverk, kraftverk med gasturbiner och gaskombiverk.

Slutligen kan indelningsgrunden vara efter typen av primärenergi, varvid man skiljer mellan kärnkraftverk, fossileldade kraftverk, biomassabaserade kraftverk och termiska solkraftverk.

8.6.4 Värmeverk – enbart värme

Värmeverk är en benämning på anläggningar som producerar värme. Ett värmeverk kan bestå av olika typer av produktionsanläggningar. De vanligaste är olika former av hetvattenpannor, som använder bränslen, elpannor och värmepumpar.

8.6.5 Slutsatser

De svenska naturgaskunder i dag som har kraftproduktion har samtidigt också värmeproduktion. Kunder med gaseldad kraftproduktion skall enligt direktivets artikel 18 anses vara berättigade kunder vid marknadsöppningen. Detta innebär att, oavsett årlig produktionsvolym, alla kunder med en naturgasbaserad elkraftproduktion kommer att vara berättigade kunder redan vid den första marknadsöppningen. De på detta sätt berättigade kunderna blir samtidigt berättigade till nättillträde för

hela sin naturgasanvändning, dvs. både för el- och värmeproduktion. Detta kan få konsekvenser för dagens leverantörer som ofta inte har samma typ av take or pay-kontrakt med sina kunder som de har med sin naturgasleverantör, vilket kan leda till att dagens leverantör riskerar att inte få avsättning för sina kontrakterade gasinköp. Eftersom konkurrensen ökar uppstår en prispress nedåt till nytta för kunden, samtidigt som nuvarande leverantörers resultat kan försämrast.

Av direktivets artikel 18 (punkt 2) framgår att medlemsstater kan införa ett tröskelvärde för kraftvärmeproducenters tillträde till näten för att värna om jämvikten på elmarknaden. Den el som produceras i naturgaseldade kraftvärmeanläggningar uppgår i Sverige i dag till ca 0,7 TWh per år. Detta kan jämföras med Sveriges totala elproduktion på ca 140–150 TWh per år. Någon risk för att naturgasbaserad kraft skulle störa jämvikten på den svenska elmarknaden, enligt direktivets mening, föreligger därför inte inom överskådlig framtid.

8.7 Ekonomisk redovisning

8.7.1 Direktivet

I artiklarna 12 och 13 behandlas särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen.

Av artikel 12 framgår att medlemsstaterna eller varje behörig myndighet de utser skall ha tillgång till naturgasföretagens bokföring enligt artikel 13, i den omfattning de behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Artikel 13 ger närmare regler för bokföringen hos naturgasföretagen. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att säkerställa att bokföringen sker enligt följande punkter:

- Naturgasföretag skall, oberoende av ägartyp eller juridisk form, upprätta, låta revidera och offentliggöra sin årsredovisning enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv.
- Integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring, för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen, särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas, och där så lämpligt, upprätta en samlad redovisning för aktiviteter utanför gassektorn, på det sätt som skulle ha krävts av dem om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag. Denna interna bokföring skall innehålla en balansräkning och en resultaträkning för varje aktivitet.

- Företagen skall i sin interna bokföring ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av den separata bokföring som anges i ovanstående punkt, utan att nationellt tillämpliga bestämmelser om bokföring åsidosätts.
- Årsredovisningen skall i noter ange alla transaktioner av en viss storlek som har genomförts med anknutna företag.

Det är framför allt den andra punkten, dvs. integrerade naturgasföretag, som är av intresse i detta sammanhang. Av direktivets definitioner framgår att med ett integrerat naturgasföretag avses ett vertikalt eller horisontellt integrerat företag. Ett vertikalt integrerat företag definieras som ett naturgasföretag som utför uppgifter inom två eller fler av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas. Med ett horisontellt integrerat företag avses ett företag som utför uppgifter inom minst ett av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas samt dessutom verksamheter utan anknytning till gas.

8.7.2 Konsekvenser

Utformningen av särredovisning kan påverka priser, konkurrens, effektivitet etc. Det är dock inte möjligt att på något säkert sätt analysera konsekvenserna eller effekterna av särredovisning. Effekterna kan variera efter t.ex. regelsystemets utformning, ägarförhållanden, marknadens struktur, graden av marknadsöppning och kontrollmyndighetens befogenheter och kompetens.

En annan aspekt kan vara graden av särredovisning och dess utformning. Reglerna för ekonomisk redovisning är i och för sig tvingande, men de utgör samtidigt det minimikrav som ställs. Sverige har således möjlighet att införa hårdare krav än vad som anges i direktivet. För att bedöma sådana aspekter är det dock värdefullt att bedöma varför regelsystemet överhuvudtaget behövs. Det kan också finnas anledning att peka på några erfarenheter från andra länder. Ett närliggande exempel är också EG:s elmarknadsdirektiv som har en likartad utformning som naturgasmarknadsdirektivet.

Varför särredovisning?

Det främsta motivet för att reglera ett naturligt monopol är att öka den ekonomiska effektiviteten. Som framgått av avsnitt 8.2 tenderar mono-

polverksamhet att leda till för höga priser och för låg produktion. Även om en reglering leder till att det råder fri tillgång till nätet kan dock ett monopolföretag försöka hindra tillträde genom att ta ut för höga priser. De kan t.ex. försöka motivera dessa priser med att kostnaderna för att driva nätet är högre än de verkliga kostnaderna. För den reglerande myndigheten kan det vara svårt att värdera priserna om räkenskaperna för nätverksamheten är integrerade med monopolistens övriga räkenskaper. Det kan således vara mycket svårt att kontrollera om prissättningen för monopolverksamheten motsvarar eller leder till en effektiv verksamhet (det är vidare inte okomplicerat att konstruera tariffer som leder till en effektiv verksamhet, se avsnitt 8.3).

Ett monopolföretag kan även försöka påverka konkurrensen inom andra verksamhetsområden. Företaget kan t.ex. vara ett vertikalt integrerat gasföretag och bedriva såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. En rörledning för naturgas kan, som tidigare framgått, betraktas som ett naturligt monopol. Detta behöver dock inte innebära att ägaren till nätet enbart bedriver överföringsverksamhet, dvs. transporterar gas till kunder. En ägare till ett rörledningsnät (stamledning) kan utföra ett flertal uppgifter eller funktioner. Det kan förutom överföring av gas t.ex. vara fråga om produktion, lagring, handel och distribution av gas. Vissa av dessa verksamheter kan bedrivas i konkurrens medan t.ex. överföringen som framgått ovan är en form av monopolverksamhet.

I de fall verksamhet som har karaktären av ett naturligt monopol och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma organisatoriska enhet, finns det en uppenbar risk att detta skapar konkurrensproblem. Ekonomiska överskott från monopolverksamheten kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, s.k. korssubventionering.

I en sådan integrerad verksamhet är det komplicerat att analysera prissättningen. Det är som regel mycket svårt att försöka fastställa om överskott från monopolverksamheten används för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten.

Det är mot denna bakgrund som EG:s gasmarknadsdirektiv innehåller regler om särredovisning för integrerade naturgasföretag. I direktivets ingress anges att alla integrerade naturgasföretags bokföring bör sörja för en hög grad av insyn. Separat bokföring bör därför föras för olika verksamheter när det är nödvändigt för att undvika diskriminering, korsvis subventionering och annan snedvridning av konkurrensen.

Särredovisning utgör närmast ett standardförfarande vid omreglering av naturliga monopol som syftar till ökad konkurrens genom ett utökat tillträde till systemet. Särredovisning kan sägas existera på två nivåer (OECD, 1994). När systemen öppnas brukar normalt nätföretag

som ett första steg åläggas att separera sin transportverksamhet från sin handelsverksamhet. Graden av särredovisning kan dock variera. EG:s gasmarknadsdirektiv innebär att integrerade naturgasföretag i sin *inter-na bokföring* skall särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. I andra sammanhang kan kraven vara hårdare. Det kan t.ex. ställas krav på att nätverksamheten skall bedrivas i ett särskilt bolag som inte får bedriva t.ex. produktion, handel eller lagring. I vissa fall kan det t.o.m. leda till separata ägarskap. När denna första fas av särredovisning införts kan det som ett andra steg bli aktuellt att dela upp transporttjänsten i olika komponenter, t.ex. överföring och lagring.

Några konsekvenser av naturgasmarknadsdirektivet

Den grad av särredovisning som bestäms i samband med att systemen öppnas kan få betydelsefulla konsekvenser för gasindustrins struktur. EG:s direktiv innehåller som ovan framgått endast regler om intern bokföring, varför det även framdeles kommer att vara tillåtet med vertikalt integrerade naturgasföretag.

Av kapitel 3 har framgått att vertikal integration är relativt vanlig i Europa och i många fall ett resultat av statliga ingrepp i gasmarknaden. En sådan integration kan ha uppenbara fördelar för de inblandade företagen. Möjligheterna för t.ex. riskspridning är betydligt större än för ett enskilt företag. Om marginalerna krymper i en del av sektorn är det möjligt att öka marginalerna och avkastningen i en annan. Detta förutsätter i sig en stark marknadsmakt, vilket också tycks vara fallet i många länder i Europa. Om det vertikalt integrerade företaget har en stark marknadsmakt kan det dock innebära negativa effekter för konsumenterna. Vertikal integration kan i ett sådant fall innebära etablering av monopolmakt och överföring av monopolvinster från en del av marknaden till en annan. Om kunden däremot har möjlighet att välja mellan olika vertikala kedjor eller fristående företag begränsas de negativa effekterna.

En annan aspekt som förtjänar att uppmärksammas i samband med utformningen av den ekonomiska redovisningen är att risken för t.ex. korssubventionering också kan bero på omregleringens utformning. Ett förhållande som påverkar detta, och som diskuterats i avsnitt 8.4, är att risken för korssubventionering kan bero på graden av konkurrens vid gasförsäljningen. Gasmarknadsdirektivets regler för minimiöppning innebär att enbart större kunder får tillträde till nätet och kan välja leverantör. Det är i princip dessa större kunder som kan utnyttja den ökande konkurrensen för att få lägre priser, medan t.ex. hushållssektorn ställs

utanför. I ett sådant läge är risken för korssubventionering större vid försäljning av gas till stora kunder än vid försäljning till hushållen. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa gas i konkurrens mellan olika leverantörer. Bilden är dock inte helt entydig, vilket redan framgått av avsnitt 8.4.

Det är svårt att finna några empiriska belägg för hur olika grader av särredovisning påverkar gasmarknaden och hur möjligheten till korssubventionering påverkas. Konkurrensen på gasmarknaden i Europa är, som tidigare framgått, relativt svag och tillträdet till näten har hittills varit begränsat (som framgått av kapitel 3 innebär dock den alternativkostnadsprissättning som tillämpas att det råder konkurrens med andra bränslen, främst olja). Det är därför relativt svårt att finna exempel på länder där särredovisning införts, åtminstone där motivet har varit att undvika korssubventionering etc. och att underlätta tillträde. Storbritannien utgör emellertid ett exempel där gasmarknaden successivt avreglerats och där kraven på särredovisning förstärkts.

Under 1980-talet hade dåvarande British Gas monopol på överföring, distribution och försäljning av naturgas. År 1986 privatiserades British Gas i befintlig form (i stället för i separata delar) och större kunder fick tillträde till systemet. Samtidigt bildades också en regleringsmyndighet som hade till uppgift att främja och/eller säkerställa konkurrens (Ofgas). Trots att villkoren för tillträde specificerades väl, utvecklades knappast någon konkurrens. I en undersökning 1988 konstaterades att företaget inte lyckats tillhandahålla adekvat information om transportkostnader och att kunder diskriminerades. British Gas ålades därför att publicera tariffer och upphöra att diskriminera kunder. Konkurrensen förblev dock svag. Konkurrensmyndigheten föreslog därför ytterligare åtgärder för att stärka konkurrensen. Kravet på att publicera tariffer behölls. British Gas gick vidare med att öppna en större del av marknaden till något mindre kunder. Företaget separerade också sin överförings- och lagringsverksamhet från försäljningen av gas, och gick vidare med på att betalningen för dessa tjänster (för eget och andras behov) skulle baseras på icke-diskriminerande och öppna principer. År 1994 delades British Gas upp i fem affärsenheter. I samband med detta förstärktes separeringen av transport- och försäljningstjänsterna genom att transportdelen överfördes till ett administrativt fristående bolag. År 1997 delades British Gas upp i två fristående bolag. Rörledningssystemet och driften av detta placerades i ett bolag. I ett annat bolag placerades försäljning, service etc. (Barnett, 1994; BP Gas, 1998).

Sammanfattningsvis tog det drygt tio år innan privatiseringen av det brittiska gasmonopolet ledde fram till en organisatorisk uppdelning av

de naturliga monopolet och övriga verksamheter. Huruvida detta påverkade priserna är svårt att avgöra. Många potentiella aktörer valde dock initialt att inte gå in på marknaden på grund av osäkerhet och bristande öppenhet. Risker för diskriminering ansågs för stora. De organisatoriska förändringar som successivt genomförts har emellertid ökat graden av öppenhet och minskat inslagen av diskriminerande principer. Antalet aktörer på marknaden har också ökat.

EG:s elmarknadsdirektiv

Naturgasmarknadsdirektivets bestämmelser om särredovisning följer i stort sett det regelsystem som anges i EG:s elmarknadsdirektiv. Kraven på bl.a. offentlighet och på vilka delar som skall särredovisas är emellertid högre i elmarknadsdirektivet. När det gäller t.ex. särredovisning anges att produktionen skall särredovisas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i gasmarknadsdirektivet.

I samband med reformeringen av elmarknaden infördes dock mer långtgående regler i svensk lagstiftning än de som senare kom att införas i EG:s elmarknadsdirektiv. Enligt ellagen (1997:857) får en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte bedriva produktion av eller handel med el. Syftet med denna uppdelning är bl.a. att minska risken för korssubventionering. Av regeringens proposition om Handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162) framgår att:

Produktion av och handel med el kommer att vara konkurrensutsatt verksamhet. Nätverksamhet är däremot ett naturligt monopol. För att minska risken för så kallad korssubventionering mellan produktion av och handel med el (elverksamhet) och nätverksamhet bör det ställas krav på att elverksamhet och nätverksamhet bedrivs i skilda företag.

Ellagen föreskriver vidare att nätverksamhet ekonomiskt skall redovisas skilt från annan verksamhet. Regeln syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv tillsyn av nätverksamhet. Av regeringens proposition (prop. 1993/94:162) framgår att

Nätverksamhet utgör ett naturligt monopol. Det är därför viktigt att skapa sådana förutsättningar att nätägaren bedriver verksamheten rationellt och effektivt. Tillsynen över nätverksamheten är en viktig myndighetsuppgift. Bland annat för att skapa förutsättningar för en effektiv tillsyn bör det ställas krav på den som innehar nätkoncession att ekonomiskt redovisa nätverksamheten åtskild från annan verksamhet. Genom en långtgående särredovisning minskas också riskerna för korssubventionering.

Tillsynsmyndighet är Statens energimyndighet. Föreskrifter om redovisning av nätverksamhet redovisas närmare i förordningen

(1995:1145) om redovisning av nätverksamhet och i myndighetsföreskrifter.

Det har genomförts ett par studier för att analysera graden av korssubventionering på den svenska elmarknaden. En begränsning är att studierna har genomförts endast kort tid efter omregleringen av elmarknaden. Resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

NUTEK (1996) pekade nio månader efter elmarknadsreformen på att det i många fall endast gjorts en formell uppdelning av nät- och elhandelsverksamheten. Det fanns också en uppenbar risk för korssubventionering i samband med nätföretagens inköp av el för att täcka nätförluster (se nedan).

Konkurrensverket redovisade i slutet av 1996 att reglerna för organisation av el- och nätverksamheten gav möjlighet för företagen att i stor utsträckning välja hur nätverksamheten i praktiken organiseras (Konkurrensverket, 1996). I praktiken bedrevs ofta nätverksamheten tillsammans med elhandelsverksamhet. Med detta följde enligt verket konkurrensproblem som orsakades av bristande förutsättningar för att kunna korrekt avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten. Enligt Konkurrensverket var det angeläget att komplettera berörda lagregler i syfte att så långt som möjligt hindra att nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter. En sådan komplettering kunde även kräva att de funktioner som tillhör nättjänsten preciserades. Verket föreslog vidare att det borde införas särskilda redovisningsregler som bl.a. skulle klargöra vilka kostnader som hör till nätverksamhet samt vilka redovisningsprinciper och kostnadsverifieringar som skulle gälla. I en senare rapport har Konkurrensverket (1998) pekat på att risken för korssubventionering etc. kvarstår.

Nätmyndigheten fick 1997 i uppdrag av regeringen att bl.a. analysera risker för korssubventionering, utreda om gällande regler ger tillfredsställande skydd mot korssubventionering och mot att förluster i elhandelsföretag drabbar nätföretag, samt att föreslå eventuella regelsärpningar (Nätmyndigheten, 1997).

Resultaten av studien¹² visar att de flesta nätföretag ingår i en koncern med ett elhandelsföretag, att den el som behövs för att ersätta energiförluster i näten – s.k. förlustel – oftast köps från ett elhandelsföretag i den egna koncernen, att hälften av elhandelsföretagen inte har egen personal, att mer än hälften av elhandelsföretagen upphandlar merparten av de tjänster som förbrukas i företaget från ett närstående

¹² Studien genomfördes i form av en intervjuundersökning med ledande personer i nät- och elhandelsföretag. Undersökningspopulationen utgjordes av sammanlagt 223 verkställande direktörer eller ekonomichefer. Svarsfrekvensen uppgick till 73 procent.

nätföretag, samt att en dryg fjärdedel av nätföretagen ställt säkerheter av olika slag för det konkurrensutsatta elhandelsföretagets ekonomiska förpliktelser. Undersökningsresultaten bekräftade i allt väsentligt Nätmyndighetens erfarenheter av korssubventionering.

Enligt Nätmyndigheten fanns många kopplingar och transaktioner mellan nätföretag och elhandelsföretag, som möjliggjorde eller underlättade subventioner av elhandeln på bekostnad av nätmonopolen eller dess kunder. Det var inom ramen för studien inte möjligt att utreda omfattningen av korssubventionering. Beträffande förlustel drogs dock slutsatsen att elhandelsföretagen under 1996 subventionerades med mellan 150 och 200 miljoner kronor.

Nätmyndigheten bedömde att tiden inte var mogen för några genomgripande förändringar av regelverket. I första hand ansågs informations- och utbildningsinsatser nödvändiga. Myndigheten lämnade dock ett antal förslag som i framtiden skulle kunna övervägas. Det gällde bättre sanktioner direkt riktade mot klara fall av korssubventionering och att särskilda regler om upphandling av förlustel borde utredas närmare. Vidare föreslogs ett förbud mot att säkerheter ställs av nätföretag för elhandelsföretags räkning och att en regel om straffavgift vid försenade eller ofullständiga årsrapporter borde övervägas.

Nätmyndighetens studie behandlades i regeringens proposition om genomförande av elmarknadsdirektivet (prop. 1997/98:159). Enligt regeringens bedömning borde inte genomgripande förändringar av regelverket genomföras mot bakgrund av att elmarknadsreformen ännu inte fått fullt genomslag i elbranschen. Enligt propositionen bemyndigades dock Nätmyndigheten att utdöma avgift vid försenad eller felaktig årsrapport för nätverksamhet, och nätföretagen ålades att till Nätmyndigheten redovisa garantier, borgensåtaganden etc. till förmån för närstående juridiska personer. Nätmyndighetens förslag i övrigt skulle utredas närmare.

Bergman m.fl. (1999) pekar i sin studie för utredningen på att EG:s elmarknadsdirektiv föreskriver att produktion och distribution skall separeras från transmission. Samtidigt betraktas distribution som en integrerad verksamhet där såväl drift av lokala nät som försäljning till slutkund ingår. I den svenska ellagen krävs emellertid att drift av lokala nät och försäljning till slutkund bedrivs i skilda bolag. Följden har blivit att drift av de lokala distributionsnäten i praktiken kommit att betraktas som en annan verksamhet än drift av transmissionsnät. Från ekonomisk synpunkt finns det emellertid ingen anledning att göra en sådan distinktion. I båda fallen rör det sig om naturliga monopol som bör separeras från konkurrensutsatt verksamhet. Enligt Bergman m.fl. finns det mot denna bakgrund ingen anledning att i lagstiftningen om naturgasmarknaden göra någon åtskillnad mellan överföring och distri-

bution. Båda bör vara separerade från konkurrensutsatt verksamhet, men inget borde hindra ett naturgasföretag att se överföring och distribution som en integrerad verksamhet. Det kan i själva verket finnas ekonomiska fördelar med en sådan integration.

Bergman m.fl. (1999) redovisar också några andra aspekter på särredovisning och uppdelning i skilda bolag. Enligt studien är det mycket som tyder på att uppdelningen i skilda bolag underlättar köp och försäljning av respektive verksamhet och därmed en produktivitetshöjande strukturell omvandling av elbranschen. Denna omvandling kan på sikt innebära att det till stor del blir olika huvudägare av företag med monopolverksamhet och företag med konkurrensutsatt verksamhet. Slutsatsen är därför att kravet på skilda bolag skapar bättre förutsättningar för en dynamisk utveckling i branschen, men för att korssubventionering och andra typer av konkurrensbegränsning skall kunna förhindras måste kraven på separat ledning och separata tillgångar vara högt ställda.

8.7.3 Slutsatser

Sammanfattningsvis förefaller det vara relativt komplicerat att förhindra eller försvåra korssubventionering via särredovisning. Detta kan vara svårt även om det ställs krav på att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i skilda företag. Inom t.ex. den svenska elmarknaden visar studier att s.k. korssubventionering kan förekomma. Detta trots att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el.

Det är inte möjligt att i detalj ange vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att särredovisning skall fungera. Ett grundproblem är förekomsten av asymmetrisk information mellan tillsynsmyndigheten och företaget, dvs. att den sistnämnde är betydligt bättre informerad än den förstnämnde. För att detta skall fungera acceptabelt krävs sannolikt att de funktioner som skall tillhöra överföringsverksamheten preciseras väl. Det ställs också krav på redovisningsprinciper, kostnadsverifiering och en väl fungerande tillsynsmyndighet. Den senare måste vidare ha rimliga befogenheter och sanktionsmöjligheter. Om sådana förhållanden är uppfyllda, och givet att nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet kan hållas isär, finns det från konkurrenssynpunkt sannolikt ingen väsentlig skillnad mellan gasmarknadsdirektivets krav på särredovisning och skilda bolag.

Andra former kan t.ex. vara åtgärder som leder till ägarmässig separation av överföring och handel med naturgas.

Samtidigt bör det beaktas att legal avgränsning av överföringsverksamheten, dvs. en tvingande regel för att överföringsverksamheten skall samlas inom en juridisk person, kan vara förenad med betydliga kostnader. Det kan t.ex. gälla bortfall av olika samordningsfördelar, även om det inte är helt uppenbart att så skett på elmarknaden i Sverige. Kostnaderna kan bli än större vid ägarmässig separation. Bergman m.fl. (1999) pekar också på att långtgående krav på separering skulle kunna vara ett hinder för framväxten av en större naturgasmarknad i Sverige. En potentiell investerare i infrastruktur måste under alla förhållanden göra en analys av efterfrågan på naturgas i de områden som kan nås med den planerade rörledningen. Vid krav på ägarmässig åtskillnad tillkommer att det i praktiken föreligger ett förbud för ägaren av infrastrukturen att även driva försörjningsföretag. Den som planerar att göra investeringar i infrastruktur är därför beroende av att andra skall bygga upp den marknadsförings- och försäljningsorganisation som krävs för att exploatera den potentiella efterfrågan på naturgas. Detta är en osäkerhetsfaktor som sannolikt förhindrar, eller åtminstone begränsar, investeringar i infrastruktur för denna energiform. Vid en ordning med skilda bolag utan ägarrestriktioner föreligger inte dessa problem.

Marknadens storlek och struktur är dock också faktorer som måste beaktas. Som framgått av kapitel 4 karakteriseras marknaden i Sverige av ett fåtal aktörer, med en särställning för Vattenfall Naturgas AB som ensam importör. Företaget säljer 97,5 procent av gasen till tre större kunder. Av distributörerna är Sydgas AB störst och levererar ca 75 procent av gasen i Sverige. Behovet av särredovisning förefaller i nuvarande marknadsläge att vara mest accentuerat på distributionssidan.

8.8 Olika former av undantag

8.8.1 Direktivet

Naturgasmarknadsdirektivet kan medge tre olika former av undantag från reglerna om tillstånd för uppförande eller drift av naturgasanläggningar (artikel 4), marknadsöppning (artikel 18) och direktledningar. Undantagen gäller överföringsledningar och inte distributionsledningar och är följande.

1. Medlemsstater som inte är direkt anslutna till det sammankopplade systemet i någon annan medlemsstat och som endast har en extern huvudleverantör. En leverantör med en marknadsandel på mer än 75 procent skall betraktas som en huvudleverantör. Undantaget upphör automatiskt när ett eller flera av dessa villkor inte längre gäller.

2. En medlemsstat som uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad och som på grund av genomförandet av detta direktiv skulle få allvarliga problem som inte har något samband med avtalsenliga take or pay-åtaganden (som avses i artikel 25). Med framväxande marknad avses en medlemsstat i vilken den första kommersiella leveransen enligt det första långsiktiga avtalet för naturgasleveranser genomfördes för inte mer än tio år sedan. Undantaget upphör automatiskt när medlemsstaten inte längre uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad.
3. Om genomförandet av detta direktiv skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område i en medlemsstat, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring, och när syftet är att uppmuntra investeringar, kan medlemsstaten ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag.

Dessutom får naturgasföretag vägra tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet, eller om tillträde till systemet skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem (se avsnitt 8.2), eller på grundval av allvarliga ekonomiska och finansiella problem med take or pay-avtal (se avsnitt 8.3).

8.8.2 Den svenska marknaden

Svenska möjligheter till undantag

För svensk del är möjligheterna till undantag begränsade. Vi är redan direkt anslutna till det sammankopplade systemet och uppfyller inte villkoren för att betraktas som en framväxande marknad. Punkterna 1 och 2 är därför inte tillämpliga.

Vi har däremot möjlighet att ansöka om ett tillfälligt undantag enligt punkt 3 ovan. Kommissionen kan bevilja undantag med beaktande särskilt av följande kriterier.

- Behovet av investeringar i infrastrukturen som inte skulle vara ekonomiskt lönsamma att genomföra på en konkurrensutsatt marknad.
- Nivån på och avkastningsmöjligheterna för de investeringar som krävs.
- Gassystemets storlek och utvecklingsnivå i det berörda området.
- Utsikterna för den berörda gasmarknaden.
- Det berörda områdets eller den berörda regionens geografiska utbredning och beskaffenhet.
- Socioekonomiska och demografiska faktorer.

Undantag får medges endast om ingen infrastruktur för gas har anlagts i detta område, eller om en sådan har anlagts för mindre än tio år sedan. Det tillfälliga undantaget får inte utsträckas till längre än tio år efter det att gas först levererades till området.

Slutsatser

I Sverige finns det, som tidigare framgått, endast en utbyggt infrastruktur för gas i de södra delarna av landet. Investeringar i övriga delar av landet är beroende av kommersiella investeringsbeslut av företaget som är beredda att ta risken att leverera gas till sådana regioner.

Transport av gas kräver omfattande investeringar i infrastruktur, i form av rör. Som framgått av kapitel 3 och avsnitt 8.3 förutsätter sådana investeringar bl.a. betydande och långsiktigt stabila avsettningsmöjligheter. Det är nödvändigt att säkra stora delar av slutmarknaden innan en investering görs (behöver dock inte vara en uppgift för investeraren). Risken finns annars att aktörerna inte får tillräckligt stora försäljningsvolymen. Omfattande och långsiktiga kontrakt har därför ansetts utgöra en viktig förutsättning för att garantera avkastning på de stora investeringarna.

Stora nya investeringar i gasinfrastruktur riskerar att inte bli lönsamma i den typ av konkurrensutsatt marknad som kan tänkas uppstå när gasmarknadsdirektivet genomförs. Öppnas marknaden blir det sannolikt inte möjligt att teckna långsiktiga kontrakt enligt tidigare modeller eller i samma utsträckning. Det är mot denna bakgrund som undantaget införts i direktivet, dvs. för att uppmuntra nya investeringar i områden som inte tidigare varit försörjda med gas.

Av kapitel 5 har framgått att det pågår ett par studier om en utbyggnad av naturgasnätet i Sverige. Det gäller Nordic Gas Grid och North Transgas Oy (som framgått av kapitel 4, analyserar Sydgas AB en utbyggnad av det befintliga nätet mellan Hyltebruk och Jönköping). En förutsättning för att t.ex. Nordic Gas Grid skall genomföras är bl.a. att aktörerna kan teckna långsiktiga kontrakt och därmed ges möjlighet till undantag från gasmarknadsdirektivets krav på marknadsöppning.

Det är uppenbart att ett sådant undantag kan få negativa effekter på konkurrensen. Som tidigare framgått kan rörledningsnätet betraktas som ett naturligt monopol. Vid monopolsituationer finns det alltid en risk för att monopolmakten kan missbrukas. Ett eventuellt undantag är dock tidsbegränsat till tio år, varför de mer långsiktiga konsekvenserna är svåra att bedöma. En annan faktor som bör vägas in är den alternativkostnadsprissättning som tillämpas, dvs. att gaspriset är beroende av prisutvecklingen för andra bränslen (se kapitel 3).

Undantaget leder som ovan nämnts till en temporär begränsning av konkurrensen på naturgasmarknaden och syftar till att minska den ekonomiska risken i uppbyggnaden av infrastruktur för naturgas. Bergman m.fl. (1999) pekar dock på att den aktuella risken i första hand kan hänga samman med osäkerhet beträffande efterfrågan på naturgas i området i fråga. Efterfrågan på energi uppvisar en låg priskänslighet, men priskänsligheten i efterfrågan på enskilda energislag, t.ex. naturgas, är ofta hög. Anledningen är att de olika energislagen är nära substitut för varandra, särskilt inom storskalig värmeproduktion. Relativprisförändringar mellan olika energislag på den svenska energimarknaden beror ofta på förändringar i de internationellt bestämda priserna på energislagen i fråga. Förändringarna i de olika energislagens marknadspriser beror emellertid lika ofta på förändringar i beskattningen. Detta innebär att osäkerheten om den framtida efterfrågan på naturgas i hög grad beror på osäkerhet om den framtida beskattningen av naturgas jämfört med beskattningen av andra energislag.

Bergman m.fl. (1999) redovisar också att undantagsregeln kan gynna vertikalt integrerade naturgasföretag till nackdel för företag med en annan struktur på sin verksamhet. Nätverksindustrier har traditionellt byggts upp av vertikalt integrerade statliga företag. Det har emellertid skett under tider då kapitalmarknaden varit betydligt mindre utvecklad än den är i dag. Den välutvecklade kapitalmarknaden gör att det i dag kan finnas andra möjligheter att bygga upp separata infrastrukturföretag. Till detta kommer att det på elmarknaden finns separata nätföretag som, i den utsträckning de skulle vara lämpliga investerare på naturgasområdet, kan missgynnas av en regel som ger vertikalt integrerade naturgasföretag ett försteg.

Om undantagsregeln skulle tillämpas finns det enligt Bergman m.fl. (1999) skäl att redan från början planera för den avreglering av de aktuella regionala naturgasmarknaderna som efter tio år skulle äga rum då direktivets regler om berättigade kunder skulle börja tillämpas. Det kan exempelvis finnas skäl att motverka kontraktsformer som gör att många kunder efter tioårsperiodens slut är uppbundna av mycket långsiktiga åtaganden. Det finns annars en risk för att den temporära undantagsregeln gör att den svenska naturgasmarknaden under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

Det bör poängteras att det inte är svenska myndigheter som beslutar om undantag. Ett sådant beslutas av kommissionen efter ansökan av medlemsstaten.

9 Pågående arbete i några andra länder¹

Naturgasmarknadsdirektivet skall genomföras i medlemsstaterna senast den 10 augusti 2000. I flertalet av länderna har detta arbete inte slutförts, utan det pågår ett arbete för att anpassa lagstiftningen på naturgasområdet till direktivet. Mot bakgrund av detta är det för närvarande i de flesta fall inte möjligt att redovisa några slutgiltiga ställningstaganden.

Det är emellertid viktigt för svensk del att analysera hur arbetet utvecklas i våra grannländer och i länder som kan anses ha särskild betydelse för den svenska gasmarknaden. Vi redovisar därför utvecklingen i ett urval av dessa länder: Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland.

Det är nödvändigt att hålla i minnet att länderna har mycket olika positioner. Vissa av dem är nettoexportörer av naturgas, andra importerar gas. I vissa länder är gasmarknaden redan mogen, medan den i andra länder är mindre utvecklad. Vissa länder använder naturgas för stora delar av sin kraftproduktion, medan andra inte gör det. Sådana olikheter kan påverka utformningen av den kommande lagstiftningen.

9.1 Danmark

9.1.1 Marknad²

Danmark har en väl utvecklad gasmarknad med en utbyggd infrastruktur och egen gasutvinning. Utvinningen av gas påbörjades 1972, men gas började föras i land först 1984. Etableringen av den danska marknaden har skett genom en betydande offentlig styrning och ett skattemässigt gynnande av naturgasen.

Danmark är för närvarande självförsörjande vad beträffar naturgas. Gasen produceras i den danska delen av Nordsjön och transporteras via

¹ Kapitlet behandlar förhållanden som var kända i augusti 1999.

² Avsnitt 9.1.1 och 9.1.2 bygger på Dangas (1999) och DONG (1998a).

överföringsledningar (transmissionsledningar) till land, och vidare ut i landet till förbrukare och till export. Det danska systemet är sammankopplat med det tyska (och det svenska) och därmed med det europeiska systemet (se Figur 2.7 i kapitel 2).

År 1997 producerades 6,6 miljarder m³ gas, vilket innebär att produktionen ungefär tiodubblats sedan 1984. Närmare 3 miljarder m³ exporterades till Tyskland (2,1) och Sverige (0,9). På den danska marknaden såldes ca 3,6 miljarder m³ gas, vilket motsvarar ca 20 procent av energitillförseln i Danmark.

Ungefär 26 procent av försäljningen avsåg hushåll och mindre kunder (totalt ca 280 000), ca 29 procent industrier och industriell kraftvärme, ca 35 procent fjärrvärme och lokal kraftvärme samt ca 10 procent central kraftvärme. Direkt eller indirekt försörjs ca 1,8 miljoner danskar med värme som baseras på naturgas och omkring 25 procent av Danmarks elproduktion är naturgasbaserad.

Av kapitel 8 har framgått att Danmarks gasreserver är relativt begränsade och endast räcker i ca 15 år med nuvarande produktionstakt. Efter 2005 kommer den inhemska produktionen att minska successivt och 2010 kommer importbehovet att motsvara ca hälften av efterfrågan. Det pågår därför förhandlingar med möjliga nya leverantörer.

9.1.2 Aktörer

För den danska produktionen av naturgas svarar Dansk Undergrunds Consortium (DUC), Statoil-gruppen och Amerada Hess-gruppen. Merparten, eller ca 90 procent, av gasen utvinns av DUC.

Den danska marknaden kan i hög grad karaktäriseras som en monopolmarknad. DONG Naturgas A/S, som är ett dotterbolag till det statliga DONG, köper all gas som produceras i den danska delen av Nordsjön. Naturgasen transporteras genom egna anläggningar till land. På den danska marknaden säljer DONG Naturgas A/S naturgas till fyra kommunalt ägda regionala distributionsbolag (det femte kommunala bolaget övertogs av DONG den 1 juli 1999) samt till Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner. Tillsammans med de regionala distributionsbolagen säljer DONG Naturgas A/S naturgas till stora industrikunder och till lokala kraftvärmeverk. Dessutom säljer DONG Naturgas A/S gas till centrala kraftvärmeverk samt exporterar till Tyskland och Sverige.

DONG Naturgas A/S har ensamrätt att transportera och vidareförsälja gas till de kunder som nämnts ovan, dvs. i princip den danska marknaden. DONG Naturgas A/S äger vidare Danmarks två lager för naturgas. De fem regionala distributionsbolagen har monopol på mark-

naderna inom sina regionala områden när det gäller villakunder, mindre kraftvärmeverk och verksamheter, dvs. de kunder som inte omfattas av DONG naturgas A/S försäljning.

9.1.3 Gasmarknadsdirektivet

Arbetet med att genomföra gasmarknadsdirektivet i Danmark har påbörjats inom Energistyrelsen och förväntas vara klart i slutet av 1999. Ett lagförslag kommer att redovisas i början av 2000.

Det är således inte möjligt att redovisa hur Danmark rent konkret kommer att agera.

Utredningen har besökt Danmark och diskuterat direktivet med representanter för Energistyrelsen och DONG. Utifrån detta och vissa offentliga dokument³ är det möjligt att redovisa mer allmänna synpunkter.

- Tillträdesform till näten är inte bestämd, men en allmän uppfattning från t.ex. DONG är att förhandlat tillträde bör eftersträvas.
- Enligt beräkningar av DONG leder direktivets definition av vad som åtminstone skall anses som berättigade kunder till en öppning av marknaden med 64 procent när direktivet träder i kraft. År 2003 ökar marknadsöppningen till 70 procent och 2008 till 72 procent.
- Det läggs dock vikt vid att öppningen av den danska gasmarknaden sker på ett balanserat sätt och inte går längre än vad direktivet kräver. Detta hänger samman med att den danska gassektorn har en mycket stor skuldbörda, vilket gör den utsatt för konkurrens. I enlighet med direktivet kan marknadsöppningen initialt begränsas till 30 procent, vilket är relevant för Danmark (omfattar ca 15 stora kunder).
- Öppningen bör inte omfatta de regionala gasbolagen. Så länge som de mottar statsstöd är detta inte tänkbart. Därtill kommer att det är viktigt att DONG Naturgas A/S kan leva upp till förpliktelserna i de take or pay-kontrakt som är slutna med DUC. Dessa kontrakt slöts när DONG Naturgas A/S hade ensamrätt att leverera gas till de regionala gasbolagen.
- I vilken takt öppningen av den danska marknaden kommer att ske är bl.a. avhängigt tempot i de andra EU-länderna. Det är inte meningsfullt att ge danska kunder större möjligheter att köpa gas i utlandet än direktivet kräver, om inte DONG Naturgas A/S har motsvarande

³ T.ex. miljö- och energiministerns svar på frågor i Folketingets energipolitiska utskott den 10 februari 1999.

möjligheter att sälja naturgas utanför Danmark. Öppningen av den danska marknaden skall därför ske i takt med att andra EU-länder öppnar sina marknader.

Det kan vidare påpekas att det pågår en omstrukturering av den danska gassektorn. Den nuvarande strukturen anses inte ändamålsenlig och det beräknas vara förenat med betydande vinster att etablera en enhetlig struktur. Mot bakgrund av detta planerade staten tidigare att köpa de fem regionala distributionsbolagen, men fyra av dessa har avböjt erbjudandet. Senare förhandlingar har lett till att två av de regionala distributionsbolagen förblir i kommunal ägo och får behålla vissa garantier vad gäller intäktsutveckling etc. (för de två återstående bolagen har ingen lösning presenterats). Vissa av bolagens industrikunder kommer dock som motprestation att överföras till DONG Naturgas A/S.

Enligt DONG:s redogörelse till Folketinget är företaget positivt till liberaliseringen av marknaden. Gasmarknadsdirektivet ger dock inte i sig självt en garanti för likartade konkurrensvillkor. Direktivet fastställer enbart övergripande ramar och det är upp till nationella myndigheter att organisera konkurrensen i de enskilda länderna. För DONG är det avgörande att marknadsöppningen inte förhindrar företaget att sälja de gasmängder som är köpta via take or pay-kontrakt. En reell konkurrens förutsätter att det samtidigt skapas lika villkor för köp av gas från många oavhängiga producenter och samma möjlighet att sälja gas på marknaden i såväl Danmark som i utlandet (DONG, 1998a).

I detta sammanhang kan det också nämnas att DONG har utarbetat en ny strategi för koncernen (DONG, 1998b). Detta har bl.a. skett mot bakgrund av de omfattande förändringar av energisektorn som kan förväntas av liberaliseringen av el- och gasmarknaderna. När det gäller naturgas är strategin kortfattat följande:

- DONG skall försöka att behålla en marknadsandel på 80 procent vad gäller naturgasförsörjningen till Danmark.
- DONG skall försöka att behålla en position som exportör av naturgas till de tyska och svenska marknaderna.
- DONG skall försöka att behålla en marknadsandel på 100 procent på gasbehandling, transmission (inklusive transport av naturgas genom Danmark) och lagring av naturgas i Danmark.

9.2 Finland⁴

9.2.1 Marknad

Den finska naturgasmarknaden har utvecklats under de senaste 25 åren. Naturgasen importeras från fälten i Västsibirien i Ryssland, ca 3 500 kilometer från Finland. Landet saknar för närvarande andra importalternativ än Ryssland. Naturgasnätet har successivt byggts ut och uppgår nu till ca 900 kilometer överföringsledning (högtrycksledning) och ca 1 000 kilometer distributionsledning. Nätet täcker de södra och sydöstra delarna av landet (nätet framgår av Figur 2.7 i kapitel 2). Gasnätet har byggts ut relativt kraftigt under senare år. Grunden för denna utbyggnad är ett nytt tjugoårigt importavtal som slöts med Ryssland 1994.

Sedan 1974 har konsumtionen åttadubblats. År 1998 importerades närmare 4 miljarder m³ gas (39 TWh), vilket motsvarar ca 11 procent av den totala energitillförseln i Finland. I de kommuner som nås av naturgasnätet är gasens andel av energiförbrukningen ungefär en tredjedel.

Totalt finns det drygt 34 700 gaskonsumenter i Finland. Merparten av dessa (ca 34 600) är relativt små kunder som svarar för mindre än 5 procent av konsumtionen. Huvuddelen av gasen, eller drygt 70 procent, används för kraftgenerering i större industrier och kraftvärmeverk.

9.2.2 Aktörer

Den finska naturgasmarknaden karakteriseras av ett fåtal aktörer, med en särställning för Gasum Oy. Företaget är den helt dominerande aktören på marknaden och svarar för importen och marknadsföringen av naturgasen. Gasum äger överföringsledningen (transmissionsledningen) och svarar för drift, underhåll och utbyggnad av systemet. Företaget säljer gas till större slutkunder och distributionsbolag (varav två ägs av Gasum Oy).

Gasum Oy ägdes tidigare av Fortum Oy (75 procent) och RAO Gazprom (25 procent). Kommissionen har dock inte godkänt att Fortum, som ägs till 75 procent av finska staten, är majoritetsägare i Gasum Oy mot bakgrund av företagets dominerande ställning inom energisektorn i Finland. Fortum har därför nyligen sålt 50 procent av aktie-

⁴ Avsnittet bygger på Fortum (1999), Gasum (1998), Finnish Natural Gas Association (1998) samt samtal med tjänstemän vid Näringsdepartementet och Fortum.

kapitalet till finska staten (24 procent), Ruhrgas (20 procent) och ett konsortium bestående av tre företag (6 procent).

Totalt finns det 42 lokala distributörer i Finland som köper gas från Gasum Oy. Dessa är dock mycket små.

I praktiken råder ett renodlat monopol eftersom Gasum Oy har ensamrätt till import och har rätt att neka andra aktörer tillträde till nätet.

9.2.3 Gasmarknadsdirektivet

I Finland har regeringen och parlamentet inte tagit ställning till EG:s gasmarknadsdirektiv. En arbetsgrupp har däremot utarbetat ett förslag som regering och parlament kommer att ta ställning till i höst.

Enligt direktivet har Finland möjlighet att inte öppna marknaden eftersom landet inte är direkt anslutet till det sammankopplade systemet i någon annan medlemsstat. Arbetsgruppen har dock valt att föreslå att marknaden skall öppnas och nedan redovisas översiktligt några av de grundläggande förslagen.

- Reglerat tillträde införs. Kunder som förbrukar åtminstone 5 miljoner m³ gas per år ges tillträde till systemet. Som framgått av kapitel 8 kommer dessa förbrukare att ges möjlighet att handla på en s.k. eftermarknad. Innebörden är att olika slutförbrukare eller distributörer skall kunna handla sinsemellan (ett krav är att dessa kunder skall ha mätare som kan fjärrläsas). Förslaget ger en marknadsöppning på ca 90 procent. Volymerna förväntas dock bli mycket begränsade, eller ca 100 miljoner m³ per år.
- Prissättningen kommer att baseras på offentliggjorda tariffer.⁵ Tarifferna kommer att utvecklas av Gasum Oy men kommer inte att specificeras i lagstiftning.
- Distributörer blir skyldiga att leverera till anslutna slutförbrukare. I praktiken får nätägaren också en anslutningsplikt som innebär att företaget blir skyldigt att ansluta en kund till en befintlig ledning. Slutkunden är dock skyldig att betala alla kostnader (normalt görs investeringen av nätägaren).

⁵ Offentliggjorda tariffer förekommer redan i praktiken i Finland. Gasum Oy ålades i början av 1990-talet att offentliggöra tariffer och beräkningsgrunder. Detta mot bakgrund av företagets dominerande ställning. Vissa slutkunder har dock fortfarande långsiktiga kontrakt från 1980-talet som inte baseras på offentliggjorda tariffer.

- Särredovisning införs enligt de regler som anges i direktivet. Integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring.
- Elmarknadscentralen, som övervakar elmarknaden, skall också övervaka gasmarknaden.

I huvudsak har arbetsgruppens förslag koncentrerats på implementeringen av direktivet. Någon speciell hänsyn har inte tagits till eventuella framtida investeringar, t.ex. Nordic Gas Grid, och hur dessa kan komma att påverka marknaden. Den allmänna bedömningen är dock att den föreslagna lagstiftningen inte behöver förändras så mycket vid nya investeringar.

Finlands ensidiga beroende av en leverantör, Ryssland, innebär att det finns mycket små förutsättningar att utveckla konkurrensen. Det ensidiga beroendet av en leverantör påverkar också försörjningstryggheten och i förlängningen investeringsbenägenheten. Nya leverantörsalternativ anses allmänt som en förutsättning för att markant kunna öka gaskonsumtionen.

9.3 Norge

9.3.1 Marknad

Norge är en av de viktigaste naturgasproducenterna i Europa. Gasreserverna uppskattas till ca 3 600 miljarder m³, vilket motsvarar ca hälften av Europas reserver. Samtliga fyndigheter är offshorefyndigheter, dvs. att de är belägna till havs. År 1997 uppgick produktionen till drygt 45 miljarder m³, men förväntas stiga avsevärt i början av 2000-talet. Baserat på nuvarande kontraktförpliktelser uppskattas gasen räcka i ca 60–70 år.

Naturgasen exporteras främst till Tyskland, Frankrike, Belgien och Nederländerna. Leveranserna sker via sex olika rörledningssystem till Tyskland, Belgien, Frankrike och Storbritannien.

Norge har i princip ingen egen gasmarknad och inget utbyggt gasledningsnät. Vid tre platser längs den norska kusten förs dock gas i land och utnyttjas i huvudsak för industriellt bruk.

9.3.2 Aktörer

All gas på den norska kontinentalsockeln tillhör den norska staten. Sockeln är indelad i tre huvudområden, vilka var för sig är indelade i

sektorer och block. Företag som önskar delta i prospektering efter, eller utvinning och transport av gas, måste söka tillstånd av staten. Verksamheten regleras genom petroleumlagen och koncessionsregler och redovisas inte närmare här. Det kan dock nämnas att de produktionslicenser som utfärdas oftast är organiserade som joint ventures, vilka normalt levererar gasen till det köpande landets gräns. Säljarna utför således transporten.

Gassförhandlingsutvalget (GFU) spelar en central roll när det gäller försäljning av norsk gas. GFU, som består av representanter för Statoil, Norsk Hydro och Saga Petroleum, förhandlar fram alla kontrakt som rör försäljning av norsk gas.

Ett trettiotal företag deltar i verksamheten på den norska kontinentalsockeln. Den dominerande aktören är det statsägda Statoil.

9.3.3 Gasmarknadsdirektivet

EG:s naturgasmarknadsdirektiv skall också implementeras i EES-länderna. Norges gassektor består primärt av produktion, gasbehandling och transport fram till landningspunkterna i Tyskland, Frankrike, Belgien och Storbritannien. För norsk del innebär gasmarknadsdirektivet att ett system för tillträde för tredje part till det norska gas-transportsystemet skall etableras senast i augusti 2000.

Några ställningstaganden till gasmarknadsdirektivet finns inte redovisade i Norge. Den stora frågan för norsk del är artikel 23 i direktivet som reglerar tillträde till tidigare led i rörledningsnätet, dvs. transportsystemet till den europeiska kontinenten och Storbritannien.

Den lilla inhemska marknaden utgör ett mycket mindre problem. Här finns dessutom möjligheten att begära undantag från marknadsöppning med hänvisning till artikel 26 om framväxande marknader.

9.4 Storbritannien⁶

9.4.1 Marknad

Storbritannien har sedan maj 1998 en fullständigt liberaliserad gasmarknad med fastställda avgifter för access till systemet, dvs. ett regle-

⁶ Avsnittet bygger i huvudsak på BP Gas (1998), Pickering (1998) samt Hinxman och Baily (1997).

rat tillträde. I dag kan alla 20 miljoner gaskunder, oavsett storlek, fritt välja gasleverantör. Det finns en väl utbyggd infrastruktur.

Storbritannien är självförsörjande på naturgas, och naturgasens andel av den totala energiförsörjningen uppgår till 37 procent (1997). Mellan åren 1988 och 1998 ökade användningen från 51,5 miljarder m³ till 88,7 miljarder m³, dvs. med drygt 70 procent. En marknadsökning på ca 2 procent per år förväntas fram till 2010.

Storbritannien har i dag den mest öppna marknaden i Europa och denna öppning har skett i etapper. Innan gasmarknaden avreglerades fanns endast ett enda stort monopol, British Gas, som försörjde alla kunder. År 1986 infördes en lagstiftning med syfte att privatisera British Gas och att tillåta konkurrens för större kunder (>25 000 therms, ca 70 000 m³). Privatiseringen genomfördes samma år, men fortfarande höll man hårt i monopollet.

Efter massiva protester från stora kunder angående prissättningen på gas tvingades British Gas att publicera priser och transportavgifter samtidigt som överenskommelser gjordes om att British Gas inte skulle kontraktera mer än 90 procent av något gasfält. Fram till 1990 behöll British Gas sin monopolställning. Då klev nya aktörer in på marknaden, bl.a. BP, och tecknade kontrakt med industrikunder. Därefter har marknadsöppningen varit progressiv. Först 1993 beslutades att British Gas skulle dela upp sin verksamhet i handel respektive transport och lager. Samma år öppnades marknaden för kunder som förbrukade mer än 2 500 therms, ca 7 000 m³. Följande år delade British Gas upp verksamheten i fem separata bolag. Samma år, 1994, antogs även en ny gaslagstiftning. Ramverken för avregleringen för hushållskunder, som banade vägen för full konkurrens på konsumentmarknaden 1998, och av transportsystemen (Network Code) utformades under 1995.

År 1997 delades British Gas i två fristående delar, British Gas plc och Centrica. British Gas plc äger samtliga landbaserade pipelines och driften av detta system sköts av dotterbolaget Transco. Inom Centrica bedrivs i dag British Gas handelsverksamhet, dvs. att de köper och säljer gas på grossistmarknaden samt säljer till slutkunder inklusive därtill förknippade tjänster och utrustning.

Liberaliseringen har fram till hösten 1998 inneburit att ca 75 procent av industri- och företagskunderna och ca 25 procent av hushållskunderna har andra leverantörer än British Gas.

Det brittiska systemet är via tre s.k. interconnectors sammankopplat med dels det europeiska kontinentala överföringssystemet (i drift 1998) och dels Irlands (i drift 1997) och Nordirlands (1996) gassystem. Förbindelserna byggdes för att Storbritannien skulle exportera naturgas. Sedan "the Interconnector" till Europa togs i drift har dock gasflödet gått åt andra hållet. Således har ledningen inneburit att Storbritannien i

stället har importerat gas från den europeiska kontinenten. Interconnectorn till den europeiska kontinenten är betydelsefull i strävan att få till stånd en effektiv europeisk marknad.

9.4.2 Aktörer

Nya aktörer har etablerat sig på den brittiska gasmarknaden i takt med att avregleringen och konkurrensen har ökat. Många är företag med erfarenhet från utvinning och allmännyttiga bolag för el och/eller vatten m.m. I huvudsak finns tre olika typer av aktörer: "transporters" – som äger och driver ledningsnäten, där Transco är absolut störst och äger och driver alla gasnät utom ett fåtal lokala distributionsnät, "shippers" – som för över gasen från producenten till slutkunden och som således är användare av ledningssystemen, samt leverantörerna – som marknadsför och säljer gasen till kunderna.

I praktiken har en hel del andra företag och företagskonstellationer uppstått, såsom exempelvis återförsäljare, handlare, mäklare och andra mellanhänder samtidigt som olika typer av allianser mellan företag har bildats. I takt med att marknaden utvecklats har också aktörerna förändrats och den nuvarande trenden är att allianser bryts upp.

Transco tillhandahåller som ovan nämnts i princip hela den brittiska infrastrukturen, vilket anses vara en förutsättning för att få en fungerande konkurrens på marknaden. Den lagerverksamhet, sju stora lager, som Transco tidigare ansvarade för har nu lagts in i ett eget dotterbolag inom British Gas plc, British Gas Storage. Transco får inte köpa eller sälja gas av annan anledning än för att upprätthålla systembalansen och säkerheten i systemen.

Rent fysiskt ansvarar därmed Transco för att gasen kommer från gasproducenterna till slutkunderna. Gasen tas in vid sex olika kustterminaler.

På kontraktssidan är det däremot helt annorlunda. Grovt sett så säljer producenterna till shippers, vilka säljer gasen till försäljningsbolag som i sin tur säljer vidare till slutanvändarna. Shippers avtalar med Transco om att få gasen igenom systemet åt försäljningsbolaget som i sin tur säljer till slutanvändare. Många försäljningsbolag är också shippers. Shippers, och inte gasproducenterna eller försäljningsbolagen, är således kunder till Transco.

Det finns ett fyrtiotal shippers som ser till att gasen kommer från kusten till kunden. Priset på transporttjänsten bestäms av en prisformel som är fastställd av regleringsmyndigheten Ofgas.

Centrica, dotterbolag till British Gas, är det största försäljningsbolaget i Storbritannien. De säljer gasen under namnet British Gas i Eng-

land och Wales samt under Scottish Gas i Skottland. Eastern Natural Gas är den näst största leverantören och Mobil Gas Marketing kommer på tredje plats. Därtill finns en rad leverantören där många är dotterbolag till olje- eller elbolag.

En spotmarknad för gas har skapats. Spothandeln består av dels den finansiella handeln, dels handeln som leder till fysiska leveranser. Handeln via spotmarknaden har ökat kraftigt de senaste åren. Fortfarande säljs dock en stor del av naturgasen med långa kontrakt.

9.4.3 Gasmarknadsdirektivet

Gasmarknaden i Storbritannien är som ovan nämnts avreglerad fullt ut. Här beskrivs därför mer i detalj hur regelverket och ramverket ser ut i dag.

Ofgas, The Office of Gas Supply, som bildades 1986 efter det att British Gas privatiserats, är den övervakande myndighet som ser till att gaslagen, The 1995 Gas Act, efterföljs. Ofgas ansvarar för att säkerställa konkurrensen på konsumentmarknaden och ger licenser till nya företag för transport, shipping och leverans. Ofgas samordnas nu med Offer, den reglerande myndigheten på elsidan.

Ofgas har fastställt en priskontrollformel för att kunna kontrollera Transcos vinst. Formeln innebär att Transcos vinst per transporterad enhet gas bestäms, vilket i sin tur ger storleken på Transcos totala årliga vinst. Vidare bestämmer Ofgas Transcos avgiftspolicy, dvs. hur avgifterna tas ut av deras kunder. Alla kunder, oavsett storlek, behandlas lika. Till detta kommer "The Network Code", det system och de regler som styr hur producenter och shippers skall agera för att få marknaden att fungera och för att upprätthålla balans och säkerhet i systemet. Alla villkor och avgifter är officiella.

Priskontrollformeln kan grovt sett formuleras enligt följande: Tillåten vinst = {fastställd vinst + (pris * volym)} * (RPI-X). Termerna är variabler som varierar efter volym och kundgrupp. Faktorn RPI-X ser till att tillåten vinst nås. Om vinsten blir större eller mindre kompenseras Transco efterföljande år.

Transco stimuleras via den av Ofgas utfärdade licensen att utveckla sin avgiftspolicy så att avgifterna bättre reflekterar kostnaderna. Syftet är dessutom att möjliggöra konkurrens mellan shippers och samtidigt ta hänsyn till utvecklingen av transportverksamheten. Transco har vidare följande ambitioner med sina avgifter:

- Att de skall leda till en effektiv användning av systemet och styra användningen från toppbelastningsperioder till annan tid.

- Att de skall förhindra onödiga eller oekonomiska nätinvesteringar genom att visa kapacitetsvärdet i olika delar av nätet.
- Att de skall vara transparenta, dvs. att kunderna skall kunna härleda avgifterna.
- Att avgifterna skall vara stabila, enkla att tillämpa, och minimera administrationskostnaderna för både Transco och dess kunder

The Network Code anger i sin tur villkoren för gastransporten från kusten till kunderna och anger hur obalans mellan shippers införsel och uttag hanteras på dygnsbasis.

Nätavgifterna består av tre delar, överföringsavgift, distributionsavgift och kundavgift. Överföringsavgiften består av både en kapacitetsavgift och en energiavgift. Kapacitetsavgiften är beroende av inträdespunkt och utträdespunkt. I dag finns 6 inträdes- och 33 utträdespunkter. Fördelningen mellan kapacitetsavgiften och energiavgiften är 65 procent respektive 35 procent jämfört med tidigare 50/50. Transco vill öka kapacitetsavgiftens andel ännu mer för att bättre återspegla systemets verkliga kostnader, men Ofgas har hittills inte tillåtit detta eftersom det får ett kraftigt genomslag på små förbrukare och därmed på privatmarknaden.

Det pågår ett arbete med att förbättra prissättningen av kapaciteten. Bland annat undersöks ett system med en form av knutpunktsprissättning (nodal pricing).

9.5 Tyskland⁷

9.5.1 Marknad

Den tyska marknaden är världens fjärde största marknad näst efter USA, Ryssland och Ukraina, och före Kanada och Storbritannien.

Den tyska strukturen är jämfört med andra europeiska länder komplex och med liten inblandning från statens sida. Kartellmyndigheterna är däremot mycket aktiva och det finns en speciell kartellag. Viktigt att notera är att Tyskland skiljer sig på många punkter i förhållande till Sverige och många andra europeiska länder, bl.a. genom att Tyskland består av ett antal relativt självständiga delstater. En viktig skillnad i förhållande till andra länder är vidare att det finns konkurrerande ledningsnät för gas.

⁷ Avsnittet bygger på Hinxman och Baily (1997) samt på direkta kontakter med representanter för Ekonomiministeriet, gasbolag och branschorganisationer i Tyskland.

Tyskland har en mycket väl utbyggd infrastruktur och naturgasens andel av den totala energiförsörjningen uppgår till ca 21 procent (1997). Den totala tyska årliga gasanvändningen uppgår till ca 1 000 TWh, vilket motsvarar drygt 90 miljarder m³, där den tyska industrin står för 41 procent av användningen, hushållen för 33 procent, kraftvärme ca 8 procent, kommersiell verksamhet och övrigt 18 procent. Användningen av naturgas ökar kontinuerligt. Naturgas står för knappt 40 procent av hushållens uppvärmning och har därmed den största marknadsandelen inom detta segment.

Nära 80 procent av naturgasen importeras. Importen sker i huvudsak från Ryssland (33 procent), Nederländerna (28 procent) och Norge (17 procent).

De regionala bolagen, vilka levererar gas till distributörerna som i sin tur säljer till slutanvändarna, har i princip monopol inom sina regioner. Det har varit svårt för nya aktörer att komma in på marknaden och detta har lett till att parallella nät har byggts, se avsnitt 8.1.3.

Slutkunderna i Tyskland får sin gas levererad från ca 700 distributörer, s.k. Stadtwerke, och andra återförsäljare. Distributörerna i sin tur får sin gas från de regionala gasbolagen, som även kan leverera till stora slutanvändare.

De regionala gasbolagen har genom olika typer av avtal, godkända av kartellmyndigheten, i praktiken monopol i sina regioner. Distributörerna har på liknande sätt monopol inom sina distributionsområden.

De regionala bolagen har kompletterande verksamheter av olika slag vid sidan av gasverksamheten, såsom el eller vatten. Bolagen köper sin gas från tyska producenter (ca 10 stycken) och tyska importörer (ca 10 stycken). De regionala bolagen handlar även bilateralt med varandra. Den helt dominerande aktören är Ruhrgas.

Det nuvarande regelverket i Tyskland tillåter i viss mån konkurrens, men fortfarande finns det konkurrenshinder. Gas-till-gas-konkurrens existerar redan i Tyskland mellan producenter och importörer. För att bygga ny infrastruktur råder inte heller monopol. Den monopoliserade distributionen och uppdelningen av marknaden mellan överföringsbolagen innebär att gasen passerar mellan tre eller fyra olika aktörer innan den når slutanvändaren. Detta leder till att slutkunderna i dag inte kan välja mellan olika gasleverantörer. Denna valmöjlighet har bara mycket stora kunder.

Prissättningen på den tyska marknaden sker genom förhandling mellan parterna och beror på hur kundens behov ser ut. Priset består av två delar, ett energipris och ett kapacitetspris (effektavgift).

9.5.2 Aktörer

Den tyska gasindustrin skiljer sig, som ovan nämnts, en hel del från andra europeiska länder i och med att det inte finns några statligt ägda bolag med monopol. För den inhemska produktionen står 12 internationella bolag. Överföringen sköts av 20 olika bolag och domineras av Ruhrgas, Thyssengas, BEB Erdgas, Erdol och EWE samt sedan 1989 VNG (Verbundnetz Gas) och Wingas (Wingas är ett joint venture mellan Wintershall och Gazprom, se även avsnitt 8.1.3). Dessa bolag köper gas, fem av dem importerar gas och säljer den vidare till distributionsbolagen. Bland importörerna kan nämnas Ruhrgas, VNG, BEB och Wintershall.

Överföringsbolagen har delat upp marknaden mellan sig. Var och en av dessa levererar mellan 60 TWh och 190 TWh gas inom sina respektive områden. Ruhrgas är som ovan nämnts den helt dominerande aktören i Tyskland. Ruhrgas, som är den största importören, står för betydligt mer än hälften av den tyska gasimporten. Överföringsbolagen har som nätbolag kontroll över både internationella, interregionala och regionala rörledningar. Av deras totala leverans går ca 65 procent till andra regionala gasbolag och resterande 35 procent levereras inom deras eget område.

Försäljningen till slutanvändarna sköts av lokala distributörer, som i allmänhet är en motsvarighet till de svenska kommunala bolagen.

9.5.3 Gasmarknadsdirektivet

Tyskland har nyligen avreglerat sin elmarknad. De är ännu inte klara med lagstiftningen på naturgassidan.

Det pågår ett arbete med utformningen av naturgaslagstiftningen. Ett flertal av gasmarknadsdirektivets grundprinciper finns redan i lagstiftningen, inte minst i Kartellagstiftningen, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Detta gäller speciellt §19, som förbjuder missbruk av marknaden på grund av dominerande ställning. Ekonomiministeriet har identifierat fyra viktiga punkter som är kvar att åtgärda. Dessa är:

- Hur skall uppdelning mellan överföring, distribution och handel ske, dvs. särredovisningen av dessa verksamheter.
- Vilka kommersiella huvudvillkor skall publiceras för överföringen.
- Reciprocitetsklausulen.
- Rätten till tillträde.

Rätten till tillträde är komplicerad i och med att alla nät har en dominerande ställning, utom möjligtvis där det finns parallella nät. Frågan är hur detta skall formuleras, eller om nuvarande kartellagstiftning räcker.

Det pågår ett arbete med att lösa de återstående frågorna, utan att behöva komplettera lagstiftningen. Ansatsen är i stället att reglera det som behöver regleras utanför lagstiftningen. De regler som tas fram skall i sin tur godkännas av Kartellmyndigheten. Man vet ännu ej om man klarar detta utan att behöva gå in i lagstiftningen.

Tyskland är i dagsläget inriktat på ett förhandlat tillträde och på att alla kunder skall vara berättigade till tillträde.

DEL 3

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

10 Överväganden och förslag

10.1 En ny naturgaslagstiftning

Förslag: EG:s naturgasmarknadsdirektiv, som skall genomföras i svensk lagstiftning, är betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande svenska lagstiftningen på naturgasområdet som i huvudsak innehåller bestämmelser om koncession. En ny naturgaslag bör därför införas. Den nya lagen reglerar verksamheter avseende koncession, ledningsägarens skyldigheter, särredovisning och tillsyn.

Lagstiftningen inom naturgasområdet berör främst framdragande och drift av gasledningar. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för bl.a. naturgas finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen). Rörledningslagen innehåller i huvudsak bestämmelser om koncession för att dra fram eller använda rörledningar för transport av naturgas. Utöver denna lag måste den som vill dra fram och använda en gasledning även ta hänsyn till en rad andra lagar, såsom plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken, och föreskrifter.

Det finns ingen lagstiftning i Sverige som reglerar t.ex. handel och transport av naturgas. Av rörledningslagen framgår endast att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv, som skall genomföras i svensk rätt, innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att öppna och öka tillträdet till systemen för naturgas och därmed öka konkurrensen. I direktivet finns regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen. Vidare finns där regler för tillträde till marknaden, graden av marknadsöppning samt ett antal undantagsregler. Direktivet är således betydligt mer långtgående och omfattande än den svenska lagstiftningen på området.

Mot denna bakgrund har utredningen valt att föreslå en ny lagstiftning på naturgasområdet. Lagen har utarbetats med ellagen (1997:857) och rörledningslagen som förebilder. Den nya lagstiftningen tillgodoser, enligt vår bedömning, naturgasmarknadsdirektivets krav.

Naturgaslagen har disponerats i sju kapitel.

Bestämmelser om lagens tillämpningsområde m.m. finns i 1 kap.

I 2 kap. finns regler om koncession (avsnitt 10.2). I den nya lagen behålls i huvudsak den ordning som gäller enligt den nuvarande rörledningslagen.

Bestämmelser om ledningsägarens skyldigheter finns i kap. 3 (avsnitt 10.3). Där anges de bärande principerna för att få till stånd en ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Det gäller framför allt centrala bestämmelser om tillträde och anslutning till naturgasledningar samt vilka som skall anses som s.k. berättigade kunder.

I kap. 4 finns regler om redovisning (avsnitt 10.4).

Kap. 5 innehåller bestämmelser om kommunala naturgasföretag (avsnitt 10.5).

6 kap. innehåller regler om tillsyn m.m. (avsnitt 10.6). Bestämmelserna avser myndighetsuppgifter, myndighetens befogenheter och frågor om finansiering.

Bestämmelser om ansvar, överklagande, m.m. finns i kap. 7.

10.2 Koncession

10.2.1 Koncessionsplikt

Förslag: Koncession krävs för att dra fram och använda naturgasledning samt för att bygga och använda naturgaslager. Frågan om koncession prövas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer bereder ärendet.

Framdragande av en naturgasledning och uppförande av ett naturgaslager kan komma i konflikt med andra intressen t.ex. natur- och miljövård. En naturgasledning och ett naturgaslager kan även ha betydelse på andra områden såsom för Försvarsmakten. Det är därför viktigt att uppnå en ur samhällssynpunkt ändamålsenlig infrastruktur. Det bör exempelvis inte vara tillåtet att dra fram en naturgasledning där det redan finns en sådan och denna har tillräcklig kapacitet. Inte heller bör naturgasledningar få dras fram eller naturgaslager byggas på ett sådant sätt att tredje man tillfogas onödigt stor skada.

Innehav och drift av en naturgasledning och ett naturgaslager medför förpliktelser av olika slag. Det är därför viktigt att ägaren har de resurser som krävs för att bl.a. kunna garantera en kontinuerlig drift.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör krävas koncession för att dra fram och använda en naturgasledning samt för att uppföra och använda ett naturgaslager. Regeringen bör pröva frågan om koncession. Det får dock anses lämpligt att annan än regeringen bereder ärendet. Regeringen bör därför utse lämplig myndighet att bereda ärendet. Myndigheten bör efter avslutad handläggning överlämna ärendet till regeringen för beslut.

10.2.2 Förutsättningar för koncession

Förslag: Koncession får beviljas endast om naturgasledningen är lämplig från allmän synpunkt. Samma krav på lämplighet gäller även för naturgaslager. Endast den som är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncession får beviljas koncession. En koncession får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av koncession skall vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas. Den kommunala vetorätten avseende anläggning för lagring av minst 50 miljoner normal kubikmeter naturgas bör upphävas. Meddelas koncession för en naturgasledning eller ett naturgaslager, bör ledningen eller lagret därefter inte kunna förbjudas med stöd av miljöbalken.

Vid koncessionsprövningen bör en ingående prövning göras av de olika intressen som gör sig gällande i sammanhanget. Sålunda bör bl.a. miljö- och näringspolitiska synpunkter liksom vikten av en ändamålsenlig infrastruktur beaktas. Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt bör koncession få beviljas för en naturgasledning eller ett naturgaslager. Att på förhand närmare ange hur en naturgaslednings respektive ett naturgaslagers lämplighet från allmän synpunkt bör bedömas låter sig inte göras. I stället är det omständigheterna i det enskilda fallet som bör bli avgörande. Samhällsekonomiskt onödiga naturgasledningar och naturgaslager bör dock inte få byggas. Naturgasledningar och naturgaslager bör inte heller få dras fram eller byggas på ett sådant sätt att de medför onödigt stort intrång till skada för tredje man.

En naturgasledning och ett naturgaslager har betydelse ur många synpunkter och medför ekonomiska förpliktelser och följder av olika slag. Det är därför viktigt att koncessionshavaren har de resurser, bl.a. tekniska och ekonomiska, som kan krävas för att fullgöra dessa för-

pliktelser. I den prövning som görs i ett koncessionsärende skall därför tillses att endast den som har förutsättningar och möjligheter att fullgöra alla de förpliktelser som är en följd av naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift får koncession. I ansökan om koncession bör därför de ekonomiska kalkylerna, såsom anläggningskostnader och finansiering av dessa, för naturgasledningen och naturgaslagret redovisas.

En annan aspekt som har betydelse i sammanhanget är att en naturgasledning kan få inverkan på existerande och framtida bebyggelse. Bebyggelsen kring en naturgasledning påverkas av säkerhetsföreskrifternas regler om zonindelning och skyddsavstånd. Reglerna innebär bl.a. att det inom minst 25 meter på ömse sidor om naturgasledningen inte får finnas några byggnader och att byggrätten är inskränkt inom 200 meter på ömse sidor om naturgasledningen (se avsnitt 6.2.7). Koncession bör därför inte få meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas bör dock mindre avvikelser få göras.

Arbetet med att dra fram en naturgasledning och att uppföra ett naturgaslager påverkar miljön (se avsnitt 2.2.2, 2.2.3 och 6.2.2). Vid prövningen av koncession bör därför de allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet miljöbalken liksom bestämmelserna i 3 och 4 kap. samma balk (se avsnitt 6.2.2) tillämpas. Dessutom bör 5 kap. 3 § miljöbalken beaktas vid prövningen. Enligt denna bestämmelse skall bl.a. myndigheter vid exempelvis tillståndsprövning säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls. Även bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken, dvs. att tillstånd etc. inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, bör tillämpas vid koncessionsprövningen. För att belysa de miljömässiga effekterna av en naturgasledning och ett naturgaslager bör en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 6.2.2) bifogas ansökan. För konsekvensbeskrivningen gäller bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken vad avser förfarandet, kravet på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag.

Enligt 17 kap. 1 § punkt 9 miljöbalken skall regeringen pröva tillåtligheten av nya anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal-kubikmeter naturgas. Regeringen får enligt 17 kap. 6 § miljöbalken endast tillåta anläggningen om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta, dvs. kommunen har vetorätt. Denna vetorätt har försetts med en s.k. ventil bland annat när fråga är om att pröva tillåtligheten av naturgaslager med kapacitet att lagra minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas. Ventilen innebär att regeringen, trots att kommunen inte har tillstyrkt, kan tillåta t.ex. ett lager om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. För att lagret skall kunna tillåtas, trots att kommunen inte har tillstyrkt, krävs dess-

utom att det inte finns någon annan lämpligare plats för lagret eller om en lämplig plats har anvisats för lagret inom en annan kommun att denna kommun kan antas godta placeringen. Utredningens bedömning är att naturgaslager kommer att bli nödvändiga för att det nationella naturgassystemet skall kunna byggas ut. Ett naturgaslager kan inte ses isolerat utan är en del av naturgassystemet. Dessutom bör det beaktas att det enbart är i de kommuner som har eller kommer att få koncessionspliktiga naturgasledningar som det är möjligt att anlägga naturgaslager. En ytterligare begränsande faktor är att det krävs speciella markförhållanden för naturgaslager. Utredningen anser därför att det kommunala vetot för naturgaslager bör upphävas.

En rörlednings framdragande eller användning kan inte förbjudas med stöd av miljöbalken om rörledningen har tillåtits i en koncession enligt rörledningslagen. Motsvarande bestämmelse bör gälla även för en koncession meddelad med stöd av naturgaslagen. Anledningen till detta är att regeringen vid sin koncessionprövning bör ha beaktat de frågeställningar som skall prövas enligt miljöbalken.

10.2.3 Undantag från koncession

Förslag: Koncession krävs inte för naturgasledning som huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller som uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Koncession krävs inte heller för naturgaslager anslutna till sådana ledningar.

Det kan ifrågasättas om alla naturgasledningar skall vara koncessionspliktiga. Enligt rörledningslagen är naturgasledningar som t.ex. huvudsakligen används för att tillgodose enskilda hushålls behov inte koncessionspliktiga. Av förarbetena (prop. 1977/78:86 s. 86) framgår att undantaget inte utesluter att ledningen även kan förse t.ex. företag med naturgas. I praktiken har undantaget kommit att innebära att naturgasledningar efter en mät- och reglerstation inte är koncessionspliktiga. Såvitt utredningen känner till fungerar systemet bra. Ett annat skäl för att inte kräva koncession för denna typ av naturgasledningar, är att dessa dras fram och används efter hand som distributionsbolag träffar överenskommelse med enskilda fastighetsägare om att leverera naturgas till dessas respektive fastighet. Utredningen anser därför att naturgasledningar som huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov tills vidare bör undantas från koncessionsplikt. Eftersom naturgasledningar inom hamn- eller industri-

område inte har någon påtaglig betydelse från allmän synpunkt, bör även naturgasledningarna inom sådana områden tills vidare undantas från koncessionsplikt. I konsekvens med detta bör inte heller koncession krävas för naturgaslager anslutet till icke koncessionspliktig naturgasledning. Den omständighet att koncession inte krävs för vissa naturgasledningarna innebär att samhället inte kan vidta de sanktioner som gäller för koncessionspliktiga naturgasledningarna. Det kan därför diskuteras om det bör krävas någon annan form av koncession för dessa ledningar, exempelvis inom ett visst område. Denna typ av koncession finns inom ellagstiftningen. Mot bakgrund av att den nuvarande ordningen fungerar bra anser dock utredningen att några sådana regler inte behövs. Om utvecklingen skulle visa att det finns behov av reglering, får frågan behandlas på nytt.

10.2.4 Villkor för koncession

Förslag: Koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning.

En koncession för naturgasledning eller naturgaslager får förenas med villkor för att bl.a. skydda miljön.

En koncession får göras beroende av att sökanden ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

I koncessionsärendet bör prövas vilken inverkan naturgasledningen har på motstående intressen, t.ex. möjligheten att uppföra byggnader. För att en sådan prövning skall vara möjlig måste naturgasledningens sträckning i vart fall i huvudsak vara bestämd.

För att tillgodose allmänna intressen och enskild rätt bör det vara möjligt att förena en koncession för en naturgasledning eller för ett naturgaslager med villkor. Sådana villkor kan behövas för att tillgodose krav på t.ex. säkerhet och till skydd för bland annat miljön.

I beslutet om koncession bör det vara möjligt att föreskriva att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. Detta för att undvika att allt för lång tid passerar utan att sökanden förverkligar anläggningen. Vid bestämmande av tidsfristens längd bör arbetets omfattning beaktas. Om arbetet på grund av särskilda förhållanden förhindras eller avsevärt försvåras bör tidsfristen kunna förlängas.

Det kan bli aktuellt att ta bort en naturgasledning eller ett naturgaslager. I sådana fall kan det finnas behov av att återställa omgivningen. För att öka förutsättningarna för att återställningsåtgärder blir vidtagna, bör regeringen ha möjlighet att göra koncessionen beroende av

att sökanden ställer säkerhet för fullgörandet av sådana åtgärder. Om den ställda säkerheten inte är tillräcklig bör ytterligare säkerhet kunna krävas.

10.2.5 Tidsbegränsad koncession eller koncession tills vidare

Förslag: Koncession beviljas för 40 år. Om särskilda skäl finns, eller om sökanden begär det, bör kortare giltighetstid kunna bestämmas.

En koncessionspliktig naturgasledning och naturgaslager innebär en stor investering som kan få konsekvenser på en rad områden. Frågan är om koncessionen skall gälla tills vidare eller om den skall vara tidsbegränsad.

Ett skäl för att tidsbegränsa koncessionen är att samhället ständigt förändras. För koncessionshavaren är frågeställningen tveeggad. Å ena sidan innebär en tidsbegränsad koncession en viss garanti för att koncessionen gäller oförändrad under angiven tid. Å andra sidan måste gjorda investeringar betala sig och därför kan en tidsobegränsad koncession vara att föredra för koncessionshavaren. Vid en tidsobegränsad koncession torde dessutom koncessionshavarens ställning bli mycket starkare i förhållande till allmänna intressen.

Om koncessionen skall gälla tills vidare måste det, enligt utredningens mening, finnas möjlighet till omprövning, t.ex. om förhållandena ändras väsentligt. Prövningen skulle i sådana fall kunna koncentreras till fall där problem har aktualiserats. Detta förutsätter dock att fallen kan avgränsas på ett lämpligt sätt. Ett förfarande med omprövning skulle dock medföra en kraftig förstärkning av koncessionshavarens ställning i förhållande till allmänna intressen. Troligen blir det då svårare att göra de allmänna intressena gällande. Utredningen anser därför inte att detta är en lämplig lösning.

I stället bör, för att den övriga samhällsutvecklingen skall kunna beaktas i tillräcklig omfattning, koncessionen vara tidsbegränsad. Koncessionshavarens intressen bör kunna tillgodoses genom en lång koncessionstid. Längden på denna är en fråga om avvägning mellan å ena sidan det allmänna intresset av att kunna pröva frågan om koncession på nytt, och å andra sidan koncessionshavarens behov av att få betalt för gjorda investeringar. Enligt utredningens mening bör koncession beviljas för 40 år.

Det får anses betydelsefullt att sökanden kan räkna med att regeringen i sitt koncessionsbeslut meddelar sökt tid när det inte finns starka skäl som talar emot det. Därför bör det i lagen anges att koncession skall beviljas för 40 år, om det inte föreligger särskilda skäl eller om sökanden begär en kortare giltighetstid för koncessionen. Det kan exempelvis finnas behov av att anpassa giltighetstiden till den som gäller för intilliggande ledningar. I sådana fall kan det vara motiverat med kortare giltighetstid. På så sätt kan koncession för ledningarna i ett senare skede omprövas i ett sammanhang. Huvudregeln bör dock vara att koncession beviljas för 40 år.

10.2.6 Förlängning av giltighetstid

Förslag: Koncession får förlängas med 40 år åt gången. Vid prövning av ansökan om förlängning ställs samma krav som vid prövning av ny ansökan. En ansökan om förlängning skall lämnas in två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen gäller till dess ansökan om förlängning har prövats slutligt.

Om naturgasledningen och naturgaslagret inte har vållat olägenhet, bör såväl koncessionshavaren som samhället vara intresserade av att driften fortsätter även efter det att koncessionstiden har gått ut. Därför bör det finnas möjlighet att förlänga koncessionstiden. Det kan diskuteras om kraven vid en förlängning av koncessionstiden kan ställas lägre än vid en ny ansökan. Om lägre krav skulle ställas innebär detta i realiteten att koncessionen inte är tidsbegränsad. Enligt utredningens mening bör därför, och för att samhällets intressen skall kunna beaktas, samma krav gälla vid förlängning som vid en ny ansökan.

Prövningen av en förlängning av giltighetstiden bör ske i god tid före koncessionstidens utgång. Detta eftersom det exempelvis av miljöskäl kan bli aktuellt att flytta en naturgasledning. Det bör därför anges i lagen vid vilken tidpunkt ansökan om förlängning skall lämnas in. Tidpunkten bör bestämmas med hänsyn till koncessionshavarens och myndigheternas planering. Ansökan bör därför lämnas in senast två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen bör gälla till dess att ansökan om förlängning har prövats slutligt.

10.2.7 Naturgasledning inom trafikled

Förslag: Koncessionshavare är, om naturgasledning har dragits fram inom område för befintlig allmän väg, järnväg etc. (trafikled) och trafikleden ändras, skyldig att vidta och bekosta de åtgärder avseende naturgasledningen som behövs för att genomföra ändringen.

Om naturgasledningen korsar trafikleden skall väghållaren ersätta koncessionshavaren för de utgifter som förevarit med naturgasledningen där denna korsar trafikleden och som har föranletts av ändringen av trafikleden.

Koncessionshavare skall betala ersättning för de merkostnader för underhåll av trafikled som en naturgasledning som har dragits fram inom en trafikled kan medföra.

Om arbete med naturgasledningar som utförs inom trafikledsområde medför större ingrepp i trafiken så skall, om arbetet utförs inom område för annan trafikled än allmän väg, trafikledens förvaltare ha möjlighet att anvisa hur arbetet skall utföras eller utföra arbetet genom egen försorg. I bägge fallen skall koncessionshavaren bestrida kostnaderna. För arbete med naturgasledning inom område för allmän väg tillämpas särskilda regler.

Naturgasledningar dras ofta inom områden för t.ex. befintlig allmän väg (se kapitel 6.2.3). Emellanåt fattas beslut om att ändra vägars sträckning. Naturgasledningar kan i sådana fall komma att utgöra ett hinder för ändringen. Frågan blir då vilket intresse som skall ha företräde. Frågan kan lösas genom en tillämpning av den s.k. prioritetsprincipen. Denna innebär att den senare tillkomna anläggningen får vika för den tidigare tillkomna. Om naturgasledningen har dragits fram inom område för befintlig allmän väg, bör därför koncessionshavaren åläggas att göra de ändringar beträffande naturgasledningen som behövs för att trafikleden skall kunna ändras.

Nästa fråga är vem som skall betala kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas avseende naturgasledningen. Drar koncessionshavaren fram naturgasledningen längs ett järnvägsspår har ett befintligt trafikledsområde utnyttjats. Därigenom bör arbetena vid ledningsdragningen ha underlättats och kostnaderna rimligen ha blivit lägre än vad som skulle ha blivit fallet om naturgasledningen hade dragits t.ex. genom en skog. Det är därför rimligt att koncessionshavaren åläggs att bekosta de naturgasledningsändringar som föranleds av att trafikleden ändras. Gäller det däremot korsningar mellan naturgasledningar och trafikleder kommer saken i ett annat läge. I denna situation är det snarare en nackdel för koncessionshavaren att ha en naturgasledning inom ett trafik-

ledsområde. Därför bör väghållaren, i detta fall, ersätta koncessionshavaren för de kostnader denne haft för åtgärder avseende naturgasledningen där denna korsar trafikleden och som har föranletts av att trafikleden ändrats.

En naturgasledning som har dragits fram inom ett område för befintlig trafikled kan orsaka att kostnaderna för underhållet av trafikleden blir högre. Eventuell merkostnad bör därför bäras av koncessionshavaren.

Arbete med naturgasledningar, t.ex. framdragning och underhåll, utförs även inom trafikledsområden. I vissa fall kan sådana arbeten medföra större ingrepp i trafikleden och kan även påverka trafiksäkerheten. I sådana fall bör, om arbetet utförs inom område för annan trafikled än allmän väg, trafikledens förvaltare ha möjlighet att antingen ge koncessionshavaren anvisningar för hur arbetet skall utföras eller att utföra arbetet genom egen försorg. Kostnaderna för arbetet bör i bägge fallen bestridas av koncessionshavaren. Utförs arbetet med naturgasledning inom område för allmän väg bör reglerna i 44 § väglagen (se avsnitt 6.2.3) tillämpas.

10.2.8 Överlåtelse av koncession

Förslag: Överlåtelse av koncession kräver särskilt tillstånd. Ny innehavares lämplighet prövas på samma sätt som vid ansökan om ny koncession.

Som vi tidigare har nämnt, anser vi att endast den som har förutsättningarna och möjligheterna att fullgöra alla de förpliktelser som är förknippade med naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift bör få koncession. Den som fått koncession kan emellertid av olika anledningar vilja överlåta den på annan. Frågan är då om det allmänna bör ha något inflytande vid en överlåtelse. Enligt utredningens mening bör så vara fallet. Vi anser att det skall krävas särskilt tillstånd för att överlåta en koncession. Vidare anser vi att kraven på den nye innehavarens lämplighet skall prövas på samma sätt som vid en ansökan om ny koncession på grund av den vikt som läggs vid koncessionshavarens förutsättningar att handha naturgasledningarnas och naturgaslagrets drift och därmed sammanhängande förhållanden. Den nye innehavaren bör även överta ansvaret för att övriga villkor för koncessionen följs.

10.2.9 Upphörande av koncession

Förslag: Koncession får återkallas om naturgasledningen eller naturgaslagret inte längre används och inte heller behövs för att säkra energiförsörjningen eller om koncessionhavaren missköter sig.

Under vissa omständigheter kan det finnas skäl att överväga om koncessionen skall bestå. En sådan omständighet kan vara att naturgasledningen samt naturgaslagret inte längre används, och inte heller kommer att användas inom överskådlig framtid och att de heller inte behövs för att säkra energiförsörjningen och därför definitivt kan tas ur bruk. I sådana fall bör det vara möjligt att återkalla koncessionen.

Möjligheten att återkalla koncession kan även behöva övervägas i andra sammanhang, t.ex. om koncessionshavaren missköter sig. Vid eventuell försummelse bör naturligtvis mindre ingripande åtgärder vidtas först. Sådana åtgärder kan bestå av förelägganden, eventuellt förenade med vite. Om åtgärderna inte har avsedd effekt bör, som en sista utväg, koncessionen kunna återkallas. Frågan om återkallelse bör aktualiseras om för koncessionen gällande villkor eller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift gällande säkerhetsbestämmelser inte följs eller om koncessionshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett problem vid återkallelse på grund av misskötsel är hur den fortsatta driften av naturgasledningen och naturgaslagret garanteras. Enligt vad utredningen har erfarit kommer regeringen att under hösten 1999 tillsätta en utredning med uppgift att lösa bl.a. denna fråga inom ellagstiftningen. Den reglering som kommer att föreslås där torde också kunna tillämpas på motsvarande fråga i naturgaslagen. Därför lämnar denna utredning inte något förslag i denna del.

10.2.10 Borttagande av naturgasledning, återställning m.m.

Förslag: Den som senast innehaft koncession är skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt att vidta åtgärder för återställning. När en koncession upphör skall den myndighet som regeringen bestämmer fastställa koncessionshavarens skyldigheter. Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga koncessionshavaren att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Myndigheten kan även besluta att åtgärder skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som dragit fram en naturgasledning eller uppfört ett naturgaslager utan att ha tillstånd, där sådant krävs, att ta bort anläggningarna samt att återställa marken om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Ett föreläggande får förenas med vite. Den myndighet som regeringen bestämmer får även besluta att åtgärderna skall vidtas på innehavarens bekostnad.

Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att annans mark tas i anspråk för att återställningsåtgärderna skall kunna genomföras. Åtgärderna med att återställa skall genomföras på ett sådant sätt att minsta skada och intrång vållas. Vägar får byggas eller byggnader uppföras endast om markägaren, den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken samtycker eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnar tillstånd. Föranleder återställningsåtgärderna skada eller intrång skall ersättning utgå.

Som tidigare har nämnts anser utredningen att koncession skall kunna upphöra antingen genom att den återkallas eller genom att koncessionstiden löper ut. Frågan är vad som skall hända med naturgasledningar och naturgaslager om koncessionen upphör. En möjlighet är att låta naturgasledningarna och naturgaslagren finnas kvar. En annan möjlighet är att ta bort dem och, i den mån det går, återställa marken i samma skick som före naturgasledningens respektive naturgaslagrets tillkomst. Enligt utredningens mening bör den som senast innehaft koncessionen vara skyldig att ta bort naturgasledningarna och naturgaslagren, samt att vidtas de återställningsåtgärder som behövs för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse av någon betydelse. Vilka åtgärder som behöver vidtas får bedömas från fall till fall. Exempelvis bör en naturgasledning av stål tas bort eftersom denna, om den inte används och inte heller underhålls, kommer att rosta sönder. Troligen är det först när koncessionen upphör som det kan avgöras vilka åtgärder

som behöver vidtas. När koncessionen upphör bör därför den myndighet som regeringen bestämmer fastställa vilka skyldigheter koncessionshavaren har att ta bort naturgasledningar och naturgaslager samt att vidta återställningsåtgärder. Om koncessionshavaren inte följer myndighetens beslut bör det vara möjligt att förelägga honom eller henne att vid vite fullgöra sina skyldigheter eller att besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

En annan fråga som bör behandlas i detta sammanhang är vad som skall gälla om någon drar fram en naturgasledning eller uppför ett naturgaslager utan att ha koncession, där sådan behövs, eller bryter mot meddelade villkor på ett betydande sätt, t.ex. genom att dra fram naturgasledningen på annan plats än vad som har angetts i beslutet. Sådana fall bör kunna lösas genom att den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att förelägga den som dragit fram naturgasledningen att dels ta bort den, dels återställa platsen i ursprungligt skick. Ett sådant föreläggande bör kunna meddelas om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Det bör även vara möjligt att förena föreläggandet med vite. Möjlighet bör även finnas att besluta att åtgärderna skall vidtas på innehavarens bekostnad.

För att kunna återställa marken krävs i de flesta fall tillgång till annans mark. Om markägare, innehavare av nyttjanderätt och servitut av marken och koncessionshavare inte kan komma överens om tillträde till marken, bör det vara möjligt för den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om att tillträde till marken skall få ske under viss tid. Återställningsarbetet bör utföras på ett sådant sätt att minsta skada och intrång vållas. Om koncessionshavaren avser att anlägga väg eller uppföra byggnad bör markägare och den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken ha lämnat sitt samtycke. Om samtycke inte ges bör det även i detta fall krävas tillstånd av den myndighet som regeringen bestämmer. Sådant tillstånd bör meddelas endast om åtgärden oundgängligen krävs för att återställningsarbetet skall kunna utföras. Orsakar återställningsarbetet skada eller intrång bör markägare och innehavare av nyttjanderätt och servitut avseende marken ha ersättning för detta. Den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av denna ligger bör pröva eventuella tvister rörande ersättningen.

10.3 Ledningsägarens skyldigheter

Avsnittet behandlar frågor om tillträdesform till naturgasledningar, transport av naturgas, anslutning till naturgasledningar, vilka som skall betraktas som berättigade kunder, undantag och frågor om transporttariffer.

10.3.1 Tillträde till naturgasledningar

Förslag: Tillträde till naturgasledningar skall baseras på ett reglerat förfarande.

Den svenska naturgasmarknaden präglas av betydande inslag av monopol, vilket ger kunder små eller inga möjligheter att välja leverantör. Varje kund är i praktiken hänvisad till en leverantör och har därmed små möjligheter att söka uppnå bättre villkor genom avtal med någon annan leverantör.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att naturgasmarknaden i Sverige öppnas för konkurrens. En naturgasmarknad som möjliggör inhemsk och internationell handel med naturgas leder bl.a. till att produktionsresurserna kan utnyttjas bättre. På sikt bör ökade inslag av konkurrens leda till en annan och effektivare prissättning på naturgasmarknaden som gynnar konsumenterna.

Transport av naturgas genom naturgasledningar kan som tidigare framgått betraktas som ett s.k. naturligt monopol. Förekomsten av stordriftsfördelar har medfört att ett enda företag kommit att dominera inom sitt område, och i praktiken är det omöjligt för något annat företag att etablera överföringsverksamhet inom detta område. Utvecklingen har emellertid visat att det även när gäller naturliga monopol finns alternativa lösningar. Huvudprincipen är att separera handel och transport av naturgas. Som framgått av kapitel 8 är det ofta just i transporten (överföring och/eller distribution) till kunderna som kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag är störst, medan handeln inte uppvisar motsvarande kostnadsegenskaper, dvs. inte är förknippad med stordriftsfördelar. Genom att separera handel från transport kan man tillgodogöra sig de fördelar som följer av konkurrens i handelsledet samtidigt som man tillvaratar kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag. Försäljning av naturgas bör således ske i konkurrens, medan transportverksamheten som är ett naturligt monopol bör regleras på ett särskilt sätt.

För att uppnå ökad konkurrens inom naturgashandeln måste köpare och säljare på naturgasmarknaden ges möjlighet att utnyttja naturgasledningarna. Enligt rörledningslagen, som reglerar verksamheten i dag, finns en sådan möjlighet. Av lagen framgår att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Rörledningslagen saknar dock bestämmelser om hur ett sådant tillträde skall organiseras och enligt underlagsbilaga 3 till Energikommissionen (SOU 1995:140) har tillträde till naturgasledningar för tredje part inte varit aktuellt. Mot bakgrund av denna osäkerhet och att vi valt att utforma en helt ny naturgaslagstiftning, har utredningen valt att anknyta till de bestämmelser om tillträde till systemet som finns i naturgasmarknadirektivet.

Naturgasmarknadsdirektivet bestämmelser om tillträde till systemet, som redovisats i kapitel 7 och analyserats i kapitel 8, är enligt vår uppfattning de centrala verktygen för att åstadkomma ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Bestämmelserna medger olika förfaranden för tillträde till naturgasledningarna. Det är möjligt att välja förhandlat och reglerat tillträde eller båda dessa förfaranden. Ett reglerat tillträde innebär en laglig rätt att mot avgift utnyttja ledningarna, medan ett förhandlat tillträde innebär en rätt att förhandla om tillträde till ledningarna.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att landets försörjning av naturgas är organiserad på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt. Naturgasen spelar i och för sig en liten roll i Sverige och det kan naturligtvis invändas att genomförandet av naturgasmarknadsdirektivet har mindre betydelse på en sådan begränsad naturgasmarknad, åtminstone om förbrukningen även fortsättningsvis kommer att ligga på ungefär dagens nivå. Samtidigt har vi i kapitel 5 redovisat ett antal studier om förutsättningarna för en utbyggd marknad i Sverige. Utredningen tar inte ställning till dessa studier, men det ter sig ändå som naturligt att utgå från en lagstiftning som skall kunna fungera i dag och som inte lägger hinder för en utbyggnad av naturgasen. Inom vissa områden, som redovisas senare, kan dock behovet av lagstiftning förväntas vara litet.

Vi är medvetna om att lagstiftningen kan påverka marknadens utveckling och dess funktionssätt. Framför allt kan reglerna om tillträde till marknaden, som framgått av kapitel 8, förväntas påverka både konkurrens och incitament till investeringar i infrastruktur. En viktig fråga blir då i vilken utsträckning lagstiftningen skall ta hänsyn till incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Enligt vår uppfattning är utredningens huvuduppgift att skapa förutsättningar för effektiv

konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Detta är också det primära syftet med EG:s naturgasmarknadsdirektiv.

Det går dock inte att bortse från att infrastrukturen, och därmed investeringsbenägenheten, är mycket viktig för att utveckla en väl fungerande framtida marknad. Det ter sig därför som ofrånkomligt att konkurrensaspekter och benägenheten att investera i infrastruktur måste vägas mot varandra. En central fråga blir därför hur de bägge tillträdesformerna påverkar investeringsbenägenheten i infrastruktur. En konkret bedömning som måste göras i detta sammanhang är då huruvida ett reglerat tillträde försvagar incitamenten i en sådan utsträckning att ett förhandlat tillträde bör föredras framför ett reglerat.

En utgångspunkt för vår bedömning är att ett reglerat tillträde kan innebära olika former och grader av ingrepp. Som framgått av kapitel 8 kan ett reglerat tillträde innebära att priser, leveransvillkor, tariffstrukturer etc. regleras av en regleringsmyndighet. Så behöver dock inte vara fallet. I Sverige har reglerande ingrepp i t.ex. priser och tariffstrukturer traditionellt sett varit av begränsad omfattning. På t.ex. den svenska elmarknaden utgår regleringen av nättarifferna från vissa mål om skälighet och likabehandling. Tariffernas struktur regleras dock inte, och det sker ingen prövning i förväg av nätbolagens tariffer och övriga kommersiella villkor.

I den meningen är skillnaden mellan ett förhandlat och ett reglerat tillträde mindre tydlig och det är utifrån en sådan typ av reglering vi gör vår bedömning eller jämförelse med ett förhandlat tillträde. Det finns dock även ur detta perspektiv två väsentliga skillnader mellan de bägge tillträdesformerna. I jämförelse med ett förhandlat tillträde innebär ett reglerat tillträde för det första att det är möjligt att få tariffer och övriga villkor för transporttjänster prövade av en regleringsmyndighet. Tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter måste för det andra offentliggöras.

Det är sannolikt att kravet på prövning och offentliggörande av tariffer vid ett reglerat tillträde i någon utsträckning begränsar ledningsägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid ett förhandlat tillträde. Ett förhandlat tillträde ger ledningsägare vissa möjligheter att påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Det är därmed troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid ett förhandlat tillträde än vid ett reglerat. De ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur för naturgas kan emellertid påverkas även med traditionella energipolitiska styrmedel som skatter och andra regler. Dessa medel kan utformas just för att främja investeringar i infrastruktur och torde därför vara effektivare i detta avseende än ett regelverk som främst skall skapa konkurrens på marknaden. Betydelsen av t.ex. en stabil och förutsägbar energibes katt-

ning för viljan att investera i infrastruktur har understrukits i bakgrundskapitlen. Kreditmarknaden har vidare, som framgått av kapitel 8, ändrat karaktär sedan merparten av naturgassystemen byggdes upp, vilket medför att behovet av långsiktiga bindningar minskar. Dessa bindningar minskar även i andra avseenden eftersom producenternas konkurrens om marknadsandelar har blivit alltmer påtaglig. Som framgått av kapitel 8 kommer de större producenterna att år 2000 ha ett naturgasutbud och en rörledningskapacitet för ökad export som motsvarar ca 10 procent av konsumtionen i Europa. Detta förhållande kan antas minska behovet av långsiktiga bindningar mellan producenter och importörer. I dessa avseenden finns det därför mindre skäl att förorda ett förhandlat tillträde.

Enligt vår bedömning är det troligt att ett förhandlat tillträde blir mer resurskrävande och förenat med större osäkerhet för potentiella nyttjare av ledningarna än en ordning med reglerat tillträde. Detta hänger samman med att det vid ett reglerat tillträde, som framgått ovan, är möjligt att få tariffer och villkor prövade samt att tarifferna är offentliggjorda. Därmed reduceras vissa nackdelar som är förknippade med förhandlingar. Förhandlingar tar alltid tid och resurser, vilket kan verka avskräckande för aktörer som planerar att etablera sig på marknaden. Det råder också alltid i förväg en osäkerhet om utfallet av en förhandling om tillträdesvillkor och priser. Osäkerheten kan innebära att aktörer har små incitament att vidta åtgärder i form av t.ex. investeringar eller marknadsanalyser för att träda in på marknaden. Ett förhandlat tillträde kan t.ex. innebära att kunder inte likabehandlas och medföra att kunder utestängs från marknaden.

Utvecklingen i bl.a. Storbritannien, som stegvis avreglerat naturgasmärknaden och utgått från ett reglerat tillträde, visar att många potentiella aktörer initialt valde, när regleringen var relativt outvecklad, att inte gå in på marknaden på grund av osäkerhet och bristande öppenhet. Risken för diskriminering ansågs för stor. Senare åtgärder, som krav på offentliggjorda tariffer och beräkningsprinciper, styrning och kontroll av tariffer etc., har visat sig vara av stor betydelse för att få en fungerande marknad. Åtgärderna har ökat graden av öppenhet och minskat inslagen av diskriminerande principer, vilket lett till att antalet aktörer på marknaden har ökat. Ett annat exempel är Tyskland som i och för sig saknar obligatoriska föreskrifter angående tillträde till ledningarna. En form av förhandlat tillträde tillämpas dock, även om det är betydligt mindre formaliserat än det som anges i naturgasmärknadsdirektivet. Misslyckanden att få tillträde till de existerande ledningarna har, som framgått av kapitel 8, lett fram till investeringar i parallella ledningar i Tyskland. En sådan utveckling leder i många fall till effektivitetsförluster.

Vår slutsats av diskussionen ovan är att det vid ett förhandlat tillträde är förenat med högre kostnader och större osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid ett reglerat tillträde. Detta förhållande begränsar konkurrensen på naturgasmarknaden och utgör enligt vår mening ett starkt argument för reglerat tillträde.

Detta argument kan sägas återspegla konsumentintresset som är en viktig utgångspunkt för utredningen. Ett reglerat tillträde är förenat med lägre transaktionskostnader och mindre osäkerhet än ett förhandlat tillträde och medför därför mindre hinder för marknadstillträde. Det har därmed de mest positiva effekterna på konkurrensen och i förlängningen på konsumentintresset. Enligt vår bedömning ger således ett reglerat system den största garantin för ett tillträde till systemen. Det är också lätt att förstå och ger klara och entydiga spelregler, vilket förbättrar marknadens funktionssätt.

Den ovan förda diskussionen är vårt huvudmotiv för ett reglerat tillträde. Det finns emellertid även andra skäl som talar för vårt förslag.

Ett reglerat tillträde med offentliggjorda tariffer kan underlätta för tillsynsmyndigheten att analysera prisbildningen. Om marknaden inte skulle fungera tillfredsställande ger ett reglerat tillträde också ökade möjligheter att ställa krav på tariffernas utformning eller andra villkor.

Det kan vidare hävdas att den svenska gasmarknaden ur konkurrenssynpunkt har alltför många handelsled. Som framgått av kapitel 9 utviner Dansk Undergrunds Consortium (DUC) gasen och säljer den vidare till DONG Naturgas A/S. Det senare företaget säljer gasen till Vattenfall Naturgas AB, som i sin tur säljer den vidare till distributionsföretag. De senare företagen står för försäljningen till slutkunder. Ett reglerat tillträde, som ger större garantier för tillträde till systemen än ett förhandlat tillträde, kan innebära att vissa av de svenska handelsleden rationaliseras bort, vilket därmed leder till effektivitetsvinster.

Sammanfattningsvis uppfyller, enligt vår bedömning, ett reglerat tillträde i högre utsträckning än ett förhandlat tillträde de formella förutsättningarna för att få till stånd en ökad konkurrens. Det kan i och för sig alltid hävdas att behovet av konkurrens tillfredsställs genom den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på gasmarknaden, dvs. att priset på naturgas är kopplat till kundens alternativkostnad för andra bränslen. De rådande prisnivåerna reflekterar dock i hög grad bristen på konkurrens på gasmarknaden. Prissättningsprincipen är vidare mycket känslig för skatteförändringar på alternativa bränslen och det är endast kunder som har tillgång till alternativa bränslesystem som utan kännbara kostnader kan byta energikälla. I länder som infört ett reglerat tillträde till naturgasmarknaden tenderar naturgasen att få ett "eget" marknadsbestämt pris, dvs. priset baseras på utbud och efterfrågan av

naturgas (det bör poängteras att detta också är syftet med ett förhandlat tillträde). Denna utveckling har lett till lägre naturgaspriser. Det är därmed inte sagt att vi får en sådan prisbildning på en liten marknad som den svenska. Förutsättningarna ökar dock och förstärks av den marknadsutveckling som redovisats i avsnitt 8.1 och som pekar på att trycket från kommersiella krafter kommer att leda till en allt mer konkurrensutsatt marknad.

Ett problem i detta avseende är dock att Sverige är en liten marknad. Det kan hävdas att det därför är mindre befogat att reglera tillträdet till marknaden. Naturliga monopol, oberoende av storlek, leder dock normalt inte till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Detta är det främsta skälet för att reglera naturliga monopol, och i synnerhet tillträde till systemen och prissättning av transporttjänster (det senare diskuteras mer i detalj i avsnitt 10.3.6 om tariffer). I och för sig är det tänkbart att kunder vid ett förhandlat tillträde sluter sig samman för att utöva ett förhandlingstryck som så småningom leder till sänkta priser. Något sådant samarbete har dock tidigare inte inletts på den svenska marknaden, trots att röledningslagen formellt sett gett utrymme för tillträde till systemet. Det bör vidare betonas att offentliggjorda tariffer inte heller är givna för all framtid, utan förändras successivt.

Ett alternativt sätt att i någon mån garantera tillträde till ledningarna skulle kunna vara att de ägs av staten. Vi ser dock, liksom på elområdet, inga skäl att skapa någon sådan organisation. Det är snarare väsentligt att kompetensuppbyggnad etc. kan tas till vara inom ramen för den nuvarande organisationen.

En mer väsentlig fråga är dock hur ett reglerat tillträde i praktiken kommer att påverka konkurrensen. För att skapa en genuin konkurrens på den svenska marknaden är det inte tillräckligt att enbart ge tillträde till systemet och öppna marknaden. Det måste också vara möjligt för svenska slutkunder och naturgasföretag att köpa naturgas från andra leverantörer i t.ex. Tyskland och Danmark. Några fysiska hinder som begränsar transportmöjligheterna finns inte i dag, eftersom det finns ledig kapacitet i t.ex. det danska överföringssystemet. I praktiken kan det dock finnas vissa hinder som kan begränsa tillträdet till systemet i andra länder. Svenska naturgasföretag är för närvarande beroende av tillgång till det danska systemet för transporter. Vi vet dock fortfarande inte vilken tillträdesform som Danmark kommer att välja. Det finns dock mycket som talar för att de väljer ett förhandlat tillträde. Huruvida detta leder till att ett tillträde försvåras för svenska naturgasföretag och berättigade kunder är svårt att bedöma. Det finns, som framgått ovan, rent allmänt en risk för att ett förhandlat tillträde leder till ökade kostnader och större osäkerhet, men att det skulle leda till diskriminering av svenska naturgasföretag eller berättigade kunder är inte uppen-

bart. I så fall torde det även gälla stora naturgasföretag från länder med betydligt större naturgaskonsumtion än den svenska, vilket sannolikt skulle leda till andra konsekvenser. Det förhållande att vi föreslagit ett reglerat tillträde kan vidare knappast påverka svenska berättigade kunders möjligheter till tillträde till de danska systemen. Enligt artikel 21 i direktivet skall medlemsstaterna dessutom utse en behörig myndighet som skall lösa tvister om förhandlingar och vägrat tillträde. Det finns också en möjlighet att överklaga enligt gemenskapsrätten.

Det är dock inte otänkbara att skilda tillträdesregler och definitioner av berättigade kunder mellan Sverige och t.ex. Danmark eller Tyskland kan leda till att svenska naturgasföretag eller kunder får svårt att agera i Danmark eller Tyskland, medan danska och tyska företag får lättare att agera i Sverige. På sikt, när de nuvarande take or pay-kontrakten löper ut, bör detta kunna leda till ökad konkurrens och sänkta gaspriser i Sverige. På sikt är det inte heller uteslutet att olika former av utländska företagskonstellationer etablerar sig i Sverige och att Vattenfall Naturgas AB:s inköpsmonopol upphör. Överföringsledningen i Sverige kommer dock att fortsätta att existera oberoende av detta. Enligt vår bedömning är frihandel ett effektivt medel för att bekämpa monopol och karteller som organiseras av inhemska producenter. Internationell konkurrens har visat sig vara en viktig del i det omvandlingstryck som pressar företagen att rationalisera verksamheten. Det kan också påpekas att redan hotet om utländsk konkurrens kan komma att påverka de inhemska naturgasföretagens beteenden. Vårt primära intresse är således inte att stärka de inhemska naturgasföretagens konkurrensförmåga genom konkurrensbegränsande regler på den inhemska marknaden. En ytterligare bedömningsgrund som bör vägas in i sammanhanget, är att vi i kapitel 5 har redovisat att det pågår en utredning om ytterligare en transportväg för naturgas mellan Tyskland, Sverige och Danmark. En sådan transportväg skulle förbättra förutsättningarna för en fungerande konkurrens och radikalt minska svenska naturgasföretags och slutkunders beroende av det danska transportsystemet. Det är dock inte uteslutet att öppnandet av naturgasmarknaden leder till en bristande jämvikt gentemot andra länder. Det bör samtidigt påpekas att den svenska naturgasmarknaden för närvarande är mycket liten vid en internationell jämförelse. Den svenska konsumtionen motsvarar ca 0,2 procent av den europeiska, och är därmed betydligt mindre än enbart den årliga tillväxten av den europeiska marknaden. Intresset för marknadsinvesteringar på den svenska marknaden kan därför vara lågt.

Ett annat och liknande osäkerhetsmoment ligger i att den danska produktionskapaciteten successivt minskar. Efter 2005 kommer den inhemska produktionskapaciteten att falla successivt och 2010 kommer importbehovet att motsvara ca hälften av efterfrågan. En viktig slutsats

av detta är att Sverige successivt måste söka andra importalternativ än Danmark. Det kommer därmed också i framtiden att bli viktigt att få tillgång till det danska systemet för transporter. Återigen är det dock en fråga om huruvida det svenska valet av tillträdesform har betydelse för svenska naturgasföretags eller slutkunders tillträde till det danska systemet. Det kan också bli aktuellt med nya investeringar i gasinfrastruktur. Byggs den ovan nämnda nya transportvägen till den europeiska kontinenten blir också bilden annorlunda.

En ytterligare osäkerhet i sammanhanget är, som framgått av kapitel 8, att Vattenfall Naturgas AB har transporträtten för 2 miljarder m³ naturgas per år i det danska systemet och att denna rätt enligt avtalet upphör först 2005. Huruvida detta är ett problem eller inte är beroende av om det finns ledig kapacitet i det danska systemet. Finns det ledig kapacitet bör förhållandet med transporträtten inte föranleda några problem. Om det däremot saknas ledig kapacitet är det inte otänkbart att de som anges som berättigade kunder kan behöva förhandla med Vattenfall Naturgas AB om att köpa transporträtt av företaget. I det sistnämnda fallet är det tänkbart att det skulle kunna uppstå en handel med transporträtter. Det är dock inte uppenbart hur valet av tillträdesform till de svenska naturgasledningarna skulle påverka detta.

Vi är vidare inte heller omedvetna om att det kan uppstå andra former av problem om Sverige väljer ett annat system för tillträde än andra länder. Befintlig information, som redovisats i kapitel 9, tyder på att flera länder är inriktade på att införa ett förhandlat tillträde. Om så blir fallet kommer Sverige att ha en helt öppen prissättning på transporttjänster, medan många andra länder inte har det. Därmed har naturgasbolag i andra länder större kunskap om våra förutsättningar än vi har om deras, vilket kan vara en nackdel för de svenska naturgasföretagen. Frågan är dock vilken effekt detta får i praktiken. Naturgas som transporteras i de svenska ledningarna kommer alltid att generera intäkter för ledningsägaren, oberoende av vem som formellt åtar sig transporten eller vilken form av tillträde som väljs. I andra länder har det visat sig lönsamt att endast bedriva överföringsverksamhet. Om ledningsägaren t.ex. enbart står för transporten, men inte själva försäljningen av naturgas, kan det dock uppstå problem om ledningsägaren har take or pay-åtaganden. Vi återkommer till detta problem nedan.

I och för sig kan ett reglerat tillträde medföra ett minskat förhandlingsutrymme för bägge parter när det gäller nivån på transporttarifferna, men det finns knappast skäl att anta att det skulle få några betydelsefulla konsekvenser. Som framgått av kapitel 8 kan kostnaderna för överföring uppskattas till 10–20 procent av naturgaspriset. Därtill kommer transportkostnader för distribution. Även om transportkostnaderna varierar mellan olika typer av naturgasföretag, ligger således en

del av förhandlingsutrymmet i själva energipriset för naturgas. Liknande förhållanden råder på den svenska elmarknaden. Nättariffer fastställs av nätägaren, medan energipriset är förhandlingsbart. Effekterna för utländska leverantörer bör dessutom bli liknande dem för svenska naturgasföretag. De utländska leverantörerna skall också transportera naturgasen i den svenska delen av överföringledningen mot offentliggjorda och ej påverkbara tariffer.

Det finns, som redan framgått, inslag av osäkerhet i vår bedömning av tillträdesform till naturgasledningarna. Vi menar dock att valet av ett reglerat tillträde i större utsträckning underlättar framtida regelförändringar än ett förhandlat tillträde. Väljs ett förhandlat tillträde finns det en uppenbar risk att många aktörer binder upp sig med långsiktiga kontrakt och därmed försvåras en senare övergång till ett reglerat tillträde.

Det finns emellertid flera osäkerhetsmoment som går att hantera genom de undantagsregler som finns i naturgasmarknadsdirektivet. Ett sådant moment är att vi har en begränsad infrastruktur på naturgasområdet och att en utveckling av denna infrastruktur skulle förbättra marknadens funktionssätt. Vi har tidigare pekat på att valet av tillträdesform kan påverka incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Det går inte att bortse från att vårt förslag till reglerat tillträde kan komma att påverka investeringsbenägenheten negativt. Det finns en risk för att stora nya investeringar i naturgasinfrastruktur inte blir lönsamma i den typ av konkurrensutsatt marknad som kan tänkas uppstå när gasmarknadsdirektivet genomförs. I direktivet och i vårt förslag till lagstiftning finns emellertid ett undantag som införts för att uppmuntra investeringar i geografiskt begränsade områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas. Innebörden är att tredje part under en begränsad tid inte ges tillträde till systemet. Den närmare utformningen av förslaget redovisas i avsnitt 10.3.5.

Ett annat osäkerhetsmoment är hur naturgasföretags lönsamhet kan komma att påverkas genom att de är uppbundna av långsiktiga take or pay-åtaganden. Sådana åtaganden kan, som framgått av kapitel 8, leda till stora förluster om ledningarna öppnas för tillträde. Samtidigt har det framgått att det under vissa premisser är möjligt att omförhandla kontrakten. Det är också sannolikt att det växer fram andra typer av kontraktsformer vid en mer konkurrensutsatt marknad. Utredningen är dock medveten om att ett tillträde till ledningarna kan åsamka naturgasföretag förluster på grund av take or pay-åtaganden. Vi föreslår därför, i enlighet med direktivet, att naturgasföretag i sådana fall, efter ansökan hos berörd myndighet, kan få ett tillfälligt undantag från att ge tillträde till ledningarna. Den närmare regleringen av detta förfarande redovisas i avsnitt 10.3.5.

Enligt utredningens bedömning bör rätten till tillträde inte vara ovillkorlig. Naturgasföretag bör få vägra tillträde till naturgasledningar på grund av bristande kapacitet. Sverige bör dock, i enlighet med direktivet, få vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det naturgasföretag som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det.

10.3.2 Transport av naturgas för annans räkning

Förslag: Den som äger naturgasledning skall vara skyldig att på skäligen villkor transportera naturgas för berättigade kunders räkning. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Det reglerade tillträdet förutsätter enligt vår mening att säljare och köpare får tillgång till de naturgasledningar som behövs för leveranserna. Därför skall den som äger naturgasledning (i fortsättningen benämnd ledningsägare) vara skyldig att på skäligen villkor transportera naturgas för berättigade kunders räkning. Skyldigheten att transportera naturgas för annans räkning är en bärande princip för att få ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Med transport avses transport av naturgas för berättigade kunders räkning från införselpunkten i Sverige till slutkund. Transporter sker i överförings- och distributionsledningar. Med överföringsledning avses naturgasledning belägen fram till mät- och reglerstation (MR-station). Med distributionsledning avses naturgasledning belägen från och med MR-station.

Skyldigheten att transportera naturgas för annans räkning gäller inledningsvis enbart för vissa större berättigade kunder. Dessa berättigade kunder definieras i avsnitt 10.3.4 och där motiveras också vårt ställningstagande närmare. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade och alla kunder kan därmed fritt välja leverantör.

Transporten av naturgas skall ske på skäligen villkor. Som exempel på villkor kan nämnas pris och betalningsvillkor, avtalstid och uppsägning, avbrott och avstängning. Frågor om transporttariffers skälighet behandlas närmare i avsnitt 10.3.6.

10.3.3 Anslutning till naturgasledningar

Förslag: Den som äger naturgasledning är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta berättigade kunders naturgasledningar. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Tvister om ledningsägares skyldigheter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

För att åstadkomma en naturgasmarknad i konkurrens är det enligt vår mening inte tillräckligt att enbart låta naturgasledningarna bli tillgängliga för de berättigade kunderna. En förutsättning för att kunna leverera och ta emot naturgas är dessutom att kunden måste vara ansluten till en naturgasledning. Någon skyldighet att ansluta andras ledningar föreligger inte i dag. Därför bör ledningsägaren vara skyldig att ansluta naturgasledningar.

Skyldigheten att ansluta annans ledning bör inledningsvis enbart gälla vissa större berättigade kunder (dessa definieras i avsnitt 10.3.4). Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

I huvudsak är det två kategorier av berättigade kunder som i praktiken kan begära anslutning till en naturgasledning. Den ena kategorin är en naturgaskonsument som vill ta ut naturgas från en ledning. Den andra kategorin är en annan ledningsägare som vill ansluta sin ledning till en annan ledning.

Med anslutning avses inte bara nyanslutning, utan också återin-koppling av befintlig naturgasledning och höjning av avtalad kapacitet.

Ledningsägare får en betydelsefull roll genom att de skall transportera naturgas som har avtalats mellan säljare och köpare. Skäligheten i ledningsägares villkor och tjänster får därför stor betydelse för konkurrensen inom naturgashandeln. Det är därför viktigt att precisera innebörden i vad som skall anses som skäligt.

Huvudregeln är, som framgått ovan, att ledningsägare är skyldiga att på skäliga villkor ansluta berättigade kunders naturgasledningar.

Skyldigheten att ansluta en berättigad kund bör gälla endast om det finns ledig kapacitet. Om det inte finns ledig kapacitet bör därför ledningsägaren befrias från sina skyldigheter i nödvändig utsträckning.

I samband med att ledningsägaren prövar en begäran om anslutning tar denne ställning till om naturgasledningen har kapacitet att klara de transporter som blir möjliga med den begärda anslutningen. När en anslutning väl har accepterats av ledningsägaren kan denne inte därefter hävda kapacitetsproblem till följd av anslutningen.

De ökade möjligheterna att fritt välja leverantör medför inte i sig att nya kapacitetsproblem uppstår. Enbart byte av leverantör bör därför inte kunna åberopas som skäl för att vägra en begärd anslutning. Frågan om det finns ledig kapacitet är således aktuell främst vid anslutningstillfället.

Undantag från anslutningsskyldigheten bör, om det finns särskilda skäl, kunna beviljas av den myndighet som regeringen bestämmer. En sådan prövning kan avse skäligheten i ledningsägarens vägran eller villkor för att utföra den begärda tjänsten.

De tekniska förutsättningarna vid anslutningen är en annan viktig orsak till undantag från anslutningsskyldigheten. Den naturgasledning som skall anslutas måste tekniskt vara anpassad till det befintliga systemet. Det kan inte vara en uppgift för ledningsägaren att göra extraordinära investeringar för att en kund skall kunna anslutas till hans ledning.

Det är inte endast skyldigheten att ansluta naturgasledningar som bör prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Villkoren för anslutning skall vara skäliga. Sådana villkor kan gälla anslutningsavgiftens storlek, men också andra krav som ledningsägaren ställer för att ansluta en berättigad kund.

Som framgått ovan föreslår vi att ledningsägare inledningsvis endast skall vara skyldiga att ansluta vissa större berättigade kunder. För övriga kategorier av kunder föreligger anslutningsskyldighet först från och med den 1 januari 2006. Dessa omfattas därmed inte inledningsvis av de villkor som angetts ovan. Vårt förslag leder således fram till att det under en relativt kort tidsperiod skapas två kategorier av kunder som agerar på olika typer av marknader; en konkurrensutsatt marknad och en marknad med starka inslag av monopol. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten även allmänt följer utvecklingen fram till och med 2005 vad gäller anslutningsavgifter etc. på den sistnämnda marknaden.

10.3.4 Berättigade kunder

Förslag: Ledningsägare är på skäligen villkor skyldig att för följande berättigade kunder ansluta ledningar samt transportera naturgas.

1. Den som äger naturgasledning och som transporterar eller försäljer naturgas till fler än en kund.
2. Kunder som har naturgaseldad kraftproduktion.
3. Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe.

Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Huvuduppgiften för utredningen är, som tidigare framgått, att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Ur konsumentsynpunkt är det, enligt vår bedömning, naturligt att öppna marknaden så snabbt som möjligt. Det finns risk för att en ofullständig marknadsöppning leder till snedvridningar och konkurrensbegränsningar.

En allt för snabb öppning kan dock leda till olika former av problem. Det krävs t.ex. en viss övergångsperiod för att utveckla tariffer och lösa andra typer av administrativa problem. Vi har därför inledningsvis valt att begränsa oss till vissa större kundgrupper.

Inledningsvis har vi valt att ange ledningsägare som transporterar eller försäljer naturgas till fler än en kund som berättigade kunder. Orsaken till att vi valt denna grupp är i viss mån en formalitet, eftersom det i direktivet anges att distributionsföretag skall ha behörighet att ingå avtal om naturgas för den volym naturgas som förbrukas av de av deras kunder som anges som berättigade inom deras distributionssystem, för att kunna försörja dessa kunder. Med distributionsföretag avses enligt vår definition den som äger naturgasledning belägen från och med MR-station och som transporterar eller försäljer naturgas till kunder. Det förefaller mot denna bakgrund även vara motiverat att som berättigad kund ange den som äger naturgasledning belägen fram till MR-station och som transporterar eller försäljer naturgas till kunder, dvs. överföringsföretag.

En viktigare aspekt när det gäller distributionsföretag är dock den analys som redovisats i kapitel 8 och som pekar på att den ekonomiska effektiviteten är låg i många europeiska distributionsföretag. En väg att öka effektiviteten är att betrakta dessa som berättigade kunder och ge dem tillträde till överföringsledningarna. Företagen får då en möjlighet att välja leverantör och de blir därmed inte lika bundna till överförings-

företaget som tidigare. Effekten bör bli lägre priser för distributionsföretagen. Dessa sänkta priser tillfaller inte enbart distributionsföretagen utan även deras kunder, eftersom distributionsledningarna öppnas för konkurrens för berättigade kunder. Innebörden av vårt förslag är inte att en ledningsägare utan vidare kan bedriva t.ex. distribution av naturgas. Sådan verksamhet skall ske i överensstämmelse med bl.a. de föreskrifter som utfärdas av Sprängämnesinspektionen.

En annan grupp är naturgaskunder som har naturgaseldad kraftproduktion. Naturgaskunder som i dag har kraftproduktion har samtidigt också värmeproduktion. Kunder med naturgaseldad kraftproduktion skall, som framgått ovan, anses vara berättigade kunder. Det innebär att, oavsett årlig produktionsvolym, alla kunder med en naturgasbaserad elkraftproduktion kommer att vara berättigade kunder. De på detta sätt berättigade kunderna blir samtidigt berättigade till tillträde för hela sin naturgasanvändning, dvs. både för el- och värmeproduktion. Detta kan få konsekvenser för dagens leverantörer som ofta inte har samma typ av take or pay-kontrakt med sina kunder som de har med sin naturgasleverantör, vilket kan leda till att dagens leverantör riskerar att inte få avsättning för sina kontrakterade naturgasinköp. Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att en medlemsstat, för att värna om jämvikten på elmarknaden, får införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade kunder. Den el som produceras i naturgaseldade kraftvärmeanläggningar uppgår dock endast till mindre än en procent av den totala elproduktionen, varför det enligt vår bedömning inte föreligger någon risk för att naturgasbaserad kraft skulle störa jämvikten på den svenska elmarknaden.

Den tredje gruppen är övriga slutförbrukare som anges i naturgasmarknadsdirektivet. Enligt vår bedömning bör gränsen för förbrukad volym sättas relativt lågt för att få en snabb öppning av marknaden. Vi föreslår därför att övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe inledningsvis skall anses som berättigade kunder.

Det kan på förhand vara svårt att avgöra vilken volym kunden kommer att förbruka under året och därmed om kunden skall betraktas som berättigad kund eller inte. Enligt vår uppfattning skall bedömningen baseras på den kontrakterade volymen. En slutförbrukare som under året sluter kontrakt på mer än fem miljoner kubikmeter naturgas skall vid lagens ikraftträdande betraktas som en berättigad kund.

Kravet på att en slutförbrukare skall förbruka mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe innebär att t.ex. ett företag med verksamhet på fem olika orter åtminstone på en av dessa

orter skall uppnå fem miljoner kubikmeter naturgas per år för att anses som berättigad kund.

Enligt vår bedömning bör marknaden öppnas för samtliga kunder den 1 januari 2006, dvs. ledningsägare skall då vara skyldiga att på skäliga villkor ansluta andras naturgasledningar och transportera naturgas för annans räkning. Vårt förslag leder, som framgått av kapitel 8, till en öppning av marknaden som motsvarar ca 60 procent av den totala årliga gasförbrukningen när lagen träder i kraft. Efter drygt fem år öppnas således marknaden fullständigt.

Vi är medvetna om att den snabba och kraftiga marknadsöppningen kan leda till ekonomiska förluster för ledningsägarna. Det är främst de svenska distributionsföretagen som kan drabbas negativt i konkurrenshänseende. Deras möjligheter att konkurrera om de kunder som inledningsvis anses som berättigade kan försämrats på grund av att naturgas endast kan importeras till Sverige genom överföringsledningar i Danmark. Orsaken är framför allt den transporträtt på 2 miljarder m³ naturgas per år som Vattenfall Naturgas AB har i det danska systemet och som i praktiken utgör ett importmonopol (ett liknande problem är att den överföringsledning som ägs av Vattenfall Naturgas AB delvis är belägen på danskt territorium). Transporträtten, som närmare redovisats i avsnitt 8.4.2, kan försvåra för de svenska distributörerna att teckna avtal med andra leverantörer. Det finns då en risk för att distributörerna förlorar kunder eftersom de inte kan erbjuda alternativa naturgasleveranser eller priser. Eftersom distributörerna är uppbundna av take or pay-avtal kan de i sådana fall drabbas av ekonomiska förluster. Take or pay-avtalen löper ut under perioden 2001–2005 och Vattenfall Naturgas AB:s transporträtt på 2 miljarder m³ naturgas per år upphör under 2005. Problemet är dock i hög grad beroende på om det finns ledig kapacitet i det danska systemet. Finns det ledig kapacitet bör förhållandet med transporträtten inte föranleda några större problem. Om det däremot saknas kapacitet är det tänkbart att distributionsföretagen kan behöva förhandla med Vattenfall Naturgas AB om att köpa transporträtt. Oberoende av detta är utredningens huvuduppgift, som tidigare framgått, att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Vattenfall Naturgas AB har, och torde få, en dominerande ställning vad gäller import av naturgas till Sverige. Konkurrenslagen (1993:20) innehåller förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning. Utredningen förutsätter att Konkurrensverket i detta avseende följer utvecklingen på naturgasmarknaden.

Som framgår av avsnitt 10.3.5 har vidare ett naturgasföretag som råkar ut för, eller befärar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden möjlighet att ansöka om ett tillfälligt undantag från tillträde till systemet.

Det är dock inte möjligt att förutse alla konsekvenser av vårt förslag till marknadsöppning. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför när kontrakten börjar löpa ut analysera effekterna av den föreslagna marknadsöppningen och lämna förslag till regeringen huruvida öppningstakten bör förändras. Ett sådant förslag bör lämnas den 1 juli 2003.

Den inledande indelningen av marknaden i berättigade och icke berättigade kunder leder definitionsmässigt till att vi under en relativt kort period får en marknad med konkurrens och en marknad med kvarstående starka inslag av monopol. I princip är det enbart ca 30 större kunder som inledningsvis kan utnyttja den ökande konkurrensen, medan t.ex. hushållssektorn ställs utanför fram till 2006. I ett sådant läge är, som framgått av kapitel 8, risken för korssubventionering större vid försäljning av naturgas till stora kunder än vid försäljning till t.ex. hushållen, beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa naturgas i konkurrens mellan olika leverantörer. I avsnittet om särredovisning redovisar vi dock förslag som kan motverka och öka kontrollen av eventuella inslag av korssubventionering. Det bör också betonas att den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på naturgasmarknaden, tillsammans med möjligheten att välja andra energialternativ, gör att naturgasföretagen ändå kommer att vara utsatta för viss konkurrens.

En viktig fråga är om en naturgasleverantör skall åläggas leveransskyldighet. För närvarande saknas sådana bestämmelser som reglerar förhållandet mellan naturgasleverantör och naturgasanvändare. I ellagen finns bestämmelser om att en elleverantör är skyldig att fortsätta leverera el tills leveransskyldigheten upphör. Leveransskyldigheten upphör om abonnemanget upphör, om en annan elleverantör tar över leveransen eller om överföringen av el får avbrytas på grund av att elanvändaren har försummat sina skyldigheter gentemot elleverantörer. Enligt vår bedömning är dock inte naturgasmarknaden av den karaktären att leveransskyldigheten behöver lagregleras. Den bör som hittills regleras i avtal mellan leverantör och kund.

10.3.5 Undantag

Geografiskt avgränsat område

Förslag: Om införandet av naturgaslagen skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring och underlätta investeringar i denna, kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag från reglerna om marknadsöppning.

I avsnitt 10.3.1 har vi pekat på att investeringsbenägenheten skulle kunna komma att påverkas negativt om marknaden öppnas. Stora nya investeringar i naturgasinfrastruktur riskerar att inte bli lönsamma om marknaden öppnas alltför snabbt. För att uppmuntra nya investeringar i områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas innehåller naturgasmarknadsdirektivet därför ett undantag från reglerna om marknadsöppning. Enligt vår bedömning är det väsentligt att denna möjlighet finns, inte minst mot bakgrund av de studier om förutsättningarna för en utbyggd naturgasmarknad i Sverige som redovisats i kapitel 5.

Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att kommissionen kan bevilja undantag med beaktande särskilt av följande kriterier:

- Behovet av investeringar i infrastrukturen som inte skulle vara ekonomiskt lönsamma att genomföra på en konkurrensutsatt marknad.
- Nivån på och avkastningsmöjligheterna för de investeringar som krävs.
- Gassystemets storlek och utvecklingsnivå i det berörda området.
- Utsikterna för den berörda gasmarknaden.
- Det berörda områdets eller den berörda geografiska regionens utbredning och beskaffenhet.
- Socioekonomiska och demografiska faktorer.

Enligt direktivet får undantag endast medges om ingen infrastruktur för gas har anlagts i detta område, eller om sådan har anlagts för mindre än tio år sedan. Det tillfälliga undantaget får inte utsträckas till längre än tio år efter det att naturgas först levererades till området.

Enligt utredningens bedömning finns det dock skäl att analysera effekterna av ett undantag innan ett sådant begärs. Det kan vara motiverat att genom t.ex. informationsinsatser eller andra medel motverka kontraktsformer som innebär att kunder binds av mycket långsiktiga åtaganden. Det finns annars en risk för att den tillfälliga undantagsregeln

leder till att den svenska naturgasmarknaden, vid en eventuell utbyggnad, under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

Enligt vår bedömning är det dock mycket viktigt att möjligheten till undantag för ett geografiskt avgränsat område finns. Det kan bidra till att marknaden utvecklas, vilket är viktigt för att kunna få till stånd en ökad konkurrens.

Take or pay-kontrakt

Förslag: Ett naturgasföretag som får, eller kan antas få, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av långsiktiga åtaganden som har godkänts i ett eller flera avtal om köp av naturgas, kan ansöka hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om ett tillfälligt undantag från bestämmelserna i 3 kap. 1 och 3 §§ i naturgaslagen.

Ansökan om tillfälligt undantag lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan skall göras utan dröjsmål senast efter det att anslutning av naturgasledning eller transport av naturgas har vägrats.

Vi har tidigare redovisat att naturgasföretagen på den svenska naturgasmarknaden är bundna av traditionella och långsiktiga take or pay-åtaganden. Den återstående löptiden på dessa kontrakt är visserligen relativt begränsad. Vattenfall Naturgas AB:s importavtal med DONG Naturgas A/S löper exempelvis ut 2003, 2006 och 2010. Sydgas AB:s kontrakt med Vattenfall Naturgas AB löper ut under perioden 2001–2005. Trots den begränsade återstående löptiden kan dock sådana åtaganden leda till stora förluster om ledningarna öppnas för tillträde. För att undvika att naturgasföretag råkar ut för allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter ger naturgasmarknadsdirektivet därför en möjlighet att ansöka om ett tillfälligt undantag från reglerna om tillträde till ledningarna.

Om rimliga alternativa lösningar inte är tillgängliga, och med beaktande av bestämmelserna i naturgasmarknadsdirektivets artikel 25.3 (se nedan), får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att medge undantag. Beslut om att bevilja undantag skall utan dröjsmål anmälas till kommissionen. Inom fyra veckor efter mottagandet av denna anmälan kan kommissionen begära att beslutet om undantag skall ändras eller upphävas.

Vid beslut om undantag skall medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten samt kommissionen särskilt ta hänsyn till följande kriterier:

- Målet att uppnå en konkurrensutsatt gasmarknad.
- Behovet av att fullgöra allmännyttiga tjänster och att säkerställa försörjningstryggheten.
- Naturgasföretagets ställning på gasmarknaden och det faktiska konkurrensläget på denna marknad.
- Hur allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter naturgas- och överföringsföretagen eller berättigade kunder råkar ut för.
- Undertecknadsdatum och villkor i det aktuella avtalet, eller de aktuella avtalen, inbegripet i vilken utsträckning förändringar på marknaden beaktas.
- De ansträngningar som gjorts för att lösa problemet.
- I vilken mån företaget, när det godtog take or pay-åtagandena i fråga, rimligen kunde ha förutsett att allvarliga problem troligen skulle uppstå med anledning av bestämmelserna i detta direktiv.
- I hur hög grad systemet är anslutet till andra system samt i vilken mån dessa system är driftkompatibla.
- De effekter ett beviljande av ett undantag skulle få på den korrekta tillämpningen av detta direktiv avseende en väl fungerande inre marknad för naturgas.

Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att ett beslut om ansökan om undantag för take or pay-avtal som ingåtts innan direktivet trädde i kraft inte bör leda till en situation där det är omöjligt att finna alternativt ekonomiskt lönsam avsättning. Allvarliga problem skall i vilket fall som helst inte anses föreligga om försäljningen av naturgas inte faller under nivån för minimiköpgarantierna i take or pay-avtal om köp av naturgas, eller om det ifrågavarande take or pay-avtalet kan anpassas, eller om naturgasföretaget kan finna alternativa avsättningsmöjligheter.

Enligt utredningens bedömning är det inte rimligt att i naturgaslagen specificera alla de tänkbara kriterier som bör beaktas vid ett beslut om undantag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör besluta i dessa ärenden. Utredningen vill dock framhäva värdet av stabila spelregler. Regelförändringar som inte kan förutses bör inte leda till avsevärda företagsekonomiska konsekvenser. Kontrakt som slöts innan naturgasmarknadsdirektivet var aktuellt bör därför enligt vår uppfattning behandlas förmånligt. Det är dock viktigt att eventuella undantag som beviljas tidsbegränsas så att marknadens aktörer ges klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

10.3.6 Transporttariffer

Allmänt om transporttariffer

Förslag: Transporttariffer för transport av naturgas skall utformas så, att en berättigad kund som betalar avgift för att vara ansluten har rätt att använda andras naturgasledning.

Transporttariffer för transport av naturgas skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder.

Ökad konkurrens på naturgasmarknaden kommer sannolikt att leda till att handeln med naturgas förändras jämfört med i dag. Möjligheten för berättigade kunder att kunna teckna kontrakt med annan än den äger naturgasledning kommer att medföra stora förändringar för köpare och säljare på naturgasmarknaden. Andra typer av aktörer än dagens, t.ex. mäklare, kommer att träda in på marknaden. Nya kontraktsformer kommer att växa fram som bl.a. möjliggör vidareförsäljning av naturgas. Ett tariffsystem måste mot denna bakgrund utformas så att det uppfyller de krav som ställs på en konkurrensutsatt naturgasmarknad med kontraktsfrihet. En viktig förutsättning är att det skall vara enkelt att köpa och sälja naturgas med olika typer av kontrakt och att olika aktörer skall ha denna möjlighet. Det skall därför räcka för en berättigad kund att vara ansluten till en punkt på ledningen för att man skall ha rätt att mot offentliggjord tariff använda andras naturgasledningar.

En berättigad kund som är ansluten till en distributionsledning betalar sin transporttariff till ägaren av distributionsledningen. I den del av tariffen som avser avgift för transport av naturgas bör ingå hela kostnaden för transporten inom landet. Den berättigade slutkunden betalar således hela transportkostnaden för den beställda naturgasvolymen.

Väl fungerande tariffsystem kan, som framgått av kapitel 8, vara mycket komplicerade att konstruera och effekterna är i många fall svåra att bedöma. Den diskussion som förts i kapitel 8 visar med all tydlighet att det är mycket svårt att dra några bestämda slutsatser av hur t.ex. införandet av offentliggjorda tariffer skulle påverka naturgasmarknaden i Sverige.

Det är mot denna bakgrund vanligt att det enbart ställs vissa generella krav på tariffernas utformning och att den närmare konstruktionen blir en uppgift för marknaden, så är fallet med t.ex. ellagen.

Vi delar denna princip för tariffernas utformning och anser att det inte är en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter

om vilka tariffer som skall tillämpas av naturgasföretagen. Den närmare utformningen av tarifferna är en fråga för ledningsföretagen.

Som framgått av kapitel 8 kan det dock vara lämpligt att statsmakterna anger vissa allmänna riktlinjer för utformningen av tariffsystem.

Enligt vår bedömning bör det i naturgaslagen föreskrivas att transporttariffer skall vara skäliga och utformas på sakliga grunder. Tillsynsmyndigheten bör få i uppgift att i sin tillsyn bedöma om transporttariffer och övriga villkor för transporttjänster är skäliga och utformade på sakliga grunder (anslutningsavgifter har berörts i avsnitt 10.3.3). Begreppet saklig grund innebär att transporttarifferna skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder bör dock få indelas i grupper efter kostnadsbild. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma principutformning av transporttariffen.

När det gäller skäligheten är konsumentintresset den viktigaste faktorn vid bedömningen enligt ellagen (prop. 1996/97:136). Härmed avses elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer. Under normala förhållanden kan det ofta bli den enda faktorn som beaktas. Vid mer speciella förhållanden måste dock även andra omständigheter tillåtas inverka på skälighetsbedömningen. En sådan faktor är kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Omständigheterna i det enskilda fallet får då avgöra vilken tyngd dessa faktorer skall få vid skälighetsbedömningen.

Det förslag vi lagt om berättigade kunder avser dock inte inledningsvis fysiska personer utan företag. Det är därför inte motiverat att göra en skälighetsbedömning utifrån konsumentintresset. De berättigade kunderna är också av en sådan storlek att de inte kan förväntas komma i underläge vid förhandlingar med ledningsföretagen. Enligt vår uppfattning bör en skälighetsbedömning i stället göras utifrån överförings- och distributionsföretagens avkastning. Transporttarifferna bör ge sådana intäkter att verksamheten ger en rimlig avkastning på den del som avser transporttjänster. Utredningen är, som framgått av kapitel 8, medveten om att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig eller normal vinst och att det är svårt att förena avkastnings- och incitamentskrav. De metoder och analyser som Statens energimyndighet tillämpar på elområdet bör dock vara användbara även på naturgasmarknaden. En viktig aspekt är att analysera kostnadsutvecklingen och vilka kostnader som ingår i verksamheten. En annan viktig aspekt är att transportverksamheten inte utnyttjas för att subventionera annan verksamhet, s.k. korssubventionering (se avsnitt 10.4). Tillsynsmyndigheten bör analysera om det krävs en annan skälighetsbedömning när alla kunder blir berättigade den 1 januari 2006.

Transporttarifferna bör så långt det är praktiskt möjligt avspegla de fysiska flödena i ledningarna. Detta är en förutsättning för att tariffen

skall ge korrekta samhällsekonomiska styrsignaler till aktörerna, dvs. såväl till leverantörer som konsumenter. En princip för utformningen av transporttariffer bör också vara att den som förorsakar kostnader för ledningsägaren också skall betala för detta. Denna princip innebär att tarifferna bör vara kostnadsriktiga för varje kundkategori. Vårt förslag innebär att transporttarifferna kan, men inte behöver, vara lägesberoende. Förslaget ger därmed aktörerna på naturgasmarknaden en stor frihet att utforma tarifferna. Det bör t.ex. vara möjligt att använda sig av lägesberoende tariffer för transport i överföringsledning och icke lägesberoende tariffer för transport i distributionsledning.

Det främsta skälet till den ovan diskuterade principen är den begränsade marknaden i Sverige med ett, åtminstone inledningsvis, fåtal aktörer och att vi inte, som på elområdet, föreslår koncession för området. En utjämning av transportkostnaderna på en sådan begränsad marknad som den svenska skulle kunna leda till betydande samhällsekonomiska kostnader. Det bör också nämnas att transporttarifferna vanligtvis är uppbyggda med en fast och en rörlig priskomponent. Vanligtvis är den fasta komponenten relativt stor, varför de lägesberoende effekterna kan bli relativt små.

Huvudsyftet med vårt förslag om reglerat tillträde är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på naturgasmarknaden. Enligt vår bedömning utgör ett reglerat system en garanti för tillträde till naturgasledningarna, vilket är en förutsättning för att öka konkurrensen. Det är dock möjligt för ledningsägaren att ställa sådana villkor att tillträdet i praktiken omintetgörs. Tillsynsmyndigheten bör därför följa utvecklingen av transporttariffer och övriga villkor för transporttjänster.

Med dagens system är det ledningsägaren som säljer naturgasen till kunden. I det nya systemet kommer den berättigade kunden att ha två avtalsförhållanden, dels med ledningsägaren avseende transporttjänster, dels med naturgassäljaren avseende naturgasleveranser. Dessa förhållanden bör också avspeglas vid kundens betalning, dvs. de bägge tjänsterna bör vara åtskilda vid faktureringen. Detta gäller naturligtvis också om det är ledningsägaren som säljer gasen.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen pekat på att den tillfälliga uppdelningen i berättigade kunder och övriga kunder kan leda till snedvridningar och konkurrensbegränsningar. Ungefär 14 000 hushåll får t.ex. möjlighet att välja leverantör först den 1 januari 2006. Vi har dock redan tidigare pekat på att den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på naturgasmarknaden gör att distributörerna ändå kommer att vara utsatta för konkurrens. Dessa kunder är också relativt priskänsliga och har goda möjligheter att byta till andra bränslealternativ. Dessa förhållanden medför enligt vår bedömning att det inte inledningsvis behövs någon reglering av transporttarifferna för icke berättigade kun-

der. Det bör dock vara en uppgift för tillsynsmyndigheten att följa att de nya förhållandena på naturgasmarknaden inte leder till försämrade villkor för de kunder som inte direkt ges tillträde till naturgasledningarna.

Offentliggörande av tariffer

Förslag: Ledningsägare skall vara skyldiga att offentliggöra sina transporttariffer och andra villkor för att utnyttja systemet. Skyldigheten att offentliggöra transporttariffen bör endast avse den del av tariffen som avser avgifter och andra villkor för transport av naturgas. Denna skyldighet bör inledningsvis endast gälla för de kunder som från och med den 10 augusti 2000 anses som berättigade kunder. Från och med den 1 januari 2006 bör denna skyldighet gälla tariffer och andra villkor för samtliga kunder.

Ledningsägare skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin transporttariff. Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att begära prövning hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Närmare föreskrifter om offentliggörande av transporttariffer meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

De berättigade kunderna skall, enligt det reglerade tillträdet, ha rätt till tillträde till naturgasledningar på grundval av offentliggjorda tariffer och andra villkor för att utnyttja systemet. Det bör därför införas en skyldighet för ledningsägare att offentliggöra sin transporttariff och andra villkor för att utnyttja systemet. Skyldigheten att offentliggöra transporttariffen bör endast avse den del av tariffen som avser avgifter och andra villkor för transport av naturgas. Det torde vara svårt att i förväg ange kostnaden för ny anslutning eftersom kostnaden varierar från fall till fall.

Enligt vår bedömning bör kravet på offentliggjorda tariffer inledningsvis endast avse de kunder som från och med den 10 augusti 2000 anses som berättigade kunder. Från och med den 1 januari 2006 bör denna skyldighet gälla tariffer och andra villkor för samtliga kunder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av tariffer.

Mätning och avläsning

Förslag: Ledningsägare skall vara skyldig att utföra mätning av transporterad naturgas och att rapportera mätresultatet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall utfärda föreskrifter om hur mätning skall ske.

Regler för mätning och avläsning av naturgasleveranser finns preciserade i avtal. Här redovisas kort de förhållanden som gäller för Sydgas AB (dessa förhållanden är giltiga för branschen som helhet).

Naturgasen som importerats till Sverige mäts i Dragör av DONG Naturgas A/S, som äger mätutrustningen och svarar för avläsningarna. Mätningen i Dragör är både kvantitativ, dvs. antalet kubikmeter mäts, och kvalitativ, dvs. kWh per kubikmeter mäts. DONG Naturgas A/S fakturerar Vattenfall Naturgas AB och underlaget baseras på volym och kvalitet. Vattenfall Naturgas AB meddelar distributörerna gaskvaliteten för aktuell månad.

Nästa mätning sker i mät- och reglerstationerna, s.k. MR-stationer. Sydgas AB äger MR-stationerna och mätutrustningen. Sydgas AB mäter mottagen volym och står för alla mätkostnader. Sydgas AB sammanställer faktureringsunderlaget, som baseras på mottagen volym och gaskvalitet, för Vattenfall Naturgas AB:s räkning. Vattenfall Naturgas AB bedömer rimligheten i Sydgas AB:s debiteringsunderlag samtidigt som de ser effektbelastningen i ledningarna. Vattenfall Naturgas AB har samtidigt rätt att ta del av samtliga värden.

Kundens, dvs. slutanvändarens, förbrukning registreras av leverantörens mätare, dvs. i detta fall Sydgas AB, som också ansvarar för mätningen och står för samtliga kostnader som är förenade med mätningen. Avläsning och debitering grundad på avlästa mätarvärden sker normalt minst en gång per år. För större kunder sker avläsning oftare.

Sammanfattningsvis är det överförings- och distributionsföretag som formellt står för kostnaderna för måttjänster. I praktiken bärs dessa kostnader för måttjänster kollektivt av alla kunder hos dessa företag.

En öppen naturgasmarknad kommer att öka kraven på mätning och rapportering av mätresultat. Fler aktörer än i dag kommer att vara ägare till den naturgas som transporteras i naturgasledningarna. När naturgasledningarna öppnas måste det fastslås vem som skall ha ansvaret för att mätning sker, samt för att korrekta mätdata samlas in och görs tillgängliga för berörda leverantörer, ledningsägare och kunder. Enligt vår uppfattning förefaller systemet fungera tillfredsställande för närvarande. En öppning av marknaden kommer emellertid att öka kraven på objektivitet och kontroll. Enligt vår bedömning bör ansvaret för dessa

uppgifter ligga på ledningsägaren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör kunna utfärda föreskrifter om hur bl.a. mätning skall utföras.

Kostnaden för mättjänster bör inte bäras kollektivt av alla kunder hos ledningsägaren. En ledningsägare skall kunna debitera en kund för den del som förorsakas av särskilda kostnader för mätning.

10.3.7 Reciprocitet

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer bör ges ett särskilt uppdrag att fortlöpande rapportera om konkurrenssituationen på naturgasmarknaden, och att om så bedöms nödvändigt lämna förslag om tillägg till lagstiftningen för att undanröja bristande jämvikt i utlandshandeln.

Utredningen har tidigare pekat på vissa konkurrensproblem som kan uppstå om Sverige väljer ett annat system för tillträde än andra länder och om naturgasföretag åläggs att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Ett liknande problem är att graden av marknadsöppning kan förmodas variera mellan medlemsstaterna. I extrema fall kan två medlemsstater som gränsar till varandra ha naturgasmarknader som är öppna till 100 procent respektive 20 procent. Detta innebär, som framgått av kapitel 8, att naturgasföretag i medlemsstaten med den mindre marknadsöppningen skulle kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och där konkurrera på lika villkor med andra naturgasaktörer. Naturgasföretag i medlemsstaten med den större marknadsöppningen skulle däremot inte kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och därmed inte heller kunna konkurrera på lika villkor med den andra statens naturgasaktörer. Dessa förhållanden kan medföra bristande jämvikt vad gäller rättigheter och skyldigheter mellan naturgasföretag i olika medlemsstater.

Som framgått av avsnitt 8.5 innehåller dock naturgasmarknadsdirektivet en s.k. reciprocitetsklausul, som har till syfte att hindra bristande jämvikt i öppnandet av naturgasmarknaderna under den närmaste tioårsperioden efter direktivets ikraftträdande, dvs. fram till den 22 juni 2008. Klausulen finns intagen i artikel 19 och innebär att leveransavtal om naturgas med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte får förbjudas om kunden anses berättigad i båda systemen. Det framgår vidare att kommissionen, med beaktande av situationen på marknaden och det gemensamma intresset, och om kunden anses berättigad endast i det ena av de två systemen, kan ålägga den vägrande

parten att verkställa den begärda naturgasleveransen på begäran av den medlemsstat där den berättigade kunden befinner sig.

Kommissionen har inte redovisat hur reciprocitetsklausulen skall tolkas. Elmarknadsdirektivet innehåller emellertid samma bestämmelser om reciprocitet som naturgasmarknadsdirektivet. Enligt regeringens proposition om Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m. (prop. 1997/98:159) har kommissionen redovisat följande tolkning av reciprocitetsklausulen i elmarknadsdirektivet.

Två förutsättningar måste vara uppfyllda för att en medlemsstat skall kunna vägra leverans av el från leverantör i en annan medlemsstat till en berättigad kund i egna medlemsstaten. För det första måste den medlemsstat som vill utnyttja denna möjlighet ha öppnat sin elmarknad till en större procentuell öppningsgrad än som krävs enligt direktivet, eftersom någon bristande jämvikt till den medlemsstatens nackdel annars inte kan uppstå. För det andra krävs det att den berättigade kund som har ingått leveransavtalet anses som berättigad i den egna medlemsstaten men inte i leverantörens medlemsstat. Det är ju bara i den situationen som bristande jämvikt uppstår eftersom leveranser till en viss kategori av kunder endast kan ske i en riktning.

Enligt vårt förslag till marknadsöppning kommer inledningsvis enbart större naturgaskunder att få tillträde till naturgasledningarna och därmed bli berättigade kunder. Förslaget leder dock till en förhållandevis stor marknadsöppning, eller närmare 60 procent. Från och med 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade. Öppningsgraden överstiger klart de minimiregler som anges i direktivet. Enligt vårt förslag har vidare såväl inhemska som utländska leverantörer tillträde till marknaden, vilket också är fallet enligt den nuvarande rörledningslagen.

För närvarande råder en viss osäkerhet om graden av marknadsöppning i de övriga medlemsstaterna. Vårt förslag leder, som framgått ovan, till att marknaden öppnas med närmare 60 procent den 10 augusti 2000 och fullt ut den 1 januari 2006. Det är viktigt att beakta att denna höga svenska marknadsöppning inledningsvis enbart kan hänföras till ca 30 kunder, vilket gör att en obalans snabbt kan inträffa. Sveriges naturgasmarknad är vidare liten och Sveriges naturgasföretag är mycket små i förhållande till de andra medlemsstaternas marknader och aktörer.

Det bör naturligtvis vara ett övergripande mål att naturgasmarknaden organiseras så att svenska naturgaskunder kan dra nytta av de fördelar som ges av naturgashandel med andra länder. Samtidigt bör svenska naturgaskunder skyddas från t.ex. prishöjande influenser från länder med bristande marknadsfunktioner, dvs. där ömsesidigheten är dålig med avseende på naturgasmarknadens öppenhet. Möjliga obalanser i relationen till andra naturgasmarknader i Europa, som skulle kun-

na uppkomma under en omställningstid och som då kan hanteras i enlighet med naturgasmarknadsdirektivet, bör kunna omhändertas. Enligt vår bedömning bör därför reciprocitetsklausulen kunna användas mot länder med en procentuellt sett mindre marknadsöppning än Sveriges och om öppningen uppenbart orsakar ett snedvridande av konkurrensen. I det längre tidsperspektivet kan möjligheten att utnyttja reciprocitetsklausulen innebära att följsamheten mellan länderna ökar.

Den närmare utformningen av en bestämmelse i den svenska naturgaslagen, där möjligheten att vägra leveranser utnyttjas i enlighet med reciprocitetsklausulen, måste dock göras under beaktande av de särskilda konkurrensvillkor som föranleder utnyttjandet. Det är således inte möjligt att införa en generell bestämmelse i lagen. Utredningen understryker att det är viktigt att bevaka konkurrenssituationen på naturgasmarknaden, och föreslår att tillsynsmyndigheten ges ett särskilt uppdrag att fortlöpande rapportera i frågan och, att om så bedöms nödvändigt, lämna förslag om tillägg till lagstiftningen för att undanröja bristande jämvikt i utlandshandeln.

10.4 Ekonomisk redovisning

10.4.1 Särredovisning

Förslag: Den verksamhet som bedrivs i integrerade naturgasföretag skall särredovisas för respektive verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Särredovisning av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas skall ske som särskilda rörelsegrenar. Något krav på skilda juridiska personer för ifrågavarande verksamheter ställs inte.

De särskilda redovisningarna för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Möjlighet skall föreligga att upprätta en gemensam särredovisning i det fall då naturgasföretaget har en gemensam tariff för transport av naturgas i såväl överföringsledningar som distributionsledningar. Har företaget två olika tariffer för transport i överförings- respektive distributionsledningar skall särredovisning dock ske separat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de redovisningskrav som lämpligen bör ställas för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas samt för vilka krav som bör uppfyllas för att en gemensam särredovisning skall kunna ske för verksamhetsgrenarna överföring och distribution av naturgas.

I avsnitt 8.7.2 har närmare beskrivits motivet till att ha särredovisning av monopolverksamhet. Där framgår att det är viktigt att skapa sådana förutsättningar att dessa verksamheter bedrivs rationellt och effektivt. För en effektiv reglering av monopolverksamheterna krävs att den reglerande myndigheten kan kontrollera verksamheternas ekonomiska resultat. Under förutsättning att ett naturgasföretag samtidigt bedriver skilda verksamhetsgrenar, och det finns både verksamhet som har karaktären av naturligt monopol och konkurrensutsatt verksamhet i företaget, föreligger en uppenbar risk för konkurrensproblem genom att ekonomiskt överskott från monopolverksamhet kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, s.k. korssubventionering. I en sådan integrerad verksamhet är det komplicerat att analysera pris-sättningen på de olika nyttigheterna. Det är som regel också mycket svårt att fastställa om överskott från monopolverksamhet används för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Med hänsyn till vad som anges ovan, har det i naturgasmarknadsdirektivet föreskrivits

att särredovisning skall upprättas för verksamhetsgrenarna överföring och distribution av naturgas, vilka kan betraktas som naturliga monopol. Dessutom föreskriver direktivet att lagring av naturgas skall särredovisas.

Särredovisningen behöver enligt direktivet bara ske i naturgasföretagens interna bokföring. Det finns emellertid olika grad av särredovisning eller separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Den mest långtgående åtgärden är, som framgått av kapitel 8, krav på separata bolag med separata huvudägare. Enligt vår bedömning är dock den svenska marknaden alltför begränsad för så långtgående krav. Som redovisats i kapitel 8 kan en sådan separering också vara ett hinder för framväxten av en större naturgasmarknad i Sverige. Vid krav på ägarmässig åtskillnad föreligger i praktiken ett förbud för ägaren av infrastrukturen att även driva handelsverksamhet. Den som planerar att göra investeringar i infrastruktur är därför beroende av att andra skall bygga upp den marknadsförings- och försäljningsorganisation som krävs för att exploatera den potentiella efterfrågan på naturgas. Detta är en osäkerhetsfaktor som kan förhindra eller begränsa investeringar i infrastruktur.

Det hade varit mer naturligt att anknyta till de regler som gäller inom ellagstiftningsområdet. Ellagen (1997:857) föreskriver att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el. Således har lagstiftaren inom ellagstiftningsområdet ställt krav på skilda juridiska personer. Som framgått av kapitel 8 behöver dock inte en uppdelning i skilda juridiska personer nödvändigtvis leda till en tydlig separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Exempelvis kan fortfarande samma personer i ledningen finnas i såväl monopolverksamheten som i den konkurrensutsatta verksamheten. Att skilda juridiska personer knappast torde minska möjligheten att korssubventionera framgår vidare av de analyser och utredningar som presenteras i kapitel 8.

Det förhållande att ellagen föreskriver skilda juridiska personer för monopolverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten anser utredningen inte i sig innebära att det i naturgaslagen skall finnas motsvarande föreskrifter. Vår uppfattning är att längre gående krav på särredovisning än vad som anges i naturgasmarknadsdirektivet inte behöver ställas. Direktivets bestämmelser innebär inte att man behöver ställa krav på skilda juridiska personer för monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Om de två typerna av verksamhet kan hållas isär finns det, enligt vår bedömning, från konkurrenssynpunkt ingen väsentlig skillnad mellan EU:s krav på särredovisning i den interna bokföringen och skilda juridiska personer. Erfarenheterna från ellagstiftningsområdet talar dock för att det kan krävas detaljerade be-

stämmelser och kontroll. Enligt utredningens bedömning krävs således tydliga och klara riktlinjer för redovisningarna och att dessa redovisningar på ett aktivt sätt följs upp av den myndighet som regeringen bestämmer. Detta diskuteras mer i detalj nedan.

Utredningen har föreslagit att reglerat tillträde skall införas för berättigade kunder. Med detta som grund kan då noteras att naturgasmarknadsdirektivet ger möjlighet till samlad bokföring av överföring och distribution, om tillträde till systemet lämnas mot betalning av ett enda belopp för både överföring och distribution. Av kapitel 8 har framgått att det också kan finnas argument för att verksamhetsgrenarna överföring och distribution av naturgas bör redovisas tillsammans och inte separeras. Det kan vara ekonomiskt fördelaktigt att inte separera dessa verksamhetsgrenar. Utredningen anser därför att möjligheten att ha en gemensam särredovisning skall finnas, dock enbart i det fall då naturgasföretaget har en gemensam tariff för transport av naturgas för berättigade kunders räkning i såväl överförings- som distributionsledning. Har företaget två olika tariffer för transport av naturgas i distributions- respektive överföringsledningarna skall särredovisning ske. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om vilka krav som bör ställas för att en gemensam särredovisning skall kunna upprättas.

I naturgasmarknadsdirektivet anges också att, där så är lämpligt, en samlad redovisning skall upprättas för aktiviteter utanför naturgassektorn på det sätt som skulle ha krävts om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag. Utredningens uppfattning är att det är tillräckligt att krav ställs på särredovisning av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas.

Offentlig insyn, uppföljning och kontroll bör vara naturliga inslag i ett regelsystem för särredovisning av monopolverksamhet. Mot dessa intressen föreligger motstående intressen från naturgasföretagen att inte behöva röja kommersiellt känsliga uppgifter.

Enligt naturgasmarknadsdirektivets artikel 13.2 är naturgasföretag, oberoende av ägartyp eller juridisk form, skyldiga att upprätta, låta revidera och offentliggöra sina årsredovisningar enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv 78/666/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag. Företag som inte enligt lag är skyldiga att offentliggöra sin årsredovisning skall hålla en kopia av denna tillgänglig för allmänheten.

Näringsidkare är bokföringsskyldig enligt 1 § bokföringslagen (1976:125). Eftersom den verksamhet som naturgasföretag bedriver är näringsverksamhet omfattas därmed naturgasföretagen av bokföringslagens bestämmelser.

Naturgasföretagens verksamhet bedrivs i ett aktiebolag eller i ett kommunalt verk. Sådan verksamhet skulle också kunna bedrivas i en ekonomisk förening. Vad gäller redovisning av verksamheterna gäller reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554), 8 kap. kommunallagen (1991:900) respektive 9 kap. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. I enlighet med dessa bestämmelser kommer årsredovisningarna att vara tillgängliga för allmänheten.

Förutom vad som angetts ovan behövs vissa särskilda bestämmelser för redovisning av de aktuella verksamheterna. Dessa bestämmelser dikteras av behovet att kunna bedöma skäligheten av tarifferna för anslutning och för transport av naturgas samt eventuella inslag av kors-subventionering.

I delbetänkandet från Ellagsstiftningsutredningen (SOU 1993:68) redovisas överväganden om de utgångspunkter och redovisningskrav som bör ställas på utformning och innehåll av den ekonomiska särredovisningen på ellagstiftningsområdet. Vår uppfattning är att dessa överväganden även kan ligga till grund för föreskrifter om ekonomisk särredovisning på naturgaslagstiftningsområdet. Regeringen har i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet utfärdat föreskrifter i huvudsak enligt Ellagsstiftningsutredningens förslag. Utöver detta har Statens energimyndighet utfärdat föreskrifter (ursprungligen utfärdade av Närings- och teknikutvecklingsverket), nämligen Föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1). Jämförbara föreskrifter för naturgasmarknaden bör kunna utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I detta sammanhang skall naturgasmarknadsdirektivets artikel 13.4 beaktas, i vilken anges att naturgasföretagen i sin interna bokföring skall ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av särredovisningen.

De särskilda redovisningarna för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Med stöd av ett bemyndigande i naturgaslagen skulle, på motsvarande sätt som inom ellagstiftningsområdet regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kunna besluta om att ge viss verksamhet dispens vad avser ställda redovisningskrav. För detta skulle krävas särskilda skäl. Som skäl för dispens skulle i första hand svårigheten att dela upp verksamhetsgrenarna vara aktuellt. Vår uppfattning är dock att naturgasföretagen inte kommer att ha sådana svårigheter som motiverar dispens från särredovisningsreglerna. Någon dispensmöjlighet bör därför inte ges.

10.4.2 Revision

Förslag: En revisor hos den som bedriver sådan verksamhet som skall särredovisas skall göra en särskild granskning av denna redovisning.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i fråga om redovisningen skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av företaget ges in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om revision av den verksamhet som skall särredovisas.

Särredovisningen bör upprättas på ett otvetydig sätt och följa fastställda riktlinjer. Naturgasföretagens ordinarie revisorer är de som är bäst skickade att kontinuerligt granska att kraven efterlevs.

Revisorerna bör därför åläggas att årligen i ett särskilt intyg, som fogas till årsrapporten, aktivt uttala sig om hur redovisningen har upprättats med utgångspunkt från gällande lagstiftning, förordningar och föreskrifter.

Detta intyg bör av naturgasföretaget tillsammans med årsrapporten och eventuellt annan relevant information årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten kan med dessa handlingar som grund följa hur kraven på redovisning av överförings-, distributions- och lagringsverksamheten efterlevs.

Naturgasverksamhet kan bedrivas av den som inte enligt andra regler har skyldighet att ha en auktoriserad eller godkänd revisor, exempelvis en kommun. Regeringen bör därför bemyndigas att kunna utfärda föreskrifter om revision av naturgasföretagens överförings-, distributions- och lagringssverksamhet. För elmarknaden har regeringen meddelat föreskrifter i nu nämnda hänseenden i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Dessa föreskrifter bör kunna ligga till grund om och när regeringen meddelar motsvarande föreskrifter för naturgasmarknaden.

10.5 Kommunala naturgasföretag

10.5.1 Lokaliseringsprincipen

Förslag: Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) och som bedriver naturgasverksamhet i den egna kommunen får bedriva sådan verksamhet även utanför kommungränsen.

För handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet bör ingen begränsning göras från undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip.

För transport av naturgas med därtill hörande verksamhet bör dock undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip gälla endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig naturgasverksamhet. Transportverksamheten får därvid endast bedrivas i geografisk närhet till företagets transportverksamhet i den egna kommunen. Detta innebär inte att de ifrågavarande områdena under alla omständigheter måste gränsa direkt till varandra. Däremot bör det inte vara tillåtet för ett kommunalt naturgasföretag att bedriva transportverksamhet i skilda delar av landet.

Utredningen har i sitt delbetänkande, SOU 1999:5, behandlat frågan om kommunala fjärrvärmeföretags möjlighet att lokalisera sig utanför den egna kommungränsen. Utredningen har därvid föreslagit ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för kommunala fjärrvärmeföretag, dock endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet och enbart då verksamheten utanför den egna kommungränsen bedrivs i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen.

I delbetänkandet har redogjorts för bl.a. de kommunalrättsliga principerna. De principer som därvid särskilt har behandlats är lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen samt självkostnadsprincipen. Dessa principer gäller som huvudregel för all verksamhet en kommun bedriver, oavsett om verksamheten bedrivs direkt eller indirekt via någon form av självständig juridisk person, framför allt aktiebolag.

Det föreligger dock i vissa fall undantag från dessa principer. Inom energiområdet gäller undantag från lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna för produktion av och handel med el. För elnätverksamhet gäller undantag från lokaliseringsprincipen för verksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. Vidare har för

distribution av fjärrvärme och naturgas undantag gjorts från likställighets- och självkostnadsprinciperna.

I utredningens delbetänkande har, som tidigare angetts, även föreslagits undantag från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Utredningen har här att ta ställning till om motsvarande undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip även skall gälla för kommunala naturgasföretag.

Beaktas skall att undantagen från dessa kommunalrättsliga principer enbart gäller för sådana kommunala företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen, dvs. i huvudsak för aktiebolag.

Utredningen har i delbetänkandet redogjort för argument både för och emot att undantag görs från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmeverksamhet. Flertalet av dessa argument kan även användas för argumentation för och emot att göra undantag från lokaliseringsprincipen vad avser naturgasverksamhet.

Ett skäl för undantag skulle kunna vara att större enheter skulle kunna ge skalfördelar, exempelvis för att fördela kostnaderna för utveckling av IT, kundregister och debiteringssystem på flera kunder. Även effektiviteten vad avser underhåll och drift av naturgasledningarna ökar om detta är större.

Ett annat skäl är att större enheter kan medföra lägre inköpspris för bränslet.

Ett tredje skäl för undantag är att konkurrensen på elmarknaden inskränks om lokaliseringsprincipen skall gälla på naturgasområdet. Ett kommunalt energiföretag som bjuds ut till försäljning kan ha, inte bara el och fjärrvärme i sin verksamhet, utan även naturgas. Vid en total utförsäljning skulle ett kommunalt bolag inte kunna vara med och lämna anbud om inte ett undantag görs från lokaliseringsprincipen.

Ett fjärde skäl, som i och för sig delvis är ett cirkelresonemang, är att övrig ledningsbunden energi har undantagits eller föreslagits undantas från lokaliseringsprincipen.

Utredningen påpekar i delbetänkandet att kommunal näringsverksamhet som bedrivs utanför kommunens gränser och som inte primärt syftar till att förse de egna medlemmarna med service, kan öka det ekonomiska risktagandet till nackdel för kommunens egna invånare.

Sammantaget anser dock utredningen, mot bakgrund av vad som angetts, att naturgasverksamhet på samma sätt som gäller fjärrvärmeverksamheten bör undantas från lokaliseringsprincipen.

Nästa fråga blir då att ta ställning till om kommunala naturgasföretag bör ges rätt att driva verksamhet över hela landet eller om en geografisk begränsning bör ske. Vad gäller såväl elnätverksamhet som

fjärrvärmeverksamhet har undantag från lokaliseringsprincipen begränsats så att verksamhet får bedrivas utanför den egna kommunens gränser enbart om verksamheten bedrivs i geografisk närhet till företagets verksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. Vad gäller handel med och produktion av el föreligger dock inga begränsningar i undantaget från lokaliseringsprincipen.

Utredningen har då att ta ställning till om en begränsning av undantaget skall göras för viss eller all verksamhet som ett naturgasföretag bedriver. I detta sammanhang bör en uppdelning kunna göras i produktionsverksamhet, transportverksamhet och handelsverksamhet.

Någon produktion av naturgas föreligger inte i Sverige och därför är frågeställningen i denna del inte aktuell.

Vad sedan gäller transportverksamhet kan noteras att för elnätsverksamhet och fjärrvärmeverksamhet har föreslagits gälla en begränsning av undantaget för lokaliseringsprincipen. Utredningen anser att det inte finns anledning att göra en annan bedömning för naturgasnätet. Således föreslår utredningen att vad avser transportverksamhet skall ett begränsat undantag göras från kommunallagens lokaliseringsprincip på sätt som har beskrivits ovan.

Utredningen har slutligen att ta ställning till om det skall vara ett fullständigt eller begränsat undantag från lokaliseringsprincipen för handel med naturgas.

Tidigare i detta avsnitt har presenterats ett antal skäl för att göra undantag från lokaliseringsprincipen. I fråga om handelsverksamheten bör dessutom beaktas dels kundernas behov av att kunna utnyttja samtliga marknadens leverantörer, dels dessa leverantörers möjlighet att konkurrera på jämbördiga villkor. På den svenska naturgasmarknaden finns i dag endast sju naturgasleverantörer. Fem av dessa är kommunägda. Antalet leverantörer är således begränsat. Skulle därför dessa fem leverantörers möjlighet att agera på marknaden geografiskt begränsas medför detta att en fullständig konkurrens om de s.k. berättigade kunderna enbart kommer att föreligga mellan två aktörer. Dessutom skulle de kommunägda företagen komma att utsättas för konkurrens på sin hemmamarknad utan att själv kunna agera utanför. Ett kommunägt företag kan ha en stor industrikund inom sin egen kommun. Denna industrikund kan dessutom som s.k. berättigad kund bedriva verksamhet på annat ställe i landet. Det skulle då vara olyckligt om inte denna kund skulle kunna köpa all sin naturgas från den kommunägda leverantören om kunden så önskar. Utöver detta kan noteras att de kommunägda företagen direkt eller indirekt i dag också bedriver elhandelsverksamhet. Att inte kunna erbjuda en fullständig "energilösning" till sina kunder oavsett var i landet dessa befinner sig vore inte lämpligt.

Med hänsyn till detta föreslår utredningen att för handel med naturgas skall undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip inte förenas med någon begränsning, dvs. ett kommunägt naturgasföretag skall ha rätt att bedriva handel med naturgas över hela landet.

10.5.2 Likställighets- och självkostnadsprinciperna

Förslag: Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) och som bedriver handel med naturgas skall driva den delen av verksamheten på affärsmässiga grunder samt redovisa den särskilt.

I 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) anges bland annat att om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver distribution av naturgas, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Således föreligger i dag undantag från de kommunalrättsliga likställighets- och självkostnadsprinciperna för framför allt kommunala aktiebolag, som bedriver naturgasverksamhet.

För närvarande görs ingen skillnad i lagstiftningen mellan transportverksamhet och handelsverksamhet vad avser naturgas. När naturgaslagen träder i kraft kommer dock en åtskillnad att göras mellan dessa två verksamheter på motsvarande sätt som tidigare gjorts inom ellagstiftningen.

Likställighetsprincipen är reglerad i 2 kap. 2 § kommunallagen. Självkostnadsprincipen är lagfäst i 8 kap. 3 c § samma lag. Dessa principer har behandlats i utredningens delbetänkande SOU 1999:5.

I avsnitt 10.5.1 har behandlats frågan om undantag från lokaliseringsprincipen. Utredningen har nu att ta ställning till om ett uttryckligt undantag även skall göras från självkostnads- och likställighetsprinciperna, dvs. om det för hela eller delar av verksamheten skall ställas krav på att den skall drivas på affärsmässig grund.

Inom ellagstiftningen har undantag gjorts för elverksamheten, dvs. för produktion av och handel med el. Motiven för dessa undantag har redovisats i ellagstiftningsutredningens delbetänkande Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68). Det främsta motivet för att elverksamhet skulle bedrivas på affärsmässig grund var att kommunala företag, som dittills haft monopol på leveranser till kunder inom ett koncessionsområde, skulle komma att utsättas för konkurrens genom avregleringen av elmarknaden. Om de kommunala företagen skulle kunna

hävda sig på den marknaden måste de agera på samma villkor som andra aktörer.

Utredningen anser att det vad gäller handel med naturgas föreligger motsvarande motiv som angetts ovan för att krav skall ställas på att verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder. Handelsverksamhet med naturgas är en konkurrensutsatt verksamhet och därför bör ett kommunalt naturgasföretag agera på samma villkor som andra aktörer.

För såväl kommunal elnätverksamhet som kommunala naturgasföretags transportverksamhet finns krav på dessa verksamheter genom ellagens respektive naturgaslagens bestämmelser om skäliga villkor för kunders (i naturgaslagens fall berättigade) tillträde till nätet respektive ledningarna.

Den bestämmelse för kommunal handelsverksamhet med naturgas som föreslås innebär undantag från grundläggande kommunala principer. Det skall inte vara möjligt att i denna verksamhet räkna in verksamheter från andra icke konkurrensutsatta områden. Det är också viktigt att konkurrensutsatt verksamhet hålls klart åtskild från annan kommunal verksamhet så att konkurrenssnedvridande effekter undviks. Med hänsyn till detta skall den verksamhet som bedrivs med ett uttryckligt undantag från självkostnads- och likställighetsprinciperna redovisas särskilt. I 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) ställs krav på att verksamheterna handel med och produktion av el samt distribution av fjärrvärme och naturgas skall redovisas särskilt. Om ett företag bedriver flera av dessa verksamheter samtidigt tillåter lagen att verksamheterna redovisas tillsammans. Utredningen anser att någon ändring i denna del inte behövs. Detta skulle innebära att om ett kommunalt företag bedriver handel med och produktion av el, fjärrvärmeverksamhet samt handel med naturgas, kan dessa verksamheter redovisas tillsammans.

Den revisor som granskar redovisningen av sådan verksamhet bör därvid särskilt granska att den särredovisade verksamheten inte omfattar annan verksamhet än sådan som får bedrivas med undantag från de nämnda principerna (se även avsnitt 10.4.2).

För att tillgodose de ovan beskrivna kraven på insyn i verksamheten och skapa bättre förutsättningar för särredovisning, föreslår utredningen att undantagen från likställighets- och självkostnadsprincipen endast skall gälla då verksamheten bedrivs i form av ett sådant företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen, dvs. normalt ett aktiebolag.

10.6 Tillsyn

10.6.1 Tillsyn m.m.

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer skall utöva tillsyn över efterlevnaden av naturgaslagen, av föreskrifter som utfärdats med stöd av naturgaslagen och av villkor som meddelats med stöd av naturgaslagen, utfärda föreskrifter och allmänna råd med stöd av naturgaslagen, bereda koncessionsärenden, lämna information och råd samt i övrigt bevaka naturgasmarknaden såväl nationellt som internationellt.

Myndigheten skall vidare ansvara för hanteringen av frågor enligt rådets direktiv av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät (91/296/EEG).

Det är viktigt att naturgaslagens regler och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av denna följs. Därför bör det finnas regler om tillsyn. Tillsynen bör avse efterlevnaden inte bara av vad som föreskrivits om framdragande och användande av naturgasledningar, inklusive olika naturgasanläggningar m.m., utan även reglerna om återställning.

Tillsynen bör även omfatta kontroll av skäligheten av villkoren för transport av naturgas för annans räkning samt för anslutning till naturgasledningar. I tillsynen ingår också att bestämma vem som inledningsvis skall betraktas som s.k. berättigad kund. Tillsynen bör också innefatta granskning av överförings-, distributions- och lagringsföretagens årsrapporter och revisorsintyg.

För att kunna utöva tillsynen bör tillsynsmyndigheten ha rätt att infordra de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten bör även ha rätt att besöka områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av naturgaslagen bedrivs. Någon rätt att få tillträde till bostäder bör dock inte föreligga.

För att åstadkomma rättelse av felaktiga beteenden bör myndigheten ha befogenhet att meddela förelägganden. Dessa bör, för att öka styrkan av påbuden och för att vara ett effektivt påtryckningsmedel, kunna förenas med vite. Vite bör kunna föreläggas såväl vid konstaterad obenägenhet att rätta sig efter tidigare föreläggande, som redan vid ett första föreläggande om det finns anledning att anta att det behövs för att uppnå rättelse inom angiven tid. Vad gäller utformning av vitesföreläggande, storleken på vitesbelopp, utdömande av vitet m.m. bör bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten tillämpas. I vissa situationer

bör myndigheten även ha befogenhet att besluta att en åtgärd skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

I myndighetens övriga uppgifter ingår att utfärda föreskrifter och råd samt att bereda koncessionsärenden. Därutöver bör myndigheten lämna information och råd samt bedriva allmän uppföljnings- och bevakningsverksamhet.

Myndighetens bör alltså meddela föreskrifter och ge ut s.k. allmänna råd. Med allmänna råd avses i författningssamlingsförordningen (1976:725) sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Utredningen har exempelvis föreslagit att den myndighet som regering bestämmer har rätt att meddela föreskrifter om innehållet i den årsrapport som baseras på särredovisningen av naturgasföretagens överförings-, distributions- och lagringsverksamhet.

I avsnitt 10.2.1 har föreslagits att den myndighet som regeringen bestämmer skall bereda koncessionsärenden. Rimligtvis bör detta vara samma myndighet som skall tillse att bl.a. koncessionsvillkoren uppfylls.

Slutligen kan konstateras att myndigheten även skall lämna råd och information till kunder, naturgasföretag, organisationer och andra myndigheter. Särskilt i ett inledningsskede kan denna uppgift bli förhållandevis omfattande. Därutöver skall myndigheten rent allmänt bevaka både den nationella och den internationella naturgasmarknaden. I detta bevakningsåtagande ingår att utifrån ett konsumentperspektiv bevaka naturgasföretagens beteende och villkor gentemot den enskilda konsumenten. Detta innebär alltså att även icke berättigade kunders intressen bör tillgodoses.

Såsom anges i avsnitt 8.3.3 uppdrog regeringen åt NUTEK den 9 juni 1994 att vara den myndighet som hanterar transitering av naturgas i enlighet med rådets direktiv av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät (91/296/EEG). Regeringen bör nu uppdra åt samma myndighet som handlägger frågor enligt naturgaslagen, och därmed indirekt naturgasmarknadsdirektivet, att även ansvara för hanteringen av frågor enligt transiteringsdirektivet.

10.6.2 Förseningsavgift

Förslag: De årsrapporter jämte revisorsintyg som naturgasföretagen skall lämna in beträffande särredovisningen skall lämnas in årligen inom viss tid till den myndighet som regeringen bestämmer. Om så inte sker skall myndigheten ha rätt att utta viss till beloppet i förväg bestämd förseningsavgift av naturgasföretaget.

I avsnitt 10.4.1 har föreslagits att överförings-, distributions- och lagringsverksamhet skall särredovisas, samt att en årsrapport jämte ett revisorsintyg beträffande särredovisningen årligen skall sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer. För att förmå naturgasföretagen att i rätt tid och med riktiga uppgifter sända in dessa handlingar bör en sanktion kunna meddelas för det fall ett företag inte uppfyller kraven.

I 12 kap. 7 § ellagen har från och med den 1 januari 1999 införts bestämmelser som i huvuddrag innebär att den årsrapport jämte revisorsintyg som ett elnätsföretag skall sända in till nätmyndigheten enligt ellagen, skall ha inkommit inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om en årsrapport jämte revisorsintyget inte inkommit i rätt tid eller med de uppgifter som föreskrivits enligt förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet samt enligt Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) kommer nätmyndigheten som huvudregel att meddela beslut om att företaget skall betala 10 000 kr. Om naturgasföretaget därefter brister på nytt kommer ytterligare avgifter att tas ut.

De refererade bestämmelserna har sitt ursprung i aktiebolagslagens (1975:1385) och sedermera årsredovisningslagens (1995:1554) bestämmelser om aktiebolags skyldighet att till Patent- och registreringsverket inom sju månader från räkenskapsårets utgång sända in en bestyrkt kopia av årsredovisningen och revisionsberättelsen med äventyr att annars en förseningsavgift påförs. Regeringen konstaterade i prop. 1997/98:159 att erfarenheterna av detta system har varit goda. Regeringen föreslog då att, i syfte att öka efterlevnaden av bestämmelserna om redovisning av nätverksamheten, en motsvarande avgift borde införas för elnätsföretag som sänder in årsrapporten för sent eller felaktigt sammanställt.

Utredningen har inhämtat information från Statens energimyndighets nätavdelning och kan därvid konstatera att nätavdelningen, på motsvarande sätt som vad gäller reglerna för årsredovisningars insändande till Patent- och registreringsverket, har goda erfarenheter av det nu i ellagen på motsvarande sätt införda systemet.

Utredningen föreslår därför att motsvarande regelsystem införs för de naturgasföretag som skall upprätta särredovisningar. Sanktionen bör alltså vara en i förväg till beloppet bestämd förseningsavgift. Såsom angetts i avsnitt 10.4.1 har regeringen i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet, samt Statens energimyndighet genom föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) bestämt vad elnätföretagens årsrapporter jämte revisorsintyg skall innehålla. På samma sätt bör regeringen samt den myndighet som regeringen bestämmer meddela motsvarande bestämmelser för naturgasföretagen.

10.6.3 Finansiering

Förslag: Medel för tillsynsmyndighetens verksamhet skall anvisas över statsbudgeten.

Myndighetens verksamhet skall finansieras genom en årlig avgift, som betalas av de naturgasföretag som skall sända in särredovisningar enligt naturgaslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av naturgaslagen.

Den myndighet som kommer att ha tillsyn över efterlevnaden av naturgaslagen samt i övrigt ha de uppgifter som framgår av avsnitt 10.6.1, kommer att ha behov av vissa personresurser och andra resurser. Utredningen bedömer att behovet av sådana resurser är begränsat. En förutsättning är dock att myndighetens uppgifter samordnas med motsvarande tillsyns- och arbetsuppgifter enligt ellagen.

Såsom bl.a. har redovisats i elmyndighetsutredningens betänkande (SOU 1993:105) kan en myndighets verksamhet finansieras på olika sätt. Elmyndighetsutredningen fastnade slutligen för att föreslå att nätmyndighetens kostnader skulle finansieras via en allmän avgift och att denna avgift skulle vara differentierad, så att avgiften i det enskilda fallet skulle motsvara en rimlig kostnadsandel och betalas årligen. Regeringen föreslog i prop. 1994/95:222 att avgiften skulle grundas på antalet lågspännings- respektive högspänningsabonnenter. Regeringen har, efter bemyndigande i ellagen, i förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet, meddelat att nätinnehavare årligen skall betala en s.k. nätövervakningsavgift baserad på antalet lågspännings- respektive högspänningsabonnenter.

Även den verksamhet som en myndighet bedriver enligt naturgaslagen bör, på motsvarande sätt som vad gäller tillsynen över ellagen, finansieras via en allmän avgift. Denna avgift bör tas ut av i vart fall vissa av de aktörer på marknaden som myndigheten utövar tillsyn över, dvs. naturgasföretagen.

Naturgasföretag kan enligt naturgasmarknadsdirektivets definition vara varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutförbrukare, som bedriver åtminstone en av följande verksamheter: produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas, inbegripet LNG, som svarar för kommersiella och tekniska arbetsuppgifter och/eller underhåll i samband med dessa verksamheter. Av dessa företag är det framför allt verksamheterna överföring, distribution samt lagring av naturgas, som myndigheten kommer att utöva tillsyn över genom kontroll av dessa verksamheters särredovisningar. Därutöver kommer tillsyn att ske så att villkoren för anslutning till och transport av naturgas genom naturgasledningarna blir skäliga. Med hänsyn till detta är det naturligt att dessa verksamheter även får bära myndighetens kostnader.

Som angetts ovan grundas nätövervakningsavgiften på elsidan på antalet högspännings- respektive lågspänningsabonnenter. Motsvarande beräkningsgrund på naturgassidan är knappast möjlig eftersom ett överföringsföretag och ett lagringsföretag knappast har denna typ av kunder, samt att karaktären på distributionsföretagens kunder är så olika att det kan vara svårt att bestämma en generell avgift. I stället anser utredningen att avgiften bör grundas på verksamheternas omslutning i de delar som skall särredovisas. Uppgifter om den totala omslutningen för ifrågavarande verksamheter finns inte i dag. Sådana uppgifter torde inte heller erhållas förrän då det första årets särredovisningar har sänts in till myndigheten. För myndighetens första verksamhetsår bör därför verksamheten finansieras utan att avgifter tas ut. Därefter finns ett underlag för avgiftsuttaget.

Den årliga allmänna avgiften som utredningen föreslår är en s.k. offentligrättslig avgift eftersom den kommer att tvångsmässigt tas ut av vissa av naturgasföretagen. Sådana offentligrättsliga avgifter får enligt regeringsformen inte tas ut utan riksdagens medgivande. Med hänsyn till detta bör det i naturgaslagen införas en bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av naturgaslagen. Eftersom det inte finns något avgiftsunderlag förrän hösten 2001 skall dock ingen avgift påföras förrän efter årsskiftet 2001–2002.

Sannolikt torde avgiftsbestämmelserna meddelas i en förordning på motsvarande sätt som har gjorts enligt förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

Vad gäller att närmare utreda avgiftsprinciper, utöver vad som gjorts ovan, är detta en uppgift som bör ankomma på det fortsatta genomförandearbetet.

10.6.4 Organisation av myndigheten

Förslag: Regeringen bör låta utreda huruvida tillstånds- och tillsynsrenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) inrättades den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318). Till NUTEK fördes i huvudsak verksamheten i de tidigare myndigheterna Statens energiverk, Statens industriverk och Styrelsen för teknisk utveckling.

Före 1998 fanns inom NUTEK en myndighet, Nätmyndigheten, organiserad. Nätmyndigheten hade en särställning inom NUTEK genom sin organisatoriska och resursmässiga självständighet. Detta motiverades i prop. 1994/95:222 enligt följande:

NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet omfattar främst normgivning och tillsyn och skiljer sig i viktiga hänseenden från NUTEK:s övriga verksamhetsområden. Mot bakgrund av riktlinjerna i myndigheternas ledningsformer och regeringens övervägande i prop. 1994/95:150 kan konstateras att NUTEK:s styrelse inte bör ges några beslutsbefogenheter när det gäller NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet enligt ellagen. I sammanhanget kan noteras att NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet utgör ett särskilt verksamhetsområde, vilket är en viktig förutsättning för nätmyndighetens självständighet. Regeringen avser att tillsätta ett s.k. insynsråd vid nätmyndigheten för att bl.a. ge konsumenterna insyn i nätmyndighetens arbete.

Statens energimyndighet inrättades den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 272). Statens energimyndighet bildades av de delar av NUTEK som hade energin som sitt ansvarsområde. Motiveringen till utbrytningen var att myndighetsfunktionen inom energiområdet borde tydliggöras och förstärkas, och då särskilt med hänsyn till de omställningsåtgärder som skall vidtas och samordnas med anledning av 1997 års energipolitiska överenskommelse.

Inför inrättandet av Statens energimyndighet tillsatte regeringen en särskild utredning som bl.a. hade som uppgift att utarbeta förslag till organisation och uppgifter för myndigheten (Utredningen om en ny

energimyndighet, N 1997:03). I detta uppdrag låg också att överväga nätmyndighetens dåvarande relativa självständighet i förhållande till övriga delar av myndigheten. I den då gällande instruktionen för NUTEK hade NUTEK:s organisationsfrihet begränsats vad gällde nätmyndighetens verksamhet på så sätt att det i instruktionen särskilt hade pekats ut att en "enhet för elmarknad och nätverksamhet" skulle finnas. Även i andra delar hade nätmyndigheten en särställning, exempelvis i frågan om vem som hade rätt att fatta beslut om föreskrifter och övriga ärenden enligt ellagen samt hur verksamheten skulle finansieras. Genom sin organisatoriska särställning hade nätmyndigheten också vissa egna specialistresurser, vilka inte delades med övriga NUTEK. Utredningen kom fram till att framför allt den särställning i organisatoriskt och resursmässigt hänseende som tillkom nätmyndigheten borde begränsas.

I den nu gällande förordningen (1997:868) med instruktion för Statens energimyndighet har nätmyndigheten inte en organisatorisk särställning. Vissa specialistresurser används numera också av andra delar av Statens energimyndighet. Dock föreligger även nu en viss särställning vad gäller beslutsfrågor, eftersom det i instruktionen anges att det är chefen för den enhet som fullgör myndighetens uppgifter som nätmyndighet enligt ellagen (1997:857) som skall besluta om föreskrifter och ärenden enligt ellagen, med undantag av de ärenden som anges i 2 § elförordningen (1994:1250). Vidare kan noteras att nätmyndighetens verksamhet fortfarande finansieras genom en särskild nätövervakningsavgift, se förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

I dag är Statens energimyndighet organiserad i avdelningar där nätavdelningen är en avdelning med underenheterna Struktur- och företagsenheten samt Tillsynsenheten. Energimyndighetens verksamhet är reglerad genom förordningen (1997:868) med instruktion för Statens energimyndighet.

De arbetsuppgifter som nätmyndigheten enligt ellagen, samt den myndighet som skall utöva tillsynen enligt naturgaslagen, skall utföra är av en annan karaktär än övriga delar av Statens energimyndighets uppgifter. Det torde kunna uppstå intressekonflikter mellan övriga delar av Statens energimyndighets främjande verksamhet och nätmyndighetens/tillsynsmyndighetens normgivnings-, tillsyns- och tillståndsverksamhet. Genom att ha dessa arbetsuppgifter tillsammans med andra arbetsuppgifter av annan karaktär i samma myndighet kan detta medföra att nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten inte får den styrka och självständighet som krävs för att fortsätta att driva avregleringen av el- och naturgasmarknaden på ett effektivt sätt. Å andra sidan kan en utbrytning av nätmyndighetens/tillsynsmyndighetens uppgifter till en självständig myndighet medföra att denna myndighet inte får samma

helhetssyn på energifrågor som om den är en integrerad del av Statens energimyndighet.

Genom att föra samman de i stora delar likartade tillsynsfunktionerna m.m. inom ellagstiftnings- och naturgaslagstiftningsområdet uppnås, i vart fall på sikt, skalfördelar. Det blir också möjligt att nyttja kompetensresurserna på ett mer effektivt sätt. Dessa fördelar kan dock komma att bli ännu större om man bibehåller någon form av anknytning mellan nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten och Statens energimyndighet. Ett sätt är att lokalisera dessa myndigheter till samma ställe. En sådan lösning skulle då också kunna medföra att nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten tillförs den helhetssyn som krävs för att genomföra sina arbetsuppgifter på bästa sätt.

Utredningens uppfattning är dock att fördelarna respektive nackdelarna för respektive emot en självständig myndighet inte är tillräckligt belysta. Vid en sådan utredning bör inte bara resursmässiga och ekonomiska överväganden belysas utan även principiella och rättssäkerhetsmässiga.

Vi föreslår därför att regeringen låter utreda huruvida de arbetsuppgifter som nätmyndigheten enligt ellagen och den myndighet som skall utöva tillsynen m.m. enligt naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

10.7 Övriga frågor

10.7.1 Systemansvar – ansvar för att teknisk balans upprätthålls i landets naturgassystem

Utredningens bedömning: Det föreligger inget behov av någon särskild myndighetsfunktion för att upprätthålla systemansvaret, dvs. att den tekniska balansen i landets naturgassystem upprätthålls. Ansvaret bör i stället, på avtalsmässiga grunder mellan naturgasmarknadens aktörer, åvila de naturgasföretag som bedriver handel med naturgas.

Naturgassystemet skiljer sig ifrån elsystemet vad gäller behov av momentan balans mellan tillförsel och användning. Kraftsystemet måste alltid momentant vara i balans, medan naturgassystemet är ett trögt system och systemets line-pack (fyllnadsgraden eller mängden naturgas i ledningsnätet) hjälper till att balansera intag och uttag.

Inom elområdet är Svenska Kraftnät systemansvarig myndighet. Ansvaret innebär bl.a. att säkerställa landets kortsiktiga elbalans, dvs.

att se till att balans råder mellan tillförsel av el (inhemsk produktion och import) och uttag (inhemsk användning och export).

För elsystemet skall för samtliga elanvändares uttagpunkter från elkraftnätet finnas balansansvariga. Endast de som ingått avtal med Svenska Kraftnät kan vara balansansvariga. I dag är drygt 40 energiföretag balansansvariga.

De balansansvariga ansvarar för att elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut av de kunder den balansansvarige har balansansvar för. Ansvaret regleras tillsammans med övriga villkor i ett avtal mellan den balansansvarige och Svenska Kraftnät.

Den balansansvarige måste timvis planera sin balans mellan tillförsel och uttag av el och alltså vidta åtgärder för att balansen mellan tillförsel och uttag upprätthålls.

Svenska Kraftnät utför balansavräkning baserat på det underlag som erhålles från de balansansvariga och elnätägarna. Svenska Kraftnät är den balansansvariges motpart vid köp och försäljning av regler- och balanskraft.

För naturgas erfordras inte ett balansansvar av samma typ som för elsystemet. Naturgasledningssystemet i sig är ett korttidslager. Det svenska naturgasledningarna har en lagerkapacitet på ett par dagar. Det finns, som framgått av kapitel 4, ingen annan lagerkapacitet i Sverige än vad som finns i naturgasledningarna. Lagerkapacitet finns dock i Danmark, men något särskilt åtagande från dansk sida föreligger inte för att upprätthålla en viss lagernivå.

En del av naturgasen säljs på s.k. "swing basis". Det innebär att en kund har erhållit rätt att begära av producenten att denne skall öka eller minska sin produktion för att anpassa leveransen efter kundens uttag.

Balansen i ett naturgassystem, dvs. att lika mycket naturgas tillförs systemet som tas ut från systemet, åstadkommes i huvudsak på fyra olika sätt:

- Genom att anpassa naturgasleveransen från producenten eller leverantören.
- Genom att ha avbrytbara leveranser med kunder, som enkelt kan byta till annat bränsle eller tillfälligt avstå från naturgasförsörjning.
- Genom att göra uttag från naturgaslager.
- Genom att utnyttja naturgassystemets korttidssystem, s.k. line-pack.

De svenska naturgasföretagen svarar själva för att de har tillräckligt med naturgas för att försörja sina kunder och att tillräcklig transportkapacitet finns. Det finns redan i dag ett väl utbyggt och fungerande system för mätning av naturgasvolym hos såväl producenter, naturgasleverantörer som kunder. Det är också vår bedömning att det inte erford-

ras någon överordnad myndighetsfunktion för att tillse att naturgasaktörerna fullgör sina skyldigheter i avsett förhållande. När naturgaslagen har trätt i kraft bör balansansvaret åvila handelsdelen hos ett naturgasföretag eftersom detta ansvarar för leveransen till respektive kund.

Handel med naturgas mellan balansansvariga kan av balansskäl uppstå beroende på om det föreligger överskott och underskott. En handel med avbrytbara kontrakt kan på sikt också uppstå.

I dag har vi daglig balans i det svenska överföringsledningarna. På sikt kan fallet bli att även Sverige, av kommersiella eller av tekniska skäl, övergår till timbalans. I så fall erfordras en ansvarig för att upprätthålla trycket i det svenska naturgassystemet.

10.7.2 Allmännyttiga tjänster

Förslag: Utredningen förordar inte att naturgasföretag skall åläggas att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att följa utvecklingen och behovet av allmännyttiga tjänster och vilka konsekvenser ett tillämpande av sådana kan få.

Av kapitel 8 har det framgått att det för vår del inte varit aktuellt att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och därmed inte tillämpa vissa artiklar i naturgasmarknadsdirektivet.

Förfarandet med allmännyttiga tjänster kan bl.a. påverka möjligheten för andra företag att få tillträde till systemet och därmed möjligheten att få till stånd en effektiv konkurrens. Enligt naturgasmarknadsdirektivets artikel 17 får naturgasföretag vägra tillträde till systemet om detta skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem.

För närvarande föreligger inte uppgifter om huruvida, och i vilken grad, andra medlemsstater kommer att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Det är dock uppenbart att sådana ålägganden inskränker konkurrensen och kan förhindra t.ex. svenska naturgasföretag att agera på andra länders marknader. Andra länder kan dock agera på den svenska marknaden när vi, som ovan framgått, inte föreslår tillhandahållande av allmännyttiga tjänster.

Även om det för närvarande inte är aktuellt att föreslå tillhandahållande av allmännyttiga tjänster kan det bli aktuellt i framtiden. Ett problem i sammanhanget är att begreppet allmännyttiga tjänster inte är klart definierat. Medlemsstaterna har själva frihet att definiera vad som är tjänster av allmänt intresse och den närmare organisationen av dessa.

Enligt vår bedömning kan detta leda till konkurrenssnedvridningar och andra obalanser. Vi föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör följa utvecklingen och behovet av allmännyttiga tjänster och vilka konsekvenser ett tillämpande av sådana kan få.

10.7.3 Företagens behandling av kommersiellt känsliga uppgifter

Utredningens bedömning: Överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretag är, enligt artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet – utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter – skyldiga att behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt. För sådana kommunala företag som uppfyller kraven i 1 kap. 9 § sekretesslagen gäller sekretess i dess affärsverksamhet för kommersiella uppgifter om företaget kan peka på och konkretisera den skada som anges i bl.a. 8 kap 10 § sekretesslagen. Sekretesslagen gäller inte för övriga företag. Dessa får dock anses ha ett eget intresse av att behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Enligt utredningens mening får därmed kraven i artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet anses vara uppfyllda.

Enligt artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet skall överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretag – utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter - behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.

Bland aktörerna på den svenska naturgasmarknaden finns såväl ett halvstatligt aktiebolag (Vattenfall Naturgas AB, vilket till 51 procent ägs av Vattenfall AB), som kommunala och privata företag.

Bestämmelser om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100). Med sekretess avses förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligt (tystnadsplikt) eller genom att allmän handling lämnas ut (handlingssekretess) eller på annat sätt. Med handling avses en framställning i skrift eller bild, eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (TF 2 kap. 3 §). Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där. Sek-

retessen gäller mot enskilda personer (1 kap. 2 § sekretesslagen) och myndigheter (1 kap. 3 § sekretesslagen).

I 1 kap. 9 § sekretesslagen anges att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommun, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande, jämställs med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen. Även bestämmelserna i 2 kap. TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar också handlingar hos dessa företag. Ett rättsligt bestämmande inflytande har kommuner och landsting, vad gäller aktiebolag, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller annars förfogar över så många röster i detta. Sådant inflytande föreligger också om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen. Samma kriterier gäller för ekonomiska föreningar. Beträffande handelsbolag föreligger ett kommunalt rättsligt bestämmande inflytande om samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän är kommuner eller landsting. Vad gäller stiftelser gäller ett sådant inflytande om kommuner eller landsting på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse.

I 6 kap. 1–3 §§ och i 8 kap. 10 § sekretesslagen finns regler om affärssekretess. Bestämmelserna i kapitel 6 tar sikte på att skydda det allmännas (exempelvis det kommunala företags) intressen medan kapitel 8 främst avser skydd för enskilds (myndighetens eller det kommunala företags motparts) ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller, enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen, i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse eller användning av bl.a. egendom, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Av 6 kap. 3 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighetens verksamhet för upplåning om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare försämras om uppgiften röjs.

Enligt 8 kap. 10 § sekretesslagen gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftsförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För sådant kommunalt företag som uppfyller kraven i 1 kap. 9 § sekretesslagen gäller med andra ord sekretess i dess affärsverksamhet för uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden, dvs. kommersiella uppgifter. Sekretessen gäller dock endast om det kommunala företaget kan peka på och konkretisera den skada som anges i de ovannämnda regler-

na om affärssekretess (vid upphandling gäller dock absolut sekretess). Detta får dock anses förenligt med kraven i artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet, eftersom där endast anges att företag skall behandla kommersiellt *känsliga* uppgifter konfidentiellt. Med kommersiellt känsliga uppgifter bör, enligt utredningens mening, avses sådana uppgifter vars röjande kan antas skada bl.a. den enskilde.

Statliga aktiebolag och enskilda företag omfattas inte av sekretesslagen. Frågan är om de, på grund av artiklarna 8 och 11 i direktivet, skall åläggas att behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Det mest ingripande vore att införa regler om tystnadsplikt.

Bestämmelser om tystnadsplikt finns, förutom i sekretesslagen, även i en rad andra författningar t.ex. lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i rättegångsbalken. Det främsta motivet till att exempelvis privat anställd sjukvårdspersonal har tystnadsplikt är hänsynen till enskilds, dvs. patientens, personliga integritet. Det ter sig därför något främmande för den svenska rättsordningen att införa tystnadsplikt i bl.a. enskild verksamhet för kommersiella uppgifter. Därför bör, enligt utredningens mening, en sådan tystnadsplikt inte införas. Vi är medvetna om att medlemsstaterna, enligt artiklarna 6 och 9 i direktivet skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretagen handlar i enlighet med artiklarna 8 och 11, dvs. behandlar kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Medlemsstaterna avgör dock själva hur detta mål skall uppnås. Det ligger i det enskilda företags eget intresse att kommersiellt känsliga uppgifter inte lämnas ut.

10.8 Övriga bestämmelser

10.8.1 Ansvar

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet drar fram eller använder naturgasledning utan tillstånd där sådant krävs, uppför eller använder naturgaslager utan tillstånd eller som bryter mot villkor som meddelats i koncessionen till skydd för allmänna intressen och enskild rätt, bör kunna dömas till ansvar.

Utredningen har i avsnitt 10.2 föreslagit att det skall krävas koncession för att dra fram och använda vissa naturgasledningar samt naturgaslager. I samma avsnitt har vi även föreslagit att koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Utredningen anser att det är av vikt att dessa regler följs. Det

bör därför införas regler om ansvar i naturgaslagen. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet drar fram och använder naturgasledning utan tillstånd där sådant krävs samt den som uppför och använder naturgaslager utan tillstånd eller som bryter mot villkor som meddelats i koncessionen till skydd för allmänna intressen och enskild rätt, bör kunna dömas till ansvar.

10.8.2 Överklagande

Beslut enligt 6 kap. 7 och 10 §§ bör kunna överklagas. Med hänsyn till målens karaktär bör prövningen ske hos allmän förvaltningsdomstol. Vem som får överklaga beslut framgår av 22 § förvaltningslagen (1986:223).

10.8.3 Övergångsbestämmelser

Naturgasmarknadsdirektivet skall vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 10 augusti 2000. Därför bör naturgaslagen träda i kraft denna dag. De nya reglerna bör tillämpas även på koncession meddelad enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. I ärenden där ansökan om koncession är anhängig vid ikraftträdandet bör lagen (1978:160) om vissa rörledningar tillämpas. Bestämmelserna om förseningsavgift enligt 6 kap. 6 och 7 §§ bör tillämpas första gången för räkenskapsår som avslutats den 31 december 2001.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslag till naturgaslag

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag ges föreskrifter om koncession för naturgasledningar och naturgaslager samt om handel med naturgas i vissa fall.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

Definitioner

2 § Med naturgasledning avses rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation.

I paragrafen anges vad som avses med en naturgasledning. Som sådan betraktas rör och rördelar (t.ex. böjar), men även tillbehör såsom ventiler samt kontroll- och säkerhetsanordningar av olika slag, exempelvis anordningar för katodiskt skydd.

3 § Med berättigad kund avses

- 1. den som äger naturgasledning och som transporterar eller säljer naturgas till fler än en kund,*
- 2. kunder som har naturgaseldad kraftproduktion, och*
- 3. övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe.*

I paragrafen anges vad som avses med berättigad kund. Som sådan avses enligt *första punkten* den som äger naturgasledning och som transporterar eller säljer naturgas till fler än en kund. Transporten av naturgas kan ske från införselpunkten i Sverige till slutkund men kan också avse del av denna sträcka.

Även kunder som har naturgaseldad kraftproduktion, dvs. produktion av el, anses enligt *andra punkten* som berättigade.

I *tredje punkten* anges att även slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe är berättigade kunder. Med förbrukningsställe avses ett företag eller en del av ett företag, t.ex. en verkstad, en fabrik eller ett kontor som ligger på en viss plats. Två enheter som hör till samma företag men är belägna på skilda platser betraktas som två förbrukningsställen. För att ett företag som bedriver verksamhet på skilda orter skall bli klassificerad som berättigad kund krävs att detta företags förbrukning av naturgas uppgår till minst fem miljoner kubikmeter naturgas per år på en av dessa orter.

4 § Med transporttariff avses avgifter och övriga villkor för transport av naturgas och för anslutning till en naturgasledning och gäller för berättigade kunder.

Paragrafen innehåller definitionen av transporttariff. Närmare bestämmelser om transporttariffer finns i 3 kap.

2 kap. Koncession

Koncessionsplikt

1 § En naturgasledning får inte dras fram eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.

Koncession krävs dock inte för naturgasledning som

- 1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller*
- 2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde.*

Regeringen får i visst fall medge undantag från koncessionsplikt.

Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats i avsnitt 10.2. 1 och 10.2.3. Av *första stycket* framgår att det krävs koncession för att dra fram och använda naturgasledningar.

I *andra stycket* anges två undantag från koncessionsplikt. Enligt *punkt 1* krävs inte koncession för naturgasledning som huvudsakligen

används för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov av naturgas. I praktiken innebär undantaget att det inte krävs koncession för en naturgasledning belägen efter en mät- och reglerstation. *Punkt 2* innebär att koncession inte krävs för naturgasledningar som uteslutande används inom hamn- eller industriområde.

Enligt *tredje stycket* får regeringen i visst fall, t.ex. om en mät- och reglerstation behöver byggas om eller om dess kapacitet behöver ökas, medge undantag från koncession.

2 § Ett naturgaslager får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.

Koncession krävs dock inte för ett naturgaslager som är anslutet till en naturgasledning som

- 1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller*
- 2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde*

Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.1 och 10.2.3.

Förutsättningar för koncession

3 § Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt får koncession beviljas för naturgasledningar och naturgaslager.

I bestämmelsen anges att endast om det är lämpligt från allmän synpunkt får koncession beviljas för naturgasledningar och naturgaslager. Syftet med lämplighetsprövningen är främst att hindra att samhällsekonomiskt onödiga naturgasledningar och naturgaslager dras fram respektive byggs eller att naturgasledningar och naturgaslager anläggs på ett sådant sätt att de medför onödigt stort intrång till skada för tredje man.

4 § Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.2. Förslaget innebär att koncession inte får beviljas i strid

mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om prövningsmyndigheten bedömer att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas kan dock mindre avvikelser få göras.

5 § Vid prövning av frågor om beviljande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Enligt paragrafens första stycke tillämpas miljöbalkens allmänna hänsynsregler vid koncessionsprövningen. Dessutom tillämpas miljöbalkens bestämmelser om att myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls och att ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds inte får tillåtas.

För miljökonsekvensbeskrivning hänvisas, enligt paragrafens andra stycke, till miljöbalkens bestämmelser.

6 § En koncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Enligt bestämmelsen beviljas endast den koncession som bedöms lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen av ansökan prövas sökandens lämplighet. Prövningen innebär en bedömning av sökandens allmänna kompetens och vederbörandes ekonomiska resurser. Koncession förutsätts endast meddelas den som har förutsättningarna och möjligheterna att fullgöra alla de förpliktelser som följer av naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift.

Villkor för koncession

7 § En koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning.

En koncession för en naturgasledning och ett naturgaslager skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt godushållning med mark och vatten och andra resurser.

Som villkor för koncessionen får föreskrivas att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. Finns det särskilda skäl kan regeringen förlänga föreskriven tid. Ansökan om förlängning skall göras före utgången av den föreskrivna tiden.

För att det skall vara möjligt att bedöma en naturgaslednings påverkan på motstående intressen bör naturgasledningens sträckning vara i huvudsak bestämd.

Vid prövningen av ett koncessionsärende bör en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av en naturgasledning eller ett naturgaslager och å andra sidan det allmänna och enskildas t.ex. markägares intressen. Enligt bestämmelsen kan en koncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. I paragrafen nämns vissa av de villkor som kan komma ifråga. Villkor bör exempelvis kunna meddelas till skydd för miljön men även för att tillgodose andra allmänna intressen exempelvis vad som krävs för att förebygga brand och explosion. Villkor bör även kunna meddelas till skydd för enskildas intressen.

I beslutet om koncession bör det vara möjligt att ange att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. När tidsfristen bestäms bör bl.a. arbetets omfattning beaktas. Om arbetet på grund av särskilda förhållanden, t.ex. arbetsnedläggelse, förhindras eller avsevärt försvåras bör tidsfristen kunna förlängas. Ansökan om förlängning bör lämnas in före tidsperiodens utgång. Om naturgasledningen inte är färdig inom föreskriven tid och ansökan om förlängning inte har lämnats in eller beviljats kan koncessionen återkallas enligt 15 § punkt 2.

8 § En koncession får för sin giltighet göras beroende av att den som innehar koncessionen ställer säkerhet för kostnaderna att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och att vidta andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ytterligare säkerhet.

I fråga om säkerhetens beskaffenhet gäller 2 kap. 25 § utökningsbalken. Säkerheten skall prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.

I bestämmelsen regleras skyldighet att ställa säkerhet för återställningsåtgärder. Skyldighet att vidta sådana åtgärder regleras i 16 §. Där anges också att prövningen av vilka åtgärder som behöver vidtas skall göras i samband med att koncessionen upphör. Ett beslut om säkerhet för återställningsåtgärder bör dock fattas redan när koncessionen beviljas. Den myndighet som prövar koncessionsansökan bör vid prövningen avgöra om säkerhet skall ställas. Vid omfattande ingrepp i naturen bör huvudregeln vara att säkerhet skall ställas. Säkerheten kan bestå av exempelvis bankgaranti.

Koncessionens giltighetstid

9 § En koncession skall beviljas för fyrtio år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.5. Koncession meddelas i normalfallet för 40 år, om inte sökanden begär kortare tid. Begärs kortare tid bör denna bestämmas.

Förlängning av giltighetstid

10 § Koncessionens giltighetstid får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med fyrtio år åt gången. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.

I ett ärende om förlängning av giltighetstiden skall 3–7 §§ tillämpas.

Ansökan om förlängning av giltighetstiden skall göras senast två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen gäller till dess att ansökan har prövats slutligt.

I *första stycket* anges att koncessionstiden kan förlängas efter ansökan av koncessionshavaren. Om ansökan beviljas förlängs giltighetstiden med 40 år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det kan kortare tid bestämmas för förlängningen. Övervägs kortare tid i ett förlängningsärende bör samma bedömning göras som då koncession meddelades första gången enligt 9 §.

En ansökan om förlängning bör, enligt *andra stycket*, prövas som en ny ansökan. Detta innebär bl.a. att koncessionen kan förenas med nya eller ändrade villkor.

I tredje stycket föreskrivs att ansökan om förlängning av giltighetstiden bör göras senast två år före koncessionstidens utgång. Bestämmelsen är inte sanktionerad men det är viktigt att tidsgränsen hålls så att prövningsmyndigheten får den tid som behövs för att bereda ärendet.

Naturgasledning inom område för trafikled

11 § Om en naturgasledning har dragits fram inom område för en befintlig allmän väg, enskild väg som hålls öppen för trafik, järnväg, tunnelbana, spårväg, kanal eller annan sådan vattentrafikled (trafikled), är koncessionshavaren skyldig att, vid ändring av trafikleden, vidta och bekosta de åtgärder med naturgasledningen som behövs för att ändringen av trafikleden skall kunna genomföras. Om åtgärden vidtas med en naturgasledning där denna korsar en trafikled skall dock den som förvaltar trafikleden ersätta koncessionshavaren för kostnaden för åtgärden.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats i avsnitt 10.2.7. Bestämmelsen är endast tillämplig om naturgasledningen har dragits fram inom område för en befintlig trafikled. Begreppet vägområde definieras i 2 och 3 §§ väglagen (1971:948). Motsvarande bestämmelser finns för enskild väg i 46 § anläggningslagen (1973:1149) och, för järnväg, tunnelbana och spårväg, i 2 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

12 § Om en naturgasledning som har dragits fram inom område för en befintlig trafikled medför ökade kostnader för trafikledens underhåll, skall koncessionshavaren ersätta dessa ökade kostnader.

Bestämmelsen är tillämplig i det fall en naturgasledning har dragits fram inom området för en befintlig trafikled.

13 § Om arbetet på en naturgasledning, som är belägen inom område för annan trafikled än allmän väg, kan inverka på trafiksäkerheten eller om arbetet medför större ingrepp i trafikleden, skall det utföras efter anvisningar av den som förvaltar trafikleden eller genom hans försorg. Koncessionshavaren svarar för kostnaden för arbetet.

I fråga om arbete med naturgasledning inom område för allmän väg gäller särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen i *första stycket* avser alla slags arbeten på en naturgasledning, dvs. framdragande, ändring och underhåll. Förvaltaren av trafikleden får välja mellan att ge anvisningar för arbetets utförande och att utföra arbetet genom egen försorg. I bägge fallen bör koncessionshavaren svara för kostnaderna.

I *andra stycket* anges att särskilda bestämmelser bör gälla för arbete med naturgasledning inom område för allmän väg. Med särskilda bestämmelser avses 44 § väglagen.

Överlåtelse och upphörande av koncession

14 § En koncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av koncession skall 6 § tillämpas.

Bestämmelsen innebär att en koncession inte får överlåtas utan tillstånd. Den nye innehavarens lämplighet bör prövas på samma sätt som vid en ansökan om ny koncession. Däremot behöver inte övriga villkor för koncessionen prövas på nytt. Den nye koncessionshavaren övertar ansvaret för att följa villkoren som är förenade med koncessionen. Någon ny koncessionstid behöver inte fastställas utan koncessionen övertas för återstoden av innevarande koncessionstid.

15 § En koncession får återkallas,

- 1. om en naturgasledning eller ett naturgaslager inte används under tre år i följd och inte behövs för att säkra energiförsörjningen,*
- 2. om koncessionshavaren inte följer villkoren som gäller för koncessionen, säkerhetsbestämmelserna som gäller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift eller inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.*

Frågor om återkallelse av koncession prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I *första stycket* anges i vilka fall återkallelse av koncession får äga rum. Tidsgränsen, enligt *första punkten*, har bestämts med beaktande av att naturgasledningar av denna typ tillverkas av stål och att dessa rostar så snart de inte längre används och blir underhållna. Även naturgaslager, ovan eller i mark, förfaller om de inte underhålls. Återkallelse får enligt *punkt 2* även ske vid misskötsamhet. Säkerhetsbestämmelserna som gäller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift är de bestäm-

melser som har meddelats i eller med stöd av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

16 § Om en koncession upphör att gälla är den som senast haft koncessionen skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

I samband med att koncessionen upphör skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa koncessionshavarens skyldigheter enligt första stycket.

Om den som senast har haft koncessionen inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad får verkställas.

Enligt *första stycket* bör den som senast innehaft koncessionen vara skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt att vidta andra åtgärder för att återställa om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Behovet av återställningsåtgärder bör prövas i varje särskilt fall. Skyldigheten att vidta åtgärder bör gälla endast om detta är nödvändigt för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse av någon betydelse.

Prövningen av vilka åtgärder som behöver vidtas bör enligt *andra stycket* göras i samband med att koncessionstiden upphör.

Enligt *tredje stycket*, bör det vara möjligt att antingen förelägga den tredskande att fullgöra sina skyldigheter eller att besluta att åtgärderna skall utföras på koncessionshavarens bekostnad. Ett föreläggande bör kunna förenas med vite. Att beslut om att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad får verkställas innebär att beslutet utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § 6 utsökningsbalken.

17 § Om en naturgasledning dras fram eller ett naturgaslager byggs utan koncession där sådan behövs, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga ledningens ägare och lagrets ägare att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.

Om den som äger en naturgasledning eller ett naturgaslager inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad får verkställas.

I paragrafen regleras skyldigheten för den som dragit fram en koncessionspliktig naturgasledning utan att ha koncession eller som har byggt ett naturgaslager utan att ha koncession att ta bort anläggningarna och vidta återställningsåtgärder.

18 § Om någon annans mark behöver tas i anspråk för sådana återställningsåtgärder som avses i 16 eller 17 § får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att tillträde till marken skall lämnas under viss tid.

Återställningsåtgärderna skall utföras så, att minsta skada och intrång vållas. Byggnader får uppföras eller vägar byggas endast om markens ägare och den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken samtyckt till det eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnat tillstånd till åtgärden. Tillstånd får lämnas endast om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att återställningsåtgärderna skall kunna vidtas.

Om återställningsåtgärderna föranleder skada eller intrång, skall ersättning för detta lämnas. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av denna ligger.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.10.

19 § Om regeringen har tillåtit naturgasledningen eller naturgaslagret i en koncession enligt denna lag får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att

- 1. dra fram och använda en naturgasledning eller*
- 2. bygga och använda ett naturgaslager.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.2.

3 kap. Skyldigheter för den som äger en naturgasledning m.m.

Transport av naturgas

1 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor transportera naturgas för berättigad kunds räkning.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.2.

Skyldigheten att övervaka att transporten sker på skäliga villkor ingår i det tillsynsansvar som den myndighet som regeringen bestämmer har (se avsnitt 10.6.1).

Skyldighet att mäta transporterad naturgas

2 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att utföra mätning av transporterad naturgas samt att rapportera resultaten av dessa mätningar i enlighet med de närmare föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.6.

Skyldighet att ansluta naturgasledning

3 § Den som äger en naturgasledning är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en naturgasledning som innehåller av en berättigad kund till sin naturgasledning.

Tvister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första stycket prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

I första stycket regleras skyldigheten för den som äger en naturgasledning att ansluta berättigad kunds naturgasledningar till sina egna. Huvudregeln är att den som äger en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor ansluta en berättigad kunds naturgasledning till sin ledning.

Undantag från huvudregeln gäller om det finns särskilda skäl. Det är framför allt naturgasledningens kapacitet som är avgörande för skyldigheten att ansluta. Naturgasledningen måste nämligen fysiskt utöver befintlig transport, kunna klara den transport som blir följden av en anslutning. Finns det inte ledig kapacitet bör anslutningsskyldighet inte föreligga. I sådana fall har redan anslutna företrädere.

En ägare av en naturgasledning får inte särbehandla sig själv om ägaren är en del av en koncern vilken även bedriver handel med naturgas och därför använder sina naturgasledningar för koncernens egen transport. Ägaren bör t.ex. inte med hänvisning till koncernens framtida behov av naturgasledningens kapacitet kunna avvisa kunder. Å andra sidan bör ägaren inte heller vara skyldig att inskränka pågående användning för att frigöra kapacitet åt andra berättigade kunder.

I vissa situationer kan det vara skäligt att vägra viss motpart anslutning, exempelvis om tidigare avtal inte följts eller om det kan förväntas bli svårt att få betalt. Det kan också, i vissa fall, vara skäligt att kräva garantier eller säkerhet som förutsättning för anslutning.

I *andra stycket* anges att tvister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första stycket prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten har att pröva anslutningsskyldigheten i sig och villkoren för denna. I sistnämnda fall prövas om villkoren är skäliga. Det villkor som troligen är viktigast är anslutningsavgiften vilken utgår som en engångsavgift och avser kostnaden för att göra själva anslutningen. Avgiftens storlek bör påverkas av om det rör sig om en nyanslutning eller en återkoppling. Även övriga villkor som kan vara förenade med själva anslutningen skall vara skäliga.

4 § Om ett naturgasföretag får eller kan antas få allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av avtal om köp av naturgas får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge tillfälligt undantag från 1 och 3 §§.

Ansökan om undantag lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan skall göras utan dröjsmål senast efter det att anslutning av naturgasledning eller transport av naturgas har vägrats.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.5.

Transporttariffer

5 § Transporttariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder.

Vid bedömning av en transporttariffs skälighet skall kravet på en rimlig avkastning av transporttjänsten beaktas.

I första stycket anges att transporttarifferna skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Innebörden av att tarifferna utformas på saklig grund är att de skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får delas in i grupper efter kostnadsbild.

Vid bedömning av en transporttariffs skälighet beaktas, enligt *andra stycket*, företagets krav på en rimlig avkastning av transporttjänsten. Ett exempel på en omständighet som kan verka i höjande riktning på transporttarifferna är att företaget har haft höga kostnader för nyligen gjorda investeringar i sina naturgasledningar.

6 § Transporttariffer för transport av naturgas skall utformas så, att en kund som betalar avgift för att vara ansluten har rätt att använda andras naturgasledningar.

För att underlätta handeln med naturgas bör kunderna endast behöva sluta avtal med en ägare av en naturgasledning, nämligen ägaren av den naturgasledning på vilken kunden har en anslutningspunkt.

7 § Den som äger en naturgasledning skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin transporttariff. Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos den myndighet som regeringen bestämmer begära provning enligt sista stycket.

Vid begäran om ny anslutning skall uppgifter enligt första stycket lämnas inom skälig tid.

Den som äger en naturgasledning skall offentliggöra sin transporttariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för transport av naturgas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av transporttariff enligt tredje stycket.

Twister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första och andra styckena prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

I *första stycket* stadgas att transporttariffer bör vara offentliga och hållas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem. Uppgifterna bör finnas i skriftlig form och lämnas ut utan dröjsmål.

Gäller uppgift villkor för ny anslutning finns inte alltid en färdig transporttariff att hänvisa till. För att få fram sådana individuella uppgifter behöver innehavaren av en naturgasledning längre tid. I dessa fall räcker det därför, enligt *andra stycket*, om uppgiften lämnas inom skälig tid. I den skriftliga uppgiften bör den som äger naturgasledningen upplysa om möjligheten att begära prövning hos den myndighet som regeringen bestämmer enligt sista stycket.

Twister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första och andra styckena prövas, enligt *sista stycket*, av den myndighet som regeringen bestämmer. En tvist kan avse dels informationsskyldigheten som sådan, dels innehållet i lämnad information.

4 kap. Ekonomisk redovisning m.m.

Redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas

I § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas skall ekonomiskt redovisa dessa verksamheter var för sig och skilt från annan verksamhet.

Ett naturgasföretag har dock rätt att gemensamt ekonomiskt redovisa verksamhetsgrenarna överföring och distribution i de delar som företaget har en gemensam tariff för transport i en överföringsledning och en distributionsledning.

De särskilda redovisningarna för verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.6.1. Förslaget innebär att verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas särredovisas inte bara från övrig verksamhet som naturgasfö-

retaget bedriver utan även separat för varje verksamhetsgren. Undantag från separata redovisningar kan dock göras i den del som ett företag har en gemensam tariff för transport i en överföringsledning och en distributionsledning. Övrig verksamhet som ett naturgasföretag bedriver kan redovisas samlat.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas.

I avsnitt 10.6.1. har lämnats en bakgrund till förslaget.

Revision

3 § Revisor i ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall göra en särskild granskning av redovisningen av denna verksamhet.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av den i första stycket angivna verksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av företaget lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av den verksamhet som anges i första stycket.

I första stycket anges att revisorn i ett naturgasföretag som bedriver överföring, distribution eller lagring av naturgas skall granska den särskilda redovisningen av dessa verksamheter. Om företaget även bedriver annan naturgasverksamhet eller annan verksamhet som inte innefattas i naturgassektorn bör revisorn dessutom utföra sedvanlig granskning av verksamheten i dess helhet.

Enligt *andra stycket* skall revisorn upprätta ett särskilt intyg som skall innehålla ett utlåtande i fråga om redovisningen av de i första stycket angivna verksamheterna. Detta intyg bör företaget årligen lämna in till den myndighet som regeringen bestämmer. Företaget bör samtidigt lämna in den årsrapport som skall upprättas och som baseras på särredovisningen. Myndigheten kan på grundval av intyget vidta åtgärder mot ett naturgasföretag som inte uppfyllt kraven på redovisning av verksamheterna överföring, distribution eller lagring av naturgas.

I tredje stycket finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om revision av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas.

5 kap. Kommunala naturgasföretag

1 § Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen (1991:900) får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, utanför kommunens område bedriva

- 1. handel med naturgas samt därmed sammanhängande verksamhet, eller*
- 2. transportverksamhet av naturgas i geografisk närhet till företagets transportverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig transportverksamhet.*

Bakgrunden till förslaget redovisas i avsnitt 10.5.1. I paragrafen avhandlas undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. Sådant undantag föreslås bli tillåtet i två fall.

Det första fallet omfattar handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet. Med därmed sammanhängande verksamhet förstås exempelvis konsultverksamhet och entreprenadverksamhet med anknytning till naturgasförsäljning/naturgaskonsumtion. Någon begränsning av undantaget från lokaliseringsprincipen föreslås inte. Detta innebär således att ett kommunalt naturgasföretag har rätt att bedriva handel med naturgas i hela landet.

Det andra fallet omfattar transportverksamhet av naturgas. Här föreslås en begränsning i undantaget till naturgasföretagets transportverksamhet i kommunen. Dessutom bör syftet vara att uppnå en ändamålsenlig transportverksamhet.

En förutsättning för att undantag från lokaliseringsprincipen skall vara tillåten är i båda fallen att verksamheten bedrivs av en egen juridisk person, d.v.s. det är inte tillåtet att bedriva verksamheten i den kommunala förvaltningen.

2 § Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Bedriver företaget även sådan verksamhet som avses i 7 kap.

2 § ellagen (1997:857) får företaget redovisa dessa verksamheter tillsammans.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats i avsnitt 10.5.2.

En kommun som bedriver handel med naturgas kan välja att bedriva verksamheten i ett kommunalt verk eller som en fristående juridisk person, vanligen ett aktiebolag. Om förstnämnda formen väljs skall verksamheten bedrivas med iakttagande av kommunalrättsliga principer. Om kommunen däremot väljer bolagsformen skall, enligt vårt förslag, verksamheten bedrivas på affärsmässig grund. Detta innebär ett undantag från likställighets- och självkostnadsprinciperna.

Möjligheten att välja mellan verksform och bolagsform finns bara då verksamheten bedrivs med iakttagande av lokaliseringsprincipen. Om kommunen vill bedriva handel med naturgas utan att vara bunden av lokaliseringsprincipen måste, enligt vårt förslag till föregående paragraf, bolagsformen väljas.

Att verksamheten bedrivs på affärsmässig grund innebär främst att företaget skall ha ett affärsmässigt beteende och tillämpa en korrekt prisättning. En viss vinstmarginal bör normalt räknas in i priset. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså normalt vara vägledande.

Den verksamhet som skall bedrivas på affärsmässig grund skall redovisas särskilt. Bedriver företaget dessutom någon eller några av verksamheterna handel med eller produktion av el samt fjärrvärmeverksamhet får dessa verksamheter redovisas tillsammans.

6 kap. Tillsyn m.m.

Tillsyn

1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.6.1.

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

I bestämmelsen regleras skyldigheten att lämna uppgift till myndigheten. Det kan vara fråga om dels ett generellt uppgiftslämnande, dels upplysningar eller handlingar som behövs i det särskilda fallet. Initiativet till att begära in uppgift kan vara myndighetens, men det kan också grunda sig på en anmälan till myndigheten om att t.ex. en koncessionshavare inte följer meddelade villkor.

I många fall bör uppgifterna kunna lämnas formlöst vid kontakter mellan myndigheten och den enskilda aktören. Myndigheten har dock möjlighet att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite.

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.

Bestämmelsen gör det möjligt för myndigheten att besöka platser, dock inte bostäder, där verksamhet enligt naturgaslagen bedrivs, exempelvis en mät- och reglerstation.

4 § Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

I bestämmelsen regleras möjligheten att använda förelägganden enligt lagen. Förelägganden kan användas för efterlevnaden av de villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förelägganden får

förenas med vite. Bestämmelser om vite ges i lagen (1985:206) om viten.

Avgifter

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av denna lag.

Frågan om tillsynsmyndighetens finansiering av sin verksamhet har behandlats i avsnitt 10.6.3. Utredningen har där konstaterat att de företag som bedriver sådan verksamhet, där särredovisning skall sändas in till myndigheten, också skall betala en årlig avgift för att myndighetens verksamhet skall kunna finansieras. Avgiften bör grundas på dessa företags omslutning i vad avser den verksamhet som skall särredovisas. Det bör åvila regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om avgift för myndighetens verksamhet.

Förseningsavgift

6 § Om ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas inte lämnar in en bestyrkt kopia av sådan årsrapport samt sådant revisorsintyg som anges i förordningen (xxxx:xxx) om redovisning av överföring, distribution och lagring av naturgasföretag, skall företaget betala förseningsavgift till staten enligt 7 §.

Beslut om förseningsavgift fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrunden till bestämmelsen har beskrivits i avsnitt 10.6.3.

7 § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall betala en förseningsavgift om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in till den myndighet som regeringen bestämmer inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om företaget har beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385) eller om fortsatt föreningsstämma enligt 7 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, skall dock företaget betala förseningsavgift

först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt första stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 10 000 kr.

Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt andra stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 20 000 kr.

Förseningsavgift bör enligt *första stycket* tas ut om årsrapport och revisorsintyg inte har lämnats in inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om företaget har beslutat om fortsatt bolagsstämma eller fortsatt föreningsstämma, för det fall företaget är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, skall förseningsavgift dock tas ut först nio månader efter räkenskapsårets utgång. Det avgörande för om avgift skall tas ut är om handlingarna har kommit in inom sju- respektive niomånadersfristen.

Det naturgasföretag som har ålagts att betala förseningsavgift skall genast underrättas om beslutet. Denna underrättelse bör innehålla en erinran om att ytterligare försening med att lämna in handlingarna kan leda till att ytterligare förseningsavgifter tas ut. Underrättelsen behöver inte delges utan kan sändas med posten till företags adress.

Om företaget inte heller efter sådan underrättelse lämnar in handlingarna, skall enligt *andra stycket* en ny avgift tas ut. Denna avgift får dock inte tas ut förrän det har gått två månader från det att underrättelsen om den första förseningsavgiften skickades till företaget. På detta sätt får företaget möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att undvika en ny förseningsavgift.

I *tredje stycket* ges en möjlighet att ta ut ytterligare en avgift, denna gång fördubblad. En förutsättning för detta är att det har gått ytterligare två månader från det att myndigheten skickade en underrättelse om den föregående förseningsavgiften.

Fler än tre förseningsavgifter får inte tas ut.

8 § Om registrering har skett av ett beslut om att företaget försatts i konkurs eller trätt i likvidation, får beslut om förseningsavgift inte meddelas.

Om naturgasföretaget har försatts i konkurs eller trätt i likvidation och detta beslut har blivit registrerat får förseningsavgift inte tas ut.

9 § Har företaget inom föreskriven tid lämnat in de handlingar som anges i 6 §, men har handlingarna någon brist som lätt kan avhjälpas, får den myndighet som regeringen bestämmer meddela beslut om förseningsavgift endast om företaget har underrättats om bristen och fått tillfälle att avhjälpa den men inte gjort det inom den tid som angetts i underrättelsen. En sådan underrättelse får sändas med posten till den postadress som företaget senast har anmält hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen tar sikte på lätt avhjälpbara brister som har karaktären av förbiseende.

Årsrapporten och revisorsintyget kan av olika skäl vara behäftad med brister. Om det är fråga om brister som lätt kan åtgärdas är det naturligt att myndigheten ger företaget tillfälle att inom viss kortare tid åtgärda bristen. I andra fall, där handlingarna inte ens uppfyller de grundläggande kraven på en årsrapport samt ett revisorsintyg, är situationen den motsatta. Frågan om företaget skall ges tillfälle till avhjälpande av brist får prövas från fall till fall.

10 § En förseningsavgift skall efterges, om underlåtenhet att ge in handlingen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som företaget inte har kunnat råda över. Avgiften skall också efterges om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.

Bestämmelserna om eftergift skall beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har förekommit i ärendet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om eftergift av förseningsavgifter. Eftergift bör meddelas när försummelsen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som företaget inte har kunnat råda över eller det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Exempel på ursäktlighet som företaget inte har kunnat råda över är om handlingarna inte har kommit myndigheten till handa i rätt tid på grund

av brister i postgången. Ett annat skäl är om revisorn har misskött sitt uppdrag så att företaget inte har erhållit revisorsintyget i rätt tid.

Exempel då eftergift kan prövas på grund av att det skulle vara uppenbart oskäligt, skulle kunna vara arbetsanhopning i företaget. Sådana omständigheter bör dock enbart i undantagsfall medföra rätt till eftergift. Ett företag bör ha en sådan organisation och administration att företaget alltid kan ge in ifrågavarande handlingar i rätt tid. Om däremot underlåtenhet från bolagets sida att ge in handlingarna beror på tillfällig och oförutsedd arbetsanhopning från företagets företrädare eller revisor, kan detta dock tillsammans med andra omständigheter medföra att dröjsmålet är ursäktligt.

Av *andra stycket* framgår att det är myndigheten som på eget initiativ prövar om det finns skäl att meddela eftergift. Myndigheten behöver dock inte göra egna efterforskningar utan bör enbart utgå från vad som framgår av handlingarna i ärendet. Skulle företaget begära att myndigheten skall pröva om eftergift bör meddelas skall myndigheten självfallet göra detta. Det är dock företagets ansvar att bevisa att det finns grund för eftergift.

11 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, skall avgiften lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Paragrafen innehåller bestämmelser om indrivning och verkställighet.

Av *andra stycket* framgår att myndighetens beslut om förseningsavgift utgör en exekutionstitel och alltså kan läggas till grund för verkställighet.

12 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, skall ränta betalas på den återbetalda förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om

räntans storlek tillämpas 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483).

Av *första stycket* följer att ett beslut om förseningsavgift får verkställas omedelbart och utan hinder av ett eventuellt överklagande. En begäran om eftergift utgör därmed inte heller hinder för verkställighet.

Av *andra stycket* framgår att en betald förseningsavgift skall återbetalas om en domstol befriar företaget från betalningsskyldighet. I ett sådant fall har företaget också rätt till ränta på det återbetalda beloppet.

7 kap. Övriga bestämmelser

Ansvarsbestämmelser

1 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktamhet

- 1. bryter mot 2 kap.1–2 §§, eller*
- 2. bryter mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket.*

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser för den som bryter mot reglerna i 2 kap. 1 eller 2 § eller mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket.

2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

Naturgaslagens ansvarsbestämmelser är subsidiära i förhållande till brottsbalkens och tillämpas inte om en gärning i och för sig faller under båda lagarna.

3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Bestämmelsen innebär att den som har åsidosatt ett vitesföreläggande inte får dömas till ansvar enligt 7 kap. 1 § för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Överklagande

4 § Beslut enligt 6 kap. 7 och 10 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.8.2.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 10 augusti 2000.

1. De nya föreskrifterna tillämpas även på koncession meddelad enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
2. I ärenden där ansökan är anhängiggjord vid ikraftträdandet tillämpas lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
3. Föreskrifterna i 6 kap. 6 och 7 §§ tillämpas beträffande årsrapporter och revisorsintyg första gången för det räkenskapsår som avslutats den 31 december 2001.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.8.3.

11.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

11 kap 23 §

Tillstånd skall lämnas till följande vattenverksamhet, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

- 1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,*
- 2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,*
- 3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,*
- 4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,*
- 5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (xxxx:xxx).*

I bestämmelsen behandlas vattenverksamhet som redan har ansetts tillåten vid prövningar vid andra myndigheter än miljödomstolen. Efter-
som dessa myndigheter inte alltid har samma vattenrättsliga och vat-
tentekniska kompetens som miljödomstolen prövas vattenverksamheten
även av domstolen. Miljödomstolen är bunden av den tidigare bedöm-
ningen att verksamheten är tillåten. Strider vattenverksamheten mot
miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 § får dock domstolen, trots tidigare
bedömning, förbjuda den.

Punkt 3 avser anläggande av rörledningar i vatten där koncession har
meddelats enligt rörledningslagen. Koncessioner enligt ifrågavarande
lag kommer även att meddelas när naturgaslagen har trätt i kraft. Fler-
talet av sådana koncessioner som före naturgaslagens ikraftträdande
meddelas enligt rörledningslagen kommer efter naturgaslagens ikraft-
trädande att meddelas enligt sistnämnda lag. Motsvarande prövning
som tidigare har gjorts i enlighet med rörledningslagen bör då göras
enligt naturgaslagen. Med hänsyn till detta bör ytterligare en punkt läg-
gas till paragrafen, nämligen då koncession meddelats enligt natur-
gaslagen för anläggande av naturgasledningar i vatten.

17 kap. 6 §

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1-8, 10, 11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.

Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8 eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats i avsnitt 10.2.2.

Referenser

Barnett, A. (1995), *Natural Gas in Europe, Competing to provide tomorrow's energy*, Financial Times Energy Publishing, London.

Bergman, L., Andersson, B. och Radetzki, M. (1999), *EG:s naturgasmarknadsdirektiv. En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige*, bilaga 3 till detta betänkande.

Boverket och Statens energiverk (1988), *Naturgas i fysisk planering*.

Bohman, M. (1990), "Prissättning av offentlig produktion av privata varor", *Ekonomisk Debatt* Nr. 6, 1990.

BP (1999), *Statistical Review of World Energy 1998: Natural Gas*.

BP Gas (1998), *Gas 97*.

CEPS (1998), *The Development of Competition in European Gas Markets*, CEPS Working Party Report No. 18.

Dangas (1999), *Dangas hemsida*.

DONG (1998a), *Redogörelse till Folketinget 1998*.

DONG (1998b), *Nye tider – nye krav. DONG:s mål og strategier*.

Ds 1996:55, *Energikommisionens betänkande, Sammanfattning av betänkandet och remissinstansernas synpunkter*.

Econ- senter for økonomisk analyse (1997), *Nordiska forutsetninger for bærekraftig energiforsyning rundt Östersjön*, Rapport 69/97.

EG (1996), *Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el*.

EG (1998), *Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.*

EU-kommissionen (1996a), *En energipolitik för EU.*

EU-kommissionen (1996b), *Services of General Interest in Europe.*

EU-kommissionen (1998a), *The Nordic Gas Grid – an EU Perspective.*

EU-kommissionen (1998b), *Access charges – a first attempt to identify issues in relation to pricing of access to the gas system.*

Eurogas (1998a), *Natural Gas in Western Europe, 1998 publication of gas statistics & prospects.*

Eurogas (1998b), *Energy Taxation in Western Europe.*

Finnish Natural Gas Association (1998), *Natural Gas in Finland.*

Fortum (1999), *Fortums hemsida.*

GasMatters (1998), *September 1998*, s.16–18.

Gasum Oy (1998), *Naturgasnätet i Finland.*

Hinxman, E. och Baily, E. (1997), *Transportation & Trading in the UK & European Gas Markets*, Global Gas Market Reports, SMI (Publishing) Ltd.

Hjalmarsson, L. (1991), *Prissättning på stamnätet i en avreglerad marknad – en konsultstudie*, NUTEK R 1991:14.

IEA (1998a), *Natural Gas Pricing in Competitive Markets*, Paris.

IEA (1998b), *Natural Gas distribution, Focus on Western Europe*, Paris.

Karlsson, L.-I. och Lagerbo, L. (1987), *Naturgas*, Räddningsverket.

Konkurrensverket (1996), *Fungerar elmarknaden?*, Konkurrensverkets rapportserie 1996:3.

Konkurrensverket (1998), *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*, Konkurrensverkets rapportserie 1998:3.

Lundgren, S. (1990), "Behövs offentlig kontroll av naturliga monopol?", *Ekonomisk Debatt* Nr. 6, 1990.

Miljö- og Energiministeriet (1999), *Miljö- og energiministerens besvarelse af samrådsspørgsmål nr. K i Folketingets Energipolitiske Udvalgd den. 10 februari 1999*.

Moberg, E. (1990), *Naturgas i Sverige*, Industriförbundets förlag, Stockholm.

N 1997:03, *Rapport från utredningen om en ny energimyndighet*.

Nordiska Ministerrådet (1994), *Naturgasens roll i Norden och Baltikum fram till år 2010*, Tema Nord 1994:638.

Nordiska Ministerrådet (1997), *Naturgassens muligheder for at medvirke til reducerede miljøudslip i Norden og naerområdene*, Tema Nord 1997:548.

North Transgas Oy (1998), *Projektbeskrivning. Den nya transportleden för naturgas från Ryssland till Västeuropa*.

NUTEK (1996), *Svensk elmarknad 1996*.

Näringsutskottets betänkande 1990/91:NU38, *Statliga företag*.

Näringsutskottets betänkande 1996/97:NU12, *En uthållig energiförsörjning*.

Näringsutskottets betänkande 1998/99:NU8, *Vissa energipolitiska frågor*.

Nätmyndigheten (1997), *Korssubventionering på elmarknaden*, Rapport 1997-10-01.

OECD (1994), *Natural Gas Transportation – Organisation and Regulation*, Paris.

OECD (1997), *Natural Gas Information 1996*, Paris.

Pickering, D. (1998), *Transmission Pricing for Liberalised European Gas Market – The British Experience*, Transco.

Radetzki, M. (1989), *Naturgasmarknaden i Västeuropa. Historisk bakgrund och framtidsbedömning*, Statens energiverk 1989:R8.

Radetzki, M. (1999), "European natural gas: market forces will bring about competition in any case", *Energy Policy*, Vol. 27, No. 1.

Regeringens proposition 1977/78:86, *Förslag till lag om vissa rörledningar, m.m.*

Regeringens proposition 1979/80:170, *Vissa energifrågor.*

Regeringens proposition 1987/88:90, *Energipolitik inför 1990-talet.*

Regeringens proposition 1990/91:87, *Näringspolitik.*

Regeringens proposition 1990/91:88, *Om energipolitiken.*

Regeringens proposition 1993/94:162, *Handel med el i konkurrens.*

Regeringens proposition 1993/94:188, *Lokal demokrati.*

Regeringens proposition 1994/95:150, *Reviderad finansplan.*

Regeringens proposition 1994/95:222, *Ny ellagstiftning.*

Regeringens proposition 1996/97:84, *En uthållig energiförsörjning.*

Regeringens proposition 1996/97:136, *Ny ellag.*

Regeringens proposition 1997/98:159, *Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m.*

Regeringens proposition 1998/99:137, *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m.*

Riksdagens snabbprotokoll 1998/99:54, *Svar på interpellation 1998/99:95 om naturgasledning genom Sverige.*

Rothschild & Sons Limited (1998), *Rapport till den danske stat om den danske naturgassektorns struktur*.

SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol*, delbetänkande av Ellagstiftningsutredningen, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1993:105, *Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad*, betänkande av Elmyndighetsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:108, *Ny ellag*, slutbetänkande av Ellagstiftningsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:140, *Naturgas i Sverige*, underlagsbilaga 3 till Energikommisionens slutbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:140, *Internationella förutsättningar för svensk import av naturgas*, underlagsbilaga 6 till Energikommisionens slutbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 1999:5, *Effektiva värme- och miljölösningar*, delbetänkande av Värme- och gasmarknadsutredningen, Fakta Info Direkt, Stockholm.

SOU 1999:44, *Öppen elmarknad*, delbetänkande av LEKO-utredningen, Fakta Info Direkt, Stockholm.

Statens energimyndighet (1998), *Energiläget 1998*.

Statens energimyndighet (1999), *Energiförsörjningen i Sverige. Läget 1997. Prognos 1998-2000*.

Statens energiverk (1987), *Naturgas i mellansverige*, 1987:5.

Stern, J. (1992), *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or Market-led*, The Royal Institute of International Affairs, London.

Stern, J. (1998), *Competition and Liberalization in European Gas Markets. A Diversity of Models*, The Royal Institute of International Affairs, London.

Stieglitz, JE. (1988), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York.

Svenska Gasföreningen 1995, *Det finns ett brinnande behov, Fakta om naturgas.*

Svenska Gasföreningen (1998), *Vad är det för bra med energigaser? Enkla fakta om teknik och miljö.*

Svenska Gasföreningen (1999), *Analys av marknadsstrukturen 1998.*

Sydgas AB (1997), *Faktamapp.*

Tebodin, B.V. och Arthur D. Little Limited (1998), *Nordic Gas Grid. An overall feasibility study of the possibilities to integrate and develop the natural gas markets in the Nordic and Baltic Countries.*

Vattenfall Naturgas AB, *Skilda årsredovisningar och hemsida.*

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnige Harald Ljung

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en lagstiftning som bl.a. ger förutsättningar för konkurrens och därmed låga priser inom naturgasområdet. Jag delar utredningens slutsatser och anser att ett reglerat tillträde är en viktig förutsättning för en fungerande naturgasmarknad och att denna marknad bör öppnas så snabbt som möjligt för flertalet kunder. En kedja är emellertid inte starkare än dess svagaste länk. Jag vill därför peka på en osäkerhet i utredningens analysunderlag som skulle kunna påverka utvecklingen av den svenska naturgasmarknaden.

En fungerande konkurrens kräver att det finns flera aktörer på marknaden och att dessa har samma förutsättningar också när det gäller import av naturgas. Inom utredningstidens ram har det inte varit möjligt att i detalj analysera om samtliga svenska naturgasföretag får likartade förutsättningar vid en snabb marknadsöppning. Det kan enligt min åsikt inte helt uteslutas att tidigare investeringar i danska överföringsledningar och ingångna avtal inledningsvis kan komma att begränsa konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden. Detta förhållande skulle i olyckligaste fall kunna innebära att endast ett företag fullt ut kan utnyttja den öppnade marknaden.

Innan regeringen tar slutlig ställning till utredningens lagförslag anser jag att frågan om konkurrensneutralitet mellan olika naturgasaktörer därför måste belysas ytterligare. Om det skulle visa sig att konkurrenshinder föreligger bör dessa undanröjas i samband med att den föreslagna lagstiftningen genomföres.

Avslutningsvis vill jag också peka på en viktig principiell fråga. Utredningen har föreslagit att kommunernas möjligheter att påverka lokaliseringen av stora naturgaslager skall begränsas genom att det kommunala vetot i miljöbalken 17 kap. 6§ tas bort.

EG:s direktiv omfattar inte miljö- och lokaliseringsfrågor av denna art, varför jag anser att denna fråga ligger utanför utredningens ram. Härtill kommer att utredningen först i slutet av utredningen uppmärk-

sammat frågan, och därför av tidsskäl inte kunnat ägna frågan den uppmärksamhet som krävs. Ett kort avsnitt i övervägandena avslutas med slutsatsen att det kommunala vetot bör upphävas. Underlag och analys saknas för en ur kommunal synpunkt viktig lagändring. Överväganden om ändringar i miljöbalken måste föregås av en allsidig belysning i ett sammanhang där miljöfrågorna beaktas.

Särskilt yttrande av sakkunnige Gustaf Malmberg

Utredningen har i sitt arbete bl.a. tagit ställning till i vilken takt marknaden skall öppnas för berättigade kunder.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv anger som minimikrav att slutförbrukare, som förbrukar mer än 25 milj m³ naturgas per år och förbrukningsställe skall vara berättigade kunder. För dessa kunder öppnas marknaden från den 10 augusti år 2000. Utredningen har föreslagit en betydligt större öppning från detta datum. Redan från starten skall marknaden öppnas för kunder med en förbrukning om minst 5 milj m³ per år med en kontrollstation den 1 juli 2004. En fullständig öppning skall ske senast den 1 januari 2006.

Naturgasmarknadsdirektivet, som nu skall genomföras i svensk lagstiftning, syftar till att öka konkurrensen på naturgasmarknaden och skapa en inre marknad för naturgas. Utredningens förslag syftar till att så snabbt som möjligt skapa konkurrens på den svenska naturgasmarknaden till nytta för de kunder som använder naturgas.

Sverige har inte några egna naturgastillgångar utan är helt beroende av tillförsel från Danmark eller via det danska naturgasnätet. Den svenska naturgasmarknaden är uppbyggd med ett importbolag som står för all import till landet. Naturgasen säljs sedan vidare till ett antal distributörer och därefter till slutkund. Förhållandena mellan importbolaget och distributörerna regleras genom långsiktiga take or pay-kontrakt. Dessa avtal löper ut fram till oktober 2005. Det bolag som importerar naturgasen till Sverige har också en avtalad transporträtt genom det danska naturgassystemet på två miljarder m³ per år. Detta avtal löper ut tidigast år 2005. De förhållanden som nu råder gör det ytterst svårt för de svenska distributörerna eller andra berättigade kunder att föra in naturgas i Sverige på annat sätt än genom det enda importbolaget. Man kan hävda att det i praktiken föreligger ett importmonopol.

För att en effektiv konkurrens skall uppnås på den svenska marknaden är det av yttersta vikt att det skapas konkurrens även vad avser tillförsel av naturgas.

Jag anser därför att det förslag utredningen nu lagt att öppna naturgasmarknaden måste kombineras med en möjlighet för alla aktörer i Sverige att föra in gas från Danmark eller via det danska gasnätet från andra leverantörer. Det finns en uppenbar risk med den föreslagna volymgränsen att ett företag får en så dominerande ställning att den framtida konkurrensen försvåras.

Jag anser att en snabb öppning av marknaden förutsätter att en motsvarande öppning av tillförseln sker. En analys bör göras av hur berättigade naturgasföretag och berättigade kunder i Sverige, på likvärdiga villkor, kan ges möjlighet att föra in gas i landet. Kan vi lösa denna fråga har vi förutsättningar att skapa den konkurrens vi eftersträvar.

Särskilt yttrande av sakkunnige Rolf Stålebrant

Utredningen har i sitt arbete att bland annat ta ställning till i vilken takt marknaden för naturgas skall öppnas. Denna fråga har behandlats i ett sent skede av utredningsarbetet och den analys, som legat till grund för ställningstagandena, har inte hunnit att i detalj belysa den aktuella problematiken. Det finns därför anledning att ytterligare överväga förslaget på denna punkt.

Motivet för en snabbare öppningstakt i Sverige är främst att snabbast möjligt skapa konkurrens på den svenska marknaden. Detta för att gynna naturgaskunderna. Eftersom vårt land saknar egna naturgastillgångar, är vi emellertid helt beroende av införsel från Danmark.

För att uppnå en effektiv konkurrens på den svenska marknaden är det nödvändigt att konkurrensen även omfattar införseln av naturgas. Det är därför angeläget att göra en analys av den transporträtt, som Sverige disponerar i Danmark, och hur den kan göras tillgänglig på likvärdiga villkor för samtliga naturgasföretag och berättigade kunder i Sverige.

För de svenska fjärrvärmeföretagen är det av utomordentlig betydelse att konkurrensen efter avregleringen blir fullgod även vad gäller importen av naturgas. I annat fall kommer dessa företag att för sina hetvattencentraler (större än 55 GWh) och kraftvärmeanläggningar vara hänvisade till en enda importör, som har möjlighet och rättighet att transportera naturgas till den svenska marknaden.

Särskilt yttrande av experten Göran Morén

Värme- och gasmarknadsutredningen har i denna etapp sett över den lagstiftning som reglerar handel, transport och distribution av naturgas och lämnat ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser Europaparlamentet och rådets direktiv 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.

Jag ställer mig i stort bakom de slutsatser och förslag som utredningen kommit fram till för att införliva direktivet i svensk lagstiftning. När det gäller utredningens förslag, om i vilken takt marknaden skall öppnas och om behovet av att låta regeringen utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet, har jag dock kommit till en annan slutsats.

Jag delar i princip utredningens uppfattning att takten på öppningen av naturgasmarknaden bör vara så stor möjligt och att detta gynnar kunderna genom lägre priser. När det gäller utredningens förslag i den del som avser att marknaden skall öppnas per den 10 augusti 2000 för slutförbrukare ända ner till fem miljoner kubikmeter per år har jag dock trots detta kommit till en annan slutsats. Detta eftersom jag anser att det inte finns tillräckligt underlag för att bedöma de effekter på den svenska naturgasmarknaden som en så förhållandevis stor öppning av marknaden kan komma att innebära. Utredningen har visat att de flesta take or pay-åtagandena på den svenska marknaden löper ut senast under år 2005. Utredningen föreslår vidare att ett naturgasföretag som råkar ut för, eller befarar råka ut för allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden, kan ansöka om ett tillfälligt undantag från tillträde till systemet. Enligt min bedömning riskerar innebörden av att öppna marknaden ner till kunder med en förbrukning på 5 miljoner kubikmeter per år den 10 augusti 2000 endast bli den att företag kommer ansöka om undantag från tillträde till systemet med hänvisning till befintliga take or pay-åtaganden vid varje försök från någon konkurrent att överta kunder. En hantering av dessa ansökningar kan komma att bli både betungande och kostsam för antingen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer eller för båda, beroende på hur man slutligt väljer att denna process skall hanteras. Hanteringen kommer även att innehålla ett osäkerhetsmoment för de inblandade företagen om hur den slutliga utgången av ansökningarna blir. Mot denna bakgrund är det därför min uppfattning mer rimligt att per den 10 augusti 2000, i enlighet med direktivets krav, öppna marknaden för kunder med en förbrukning på 25 miljoner kubikmeter och att per den 1 januari 2006, när i stort sett samtliga take or pay-åtagandena löpt ut, öppna marknaden för samtliga kunder.

Utredningen utgår vidare från att tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall organiseras i samma myndighet. Jag delar denna uppfattning. Redan i dag fullgörs dessa uppgifter såvitt avser ellagen, men även i viss mån avseende rörledningslagen, av Statens energimyndighet. Utredningen föreslår att regeringen skall utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt min mening är det tvärtom både korrekt och rimligt att låta Energimyndigheten ha kvar uppgifterna enligt ellagen och att de nya uppgifter som tillkommer enligt naturgaslagen också hamnar hos Energimyndigheten. Frågan om huruvida de myndighetsuppgifter som avser ellagen skall handhas av en självständig myndighet har utretts och analyserats grundligt vid två tillfällen, dels inför inrättandet av nätmyndigheten vid NUTEK och dels inför inrättandet av Statens energimyndighet 1998. Vid båda dessa tillfällen ansågs övervägande skäl tala för att uppgifterna inte skulle handhas av en självständig myndighet. Enligt min mening har inte några nya omständigheter framkommit som kan medföra att dessa ställningstaganden bör ändras. Tvärtom finns nu ytterligare skäl som talar mot att verksamheten bryts ut från Energimyndigheten. Den 1 januari 1996 avreglerades den svenska elmarknaden och Nätmyndigheten vid NUTEK byggde upp en tillsyns-, tillstånds- samt normgivningsfunktion utifrån de nya förutsättningar som den avreglerade elmarknaden förde med sig. När personalsituationen började stabilisera sig och verksamheten började finna sina former beslutades att verksamheten skulle läggas in i den från och med den 1 januari 1998 bildade Energimyndigheten och att verksamheten skulle utlokaliseras från Stockholm till Eskilstuna. Detta beslut förde med sig att flera medarbetare slutade och att verksamheten, dels till följd härav och dels till följd av själva flytten, förlorade slagkraft och tappade tempo. Verksamheten har nu åter kommit igång på allvar och funnit nya effektiva och intressanta former för bl.a. tillsynsverksamheten. Denna bygger till delar på att den samlade kompetensen hos Energimyndigheten kan utnyttjas. Vidare används den kompetens som finns i nätavdelningen även inom andra avdelningar. Detta samarbete gagnar verksamheten i stort. Inte heller har jag under min tid på Energimyndigheten funnit något som ger kritikerna stöd för sin uppfattning att nätavdelningen inte kan agera självständigt i förhållande till myndigheten i övrigt när så erfordras. Att nu åter börja utreda om verksamheten vid Energimyndighetens nätavdelning skall utgöra en självständig myndighet kommer enligt min bedömning endast medföra att Energimyndigheten och dess personal åter hamnar i en osäker tillvaro som leder till att verksamheten vid framförallt nätavdelningen riskerar att

förlora i slagkraft och tempo. En sådan utredning gagnar således inte tillstånds-, tillsyns- samt normgivningsfunktionen avseende vare sig ellagen, rörledningslagen eller den kommande naturgaslagen. För att undvika denna utveckling bör regeringen därför enligt min uppfattning snarast tillkännage att det inte är aktuellt att åter utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Lagstiftningen för handel och distribution
av naturgas och annan rörbunden energi

**Dir.
1998:41**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall beaktas.

Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning som blir en följd av att en särskild naturgaslagstiftning införs. Regelverken för fjärrvärmesektorn bör därvid speciellt uppmärksammas. Utredaren skall i sammanhanget överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

Bakgrund

Gällande lagstiftning

Det finns i Sverige ingen särskild lagstiftning som reglerar handel och transport av naturgas. Den som avser att uppföra en anläggning för att använda naturgas måste ta hänsyn till flera lagar vars bestämmelser inte avser enbart anläggningar för användning av naturgas. Sådana bestämmelser finns i bl.a. lagen om hushållning med naturresurser, m.m. (NRL), naturvårdslagen, väglagen, kulturminneslagen och hälsoskyddslagen. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för flytande och gasformiga energibärare, bl.a. naturgas, finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen).

Rörledningslagen

Framdragande och begagnande av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle regleras i rörledningslagen. Rörledningar för sådana ämnen i vätske- eller gasform får inte framdragas eller användas utan särskilt tillstånd (koncession).

Koncession krävs inte för ledning med en sammanlagd längd av högst 20 km, som huvudsakligen används för att tillgodose enskilda hushålls behov eller som uteslutande utnyttjas inom hamn- eller industriområde.

Ansökan om koncession skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer (Statens energimyndighet). Regeringen beslutar om koncession. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden anses vara lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen. Koncession skall avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och gälla viss tid, längst 30 år. Koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid koncessionsprövningen skall lagen omushållning med naturresurser m. m. (NRL) tillämpas.

Om den verksamhet för vilken en koncession har meddelats enligt rörledningslagen visar sig förorsaka betydande olägenheter som inte kunde förutses när koncessionen meddelades, får regeringen eller myndigheten föreskriva ytterligare villkor för att förebygga eller minska olägenheterna.

Koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Fråga om sådan skyldighet prövas av myndigheten.

Rörledningslagen innehåller vidare särskilda regler för rörledningar som ligger inom väg- eller trafikledsområde, samt regler angående överlåtelse och upphörande av koncession.

Naturgasmarknadsdirektivet

Ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas antogs den 11 maj 1998 av EU:s energiministrar. Direktivet bygger på samma principer som ligger till grund för elmarknadsdirektivet (tillgång till nätet, ömsesidighet, subsidiaritet och gradvis öppnande av marknaden), men beaktar samtidigt de särskilda villkoren för naturgasmarknaden. I direktivet finns gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt drift av systemen. Vidare preciseras vilka kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Medlemsstat skall ange vilka kunder inom respektive land som skall kunna få tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller att köpa naturgas. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppningsnivå av marknaden som är lika med minst 20 % av den årliga naturgasanvändningen på den nationella marknaden. Denna andel skall sedan ökas till 28 % efter fem år och till minst 33 % efter tio år.

Länderna får dock själva begränsa marknadsöppningen så att den blir högst 10 procentenheter över miniminivåerna.

Från början blir bara elproducenter samt större kunder av annat slag berättigade att utnyttja gasnäten för att kunna köpa naturgas på marknaden. Elproducenter är berättigade kunder oavsett storlek, medan kravet för övriga kunder är en användning som uppgår till mer än 25m³ naturgas per år. Naturgasmarknadsdirektivet medger, liksom elmarknadsdirektivet, olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet mellan vilka medlemsstaterna kan välja (förhandlat eller reglerat nättillträde). Dessa skall genomföras i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Leveransavtal om naturgas med en berättigad kund inom en annan medlemsstat skall inte kunna hindras om kunden anses berättigad i båda de berörda systemen.

Medlemsstaterna skall kunna pålägga företagen vissa allmännyttiga skyldigheter. Dessa skyldigheter skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Alla integrerade naturgasföretag skall ekonomiskt redovisa överförings-, distributions- och lagringsaktiviteter separat för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen.

Ett naturgasföretag kan tillfälligt medges undantag från krav om tillträde till nätet om detta skulle kunna medföra allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av s.k. take-or-pay-åtaganden som godkänts i något eller flera avtal om köp av naturgas.

De medlemsstater som inte är direkt anknutna till det europeiska naturgasnätet och endast har en huvudleverantör av naturgas skall kunna ställa sig utanför en rad av direktivets regler. Likaså skall vissa medlemsstater som kan anses vara framväxande marknader få göra undantag från flera artiklar i direktivet. Om genomförandet av direktivet kan orsaka allvarliga problem inom ett visst geografiskt område skall också undantag medges.

Direktivet innehåller, förutom de här angivna huvudpunkterna, ett omfattande och detaljerat regelverk.

Direktivet skall genomföras i medlemsstaterna inom två år efter det att det har trätt i kraft, vilket sker den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Förutsättningar för en ny naturgaslagstiftning

I Sverige levereras naturgas för närvarande kring en ledning i sydligaste Sverige och Västkusten. Ledningen angör Sverige vid Klagshamn i Skåne. Via det danska nätet är Sverige knutet till det kontinentala naturgasnätet. De gemensamma reglerna för den inre marknaden för naturgas kommer således, med en utformning i huvudsak enligt rådets gemensamma ståndpunkt, att behöva genomföras i svensk lagstiftning.

Den svenska lagstiftningen som gäller överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas bör därför ses över och kompletteras. Detta bör ske på ett sådant sätt att det förslag till ny lagstiftning som utarbetas tillgodoser det nya direktivets krav. Samtidigt bör arbetet med den nya lagstiftningen syfta till att regelverket skall vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Ett förslag om svensk lagstiftning på området kan därför mycket väl gå längre än vad det kommande EU-direktivet kräver i det fall så bedöms vara ändamålsenligt (exempelvis avseende marknadsöppning och tillträde till näten för naturgasleverantörer). Det bör dock samtidigt beaktas att den svenska naturgasmarknaden är mindre utvecklad än i flertalet andra europeiska länder och att en bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna bör undvikas.

Naturgasmarknadsdirektivet kan beräknas att liksom elmarknadsdirektivet medge olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet. Den svenska ellagen föreskriver ett reglerat nättillträde. Rörledningslagens bestämmelse om koncessionshavarens skyldighet att mot ersättning ombesörja transport åt annan är en form av förhandlat nättillträde. Utgångspunkten för den nya naturgaslagstiftningen bör vara ett reglerat nättillträde.

Ett ledningsnät för naturgas kan beskrivas som ett naturligt monopol på samma sätt som exempelvis ledningsnätet för el. Förekomsten av naturliga monopol har att göra med, och kan i

vissa fall accepteras med hänsyn till stordriftsfördelar. Det finns dock risk för att monopolmakten kan missbrukas och kontroll från statens sida är därför nödvändig. En ökad naturgasutbredning ger upphov till frågor om hur problem till följd av ett dominerande marknadsinflytande för en ledningsägare skall kunna undvikas. Samtidigt måste det beaktas att antalet leverantörer till den svenska marknaden aldrig kan beräknas att bli särskilt stort, och att någon eller några aktörer måste kunna ta den risk som är förknippad med de stora investeringar som krävs för ett utbyggt ledningsnät. En lagstiftning för naturgasmarknaden måste därför med nödvändighet beakta de särskilda villkor som gäller för naturgassektorn.

Enligt rörledningslagen är en ledningsägare skyldig att mot ersättning, och om ledig kapacitet finns, ombesörja transport genom ledningen åt annan part. Trots denna möjlighet och förekomsten av ett särskilt transiteringsdirektiv avseende naturgasen, har frågan om utnyttjande av nät aldrig prövats i Sverige. Den lagstiftning som utarbetas bör vara utformad så att en kostnadssänkande konkurrens kan säkras.

Införandet av gasmarknadsdirektivet i svensk lagstiftning bör ske på ett sådant sätt att förutsättningarna för utbyggnaden av ett integrerat naturgasnät inte försvåras. Möjligheterna enligt direktivet att få ett tidsbegränsat undantag från tillträde till nätet inom ett begränsat geografiskt område bör därvid beaktas.

En utbyggnad av naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet har aktualiserats under senare år. I ett gemensamt uttalande i Bergen den 26 juni 1997 underströk de nordiska statsministrarna betydelsen av utvecklingen av ett integrerat naturgasnät i Östersjöområdet. Under år 1998 kommer Nordic Gas Grid-studien, som utförs av danska, finska och svenska gasföretag och stöds av EU, att avrapporteras. I studien undersöks marknadsförutsättningarna för och alternativa utformningar av ett utvidgat nordiskt naturgasnät. De nordiska energiministrarna har tillsatt en särskild arbetsgrupp för att följa upp Bergendeklarationen vad gäller utbyggnaden av naturgasnätet och studera underlaget för större gasprojekt. Under år 1998 skall också, enligt det protokoll med Ryssland som

undertecknades den 3 december 1997, en rysk-svensk expertgrupp studera förutsättningarna för en utbyggnad av naturgasnäten och ta fram underlag för vidare åtgärder.

Fjärrvärmesektorn

Rörledningslagen reglerar även dragning och utnyttjande av fjärrvärmerör.

Fjärrvärmeföretagens konkurrenssituation har påtagligt påverkats av det nya regelverk för elsektorn som trädde i kraft den 1 januari 1996. Genom att elmarknaden öppnades för konkurrens infördes också bestämmelser som syftade till att anpassa konkurrensvillkoren för kommunala värmeföretag. En lagstiftning för naturgasmarknaden, som medger ökad konkurrens om kunderna, kan beräknas att ytterligare påverka värmeföretagens situation.

Det finns därför anledning att i samband med översynen av naturgaslagstiftningen också utreda om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme. Kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter bör ses över. Det bör vidare övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras.

I denna del av utredningen bör det särskilt övervägas om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen.

I det nya regelverket för elmarknaden infördes särregler för kommunal elverksamhet innebärande bl.a. att kommunal produktion av och handel med el som drivs i privaträttslig form undantas från vissa av kommunallagens principer. För sådan verksamhet gäller ej lokaliseringsprincipen. Vidare gäller att verksamheten skall drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Bestämmelserna infördes för att göra konkurrensvillkoren för kommunala elföretag likvärdiga dem som gäller för övriga företag på elmarknaden. Också kommunal

produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas som bedrivs i privaträttslig form undantogs från självkostnads- och likställighetsprinciperna, men ej från lokaliseringsprincipen.

Kommunallagens lokaliseringsprincip innebär att en kommun som bedriver värmeproduktion endast får leverera värme inom den egna kommunen. Det har bl.a. framhållits att denna bestämmelse, om den följs fullt ut, förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner.

Regeringen har i prop. 1996/97:84 om en uthållig energiförsörjning informerat riksdagen om sin avsikt att låta se över kommunallagens bestämmelser i detta avseende. I översynen skall ingå att bedöma om lokaliseringsprincipen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, att överväga förändringar i kommunallagen.

Uppdraget

En särskild utredare skall se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som kan bedömas tillgodose det nya direktivets krav, och som i övrigt kan vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv svensk naturgasmarknad. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall också beaktas.

Utredaren skall också lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning till följd av förslaget om särskild naturgaslagstiftning. Utredaren skall särskilt överväga om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme och, om så är fallet, lämna nödvändiga förslag. Därvid skall även effekter på konkurrenssituationen bedömas och beaktas.

Utredaren skall i sammanhanget särskilt överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

Övrigt

Utredaren skall senast den 1 november 1999 redovisa sina överväganden och lämna förslag till ny lagstiftning. Utredaren skall dock redan den 1 februari 1999 avrapportera sitt uppdrag i den del som avser fjärrvärmesektorn.

Utredaren skall beakta vad som sägs i direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och redovisa effekter för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Närings- och handelsdepartementet)

Bilaga 2

Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2, 66 och 100a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²,

i enlighet med det i artikel 189b i fördraget angivna förfarandet³, och
av följande skäl:

- 1 I enlighet med artikel 7a i fördraget skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs. Det är därför viktigt att anta åtgärder för att fortsätta fullbordandet av den inre marknaden.
- 2 Enligt artikel 7c i fördraget skall hänsyn tas till att vissa ekonomier befinner sig på olika utvecklingsnivåer, men undantag måste vara av tillfällig natur och medföra minsta möjliga störning av den gemensamma marknadens funktion.

¹ EGT C 65, 14.3.1992, s. 14 och EGT C 123, 4.5.1994, s. 26.

² EGT C 73, 15.3.1993, s. 31 och EGT C 195, 18.7.1994, s. 82.

³ Europaparlamentets yttrande av den 17 november 1993 (EGT C 329, 6.12.1993, s. 182), rådets gemensamma ståndpunkt (EG) nr 17/98 av den 12 februari 1998 och Europaparlamentets beslut av den 30 april 1998 (EGT C 152, 18.5.1998). Rådets beslut av den 11 maj 1998.

- 3 Upprättandet av en konkurrensutsatt marknad för naturgas är ett viktigt inslag i fullbordandet av den inre marknaden för energi.
- 4 Rådets direktiv 91/296/EEG av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät⁴ och rådets direktiv 90/377/EEG av den 29 juni 1990 om ett gemenskapsförfarande för att främja öppenheten beträffande prissättningen på gas och el levererad till industriella slutanvändare⁵ utgör en första fas i fullbordandet av den inre marknaden för naturgas.
- 5 Det är nu nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder i syfte att upprätta den inre marknaden för naturgas.
- 6 Bestämmelserna i detta direktiv bör inte hindra att fördraget tillämpas fullt ut, särskilt inte bestämmelserna om fri rörlighet för varor på den inre marknaden och konkurrensreglerna, och de påverkar inte kommissionens befogenheter enligt fördraget.
- 7 Den inre marknaden för naturgas måste upprättas gradvis för att industrin på ett flexibelt och planerat sätt skall kunna anpassa sig till sin nya miljö och för att beakta att marknadsstrukturerna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.
- 8 Upprättandet av den inre marknaden inom naturgassektorn bör främja sammanlänkningen av systemen och deras driftkompatibilitet, t.ex. genom kompatibla gaskvaliteter.
- 9 Ett visst antal gemensamma regler bör fastställas för naturgassektorns organisation och funktion. I enlighet med subsidiaritetsprincipen är dessa regler endast allmänna principer som anger ramarna, medan det närmare genomförandet av dem bör överlätas på medlemsstaterna, vilket ger varje medlemsstat möjlighet att behålla eller välja den ordning som bäst motsvarar en viss situation, särskilt med avseende på tillståndsgivning och övervakning av leveransavtal.
- 10 Externa leveranser av naturgas är av särskild vikt för inköp av naturgas i medlemsstater med högt importberoende av gas.
- 11 Som allmän regel måste företag inom naturgassektorn kunna bedriva sin verksamhet utan att utsättas för diskriminering.
- 12 Det kan i vissa medlemsstater vara nödvändigt att införa allmännyttiga tjänster för att säkerställa försörjningstrygghet och konsument- och miljöskydd vilket, enligt deras uppfattning, inte nödvändigtvis kan garanteras enbart genom fri konkurrens.
- 13 Långtidsplanering kan vara ett sätt att genomföra dessa allmännyttiga tjänster där möjligheten att tredje part försöker få tillträde till

⁴ EGT L 147, 12.6.1991, s. 37. Direktivet senast ändrat genom direktiv 95/49/EG (EGT L 233, 30.9.1995, s. 86).

⁵ EGT L 185, 17.7.1990, s. 16. Direktivet senast ändrat genom 1994 års anslutningsakt.

systemet tas med i beräkningen. Medlemsstaterna får övervaka take-or-pay-avtal som har ingåtts för att hålla sig underrättade om situationen när det gäller leveranser.

- 14 I artikel 90.1 i fördraget åläggs medlemsstaterna att följa konkurrensreglerna när det gäller offentliga företag som har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter.
- 15 I artikel 90.2 i fördraget föreskrivs det att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara underkastade dessa regler på särskilda villkor. Genomförandet av detta direktiv kommer att få betydelse för sådana företags verksamhet. Enligt artikel 3.3 är medlemsstaterna inte tvungna att tillämpa artikel 4 på sin infrastruktur för distribution för att varken rättsligt eller i praktiken hindra fullgörandet av de skyldigheter av allmänt ekonomiskt intresse som ålagts gasföretag.
- 16 Medlemsstater som ålägger företag inom naturgassektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster måste därför följa de tillämpliga reglerna i fördraget i enlighet med Europeiska gemenskapernas domstols tolkning.
- 17 Grundläggande kriterier och förfaranden bör fastställas för de tillstånd som medlemsstaterna får bevilja för uppförande eller drift av berörda anläggningar enligt de nationella systemen. Dessa bestämmelser bör inte påverka tillämpliga regler i den nationella lagstiftningen som uppställer krav på tillstånd för uppförande och drift av berörda anläggningar. Ett sådant krav bör emellertid inte medföra att konkurrensen mellan företagen i sektorn begränsas.
- 18 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1254/96/EG av den 5 juni 1996 om en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn⁶ bidrar till att utveckla integrerade infrastrukturer för naturgassektorn.
- 19 De tekniska föreskrifterna för drift av system och direktledningar måste vara klara och tydliga och säkerställa driftkompatibilitet.
- 20 Grundläggande regler måste fastställas i fråga om överförings-, lagrings- och kondenserad naturgasföretag samt distributionsföretag och leverantörer.
- 21 Det är nödvändigt att ge de behöriga myndigheterna tillgång till företagens interna bokföring med vederbörlig hänsyn till konfidentialiteten.
- 22 Alla integrerade naturgasföretags bokföring bör sörja för en hög grad av insyn. Separat bokföring bör därför föras för olika verksamheter när detta är nödvändigt för att undvika diskriminering, korsvis

⁶ EGT L 161, 29.6.1996, s. 147. Beslutet senast ändrat genom beslut 1047/97/EG (EGT L 152, 11.6.1997, s. 12).

subventionering och annan snedvridning av konkurrensen, med beaktande av, när så är lämpligt, att överföring i bokföringshänseende innefattar återförgasning. Separat bokföring bör inte krävas för företag som fondbörser eller börser för terminsaffärer som inte utför någon av naturgasföretagets uppgifter annat än i sin egenskap av fondhandlare. Integrerad bokföring för utvinning av kolväten och därmed sammanhängande verksamheter får ingå som en del av den bokföring som enligt detta direktiv krävs för verksamhet utanför gassektorn. Den tillämpliga informationen enligt artikel 23.3 bör, när så behövs, innehålla bokföringsuppgifter om uppströms rörledningar.

- 23 Tillträdet till systemet måste vara öppet, i enlighet med detta direktiv och detta måste leda till en tillräcklig, och där så är lämpligt, jämförbar grad av öppnande av marknaderna i de olika medlemsstaterna. Samtidigt får inte öppnandet av marknaderna leda till onödig obalans i företagens konkurrenssituation i olika medlemsstater.
- 24 Till följd av de strukturella olikheterna och systemens speciella egenskaper i medlemsstaterna bör det finnas olika förfaranden för tillträde till systemen som används i enlighet med objektiva, klara och tydliga samt icke- diskriminerande kriterier.
- 25 I syfte att få en konkurrensutsatt marknad för naturgas bör bestämmelser om tillträde till tidigare led i rörledningsnätet utformas. Åtskild behandling krävs när det gäller sådant tillträde till tidigare led i rörledningsnätet med hänsyn till särskilt sådana nätverks speciella ekonomiska, tekniska och driftsmässiga egenskaper. Bestämmelserna i detta direktiv påverkar inte under några omständigheter nationella beskattningsregler.
- 26 Bestämmelser måste utformas om tillstånd för uppförande och användning av direktledningar.
- 27 Bestämmelser måste utformas om skyddsåtgärder och tvistlösningsförfaranden.
- 28 Allt missbruk av dominerande ställning och all underprissättning måste undvikas.
- 29 Eftersom vissa medlemsstater riskerar särskilda svårigheter vid anpassningen av sina system, bör bestämmelser om tillfälliga undantag utformas.
- 30 Långsiktiga take-or-pay-avtal är en verklighet på marknaden för att säkra medlemsstaternas naturgasleveranser. Bestämmelser bör särskilt antas om undantag från vissa bestämmelser i detta direktiv om ett naturgasföretag får, eller skulle kunna få, allvarliga ekonomiska problem på grund av take-or-pay-åtaganden. Dessa undantag bör inte undergräva detta direktivs syfte att liberalisera den inre marknaden för naturgas. Varje take-or-pay-avtal som ingås eller förnyas efter

det att detta direktiv har trätt i kraft bör ingås på ett välbetänt sätt så att en betydande öppning av marknaden inte hindras. Sådana undantag bör därför vara begränsade i tid och omfattning och beviljas öppet, under kommissionens överinseende.

- 31 Särskilda bestämmelser behövs för marknader och investeringar i andra områden som ännu inte är fullt utvecklade. Undantag för sådana marknader och områden bör vara begränsade i tid och omfattning. Kommissionen bör för öppenhetens och enhetlighetens skull spela en betydande roll när dessa undantag beviljas.
- 32 Detta direktiv utgör ytterligare ett steg på vägen mot liberalisering. När det en gång trätt i kraft kommer ändå vissa hinder för handel med naturgas mellan medlemsstaterna att bestå. Förslag till förbättringar av den inre naturgasmarknadens funktion bör göras på grundval av gjorda erfarenheter. Kommissionen bör därför avlägga rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE

KAPITEL I

Räckvidd och definitioner

Artikel 1

I detta direktiv fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Det fastställer regler om naturgassektorns organisation och funktion, inbegripet kondenserad naturgas (LNG), tillträde till marknaden, drift av systemen; och de kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- 1 *naturgasföretag*: varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutförbrukare, som bedriver åtminstone en av följande verksamheter: produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas, inbegripet LNG, som svarar för kommersiella och tekniska arbetsuppgifter och/eller underhåll i samband med dessa verksamheter.

- 2 *tidigare led i rörledningsnätet*: varje rörledning eller nät av rörledningar som drivs och/eller byggs som en del av en anläggning för olje- eller gasproduktion, eller som används för att överföra naturgas från en eller flera sådana anläggningar till en behandlingsanläggning eller terminal eller slutlig landningsterminal vid kusten,
- 3 *överföring*: transport av naturgas genom ett nät av högtrycksrörledningar som inte ingår i ett tidigare led av rörledningsnätet för leverans till kunder,
- 4 *överföringsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver överföringsverksamhet,
- 5 *distribution*: transport av naturgas genom lokala eller regionala rörledningsnät för leverans till kunder,
- 6 *distributionsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver distributionsverksamhet,
- 7 *försörjning*: leverans och/eller försäljning av naturgas, inbegripet LNG, till kunder,
- 8 *försörjningsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver försörjningsverksamhet,
- 9 *lagringsanläggning*: en anläggning som används för lagring av naturgas och ägs och/eller drivs av ett naturgasföretag, bortsett från den del som används för produktionsverksamhet,
- 10 *lagringsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver lagringsverksamhet,
- 11 *LNG-anläggning*: en terminal som används för kondensering av naturgas eller lossning, lagring och återförgasning av LNG,
- 12 *system*: varje överförings- och/eller distributionsnät och/eller LNG-anläggningar som ägs och/eller drivs av ett naturgasföretag, inbegripet dess anläggningar för stödverksamhet och sådana som tillhör anknutna företag och som är nödvändiga för att erbjuda tillgång till överföring och distribution,
- 13 *sammanlänkat system*: ett antal system som har länkats samman,
- 14 *direktledning*: en naturgasrörledning som kompletterar det sammankopplade systemet,
- 15 *integrerat naturgasföretag*: ett vertikalt eller horisontellt integrerat företag,
- 16 *vertikalt integrerat företag*: ett naturgasföretag som utför uppgifter inom två eller fler av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas,
- 17 *horisontellt integrerat företag*: ett företag som utför uppgifter inom minst ett av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas samt dessutom verksamheter utan anknytning till gas,

- 18 *anknutet företag*: företag enligt betydelsen i artikel 41 i rådets sjunde direktiv 83/349/EEG av den 13 juni 1983, grundat på artikel 54.3 g i fördraget om sammanställd redovisning⁷ och/eller intresseföretag enligt betydelsen i artikel 33.1 i samma direktiv och/eller företag som tillhör samma aktieägare,
- 19 *systemanvändare*: varje fysisk eller juridisk person som försörjer eller blir försörd via systemet,
- 20 *kunder*: grossister i eller slutförbrukare av naturgas samt naturgasföretag som köper naturgas,
- 21 *slutförbrukare*: en förbrukare som köper naturgas för egen användning,
- 22 *grossist*: varje fysisk eller juridisk person, om medlemsstaten tillåter sådana, som köper och säljer naturgas men vars verksamhet inte omfattar överföring eller distribution inom eller utanför det system där han är etablerad,
- 23 *långtidsplanering*: naturgasföretags planering av försörjnings- och transportkapacitet på lång sikt för att kunna tillmötesgå efterfrågan på naturgas i systemet, diversifiera källorna och säkra försörjningen till kunderna,
- 24 *framväxande marknad*: en medlemsstat i vilken den första kommersiella leveransen enligt det första långsiktiga avtalet för naturgasleveranser genomfördes för inte mer än tio år sedan,
- 25 *säkerhet*: både försörjningstrygghet och teknisk säkerhet.

KAPITEL II

Allmänna regler för sektorns organisering

Artikel 3

- 1 Medlemsstaterna skall, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, säkerställa att naturgasföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt naturgasmarknad, och de får inte diskriminera mellan sådana företag när det gäller rättigheter eller skyldigheter.
- 2 Medlemsstaterna får med fullt beaktande av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 90 i detta, i det allmänna ekonomiska intresset ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, som kan avse säkerhet, inbegripet försörjningstrygghet, re-

⁷ EGT L 193, 18.7.1983, s. 1. Direktivet senast ändrat genom 1994 års anslutningsakt

gelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara; dessa tjänster och varje revidering av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna. För att kunna genomföra allmännyttiga tjänster som avser försörjningstrygghet kan de medlemsstater som så önskar införa långtidsplanering, varvid hänsyn skall tas till möjligheten att tredje part ansöker om att få tillträde till systemet.

- 3 Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa bestämmelserna i artikel 4 i fråga om distribution i den utsträckning som tillämpningen av dessa bestämmelser rättsligt eller i praktiken skulle hindra naturgasföretagen från att tillhandahålla de tjänster som ålagts dem av allmänt ekonomiskt intresse, och i den mån som handelns utveckling inte påverkas i sådan omfattning att det strider mot gemenskapens intressen. Gemenskapens intressen omfattar bland annat konkurrens när det gäller berättigade kunder enligt detta direktiv och artikel 90 i fördraget.

Artikel 4

- 1 När det krävs tillstånd (t.ex. licens, tillåtelse, koncession, samtycke eller godkännande) för uppförande eller drift av naturgasanläggningar skall medlemsstaterna, eller den behöriga myndighet som de utser, i enlighet med punkterna 2–4 bevilja tillstånd att bygga och/eller driva sådana anläggningar, rörledningar och tillhörande utrustning inom sitt territorium. Medlemsstaterna eller av dem utsedd behörig myndighet kan också, på samma villkor, bevilja tillstånd att leverera naturgas och bevilja tillstånd för grossister.
- 2 Om medlemsstaterna har ett tillståndssystem skall de fastställa objektiva och icke-diskriminerande kriterier som skall uppfyllas av företag som ansöker om tillstånd för att bygga och/eller driva naturgasanläggningar eller som ansöker om tillstånd att leverera naturgas. De icke-diskriminerande kriterierna och förfarandena för att bevilja tillstånd skall offentliggöras.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att skälen för avslag på ansökan om tillstånd är objektiva och icke-diskriminerande och att de meddelas den sökande. Skälen för sådana avslag skall meddelas kommissionen för kännedom. Medlemsstaterna skall införa ett förfarande som ger den sökande möjlighet att överklaga ett avslag.
- 4 För att kunna utveckla områden som nyligen har börjat bli försörjda och för effektiv drift i allmänhet och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 20, kan medlemsstaterna avslå en ansökan om yt-

terligare tillstånd att anlägga och driva rörledningssystem för distribution inom något visst område efter det att sådana ledningssystem har byggts eller föreslagits bli byggda inom detta område och om befintlig eller föreslagen kapacitet inte är mättad.

Artikel 5

Medlemsstaterna skall säkerställa att tekniska föreskrifter utarbetas och görs tillgängliga, i vilka lägsta krav på teknisk konstruktion och drift för anslutning till systemet av LNG-anläggningar, lagringsanläggningar, andra överförings- eller distributionssystem och direktledningar fastställs. Dessa tekniska föreskrifter skall säkerställa att systemen är driftkompatibla, och de skall vara objektiva och ickediskriminerande. Kommissionen skall underrättas om föreskrifterna i enlighet med artikel 8 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter⁸.

KAPITEL III

Överföring, lagring och LNG

Artikel 6

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att överförings-, lagrings och LNG-företag handlar i enlighet med artiklarna 7 och 8.

Artikel 7

- 1 Varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag skall på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överförings-, lagrings- och/eller LNG-anläggningar, med vederbörlig hänsyn till miljön.
- 2 Överförings-, lagrings- och/eller LNG-företaget får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag.
- 3 Varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag skall förse varje annat överföringsföretag, varje annat lagringsföretag och/eller varje

⁸ EGT L 109, 26.4.1983, s. 8. Direktivet senast ändrat genom direktiv 96/139/EG (EGT L 32, 10.2.1996, s. 31).

distributionsföretag med tillräcklig information för att säkerställa att transport och lagring av naturgas kan ske på ett sätt som är förenligt med en säker och effektiv drift av det sammankopplade systemet.

Artikel 8

- 1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter skall varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.
- 2 Överföringsföretag skall, i samband med försäljning eller köp av naturgas från överföringsföretagen eller anknutna företag, inte missbruka kommersiellt känsliga uppgifter som erhållits från tredje part i samband med tillhandahållande av eller förhandlingar om tillträde till systemet.

KAPITEL IV

Distribution och försörjning

Artikel 9

- 1 Medlemsstaterna skall säkerställa att distributionsföretag handlar i enlighet med artiklarna 10 och 11.
- 2 Medlemsstaterna får ålägga distributionsföretag och/eller försörjningsföretag leveransskyldighet gentemot kunder inom ett visst område och/eller i en viss kategori. Tariffen för sådana leveranser får regleras, till exempel för att likvärdig behandling av de berörda kunderna skall kunna säkerställas.

Artikel 10

- 1 Varje distributionsföretag skall på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla ett säkert, tillförlitligt och effektivt system, med vederbörlig hänsyn till miljön.
- 2 Distributionsföretaget får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag.
- 3 Varje distributionsföretag skall förse varje annat distributionsföretag och/eller varje överföringsföretag och/eller

lagringsföretag med tillräcklig information för att säkerställa att transport av gas kan ske på ett sätt som är förenligt med en säker och effektiv drift av det sammankopplade systemet.

Artikel 11

- 1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter, skall varje distributionsföretag behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.
- 2 Distributionsföretag skall, i samband med försäljning eller köp av naturgas från distributionsföretagen eller anknutna företag, inte missbruka kommersiellt känsliga uppgifter som erhållits från tredje part i samband med tillhandahållande av eller förhandlingar om tillträde till systemet.

Kapitel V

Särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen

Artikel 12

Medlemsstaterna eller varje behörig myndighet de utser, däribland de tvistlösningsmyndigheter som avses i artiklarna 21.2 och 23.3, skall ha tillgång till naturgasföretagens bokföring enligt artikel 13 i den omfattning de behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna och varje utsedd behörig myndighet, däribland tvistlösningsmyndigheterna, skall behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Medlemsstaterna får medge undantag från principen om konfidentialitet om detta är nödvändigt för att de behöriga myndigheterna skall kunna utföra sina uppgifter.

Artikel 13

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att naturgasföretagens bokföring sker i enlighet med punkterna 2–5 i denna artikel.
- 2 Naturgasföretag skall, oberoende av ägartyp eller juridisk form, upprätta, låta revidera och offentliggöra sin årsredovisning enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag⁹.

Företag som inte enligt lag är skyldiga att offentliggöra sin årsredovisning skall hålla en kopia av denna tillgänglig för allmänheten på sitt huvudkontor.

- 3 Integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring, för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen, särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas, och där så är lämpligt, upprätta en samlad redovisning för aktiviteter utanför gassektorn, på det sätt som skulle ha krävts av dem om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag. Denna interna bokföring skall innehålla en balansräkning och en resultaträkning för varje aktivitet.

Där artikel 16 ägar tillämpning och där tillträde till systemet lämnas mot betalning av ett enda belopp för både överföring och distribution, kan bokföringen för överföring och distribution kombineras.

- 4 Företagen skall i sin interna bokföring ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av den separata bokföring som anges i punkt 3, utan att nationellt tillämpliga bestämmelser om bokföring åsidosätts. Dessa regler får ändras endast i undantagsfall. Sådana ändringar skall anges och vara väl underbyggda.
- 5 Årsredovisningen skall i noter ange alla transaktioner av en viss storlek som har genomförts med anknutna företag.

⁹ EGT L 222, 14.8.1978, s. 11. Direktivet senast ändrat genom direktiv 94/8/EEG (EGT L 82, 25.3.1994, s.33).

KAPITEL VI

Tillträde till systemet

Artikel 14

För organisationen av tillträde till systemet kan medlemsstaterna välja något eller båda av de förfaranden som anges i artikel 15 och artikel 16. Dessa förfarandena skall användas i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Artikel 15

- 1 Vid förhandlat tillträde skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, skall kunna förhandla om tillträde till systemet med avsikt att ingå leveransavtal med varandra på grundval av frivilliga kommersiella överenskommelser. Parterna skall vara skyldiga att i god anda förhandla om tillträde till systemet.
- 2 Avtalen om tillträde till systemet skall förhandlas fram med de berörda naturgasföretagen. Medlemsstaterna skall kräva att naturgasföretagen inom det första året efter genomförandet av detta direktiv och årligen därefter offentliggör sina viktigaste kommersiella villkor för att utnyttja systemet.

Artikel 16

De medlemsstater som väljer ett förfarande med reglerat tillträde skall vidta nödvändiga åtgärder för att ge naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet. Denna rätt till tillträde för berättigade kunder kan ges genom att de får möjlighet att ingå leveransavtal med andra konkurrerande naturgasföretag än systemets ägare och/eller operatör eller ett anknutet företag.

Artikel 17

- 1 Naturgasföretag får vägra tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet, eller om tillträde till systemet skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem enligt artikel 3.2, eller på grundval av allvarliga ekonomiska och finansiella problem med take-or-pay-avtal som har att göra med kriterierna och förfarandena i artikel 25 och det alternativ som valts av medlemsstaten i enlighet med artikel 25.1. En väl underbyggd motivering skall ges till en sådan vägran.
- 2 Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det naturgasföretag som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det. När medlemsstaterna tillämpar artikel 4.4 skall de vidta sådana åtgärder.

Artikel 18

- 1 Medlemsstaterna skall ange vilka de berättigade kunderna är, det vill säga de kunder inom deras respektive territorium som har behörighet att ingå avtal om eller att köpa naturgas enligt artiklarna 15 och 16, varvid alla kunder som nämns i punkt 2 i denna artikel måste ingå.
- 2 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att åtminstone följande kunder anges som berättigade kunder:
 - Kunder som har gaseldad kraftproduktion, oberoende av årlig förbrukningsnivå. För att värna om jämvikten på elmarknaden får dock medlemsstaterna införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade. Tröskelvärdena skall anmälas till kommissionen.
 - Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än 25 miljoner m³ gas per år per förbrukningsställe.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att definitionen av berättigade kunder i punkt 1 leder till en öppning av marknaden som motsvarar åtminstone 20 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden.
- 4 Procentsatsen i punkt 3 skall öka till 28 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft, och till 33 procent av denna tio år efter det att detta direktiv har trätt i kraft.

- 5 Om definitionen av berättigade kunder i punkt 1 resulterar i en öppning av marknaden som överstiger 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden, får den berörda medlemsstaten anpassa definitionen av berättigade kunder så att öppningsnivån sänks till lägst 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden. Medlemsstaterna skall anpassa definitionen av berättigade kunder på ett balanserat sätt som inte skapar särskilda nackdelar för vissa typer eller kategorier av berättigade kunder, utan genom att ta hänsyn till befintliga marknadsstrukturer.
- 6 Medlemsstaterna skall vidta följande åtgärder för att säkerställa att öppningsnivån av deras naturgasmarknad ökar under en tioårsperiod:
 - Den tröskel som fastställs i punkt 2 andra strecksatsen för andra berättigade kunder än de som har gaseldad kraftproduktion skall sänkas till 15 miljoner m³ per år och förbrukningsställe fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft, och till 5 miljoner m³ per år och förbrukningsställe tio år efter det att detta direktiv har trätt i kraft.
 - Procentsatsen i punkt 5 skall höjas till 38 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden fem år efter det att detta direktiv har trätt ikraft, och till 43 procent av sådan gasförbrukning tio år efter det att detta direktiv har trätt ikraft.
- 7 När det gäller framväxande marknader skall det gradvisa öppnandet av marknaden enligt denna artikel börja tillämpas från och med den dag då undantaget i artikel 26.2 upphör.
- 8 Distributionsföretag skall, om de inte redan anges som berättigade kunder enligt punkt 1, ha behörighet att ingå avtal om naturgas enligt artiklarna 15 och 16 för den volym naturgas som förbrukas av dem av deras kunder som anges som berättigade inom deras distributionssystem, för att kunna försörja dessa kunder.
- 9 Medlemsstaterna skall senast den 31 januari varje år offentliggöra kriterierna för definitionen av berättigade kunder enligt punkt 1. Denna information skall, tillsammans med all övrig relevant information som visar att marknaden har öppnats enligt denna artikel, överlämnas till kommissionen för att offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Kommissionen kan begära att en medlemsstat skall ändra angivelserna om dessa hindrar att detta direktiv tillämpas korrekt med avseende på en väl fungerande inre marknad för naturgas. Om den berörda medlemsstaten inte rättar sig efter denna begäran inom tre månader skall ett slutligt beslut fattas i enlighet med förfarande I i artikel 2 i rådets beslut 87/373/EEG av

den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter¹⁰.

Artikel 19

- 1 För att undvika bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna under den period som avses i artikel 28
 - a) skall leveransavtal om gas enligt bestämmelserna i artiklarna 15, 16 och 17 med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte förbjudas om kunden anses berättigad i båda de berörda systemen,
 - b) kan kommissionen, med beaktande av situationen på marknaden och det gemensamma intresset, i de fall där transaktioner som beskrivs i punkt a vägras på grund av att kunden anses berättigad endast i det ena av de två systemen, ålägga den vägrande parten att verkställa den begärda gasleveransen på begäran av den medlemsstat där den berättigade kunden befinner sig.
- 2 Parallellt med det förfarande och den tidsplan som anges i artikel 28, och senast efter halva den tid som anges i den artikeln, skall kommissionen se över tillämpningen av punkt 1 b i denna artikel på grundval av marknadsutvecklingen och med beaktande av det gemensamma intresset. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter skall kommissionen göra en utvärdering av läget och rapportera om en eventuell bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna med hänsyn till punkt 1 b.

Artikel 20

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för
 - naturgasföretag som är etablerade inom deras territorium att via en direktledning försörja de kunder som anges i artikel 18 i detta direktiv,
 - varje sådan berättigad kund inom deras territorium att bli försörd via en direktledning från naturgasföretag.
- 2 Om det krävs tillstånd (t.ex. licens, tillåtelse, koncession, samtycke eller godkännande) för uppförande eller drift av direktledningar, skall medlemsstaterna eller den behöriga myndighet som de utser fastställa kriterier för beviljande av tillstånd för uppförande eller

¹⁰ EGT L 197, 18.7.1987, s. 33.

drift av sådana ledningar inom sitt territorium. Dessa kriterier skall vara objektiva, klara och tydliga samt ickediskriminerande.

- 3 Medlemsstaterna får göra beviljandet av tillstånd för uppförande av en direktledning beroende av antingen att tillträde till systemet har vägrats på grundval av artikel 17, eller att ett tvistlösningsförfarande enligt artikel 21 har inletts.

Artikel 21

- 1 Medlemsstaterna skall säkerställa att parterna förhandlar om tillträde till systemet i god anda och att ingen av dem missbrukar sin förhandlingsposition till att förhindra ett framgångsrikt resultat av sådana förhandlingar.
- 2 Medlemsstaterna skall utse en behörig myndighet, vilken skall vara helt oberoende från båda parterna, för att snabbt lösa tvister i samband med de aktuella förhandlingarna. Denna myndighet skall särskilt lösa tvister om förhandlingar och vägrat tillträde som omfattas av detta direktiv. Den behöriga myndigheten skall lägga fram sina slutsatser utan dröjsmål eller om möjligt inom tolv veckor efter det att tvisten har lagts fram. Tvister skall kunna hänskjutas till denna myndighet utan att det påverkar rätten att överklaga enligt gemenskapsrätten.
- 3 Vid gränsöverskridande tvister skall tvistlösningsmyndigheten vara den tvistlösningsmyndighet som täcker systemet för det naturgasföretag som vägrar användning av eller tillträde till systemet. Vid gränsöverskridande tvister där flera myndigheter täcker det berörda systemet, skall de i samråd söka säkerställa att bestämmelserna i det här direktivet tillämpas konsekvent.

Artikel 22

Medlemsstaterna skall införa lämpliga och effektiva system för reglering, kontroll och öppenhet för att undvika allt missbruk av en dominerande ställning, särskilt om det är till konsumenternas nackdel, och all underprissättning. Dessa system skall beakta bestämmelserna i fördraget, särskilt artikel 86 i detta.

Artikel 23

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att naturgasföretag och kunder, som skall vara berättigade enligt artikel 18 oavsett var de befinner sig, kan få tillträde i enlighet med denna artikel till tidigare led i rörledningsnätet, inbegripet anläggningar som ger teknisk service som sammanhänger med sådant tillträde, förutom de delar av sådana nät och anläggningar som används för lokal produktion på den plats på fältet där gasen produceras. Åtgärderna skall anmälas till kommissionen enligt bestämmelserna i artikel 29.
- 2 Tillträde i enlighet med punkt 1 skall medges på det sätt som medlemsstaterna har bestämt i överensstämmelse med relevanta rättsliga instrument. Medlemsstaterna skall ha som mål att tillträdet är rättvist och öppet, att en konkurrensutsatt naturgasmarknad uppnås och att varje missbruk av dominerande ställning undviks, och att man samtidigt beaktar säkerhet och regelbundenhet i leveranserna, kapacitet som är eller rimligtvis kan bli tillgänglig och miljöskydd. Följande kan beaktas:
 - a) Behovet av att vägra tillträde där inkompatibiliteten mellan tekniska specifikationer inte på ett rimligt sätt kan övervinnas.
 - b) Behovet av att undvika svårigheter som inte på ett rimligt sätt kan övervinnas och som kan inverka menligt på en effektiv, nuvarande och framtida kolväteproduktion, inbegripet den vid fält med svag ekonomisk lönsamhet
 - c) Behovet av att ta hänsyn till väl motiverade rimliga behov av transport och bearbetning av gas, som ägaren till eller operatören av de tidigare leden i rörledningsnätet har framfört, och till intressena hos alla andra användare av tidigare led i rörledningsnätet eller relevanta förädlings- eller hanteringsanläggningar som kan påverkas, och
 - d) behovet av att i enlighet med gemenskapsrätten tillämpa deras lagar och administrativa förfaranden för beviljande av tillstånd till produktion eller utveckling i tidigare led.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att tvistlösningsförfaranden har inrättats, däribland en myndighet som är oberoende av alla parter och har tillgång till all relevant information, så att tvister som rör tillträde till tidigare led i rörledningsnätet kan lösas snabbt med beaktande av kriterierna i punkt 2, och det antal parter som kan bli inblandade i en förhandlingsprocess om tillträde till sådana nät.
- 4 Vid gränsöverskridande tvister skall man tillämpa de tvistlösningsförfaranden som gäller i den medlemsstat som har jurisdiktion över de tidigare leden i rörledningsnätet till vilka tillträde vägras. Vid

gränsöverskridande tvister där flera medlemsstater täcker det berörda systemet skall de berörda medlemsstaterna samråda i syfte att säkerställa att bestämmelserna i detta direktiv tillämpas konsekvent.

KAPITEL VII

Slutbestämmelser

Artikel 24

- 1 I händelse av en plötslig kris på energimarknaden eller i fall av hot mot personers, anordningars eller anläggningars fysiska trygghet eller säkerhet eller mot ett systems integritet får en medlemsstat tillfälligt vidta nödvändiga skyddsåtgärder.
- 2 Sådana åtgärder skall orsaka minsta möjliga störning av den inre marknadens funktion och skall inte vara mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt för att avhjälpa de plötsliga svårigheter som har uppstått.
- 3 Den berörda medlemsstaten skall utan dröjsmål anmäla dessa åtgärder till övriga medlemsstater och till kommissionen, som får besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva dessa åtgärder i den mån de snedvrider konkurrensen och påverkar handeln negativt på ett sätt som står i strid med det gemensamma intresset.

Artikel 25

1. Om ett naturgasföretag råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av de take-or-pay-åtaganden som har godkänts i ett eller flera avtal om köp av gas, kan en ansökan om ett tillfälligt undantag från artikel 15 och/eller artikel 16 inges till den berörda medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten. Ansökan om undantag skall, beroende på vad medlemsstaterna väljer, gälla enskilda fall och lämnas in antingen före eller efter det att tillträde till systemet har vägrats. Medlemsstaterna kan också låta naturgasföretaget välja att lämna in en ansökan antingen före eller efter det att tillträde till systemet har vägrats. Om ett naturgasföretag har vägrat tillträde skall ansökan läggas fram utan dröjsmål. Ansökningarna skall åtföljas av alla relevanta upplysningar om problemets art och omfattning samt om de ansträngningar som gasföretaget har gjort för att lösa problemet.

Om rimliga alternativa lösningar inte är tillgängliga och med beaktande av bestämmelserna i punkt 3, får medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten besluta att medge undantag.

2. Medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten skall utan dröjsmål anmäla sitt beslut om att bevilja undantag till kommissionen, tillsammans med alla relevanta upplysningar som rör detta undantag. Dessa upplysningar får överlämnas till kommissionen i samlad form, vilket gör det möjligt för kommissionen att fatta ett välgrundat beslut. Inom fyra veckor efter mottagandet av denna anmälan kan kommissionen begära att medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten skall ändra eller upphäva beslutet om att bevilja ett undantag. Om medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten inte rättar sig efter denna begäran inom fyra veckor, skall ett slutgiltigt beslut genast fattas i enlighet med förfarande I i artikel 2 i beslut 87/373/EEG.

Kommissionen skall se till att kommersiellt känslig information behandlas konfidentiellt.

3. Vid beslut om de undantag som avses i punkt 1, skall medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten samt kommissionen särskilt ta hänsyn till följande kriterier:
 - a) Målet att uppnå en konkurrensutsatt gasmarknad.
 - b) Behovet av att fullgöra allmännyttiga tjänster och att säkerställa försörjningstryggheten.
 - c) Naturgasföretagets ställning på gasmarknaden och det faktiska konkurrensläget på denna marknad.
 - d) Hur allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter naturgas- och överföringsföretagen eller berättigade kunder råkar ut för.
 - e) Undertecknande datum och villkor i det aktuella avtalet, eller de aktuella avtalen, inbegripet i vilken utsträckning förändringar på marknaden beaktas.
 - f) De ansträngningar som har gjorts för att lösa problemet.
 - g) I vilken mån företaget, när det godtog take-or-pay-åtagandena i fråga, rimligen kunde ha förutsett att allvarliga problem troligen skulle uppstå med anledning av bestämmelserna i detta direktiv.
 - h) I hur hög grad systemet är anslutet till andra system samt i vilken mån dessa system är driftkompatibla.
 - i) De effekter ett beviljande av ett undantag skulle få på den korrekta tillämpningen av detta direktiv avseende en väl fungerande inre marknad för naturgas.

Ett beslut om ansökan om undantag för take-or-pay-avtal som ingåtts innan detta direktiv trädde i kraft bör inte leda till en situation där det är omöjligt att finna alternativ ekonomiskt lönsam avsättning. Allvarliga problem skall i vilket fall som helst inte anses före-

ligga om försäljningen av naturgas inte faller under nivån för minimiköpgarantierna i take-or-pay-avtal om köp av naturgas, eller om det ifrågavarande take-or-pay-avtalet kan anpassas, eller om naturgasföretaget kan finna alternativa avsättningsmöjligheter.

- 4 De naturgasföretag som inte har beviljats undantag enligt punkt 1 skall inte vägra, eller inte längre vägra, tillträde till systemet på grund av take-or-pay-åtaganden som har godkänts i ett avtal om köp av gas. Medlemsstaterna skall säkerställa att de relevanta bestämmelserna enligt kapitel VI iakttas.
- 5 Varje undantag som beviljas enligt ovanstående bestämmelser skall vara vederbörligen underbyggt. Kommissionen skall offentliggöra beslutet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.
- 6 Kommissionen skall inom fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft lägga fram en rapport med en översyn av de erfarenheter som har gjorts vid tillämpningen av denna artikel, för att Europaparlamentet och rådet i god tid skall kunna överväga i vilken utsträckning denna artikel behöver anpassas.

Artikel 26

- 1 Medlemsstater som inte är direkt anslutna till det sammankopplade systemet i någon annan medlemsstat och som endast har en extern huvudleverantör, får göra undantag från artiklarna 4, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och 18.6 och/eller artikel 20 i detta direktiv. En leverantör med en marknadsandel på mer än 75 procent skall betraktas som en huvudleverantör. Detta undantag skall upphöra automatiskt när ett eller flera av dessa villkor inte längre gäller. Alla undantag av detta slag skall anmälas till kommissionen.
- 2 En medlemsstat som uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad och som på grund av genomförandet av detta direktiv skulle få allvarliga problem som inte har något samband med de avtalsenliga take-or-pay-åtaganden som avses i artikel 25, får göra undantag från artiklarna 4, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och och/eller artikel 20 i detta direktiv. Detta undantag skall upphöra automatiskt när medlemsstaten inte längre uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad. Alla undantag av detta slag skall anmälas till kommissionen.
- 3 Om genomförandet av detta direktiv skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område i en medlemsstat, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring, och när syftet är att uppmuntra investeringar, kan medlemsstaten ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag från artikel 4, artikel

- 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och 18.6 och/eller artikel 20 för utveckling inom detta område.
- 4 Kommissionen kan bevilja undantag enligt punkt 3 med beaktande särskilt av följande kriterier:
- Behovet av investeringar i infrastrukturen som inte skulle vara ekonomiskt lönsamma att genomföra på en konkurrensutsatt marknad.
 - Nivån på och avkastningsmöjligheterna för de investeringar som krävs.
 - Gassystemets storlek och utvecklingsnivå i det berörda området.
 - Utsikterna för den berörda gasmarknaden.
 - Det berörda områdets eller den berörda regionens geografiska utbredning och beskaffenhet.
 - Socioekonomiska och demografiska faktorer.
- Undantag får medges endast om ingen infrastruktur för gas har anlagts i detta område, eller om en sådan har anlagts för mindre än tio år sedan. Det tillfälliga undantaget får inte utsträckas till längre än tio år efter det att gas först levererades till området.
- 5 Kommissionen skall underrätta medlemsstaterna om ansökningar enligt punkt 3 innan den fattar ett beslut enligt punkt 4, med beaktande av kravet på konfidentialitet. Detta beslut samt de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 27

- 1 Före utgången av det första året efter ikraftträdandet av detta direktiv skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om behov av harmonisering som inte följer av bestämmelserna i detta direktiv. Om det är nödvändigt skall kommissionen till rapporten bifoga de harmoniseringsförslag som krävs för att den inre marknaden för naturgas skall kunna fungera effektivt.
- 2 Europaparlamentet och rådet skall yttra sig över dessa förslag inom två år efter det att de har framlagts.

Artikel 28

Kommissionen skall se över tillämpningen av detta direktiv och lägga fram en rapport om erfarenheterna av hur den inre marknaden för naturgas fungerar och hur de allmänna bestämmelserna i artikel 3 har genomförts, så att Europaparlamentet och rådet mot bakgrund av dessa erfarenheter senare kan överväga bestämmelser om ytterligare förbätt-

ring av den inre marknaden för naturgas, som skulle få verkan tio år efter direktivets ikraftträdande.

Artikel 29

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast två år efter det datum som anges i artikel 30. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 30

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 31

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 22 juni 1998.

På Europaparlamentets vägnar
J.M.GIL-ROBLES
Ordförande

På rådets vägnar
CUNNINGHAM
Ordförande

The first of these is the fact that the
 second is the fact that the
 third is the fact that the

fourth is the fact that the
 fifth is the fact that the
 sixth is the fact that the

seventh is the fact that the
 eighth is the fact that the
 ninth is the fact that the

tenth is the fact that the
 eleventh is the fact that the
 twelfth is the fact that the

thirteenth is the fact that the
 fourteenth is the fact that the
 fifteenth is the fact that the

sixteenth is the fact that the
 seventeenth is the fact that the
 eighteenth is the fact that the

nineteenth is the fact that the
 twentieth is the fact that the
 twenty-first is the fact that the

twenty-second is the fact that the
 twenty-third is the fact that the
 twenty-fourth is the fact that the

twenty-fifth is the fact that the
 twenty-sixth is the fact that the
 twenty-seventh is the fact that the

twenty-eighth is the fact that the
 twenty-ninth is the fact that the
 thirtieth is the fact that the

thirty-first is the fact that the
 thirty-second is the fact that the
 thirty-third is the fact that the

thirty-fourth is the fact that the
 thirty-fifth is the fact that the
 thirty-sixth is the fact that the

thirty-seventh is the fact that the
 thirty-eighth is the fact that the
 thirty-ninth is the fact that the

fortieth is the fact that the
 forty-first is the fact that the
 forty-second is the fact that the

forty-third is the fact that the
 forty-fourth is the fact that the
 forty-fifth is the fact that the

forty-sixth is the fact that the
 forty-seventh is the fact that the
 forty-eighth is the fact that the

forty-ninth is the fact that the
 fiftieth is the fact that the
 fifty-first is the fact that the

EG:s naturgasmarknadsdirektiv

En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige

Lars Bergman¹

under medverkan av

Bo Andersson² och Marian Radetzki³

Augusti 1999

¹ Handelshögskolan i Stockholm

² Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm fram till mars 1999. Därefter knuten till gränse.

³ SNS Energy och Luleå Tekniska Universitet.

1 Bakgrund och syfte

I juni 1998 antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, i fortsättningen benämnt EG:s naturgasmarknadsdirektiv. Ett grundläggande syfte med detta direktiv, som träder i kraft den 10 augusti år 2000, är att skapa förutsättningar för ökad konkurrens på medlemsstaternas nationella marknader för naturgas och en längre gående integration av dessa. EG:s direktiv rör primärt de medlemsstater som är anknutna till det Västeuropeiska ledningsnätet för naturgas. Ehuru naturgas för närvarande svarar för en mycket liten andel av den svenska energiförsörjningen hör Sverige till de länder som är anknutna till detta ledningsnät. Det betyder att EG:s direktiv angående den inre marknaden för naturgas måste inarbetas i svensk rätt.

Viktiga delar av EG-direktivet rör vilka som skall ha tillträde till transportsystemet, dvs. ledningsnätet för naturgas, och på vilka villkor som tillträde skall beviljas. Det bygger också på principen om gradvis öppning av näten och därmed övergång till friare konkurrens. Naturgasmarknadsdirektivet har stora likheter med EG:s direktiv angående den inre marknaden för el som trädde i kraft i februari 1999. Liksom elmarknadsdirektivet ger naturgasmarknadsdirektivet medlemsstaterna en viss frihet när det gäller utformningen av det nationella regelverket. Valet mellan de olika alternativ som är förenliga med direktivet kan emellertid ha olika konsekvenser för den nationella energimarknadens utveckling med avseende på investeringar, konkurrens och prisbildning.

Syftet med denna rapport är att analysera de samhällsekonomiska aspekterna av olika alternativ för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i Sverige och att mot bakgrund av denna analys rangordna de olika alternativen. Speciellt uppmärksammas lagstiftningens inverkan på investeringar, konkurrens och prisbildning på den svenska naturgasmarknaden. Rapporten har utarbetats på uppdrag av Värme- och gasmarknadsutredningen⁴. Den är disponerad på följande sätt:

Efter en kort sammanställning av definitioner, begrepp och mått i kapitel 2 diskuteras i kapitel 3 de viktigaste av de särdrag som kännetecknar branscher som i likhet med försörjningen med naturgas brukar benämnas "nätverksindustrier". I kapitel 4 redovisas huvuddragen i EG:s naturgasmarknadsdirektiv, medan kapitel 5 ägnas åt en diskussion av EG:s elmarknadsdirektiv och implementeringen av detta i svensk rätt. I kapitel 5 ges en översiktlig beskrivning av den europeiska naturgasmarknaden och några av dess institutionella särdrag. Den svenska

⁴ Uppdragsbeskrivningen bifogas som bilaga till denna rapport.

naturgasmarknadens nuläge och utvecklingspotential behandlas i kapitel 7. I kapitel 8, som är rapportens centrala del, analyseras olika alternativ för implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Slutsatser och förslag sammanfattas i kapitel 9.

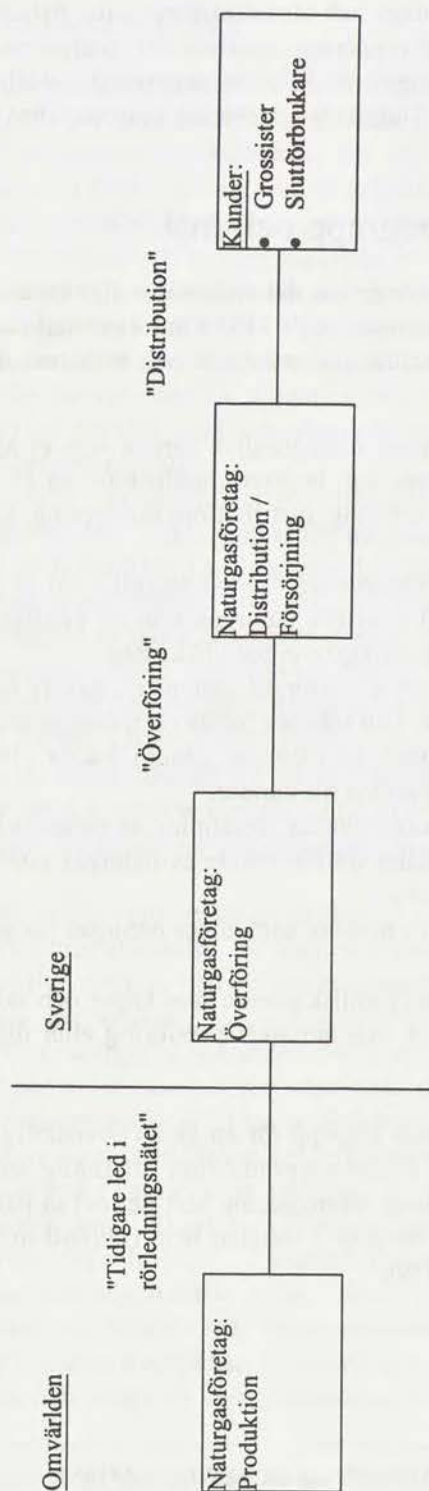
2 Definitioner, begrepp och mått

I den fortsatta framställningen är det ändamålsenligt att utnyttja de definitioner och begrepp som används i EG:s naturgasmarknadsdirektiv. I den följande sammanställningen redovisas och förklaras de viktigaste av dessa:

- *Naturgasföretag*: Fysisk eller juridisk person som ej är slutförbrukare av naturgas men som bedriver åtminstone en av verksamheterna produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas.
- *Tidigare led i rörledningsnätet*: Rörledning eller nät av rörledningar som används för att överföra naturgas från en produktionsanläggning till en slutlig landningsterminal vid kusten.
- *Överföring*: Transport av naturgas genom ett nät av högtrycksledningar som inte ingår i ett tidigare led av rörledningsnätet.
- *Distribution*: Transport av naturgas genom lokala eller regionala rörledningsnät för leverans till kunder.
- *Försörjning*: Leverans och/eller försäljning av naturgas till kunder.
- *Kunder*: Grossister eller slutförbrukare av naturgas samt naturgasföretag som köper naturgas.
- *Slutförbrukare*: En förbrukare som köper naturgas för egen användning.
- *Grossist*: Fysisk eller juridisk person som köper och säljer naturgas men vars verksamhet inte omfattar överföring eller distribution av naturgas.

I Figur 1.1 används dessa begrepp för att ge en översiktlig beskrivning av de olika leden från utvinning/produktion till slutlig användning av naturgas i Sverige. I detta sammanhang kan det också nämnas att naturgasflöden vanligen uttrycks i enheten bcm (miljard m³) och att en bcm motsvarar 11,11 TWh⁵.

⁵ Det gäller att 1 TWh = 10⁹ kWh och att 1 kWh = 3,6*10⁶ J.

Figur 1.1 Naturgasmarknadens olika led

3 Nätverksindustrier och naturliga monopol

EG:s naturgasmarknadsdirektiv måste ses mot bakgrund av att utvinning/produktion, transport och försäljning av naturgas utgör en s.k. nätverksindustri. I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av några av de ekonomiska problem och regleringsfrågor som aktualiseras i samband med nätverksindustrier.

3.1 Nätverksindustrier

Det som kännetecknar en "nätverksindustri" är ett starkt beroende av en infrastruktur i form av ett nätverk som binder samman produktionen av branschens basprodukter och de slutliga konsumenterna av dessa produkter⁶. Uppenbara exempel på nätverksindustrier är telekommunikationer, järnväg, vattenförsörjning, elförsörjning och, som sagt, försörjningen med naturgas. Gemensamt för dessa branscher är att det som ger konsumenterna nytta är en kombination av basprodukt och nätverkstjänster; en telefon är av värde för konsumenten endast om det finns ett telenät, ett tåg är av värde endast om det finns järnvägsspår etc.

I vissa nätverksindustrier har ny teknologi till en del löst upp beroendet av en viss typ av nätverksinfrastruktur. Det tydligaste exemplet är telekommunikationerna där mobil telefoni, internet m.m. minskat det traditionella beroendet av de fasta telenäten. På naturgasområdet kan LNG-tekniken lösa upp beroendet av de fasta överföringsnäten, men under överskådlig tid kan försörjningen med naturgas i Europa till en dominerande del väntas vara beroende av fasta överföringsnät.

Det finns två förhållanden som gör att förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad skiljer sig mellan nätverksindustrier och "vanliga" branscher. Det första är att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur ("transportnät"). Skalfördelar innebär att kostnaden för hålla en viss transportkapacitet är lägre i ett relativt storskaligt transportnät än i två eller flera parallella transportnät som tillsammans har samma kapacitet. Om dessa skalfördelar är betydande är "produktionen" av transporttjänster etts.k. "naturligt" monopol⁷. Beroende på efterfrågans storlek, produktionsteknologin och infrastrukturens geografiska utbredning kan det finnas skalfördelar även i produktionen av branschens basprodukter.

⁶ Se Bergman m.fl. (1999) för en mer ingående diskussion om nätverksindustrier.

⁷ Begreppet "naturligt monopol" diskuteras mer ingående i kapitel 4.

Att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur betyder emellertid inte att nätverksamhet alltid är ett naturligt monopol. Om nödvändig infrastruktur kan byggas ut och drivas till en relativt låg kostnad finns det förutsättningar för s.k. infrastrukturbaserad konkurrens. Ett aktuellt exempel finns på telekommunikationsområdet där olika operatörer med egna nät för mobil telefoni kan konkurrera med varandra. Ett annat exempel är konkurrensen mellan det nya företaget Wingas⁸ och de sedan länge etablerade naturgasföretagen på den tyska naturgasmarknaden. Om det finns förutsättningar för infrastrukturbaserad konkurrens är det inte självklart att tredjepartsaccess till infrastrukturen⁹ är ett samhälls-ekonomiskt effektivt system.

Skälet till detta är att det ligger i samhällets intresse att effektivitets- och konkurrenshöjande infrastruktur byggs ut. Samtidigt kan ett regelverk som innebär krav på tredjepartsaccess till infrastrukturen försvaga privata aktörers incitament att genomföra sådana investeringar. När det gäller naturgasmarknaden i det glest befolkade Sverige är det en allmän bedömning att skalfördelarna i utbyggnad och drift av överföringsnät är så betydande att infrastrukturbaserad konkurrens i detta led inte kan vara samhällsekonomiskt effektiv. För att den svenska naturgasmarknaden skall kunna utvecklas krävs emellertid en avsevärd utbyggnad av infrastrukturen. Det betyder att regelverkets inverkan på incitamenten att investera i infrastruktur är en betydelsefull aspekt på implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen.

Det andra förhållandet av betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad är att det i nätverksindustrier ofta finns vertikala integrationsvinster, dvs. att kostnaderna för att producera och leverera en viss mängd av basprodukten blir lägre om utnyttjandet av produktionsanläggningar och transportinfrastruktur koordineras inom en ramen för en integrerad verksamhet. Ett exempel är produktion och transmission av el: Utnyttjandet av produktionsanläggningarna kan inte bestämmas oberoende av efterfrågans geografiska fördelning och transmissionsnätets kapacitet. Om integration av produktion och transmission underlättar, dvs. sänker kostnaderna för, denna koordinering, så föreligger vertikala integrationsvinster.

⁸ Wingas är ett bolag som ägs av det tyska Wintershall, dotterbolag till kemiföretaget BASF, och det ryska Gazprom. Bakgrunden till dess tillkomst är att BASF ansåg sig ha ofördelaktiga inköpsvillkor för gas från Ruhrgas, Tysklands ledande naturgasgrossist. För att lösa detta problem fick Wintershall i uppdrag att bygga en rörledning från Emden till BASF:s anläggningar i mellersta Tyskland. Se Radetzki (1999).

⁹ Se Bergman m.fl. op. cit.

Kombinationen av skalfördelar i transportnätet och vertikala integrationsvinster mellan produktion och transport är den viktigaste orsaken till att det i de flesta nätverksindustrier i flertalet länder under lång tid har funnits ett dominerande, vertikalt integrerat, ofta statligt, företag¹⁰. Vanligen har det dominerande företaget också ansvarat för uppbyggnaden av infrastrukturen. Uppenbara exempel i Sverige är elförsörjningen, järnvägen och telekommunikationerna.

Efterfrågetillväxt och teknisk utveckling har emellertid med tiden skapat nya förutsättningar som gör att den traditionella strukturen inte längre är den bästa för att främja effektivitet och låga priser. Speciellt har ny teknik reducerat vinsterna av vertikal integration mellan produktion och transport. Samtidigt har den effektiva skalan för moderna produktionsanläggningar i flertalet branscher blivit så liten i förhållande efterfrågan att det inte längre finns något naturligt monopol i produktionen. Skalfördelarna i utbyggnad och drift av infrastrukturen synes emellertid bestå.

Sammantaget har denna utveckling skapat förutsättningar för en branschstruktur där infrastrukturen drivs som ett naturligt monopol, medan produktion/import och försäljning till slutförbrukare sker i konkurrens och under fri prisbildning. Med andra ord skulle det vara möjligt att även inom nätverksindustrierna få till stånd betydande inslag av konkurrens, dvs. den kraft som visat sig främja hög effektivitet, låga priser och snabb produktutveckling. Blandningen av monopol och konkurrensutsatta verksamheter ställer emellertid regleringsmyndigheterna inför många svårigheter.

För det första måste man avgöra vilka verksamheter som med hänsyn till tekniska och ekonomiska faktorer bör höra till branschens monopolistiska respektive konkurrensutsatta delar. För det andra måste man, för att undvika korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsningar, se till att de två verksamhetsgrenarna hålls åtskilda. För det tredje måste man, i frånvaro av disciplinerande konkurrens, reglera monopolverksamheten för att undvika överpriser och låg statisk och dynamisk effektivitet (se avsnitt 3.2). Till detta kommer att vertikalt integrerade branschdominerande företag sällan har några incitament att ändra på branschstrukturen och öppna för den konkurrens som under de nya betingelserna skulle kunna medföra välfärdsvinster för samhället. EG:s el- och naturgasmarknadsdirektiv syftar till att skapa förutsättningar för konkurrens via förändringar i de regelverk som definierar "spelreglerna" i respektive bransch.

¹⁰ Nätverksindustriernas vertikalt integrerade och marknadsdominerande företag har gett upphov till en omfattande litteratur om prissättning mm i företag som är naturliga monopol.

3.2 Reglering av naturliga monopol

Branscher och enskilda företag är föremål för en mängd olika regleringar, exempelvis regleringar som avser arbetarskydd, påverkan på de yttre miljön etc. En speciell typ av reglering avser branschens eller företagets prissättning och övriga kommersiella relationer till sina kunder. Som nämndes ovan är det frånvaro av effektiv konkurrens som motiverar denna typ av reglering. Emellertid kan regleringen i fråga var utformad på olika sätt och regleringens utformning har i allmänhet betydelse för utvecklingen av priser, investeringar och produktivitet i den reglerade branschen eller det reglerade företaget. Det skulle föra för långt att här ingående diskutera olika "modeller" för reglering av monopolföretag, men en kort introduktion av vissa begrepp är motiverad.

Det finns två huvudalternativ för reglering av de priser som sätts av ett företag med naturligt monopol. Det ena är *avkastningsreglering* och det andra är *pristaksreglering*. Vid avkastningsreglering sätts en övre gräns för avkastningen på investerat kapital. Vanligen kompletteras detta med ett system för godkännande av företagets kostnader, vilket innebär en begränsning i företagets möjligheter att övervältra kostnader på kunderna. Ett system med avkastningsreglering ger starka incitament att investera, vilket innebär att risken för kapacitetsbrist är liten eller obefintlig. Från samhällsekonomisk synpunkt är problemet med detta system att regleringen, trots mer eller mindre sofistikerade system för godkännande av kostnader, via den garanterade avkastningen skapar incitament till överinvesteringar samtidigt som incitamenten att hålla nere kostnaderna tenderar att vara svaga.

Vid pristaksreglering sätter regleringsmyndigheten en övre gräns på priserna på de produkter som monopolföretaget tillhandahåller samtidigt som företaget får behålla de vinster som kostnadssänkande effektiviseringar medför. Vanligen kompletteras pristaket med en reglering av kvalitén på företagets produkter. Ett system med pristaksreglering skapar starka incitament till kostnadseffektivitet. Från samhällsekonomisk synpunkt är problemet med detta system att regleringen, trots mer eller mindre sofistikerad kvalitetsreglering, skapar incitament till kostnads-sänkningar via kvalitetsförsämringar snarare än via högre effektivitet.

Skillnaden mellan de två regleringsmodellerna beror i hög grad på kriterierna för revidering av pristaken och hur ofta detta sker. Om ett pristak revideras ofta, och om den tillåtna prisnivån sänks när avkastningen på det reglerade företagets investeringar visat sig vara hög, blir skillnaden mellan avkastningsreglering och pristaksreglering i praktiken mycket liten. Om ett pristak däremot ligger fast under en lång tid,

eller revideras i enlighet med en i förväg fastställd och långsiktigt stabil formel, kan skillnaden mellan de två modellerna bli stor.

En annan aspekt på regleringen av de priser som sätts av ett företag med naturligt monopol rör tariffernas struktur och relation till underliggande kostnader. Det finns en stor litteratur om detta ämne och en av de centrala slutsatserna är att samhällsekonomiskt effektiva priser skall reflektera den marginella kostnaden för de levererade tjänsterna. Ett problem i sammanhanget är att de skalfördelar som gör ett monopol "naturligt" också gör att den marginella kostnaden understiger den genomsnittliga kostnaden för produkten i fråga. Med andra ord leder samhällsekonomiskt effektiva priser till finansiella underskott i den reglerade verksamheten.

Om det skall finnas ett långsiktigt utbud av den aktuella produkten, måste dessa underskott täckas på ett eller annat sätt. Detta kan göras med direkta subventioner, med en fast avgift utöver den (marginalkostnadsbestämda) rörliga avgiften eller med ett pålägg på den (marginalkostnadsbestämda) rörliga avgiften. De tre alternativen har olika konsekvenser för efterfrågan på det reglerade företagets produkter och medför olika snedvridningar av resursanvändningen i samhället.

De här i korthet berörda aspekterna på reglering av naturliga monopol har uppenbarligen betydelse för pris och kvalitet på de aktuella nätverkstjänsterna. I EG:s naturgas- och elmarknadsdirektiv ställs emellertid inga krav på hur de enskilda medlemsländerna skall förhålla sig till dessa frågor. Den inhemska lagstiftning och de föreskrifter för regleringsmyndigheternas verksamhet som dessa direktiv ger upphov till måste emellertid på ett eller annat sätt innehålla ett ställningstagande till de här i korthet berörda frågeställningarna.

3.3 Irreversibla investeringar och ekonomiska risker

De investeringar som krävs för att bygga en från energiförsörjnings-synpunkt betydande infrastruktur för naturgas är inte bara stora utan även i allt väsentligt irreversibla; det aktuella rörledningsnätet har i huvudsak ingen alternativ användning. Dessutom har rörledningar och andra delar av den aktuella infrastrukturen en mycket lång livslängd. Kombinationen av storskalighet, irreversibilitet och långsiktighet gör att denna typ av investeringar i allmänhet är förenade med en betydande ekonomisk risk. Hur stor denna risk är beror på kapacitetsutnyttjandet och nätanvändarnas betalningsförmåga under anläggningens livstid. Dessa förhållanden beror i sin tur på hur mycket naturgas som slutkunderna efterfrågar och vad de är villiga att betala för denna. De

priser som nätägarna kan ta ut beror också på importpriserna och beskattningen av naturgas.

Mot denna bakgrund kan två typer av ekonomiska risker i samband med infrastrukturinvesteringar urskiljas. Den första är en *kvantitetsrisk*, som hänger samman med att efterfrågan på naturgas kan avvika från den förväntade. Detta kan bero på att priset till slutkunderna blir ett annat än det förväntade, att priserna på konkurrerande energislag avviker från de förväntade eller att andra faktorer av betydelse för slutkundernas efterfrågan på naturgas utvecklas på ett annat sätt än det förväntade. Den andra typen av ekonomisk risk är en *prisrisk*, som hänger samman med att importpris och/eller skatter blir andra än de förväntade vid givna naturgaspriser för slutkunderna. I praktiken rör det sig i allmänhet om en blandning av dessa risker, men från analytisk synpunkt är det ändamålsenligt att skilja mellan de två fallen. Speciellt torde den inhemska naturgasmarknadens aktörer uppfatta prisrisker, som de här definierats, som givna och opåverkbara.

Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av överföring och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna¹¹. Genom dessa kontrakt har en del av såväl pris som kvantitetsriskerna kunnat överföras på, och därmed delas med, kunderna. Det kan visas att kostnaden för att bära risk¹², totalt och för var och en av parterna, blir lägre om risken i fråga delas upp mellan flera parter. Till detta kommer att kunderna sannolikt bättre än importören/nätägaren kan bedöma kvantitetsriskens storlek, vilket innebär att de långsiktiga kontrakten kan utformas så att den totala kostnaden att bära risk i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas minimeras. Ny lagstiftning som innebär krav på tredjepartsaccess till överföringsnäten kan ändra på förutsättningarna för denna typ av riskgardering. Speciellt kan nätägarnas möjligheter att överföra en del av kvantitetsrisken på kunderna reduceras.

Denna konsekvens av den nya lagstiftningen måste dock ses mot bakgrund av att en betydande del av det som ovan definierades som prisrisk i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas hänger samman med politiska beslut om skatter och miljöavgifter på naturgas.

¹¹ Ett vertikalt integrerat naturgasföretag, med inriktning på import och överföring, ställs vanligen inför två kategorier av ekonomisk risk. Den ena är den risk som hänger samman med de oftast långsiktiga avtal av take-or-pay karaktär som företaget har med en producent av naturgas. Den andra är den risk som hänger samman med irreversibla investeringar i överföringsnät. Här behandlas bara den senare kategorin.

¹² En enskild aktörs kostnad för att bära en viss risk kan definieras som den maximala premie som aktören är villig att betala för en komplett försäkring mot den aktuella risken.

Även en del av kvantitetsrisken hänger samman med politiska beslut om skatter och avgifter på andra energislag, miljökrav på nya kraft- och värmeverk mm. Det betyder att graden av långsiktighet och stabilitet i energiskatter, miljöavgifter och andra politiskt bestämda förhållanden av betydelse för efterfrågan på naturgas i hög grad påverkar möjligheterna att bedöma den framtida avkastningen på investeringar i infrastruktur för naturgas. Det är också troligt att de ekonomiska risker för ägare av naturgasnät som beror på inhemska politiska beslut om energiskatter och miljöavgifter är större än de risker som är förenade med tredjepartsaccess till överföringsnäten.

4 EG:s naturgasmarknadsdirektiv

EG:s naturgasmarknadsdirektiv rör en rad frågor av betydelse för aktörerna på naturgasmarknaden. Förutom vissa allmänna konkurrensregler, speciellt förbud mot diskriminering och missbruk av dominerande ställning, innehåller direktivet ett antal specifika regler. Dessa har på olika sätt betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad på naturgasmarknaden. De regler som framstår som särskilt betydelsefulla i det här aktuella sammanhanget rör:

- Regler för tillträde till överförings- och distributionsnät;
- Definition av s.k.berättigade kunder;
- Grad av marknadsöppning;
- Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet;
- Krav på s.k.allmännyttiga tjänster.

Till detta kommer regler om undantag från de generella bestämmelserna under vissa betingelser.

I korthet kan EG-direktivets innehåll i ovan angivna avseenden sammanfattas på följande sätt:

Regler för tillträde till överförings- och distributionsnät

För att kunna konkurrera om kunderna på naturgasmarknaden måste en säljare ha tillträde till överförings- och distributionsnäten. Det är uppenbart att förutsättningarna för konkurrens mellan olika aktörer beror på hur tillträdesreglerna är utformade och i vilken mån som de är olika för olika aktörer. En grundläggande regel i EU:s regelverk är att ägare av överförings- och distributionsnät skall göra det möjligt för andra aktörer att utnyttja dessa, s.k. "Third Party Access" (TPA), och att villkoren för tillträde skall vara utformade så att ingen (nuvarande eller potentiell) aktör på marknaden diskrimineras. Undantag från denna regel gäller vid kapacitetsbrist och under vissa speciella förhållanden¹³.

Med denna grundläggande regel som utgångspunkt får ett medlemsland välja mellan två typer av tillträdesregler. Den ena benämns reglerat tillträde, "regulated Third Party Access" (rTPA). Innebörden av rTPA är att tillträdesvillkor och tariffer är föremål för direkt reglering av en statlig myndighet. Det måste finnas lätt tillgängliga, i praktiken publicerade, prislister samt standardiserade rutiner för att få tillgång till näten i fråga. Innehållet i regleringen kan dock väljas fritt, dvs. rTPA är förenligt med såväl pristaks- som avkastningsreglering och med olika regler om tariffernas struktur med avseende på fasta och rörliga komponenter.

Den andra principen benämns förhandlat tillträde, "negotiated Third Party Access" (nTPA). Som framgår av namnet innebär denna princip att priser och tillträdesvillkor fastställs i en förhandling mellan nätägaren och den potentiella nyttjaren av nätet i fråga. Dock måste nätägaren offentliggöra de viktigaste villkoren för att få utnyttja nätet. Att de specifika villkoren fastställs i en förhandling mellan parterna betyder att priser och andra tillträdesvillkor kan skilja sig mellan olika aktörer. I praktiken begränsas emellertid dessa skillnader av kravet på lika behandling av alla potentiella nyttjare av nätet, även om gränsen mellan kostnadsmotiverade och diskriminerande villkor för olika nätanvändare kan vara nog så svår att exakt fastställa. En väsentlig skillnad mot rTPA är att ett avtal som nätägaren och en potentiell nyttjare av nätet är beredda att ingå inte behöver godkännas eller överprövas av någon regleringsmyndighet. En i det praktiska livet kanske viktigare skillnad är att förhandlingar tar tid och resurser, vilket kan verka avskräckande för aktörer som planerar att etablera sig i branschen. I samma riktning verkar det faktum att det i förväg alltid råder en viss osäkerhet om utfallet av en förhandling om tillträdesvillkor och priser.

¹³ En nätägare får vägra tillträde om detta skulle försvåra utförandet av s.k. allmännyttiga tjänster som ålagts företaget. Under vissa betingelser kan tillträde vägras med hänvisning till befintliga s.k. take-or-pay avtal.

Definition av berättigade kunder och grad av marknadsöppning

Reglerna om tillträde till överförings- och distributionsnäten gör det möjligt för varje potentiell säljare att etablera sig som konkurrent till de befintliga säljarna. Emellertid får nya säljare bara konkurrera om s.k. berättigade kunder. Omvänt är det bara "berättigade kunder" som fritt kan välja säljare. EG:s naturgasmarknadsdirektiv ger ett medlemsland rätt att bestämma vilka kunder som skall vara "berättigade", men elproducenter och kunder med en årlig förbrukning som uppgår till mer än 25 miljoner m³ naturgas får inte uteslutas. Denna gräns sänks till 15 miljoner m³ efter fem år och 5 miljoner m³ år. Till detta kommer vissa krav på graden av marknadsöppning. Således måste avgränsningen av de "berättigade" kunderna leda till att den konkurrensutsatta delen av marknaden omfattar minst 20 procent av den årliga förbrukningen av naturgas. Denna andel skall efter fem år uppgå till 28 procent och efter tio år till 33 procent.

En nog så viktig restriktion på graden av marknadsöppning är att öppnandet av naturgasmarknaden i ett medlemsland inte får leda till obalans i företagets konkurrenssituation i olika medlemsstater. En sådan obalans kan uppstå om ett företag baserat i ett medlemsland med minimal marknadsöppning också konkurrerar med företagen i ett medlemsland med hög grad av marknadsöppning. Under dessa betingelser kan konkurrensförhållandena snedvridas av att det förstnämnda företaget kan utnyttja sin relativt skyddade ställning på hemmamarknaden för att stärka sin konkurrensförmåga på den utländska marknaden. Emellertid kan konkurrensbegränsande skillnader mellan olika medlemsländers regler motverkas genom de krav på reciprocitet som direktivet medger.

Det är uppenbart att avgränsningen av gruppen "berättigade kunder" har stor betydelse för konkurrensförhållandena på den aktuella marknaden. Om endast de allra största förbrukarna betraktas som "berättigade", får marknaden köparsida en monopsonistisk eller oligopsonistisk karaktär. Samtidigt kan åtminstone en del av säljarna agera både på en skyddad marknad med "icke berättigade" kunder och en konkurrensutsatt marknad, medan andra (nyttillkommande) säljare bara kan agera på marknaden för med "berättigade" kunder. Detta begränsar konkurrensen på naturgasmarknaden och skapar förutsättningar för prisdiskriminering. Om däremot alla eller flertalet kunder är "berättigade" begränsas eller elimineras dessa konkurrensbegränsande drag och graden av konkurrens blir i allmänhet högre på både köparsidan och säljarsidan.

Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

Som nämndes ovan utgör naturgasmarknadens infrastruktur ett s.k. naturligt monopol. Produktion/import samt försäljning till slutkund kan däremot ske under konkurrens. Förutsättningarna för effektiv konkurrens i dessa led beror emellertid i hög grad på hur väl kostnader och intäkter i dessa verksamheter kan separeras från kostnader och intäkter i monopolverksamheten. En viktig, om än inte explicit uttalad, utgångspunkt för EG:s naturgasmarknadsdirektiv är att det inte föreligger några tekniska problem att dela upp företagets verksamhet i en konkurrensutsatt och en icke konkurrensutsatt del. Däremot är det inte säkert att alla aktörer på marknaden finner en sådan uppdelning önskvärd. En aktör som på ett eller annat sätt kan få monopolverksamheten att bära kostnader som uppstår i den konkurrensutsatta verksamheten, dvs. kan genomföra s.k. korssubventionering, kan ju förstärka sin konkurrensförmåga på marknaden.

Det är väl känt att korssubventionering innebär en snedvridning av konkurrensförhållandena. Eftersom företagen själva har betydligt bättre information om verksamhetens kostnader och intäkter än vad en reglerande myndighet i allmänhet kan ha, krävs det speciella åtgärder för att motverka, eller i bästa fall förhindra, korssubventionering. Dessa åtgärder kan vara mer eller mindre långtgående. En i sammanhanget "mild" åtgärd är krav på *separat ekonomisk redovisning* av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Detta krav kan kombineras med krav på begränsningar i informationsflödet mellan de avdelningar i företaget i fråga som sysslar med skyddad respektive konkurrensutsatt verksamhet ("Chinese walls") och krav på *separat ledning*. En något mer långtgående åtgärd är krav på att dessa verksamheter skall drivas i separata bolag. Den mest långtgående åtgärden är krav på separata bolag med *separata huvudägare*.

Av dessa alternativ torde blott det sista åstadkomma en komplett och reell separation av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Huruvida de övriga alternativen kan åstadkomma detta är mer osäkert. Separat ledning och/eller redovisning förutsätter en långtgående uppdelning av såväl tillgångar som kostnader och intäkter mellan företagets olika verksamhetsgrenar. Det förutsätter också att personer som verkar och gör karriär i ett företag i vissa lägen skall agera mot företagets intressen. Ytligt sett borde detta problem vara mindre om de två verksamhetsgrenarna bedrivs i skilda företag. Om dessa företag emellertid har samma huvudägare, och enskilda individer förväntas verka och göra karriär i koncernens olika delar, uppstår samma problem som om de olika verksamheterna bedrevs inom ramen för ett integrerat företag.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv innehåller krav på separat redovisning samt krav på att konfidentiell information som rör monopolverksamheten inte överförs till de delar av företaget som sysslar med konkurrensutsatt verksamhet ("Chinese walls"). Ett enskilt medlemsland har emellertid rättighet att gå längre. Det finns således inget som hindrar ett medlemsland att ställa krav på att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs i skilda bolag, eventuellt med skilda huvudägare.

Krav på s.k. allmännyttiga tjänster

Många nätverksindustrier producerar tjänster som utgör en del av den grundläggande samhällsservice som samtliga EU-länder vill erbjuda sina medborgare. Till dessa tjänster hör el, telekommunikationer och, åtminstone i vissa EU-länder, naturgas. Flertalet hushåll i EU-länderna kan utan större problem tillgodose sin efterfrågan på dessa tjänster vid marknadsmässiga priser och i allmänhet kan producenterna få marknadsmässig avkastning på de investeringar som krävs för att anknyta hushållen till distributions- och överföringsnäten. För vissa hushåll är emellertid marknadspriserna oöverstigligt höga. För andra är distributörens kostnader för anslutning och underhåll så höga att det vid (för kunderna) acceptabla priser på de aktuella transporttjänsterna inte går att få marknadsmässig avkastning på nödvändiga investeringar. Det kan också vara fallet att myndighetskrav på miljöhänsyn och arrangemang för försörjningstrygghet medför extra kostnader som, med hänsyn till sociala mål, inte kan övervältras på vissa kundkategorier.

För att kunna göra de aktuella tjänsterna tillgängliga för alla måste någon eller några producenter åläggas att, i allmännyttans intresse, leverera tjänsterna i fråga till priser som understiger marknadspriserna och/eller att genomföra icke lönsamma investeringar i distributionsnät, miljöskydd mm. Sådana krav måste emellertid kombineras med en möjlighet för företagen att täcka de extra kostnader som uppstår. Denna kostnadstäckning kan ha formen av direkta subventioner, men det kan också röra sig om en rättighet att ta ut överpriser från en eller flera andra kundgrupper. Det senare förutsätter i praktiken att de producenter som åläggs att leverera allmännyttiga tjänster också skyddas från konkurrens inom vissa marknadssegment. Eftersom även direkta subventioner tenderar att snedvrider konkurrensen, kan man dra slutsatsen att krav på allmännyttiga tjänster på ett eller annat sätt leder till konkurrensbegränsningar.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv ger medlemsländerna rättighet att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, dvs. tjänster som avser försörjningstrygghet, regelbundna leveranser, kva-

litet, pris och miljöskydd. Samtidigt krävs att dessa tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Som tidigare nämnts innehåller naturgasmarknadsdirektivet bestämmelser om undantag från ovanstående regler under vissa betingelser. Således kan ett naturgasföretag som äger överförings- och/eller distributionsnät, och som riskerar allvarliga ekonomiska och finansiella problem till följd av ingångna s.k. take-or-pay avtal, beviljas tillfälligt undantag från reglerna om andra aktörers rättighet att få tillträde till nätet i fråga. Eftersom take-or-pay avtal är vanliga på naturgasmarknaden är detta en möjlighet till undantag som skulle kunna få stor betydelse för konkurrensförhållanden och prisbildning på denna marknad. Emellertid är det bara tillfälliga undantag som kan komma i fråga och beslut av en nationell myndighet om att bevilja ett undantag skall överprövas av EU-kommissionen.

En möjlighet till undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning finns om ett medlemsland är en s.k. framväxande marknad. Med naturgasmarknadsdirektivets terminologi är en "framväxande marknad" ett medlemsland i vilket den första kommersiella leveransen av naturgas skedde för mindre än tio år sedan. Emellertid upphör undantaget så snart som villkoret för att klassas som "framväxande marknad" inte längre är uppfyllt. Under alla omständigheter uppfyller inte Sverige kraven på att vara en "framväxande marknad".

En för svenskt vidkommande viktigare möjlighet till undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning rör avgränsade geografiska områden i en medlemsstat. Det rör sig om ett tillfälligt undantag med en varaktighet på högst tio år och avsikten är att stimulera investeringar i naturgasnät inom ett visst geografiskt område. En viktig förutsättning för att undantag skall beviljas är att det antingen saknas infrastruktur för naturgas i området eller att sådan infrastruktur (med otillräcklig utbredning) har anlagts för mindre än tio år sedan. Till detta kommer krav på att en rad kriterier, t.ex. utsikterna för den berörda naturgasmarknaden, skall beaktas.

Det borde vara möjligt för Sverige att få ett tillfälligt undantag från reglerna för berättigade kunder och marknadsöppning för att främja investeringar i infrastruktur för naturgas i landets östra, mellersta och norra delar. Även om det skulle anses önskvärt att bygga ut infrastruktur för naturgas i dessa delar av landet, måste undantagsalternativet jämföras med andra alternativ för att stimulera sådan investeringar. Denna fråga behandlas mer ingående i avsnitt 8.7.

Som avslutning på denna diskussion om innehållet i EG:s naturgasmarknadsdirektiv kan det vara värt att erinra om att det finns flera för-

hållanden av betydelse för marknadens sätt att fungera som, bland annat med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, inte berörs i direktivet. Således säger direktivet inget om hur monopolverksamheten skall regleras, bara att diskriminering och missbruk av dominerande ställning inte är tillåtet. Om målet är att inom landet få en väl fungerande och effektiv marknad för naturgas är det emellertid angeläget att monopolverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att priserna på infrastrukturentjänsterna reflekterar de relevanta samhällsekonomiska kostnaderna.

Naturgasmarknadsdirektivet innehåller inte heller några föreskrifter om hur handeln med naturgas skall bedrivas, d.v.s. om det enbart skall vara bilateral handel mellan marknadens aktörer eller om någon del av handeln skall ske via en inhemsk spotmarknad för naturgas. När den gemensamma norsk-svenska elmarknaden öppnades 1996 hade statmakerna i Norge och Sverige via sina nätbolag (Statnett och Svenska Kraftnät) öppnat en handelsplats för el, Nord Pool. Det kan finnas skäl att överväga om liknande initiativ vore önskvärda på naturgasmarknaden.

5 EG:s elmarknadsdirektiv och den svenska ellagen

Som redan har framhållits finns det stora likheter mellan EG:s elmarknads- och naturgasdirektiv. Eftersom elmarknadsdirektivet redan har införlivats i den svenska lagstiftningen finns det skäl att här kortfattat beskriva EG:s elmarknadsdirektiv och de i sammanhanget relevanta delarna av den nya ellagen. Vidare finns det skäl att något kommentera erfarenheterna av den nya ellagen. Samtidigt är det ett faktum att det finns mycket stora olikheter mellan el- och naturgasmarknaderna i Sverige.

De mest uppenbara skillnaderna mellan el- och naturgasmarknaderna är att det på elområdet finns både betydande inhemska produktionsresurser och en väl utbyggd infrastruktur för transmission och distribution av el, medan det på naturgasområdet varken finns inhemska produktionsresurser eller, i stora delar av landet, en infrastruktur för överföring- och distribution av naturgas. Som en konsekvens av detta finns det för närvarande ett stort antal väletablerade och erfarna företag på elmarknaden, medan en vital framtida naturgasmarknad i Sverige torde förutsätta ett betydande mått av nyetableringar och nyföretagande.

5.1 Den svenska elförsörjningens struktur och omvandling

Elförsörjningen är en bransch som i hög grad uppvisar de drag som kännetecknar en nätverksindustri. Den svenska elförsörjningen har också utvecklats på ett sätt som är typiskt för Europas nätverksindustrier. Produktion och transmission, dvs., transport av högspänd kraft, har varit en integrerad verksamhet och den inhemska marknaden har dominerats av det statliga företaget Vattenfall. Samtidigt har lokal distribution och försäljning till största delen skötts av ett stort antal små distributionsföretag. Skalfördelar i produktionen och vinster av att integrera produktionen och driften av högspänningsnäten var ofta framförda motiv för denna branschstruktur.

I takt med att efterfrågan på el växte och teknologin utvecklades förlorade emellertid dessa argument sin styrka. Det framstod som allt mer troligt att de potentiella vinsterna av konkurrens i produktion och försäljning var större än vinsterna av att integrera produktion och transmission. Med Storbritannien och Norge som förebilder, och med det redan då förväntade EG-direktivet som förstärkande faktor, reformerades den svenska elmarknaden på nyåret 1996 och en ny ellag trädde i kraft något år senare. Eftersom EG:s direktiv om den inre marknaden för elenergi kom att fördröjas avsevärt är det emellertid oklart vilken roll som detta direktiv haft för utformningen av den svenska ellagen.

5.2 EG:s elmarknadsdirektiv

Det primära syftet med EG:s elmarknadsdirektiv är att "...create one single market, not 15 liberalised or partly-liberalised, but largely independent electricity markets"¹⁴. Direktivet innehåller föreskrifter som skall säkra konkurrens vid utbyggnad av ny produktionskapacitet. Det finns också föreskrifter som rör utnyttjandet förnybara energiformer och tillgången på s.k.allmännyttiga tjänster. De regler som har störst betydelse för konkurrens, prisbildning och investeringar är emellertid de som sammanfattas i följande tre punkter:

- Tillgång till näten: Direktivet krävers.k.TPA (third party access), men ger medlemsstaterna rätt att välja mellan tre alternativ, nämligen reglerat tillträde (rTPA), förhandlat tillträde (nTPA) och "the single buyer model" (SBM). Det sistnämnda alternativet kan

¹⁴ Opening up to choice. The single electricity market. European Commission (1999).

karaktärseras som en mycket speciell variant av rTPA. Medlemsstaternas intresse för detta alternativ har emellertid visat sig vara så litet att det i praktiken har bortfallit. Det betyder att valet även på elmarknaden står mellan rTPA och nTPA. Flertalet medlemsstater, bland annat Sverige och Finland, har valt rTPA.

- Separering ("unbundling") av nätverksamhet (transmission/distribution) och produktion. Direktivet kräver separat ledning och ekonomisk redovisning för de två verksamhetsgrenarna, men ett medlemsland som så önskar kan kräva separata bolag eller separata bolag med skilda huvudägare.
- Berättigade kunder och marknadsöppning. Direktivet föreskriver en gradvis öppning av marknaden, med början med de största elkonsumenterna, så att den "fria" elmarknaden i respektive medlemsland uppgår till 1/3 av elanvändningen år 2003. För att belysa innebörden av denna avgränsning kan nämnas att större hotell och sjukhus, men inte enskilda hushåll, kommer att höra till kategorin "berättigade kunder" vid denna tidpunkt.

Som en allmän beskrivning kan man säga att Sverige har gått långt när det gäller att realisera intentionerna bakom EG:s elmarknadsdirektiv. Konsekvensen är att det regelverk som styr den svenska elmarknaden, som dessutom är mycket väl integrerad med elmarknaderna i Finland och Norge, i hög grad ger utrymme åt konkurrens och fri prisbildning. I Tabell 5.1 sammanfattas huvuddragen i de två EG-direktiven och motsvarande delar av den svenska ellagen.

Tabell 5.1 EG:s direktiv och den svenska ellagen

	<i>EG:s elmarknadsdirektiv</i>	<i>Den svenska ellagen</i>	<i>EG:s naturgasmarknadsdirektiv</i>
<i>Tillträde</i>	rTPA, nTPA eller SBM	rTPA	rTPA eller nTPA
<i>Berättigade kunder</i>	Större förbrukare	Alla	Kraftproducenter och storförbrukare
<i>Marknadsöppning (initialt)</i>	25 %	100 %	20 %
<i>Separering av monopol och konkurrensutsatt verksamhet</i>	Separat ledning och ekonomisk redovisning	Skilda bolag	Separat ekonomisk redovisning och "Chinese walls"
<i>Allmännyttiga tjänster</i>	Rättighet för medlemsland att införa vissa krav på allmännyttiga tjänster	Vissa regler beträffande enhetlig nätprissättning inom leveransområde.	Rättighet för medlemsland att införa vissa krav på allmännyttiga tjänster

Det är i och för sig intressant att konstatera att Sverige valt att prioritera öppenhet och konkurrens på elmarknaden och således gått betydligt längre än vad som krävs i EG:s direktiv. Därutöver är ellagen i sig av stor betydelse i samband med inkorporerandet av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Det gäller ju inte bara att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens mellan olika aktörer på naturgasmarknaden, utan även att se till att konkurrensförhållandena mellan olika energislag inte snedvrids. Denna observation behandlas mer ingående i kapitel 8.

5.3 Erfarenheter av den nya ellagen

De väsentliga delarna av den nya ellagen har varit i kraft sedan nyåret 1996. För en systematisk utvärdering är detta en alltför kort tid, men det är ändå möjligt att göra vissa observationer. Den första observationen är då att den avreglerade elmarknaden med fri prisbildning och separering av produktion/försäljning och nätverksamhet faktiskt fungerar. Farhågorna om ständiga strömavbrott har visat sig vara ogrundade. Det verkar också som om den ökade konkurrensen lett till högre produktivitet i kraftproduktion och eldistribution och, med avsevärd fördröjning, lägre elpriser (före skatt) för flertalet stora och små konsumenter. Sammantaget är detta ett stöd för de intentioner som ligger bakom EG:s elmarknads- och naturgasmarknadsdirektiv.

En mer detaljerad granskning av erfarenheterna av "den nya elmarknaden" i Sverige avslöjar emellertid en del problem som också skulle kunna uppstå på en framtida svensk naturgasmarknad. Som

framgår av Tabell 1 innebär den nya ellagen att alla kunder är "berättigade", dvs. har tillgång till transmissions- och distributionsnäten och är fria att träffa avtal med valfri leverantör. För att en elkonsument skall få utnyttja denna frihet krävs emellertid att den el som konsumenten i fråga förbrukar kan mätas timme för timme. (Detta krav slopas emellertid från och med november 1999).

I praktiken innebär detta krav en inträdesavgift på ca. 2 500 kr till den "nya" elmarknaden. Den konsument som inte är beredd att betala denna avgift är hänvisad till den lokala leverantör som tidigare hade koncession för området i fråga. För hushåll, särskilt de som inte har elvärme, överstiger denna inträdesavgift i allmänhet den besparing i form av lägre elpris som ett byte av leverantör kan medföra. För större elförbrukare är däremot kostnaden för att uppfylla mätarkravet närmast försumbar. Följden är att de små elkonsumenterna blir "fångar" hos sina respektive lokala elleverantörer, medan de större förbrukarna kan välja bland många konkurrerande leverantörer.

Det är alldeles uppenbart att mätarkravet skapat en uppdelning av elmarknaden i en konkurrensutsatt del med storförbrukare på köparsidan och en del bestående av ett stort antal lokala monopolmarknader med småkonsumenter på köparsidan. Eftersom många enskilda elleverantörer kan agera både på en lokal monopolmarknad och den nationella konkurrensmarknaden finns det goda möjligheter till prisdiskriminering och korssubventionering. De skillnader mellan hushållens och de stora förbrukarnas elpriser som rått under perioden 1996–99 tyder på att dessa möjligheter varit väl utnyttjade. Denna slutsats stöds av att beslutet att avveckla mätarkravet från och med november 1999 medfört ett kraftigt fall i hushållens elpriser efter denna tidpunkt.

Den slutsats som kan dras från dessa erfarenheter är att allt annat än fullständig marknadsöppning, dvs., att samtliga kunder är "berättigade", lätt leder till snedvridningar och konkurrensbegränsningar. Erfarenheterna från elmarknaden visar också att det inte räcker att alla kundkategorier i formell mening är "berättigade" för att marknadsöppningen skall bli fullständig. Man måste också försäkra sig om att generella regler (som t.ex. mätarkravet) inte får en utformning som i praktiken missgynnar vissa kundkategorier.

En annan erfarenhet från elmarknaden rör separeringen av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Som framgår av Tabell 1 föreskriver den svenska ellagen att produktion/försäljning och nätverksamhet skall bedrivas i separata bolag. Något krav på separata huvudägare finns dock inte. I ett internationellt perspektiv är Sverige ensam om att på detta sätt ha gått längre än att kräva separat ledning och ekonomisk redovisning, vilket emellanåt gör att Sverige framhålls

som ett föredöme. De faktiska erfarenheterna är dock inte entydigt positiva.

Kravet på att lägga monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet i skilda bolag är inte förenat med krav på separat ledning av bolagen i fråga. Följden har blivit att det i många fall är samma ledning i de två bolagen, dvs. en situation långt från den "kinesiska mur" som eftersträvas i EG:s direktiv. Det finns inte heller några tydliga och detaljerade krav på hur tillgångarna i det ursprungliga bolaget skall delas mellan de två nya bolagen och hur de skall värderas. Följaktligen finns det goda möjligheter att belasta monopolverksamheten med en del av den konkurrensutsatta verksamhetens kostnader, dvs. att genomföra konkurrensbegränsande korssubventionering. Sammantaget är det uppenbart att ett krav på separata bolag inte nödvändigtvis leder till en tydlig separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

Samtidigt är det mycket som tyder på att uppdelningen i skilda bolag underlättar köp och försäljning av respektive verksamhet och därmed en produktivitetshöjande strukturell omvandling av elbranschen. Denna omvandling kan på sikt innebära att det till stor del blir olika huvudägare av företag med monopolverksamhet och företag med konkurrensutsatt verksamhet. Slutsatsen är därför att kravet på skilda bolag skapar bättre förutsättningar för en dynamisk utveckling i branschen, men för att korssubventionering och andra typer av konkurrensbegränsning skall kunna förhindras måste kraven på separat ledning och separata tillgångar vara högt ställda.

När det gäller erfarenheterna av den "nya" elmarknaden i Sverige kan man också konstatera att den organiserade marknadsplatsen (Nord Pool) på ett avgörande sätt bidrar till transparens i prisbildningen och därmed till att marknaden fungerar effektivt. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att statsmakterna bör ta ansvaret för att organisera en marknadsplats också för naturgas. Ett förhållande som talar emot ett sådant initiativ är att antalet aktörer på den svenska naturgasmarknaden kan väntas vara litet och att en europeisk spotmarknad för naturgas redan har etablerats.

6 Den europeiska naturgasmarknaden¹⁵

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av den europeiska naturgasmarknadens framväxt och nuläge. Kapitlet avslutas med en jämförelse i ett antal dimensioner av naturgasmarknaderna i Sveriges grannländer.

6.1 Den europeiska naturgasmarknadens framväxt och betydelse

Den europeiska naturgasmarknaden är relativt ung. Den växte fram i större skala först på slutet av 1960-talet då produktionen av naturgas i det holländska Groningen-fältet inleddes. Fram till slutet av 1970-talet dominerade den holländska exporten det totala utbudet. Därefter började naturgas från Algeriet, Norge och Ryssland nå den europeiska marknaden.

Under 1970- och 1980-talen hade OPEC tidvis ett dominerande inflytande på den internationella energimarknaden och generellt blev energisektorn en allt mer politiskt styrd sektor. Ett skäl för detta var att de nationella regeringarna ville säkra leveranstryggheten i respektive lands energiförsörjning. Politisk inblandning ansågs också vara nödvändig för att styra användningen av begränsade naturresurser och för att sköta relationerna med viktiga producentländer som Algeriet och Ryssland. Dessutom var oljepriserna historiskt sett mycket höga vilket gjorde att energifrågorna fick en hög prioritet politiskt.

De naturgasprojekt som var på väg att genomföras i Europa under 1970-talet var mycket stora och varje enskilt projekt innebar en stor förändring av den europeiska marknaden för naturgas. Projekten sökte utnyttja de stordriftsfördelar och de inslag av naturliga monopol som man såg i naturgasens utbredning. För att säkra dessa stora projekt ingicks långsiktiga kontrakt mellan de stora aktörerna. Dessa kontrakt sågs som en förutsättning för de stora investeringar som skulle göras inom produktion och transport av naturgas. I Holland och Nordsjön var det de stora multinationella oljebolagen som ledde arbetet med att utveckla produktionsanläggningar för naturgas. Dessa företag var, tillsammans med statligt kontrollerade gasföretag i Europa, också involverade i utbyggnaden av de rörledningsnät som skulle förse den europeiska marknaden med naturgas.

¹⁵ Data som redovisas i avsnittet bygger huvudsakligen på uppgifter från rapporten "Natural gas distribution – Focus on western Europe" OECD/IEA (1998).

De nationella naturgasföretagen hade en central roll i utvecklingen på den europeiska naturgasmarknaden. De flesta av dessa, t.ex. Gaz de France, Distrigas i Belgien och SNAM i Italien var statligt ägda monopol vad gäller import och överföring inom landet av naturgas. Andra som Ruhrgas i Tyskland var i privat ägo. Ägarna var företrädesvis större energibolag. Även uppströms var marknaden koncentrerad med huvudsakligen statligt kontrollerade ägarintressen. I Algeriet och Ryssland var gasexporten en central del av den ekonomiska politiken. I Norge kontrollerades exporten av Statoil, Norsk Hydro och Saga, energiföretag i vilka staten har ett starkt ägarintresse och inflytande. I holländska Gasunie, som kontrollerar såväl export och import samt försäljning till större kunder, är staten hälftenägare.

Den starka position som de nationella integrerade import- och överföringsföretagen hade sågs av de producerande företagen som en garanti för att avtal och köpta kvantiteter i långa kontrakt verkligen skulle fullföljas. Exportörer var ovilliga att initiera storskaliga investeringsprojekt om inte denna typ av garantier kunde åstadkommas. Styrkan i det nationella naturgasföretaget ansågs också vara en fördel vid de förhandlingar om importpriser som skulle genomföras.

Ägandet och kontrollen av gasledningarna gav de nationella import- och överföringsföretagen en avsevärd marknadsstyrka gentemot sina kunder, vilket ledde till monopolistisk prissättning och prisdiskriminering mellan olika kundkategorier. Varje kundgrupp fick betala ett pris som låg nära priset på tillgängliga substitut till gas. På detta sätt fick kunderna betala vad de var beredda att maximalt betala för naturgasen. I praktiken innebar det att naturgaspriserna kom att fluktuera i takt med priserna på andra petroleumprodukter.

Fram till idag har regelverket för Europas nationella naturgasmarknader utgått från att en monopolistisk marknadsstruktur är det bästa sättet att uppnå effektivitet. Det enda egentliga undantaget är England. Där har man tagit ett avsevärt steg bort från den traditionella monopolistiska strukturen för den nationella naturgasmarknaden och i stället skapat förutsättningar för en konkurrensmarknad. För den europeiska naturgasmarknaden som helhet innebär anpassningen till EG:s naturgasmarknadsdirektiv en betydande förändring av "spelregler" och konkurrensförhållanden.

6.2 Naturgasen i Europas energiförsörjning

Användningen av naturgas liksom naturgasens andel av total primär energianvändning varierar starkt mellan de europeiska länderna. Således uppgick naturgasens andel av den totala användningen av primär energi 1997 till 46 procent i Holland, till 13 procent i Frankrike och till 2 procent i Sverige. I flertalet av länderna svarar hushållssektorn för den största andelen av naturgaskonsumtionen, medan den andel som går till elproduktion är relativt liten. Undantaget är Holland där en stor andel av den inom landet förbrukade naturgasen används för kraftproduktion. I Tabell 6.1 redovisas konsumtionen av naturgas inom olika länder i Europa och i Tabell 6.2 återges naturgasens andel av total primär energianvändning.

Tabell 6.1 Konsumtion av naturgas i Europa (bcm)

<i>Land</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>
<i>Belgien</i>	10,6	12,5
<i>Danmark</i>	2,0	3,9
<i>Storbritannien</i>	92,7	85,8
<i>Finland</i>	2,5	3,2
<i>Frankrike</i>	29,3	34,7
<i>Holland</i>	34,4	39,1
<i>Irland</i>	2,1	3,3
<i>Italien</i>	43,4	53,9
<i>Norge</i>	< 0,5	< 0,5
<i>Tyskland</i>	59,9	79,0
<i>Schweiz</i>	1,5	2,8
<i>Spanien</i>	5,6	12,3
<i>Sverige</i>	0,7	0,8
<i>Österrike</i>	5,7	6,9

Källa: BP Statistical Review of World Energy 1998

En statistik som visar hur väl utbyggt ledningsnätet är inom kontinentala Europa är andelen hushåll som är uppkopplade mot naturgasnätet. I Holland är hela 97 procent av hushållen anknutna till naturgasnätet. I England har 89 procent av alla hushåll mindre än 25 meter till närmaste huvudledning och 92 procent av hushållen använder naturgas. I Belgien kan ca. 65 procent av hushållen nås av rörledningsnätet, men endast 55 procent är uppkopplade. I Frankrike är 28 procent av hushållen anslutna till naturgasnätet, medan motsvarande siffra för Tyskland och Italien är 37 procent respektive 70 procent.

Tabell 6.2 Naturgasens andel av total primär energianvändning (procent)

Land	1997
Belgien	20
Danmark	16
Storbritannien	31
Finland	9
Frankrike	13
Holland	46
Irland	7
Italien	27
Tyskland	12
Schweiz	8
Spanien	7
Sverige	2
Österrike	23

Källa: BP Statistical Review of World Energy 1998

6.3 Struktur, aktörer och ägarformer

Den typiska strukturen på de nationella marknaderna för naturgas är att överföringsledet sköts av ett dominerande nationellt företag, medan distributionen sköts av ett större antal företag. England och Frankrike har dock en annan struktur och i Tyskland är flera företag verksamma i överföringsledet. Distributionsbolagen säljer naturgas till hushåll och andra mindre kunder, medan större industrikunder och kraftproducenter köper sin naturgas direkt från överföringsbolaget. De lokala distributionsbolagen har i allmänhet inget val vad gäller leverantör, vilket innebär att de i regel måste köpa sin naturgas från överföringsbolaget inom respektive land. I Tyskland kan de lokala distributionsbolagen emellertid själva välja leverantör och därmed få tillgång till leveranser från tredje part.

I England har British Gas historiskt skött såväl överföring som distribution till slutkunder. Lokala distributionsbolag har aldrig existerat på samma sätt i England som i länderna på kontinenten. Sedan British Gas bröts upp 1997 har dock transporten av gas separerats från försäljningen av gas. I England måste i praktiken alla företag som ägnar sig åt att marknadsföra gas till slutkunder använda sig av det transportnätverk som tillhandahålls av Transco, ett dotterbolag till British Gas. Det finns i England idag drygt 60 företag med auktorisation för att sälja gas.

I Frankrike har GDF en marknadsandel på ca. 88 procent av all gasöverföring. I Tyskland passerar ca. 70 procent av alla gasleveranser genom Ruhrgas' rörledningsnät. I Belgien, Holland och Italien råder ett stort inslag av monopol i överföringsledet. Däremot finns det i allmän-

het ett stort antal lokala distributionsbolag, särskilt i Tyskland och Italien. I Holland har det skett en kraftig omstrukturering och antalet lokala distributionsbolag har på tio år minskat från 158 till 36.

I de flesta europeiska länder med en betydande naturgasmarknad har inte bara produktion, import och överföring utan även distribution av naturgas gas ansetts vara en nationell angelägenhet. Detta har lett till ett mycket omfattande offentligt ägande i naturgassektorn. Således är franska GDF helägt av staten. I Tyskland är de lokala distributionsföretagen till övervägande delen offentligt ägda och i Holland är samtliga lokala distributionsbolag i offentlig ägo. I Italien är det privata ägande större, men drygt 60 procent av distributionsföretagen är ändå i offentlig ägo.

I vissa länder är dock situationen på ägarsidan en annan eller håller på att förändras. I Belgien har numera ungefär 90 procent av samtliga distributionsföretag ett blandat offentligt-privat ägande. De privata ägarintressena i dessa bolag varierar mellan 42 procent till 99 procent. I England privatiserades British Gas redan 1986 och inslaget av offentligt ägande i naturgassektorn är numera mycket litet.

6.4 Kontraktsformer och priser

Naturgasmarknaden kännetecknas av kontrakt med långa löptider, ofta på 15 till 20 år. Kontrakten är ofta av "take-or-pay" typ, vilket innebär att köparen har förbundit sig att betala för en viss kvantitet samtidigt som han, upp till en viss gräns, har frihet att välja vilken kvantitet som han önskar ta ut. Prissättningen av naturgas har följt andra bränslen, så kallad interfuel pricing. Detta reflekterar i hög grad bristen på konkurrens på naturgasmarknaden.

I Tabell 6.3 återges naturgaspriser för olika kundkategorier i olika länder inom Europa för år 1996. Som framgår av tabellen är det ganska betydande variationer såväl mellan länder som mellan kundkategorier. Till en del torde prisvariationerna reflektera skillnader i kostnaden för att i de olika länderna förse olika kundgrupper med naturgas, men det är mycket troligt att de observerade prisskillnaderna är ett uttryck för prisdiskriminering som möjliggjorts av bristande konkurrens.

Tabell 6.3 Gaspriser i Europa 1996

Land	1Hushållskunder (8 – 1 000 mmBTU) USD/mmBTU*	1Industrikunder (400 – 400 000 mmBTU) USD/mmBTU*
Tyskland	7,50–20,00	4,50–7,50
Belgien	7,50–17,00	3,80–8,00
Frankrike	8,00–16,50	3,50–8,00
Italien	9,50–13,00	4,00–9,70
Holland	7,50–14,50	3,60–7,00
England	6,50–13,50	2,90–4,10

Källa:OECD/IEA

* 1 mmBTU=294 kWh.

Prisnivån har hittills främst baserats på värdet av konkurrerande energislag. Priserna till slutkund från lokala distributionsbolag är vanligtvis uppbyggda som tariffer med en fast och en rörlig priskomponent. Vanligtvis är den fasta komponenten relativt liten vilket innebär att de relativt stora fasta kostnaderna som är förknippade med överföring och distribution ej täcks av denna. Det betyder att den rörliga avgiften till en del används för att täcka fasta kostnader och därför i allmänhet överstiger marginalkostnaden.

6.5 Naturgasmarknaderna i Tyskland och de nordiska länderna

Som avslutning på detta kapitel ges en kort beskrivning av några särdrag i naturgasmarknaderna i Tyskland och i Sveriges nordiska grannländer. Den situation som beskrivs torde komma att förändras i takt med att EG:s naturgasmarknadsdirektiv genomförs.

Tyskland

- 1. Ägande och drift av gasledningssystemet**
Ägs och drivs av privata företag
- 2. Ägande och drift av lagringsanläggningar**
Ägs och drivs av privata företag

3. Deltagande i transmissionsledningar till utlandet

Schweiz (Transitgas), Österrike (WAG), England-Belgien (Interconnector)

4. Transitering av naturgas

Norsk gas till Holland. Rysk gas till Frankrike och Schweiz

5. Regleringskaraktäristika

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna, men nTPA praktiseras

6. Transporttariffer

Transporttariffer publiceras ej

Danmark**1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Ägs och drivs av DONG (exklusiv rätt till år 2012)

2. Ägande och drift av lagringsanläggningar

Ägs och drivs av DONG (exklusiv rätt till år 2012)

3. Deltagande i transmissionsledningar till utlandet

Tyskland (49 % i Deudan)

4. Transitering av naturgas

Obetydlig

5. Regleringskaraktäristika

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna

6. Transporttariffer

Inga transporttariffer beräknas eller publiceras

Finland**1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Ägs och drivs av Gasum Oy som i sin tur ägs av Fortum Oy (5 %), ryska Gazprom (25 %), finska staten (24 %), Ruhrgas (20 %) och andra ägare (6 %).

2. Transitering av naturgas

Ingen transit av gas

3. Regleringskaraktäristika

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna

4. Transporttariffer

Inga transporttariffer beräknas eller publiceras

Norge**1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Endast "off-shore" ledningar som ägs av företag med licenser för gasproduktion.

2. Ägande och drift av lagringsanläggningar

Inga lagringsmöjligheter "on-shore". Deläger lagringsmöjligheter i Tyskland samt har ett lagringsavtal med Frankrike

3. Deltagande i transmissionsledningar i utlandet

Tyskland (NETRA)

4. Transitering av gas

Ingen transit av gas

5. Regleringskaraktäristika

Legala grunden finns för TPA

6. Transporttariffer

Alla transporttariffer skall godkännas av staten. En maxavkastning på kapitalet i nya ledningar specificeras vanligen

7 Den svenska naturgasmarknaden

Den svenska marknaden för naturgas är för närvarande geografiskt begränsad till den sydvästra delen av landet och är mycket begränsad till sin omfattning, speciellt jämfört med övriga länder inom det kontinentala Europa. Således uppgår den årliga konsumtionen av naturgas i Sverige till ca. 0,8 bcm, vilket motsvarar ungefär 2 procent av Sveriges energiförsörjning. Den naturgas som förbrukas i Sverige kommer huvudsakligen från Danmark. Stamledningen sträcker sig från Dragør i söder till Göteborg i norr. I de områden som ligger i anslutning till ledningsnätet motsvarar användningen av naturgas ca. 20 procent av den totala energianvändningen, vilket är ungefär samma nivå som i övriga Europa.

Hittills har naturgasens betydelse för energiförsörjningen i Norden varit ganska liten. Detta torde till stor del bero på att de nordiska länderna (med undantag för Danmark) är relativt glest befolkade. I Norge är den inhemska kommersiella förbrukningen av naturgas gas i det närmaste obefintlig. I Danmark och Finland ligger förbrukningen på en något högre nivå. Om inga nya överföringsnät tillkommer väntas förbrukningen av naturgas i Sverige växa till 1,3 bcm/år omkring år 2010 samt förbli ett bihang till den danska naturgasmarknaden (se Radetzki (1996)).

7.1 Aktörer, struktur och prisbildning

Överförings- som distributionsledningar för naturgas i Sverige ägs och drivs av Vattenfall Naturgas AB, som också svarar för importen av naturgas. Sedan 1985 levereras naturgasen av det danska företaget DONG. Inköpen har hittills nästan enbart baserats på långsiktiga leveransavtal, men en övergång till avtal med olika längd med flera leverantörer har inletts och kommer sannolikt att bli mer omfattande i takt med att avtalen med DONG löper ut. Utöver de kontraktsbundna leveranserna upphandlas vissa kvantiteter på spotmarknaden.

Köparsidan domineras av distributionsbolag, kraft- och värmeproducenter samt till industrier. De största köparna är Sydgas AB, Göte-

borg Energi AB samt Varberg Energimarknad AB. Uppdelat på olika användningsområden gäller att ca 40 procent av den importerade naturgasen går till industrin (för att användas som råvara eller för uppvärmning), 40 procent används inom kraftvärme- och fjärrvärmesektorn medan resten används inom bostäder och lokaler. Priserna till slutkund sätts i konkurrens med andra energislag.

7.2 Potentiell utveckling följd av Nordic Gas Grid och North Transgas

De föreslag projekten Nordic Gas Grid och North Transgas innebär att det svenska rörledningsnätet för naturgas byggs ut och sammanbinds med potentiella leverantörer i Norge och Ryssland (via Finland). Speciellt skulle en ny rörledning genom mellansverige tillkomma. Detta skulle skapa förutsättningar för en betydande ökning av konsumtionen av naturgas i Sverige. Det skulle också skapa nya förutsättningar för konkurrens mellan potentiella leverantörer till den svenska marknaden.

Emellertid är det inte sannolikt att hushållssektorn kommer att spela samma viktiga roll i Sverige som i delar av kontinentala Europa. En orsak till detta är att naturgasens möjligheter att konkurrera med elektricitet "i köket" dvs. för matlagning, kylning av livsmedel mm, måste anses vara små. En annan orsak är att naturgasens möjligheter att konkurrera med el och fjärrvärme när det gäller uppvärmning av bostäder och lokaler också måste anses vara ganska små. Detta beror främst på att rörledningarm.m.för fjärrvärme redan byggs ut i områden där hushållstätheten är tillräckligt hög för att utbyggnad av distributionsanläggningar för naturgas skulle kunna vara lönsam. Sammantaget innebär detta att det även i framtiden kommer att vara huvudsakligen stora kunder, dvs. kraft- och värmeverk samt industrier, som svarar för merparten av efterfrågan på naturgas i Sverige.

Den potentiella efterfrågan på naturgas längs en ny rörledning genom Mellansverige kan mot den bakgrund delas upp i några olika komponenter. Den första av dessa utgörs av befintliga anläggningar för kraft- och värmeproduktion samt annan industriell verksamhet. Enligt Radetzki (1996) är potentialen för denna efterfrågan på naturgas 2,0 bcm/år. Den andra utgörs av kraftproduktionsanläggningar som kan väntas tillkomma för att tillgodose den ökade efterfrågan på el. Enligt samma källa är potentialen för denna efterfrågekomponent 1,3 bcm/år. Sammantaget innebär detta ett tillskott efterfrågan på naturgas med 3,3 bcm/år, vilket tillsammans med den bedömda efterfrågan på naturgas i sydvästra Sverige ett decennium in på det nya seklet blir

4,6 bcm/år eller 51 TWH/år. Detta torde motsvara ungefär 10 procent av den totala energianvändningen i Sverige vid den tidpunkten.

Den tredje komponenten i den tillkommande efterfrågan på naturgas i Sverige utgörs av de kraftproduktionsanläggningar som kan tillkomma för att ersätta den nu befintliga kärnkraftskapaciteten. Den totala årliga produktionen i de svenska kärnkraftverken är drygt 70 TWh. En del av denna produktion kan komma att ersättas av import och/eller minskad elanvändning, medan andra delar kan ersättas av kraftproduktion baserad på andra bränslen än naturgas. Dock talar även en försiktig bedömning för att efterfrågan på naturgas för kärnkraftsersättning kan komma att uppgå till 3–6 bcm/år.

8 Alternativ för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv

Med de tidigare kapitlen som bakgrund är det nu dags att närmare analysera de olika alternativen för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. I det inledande avsnittet redovisas vissa grundläggande utgångspunkter. De följande avsnitten ägnas åt analyser av de huvudfrågor som anges i uppdraget, nämligen EG-direktivets krav beträffande tillträdesregler, berättigade kunder och graden av marknadsöppning, separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, allmännyttiga tjänster samt undantagsregler.

8.1 Utgångspunkter för analyserna

Som framgick i kapitel 7 spelar naturgas för närvarande en liten roll i den svenska energiförsörjningen och det är bara i en liten del av landet som det finns en någorlunda utbyggd infrastruktur för naturgas. Det är givetvis angeläget att varje del av landets energiförsörjning är organiserad på ett effektivt sätt. Ändå är det ofrånkomligt att frågan om hur EG:s naturgasmarknadsdirektiv skall inkorporeras i den svenska lagstiftningen har ringa betydelse om användningen av naturgas i Sverige även fortsättningsvis skulle ligga på ungefär dagens nivå.

Som framgått av kapitel 7 kan emellertid infrastrukturen för naturgas komma att byggas ut väsentligt och användningen av naturgas kan under vissa betingelser komma att växa kraftigt. Inte minst kan naturgasbaserad kraftproduktion komma att svara för en stor del av elproduktionen i landet. Det finns ingen anledning att här försöka bedöma sannolikheten för, eller önskvärdheten av, en sådan utveckling. Ändå

ter det sig naturligt att i denna utredning utgå från att den svenska naturgaslagstiftningen skall "fungera" även i en situation då användningen av naturgas i landet är avsevärt större, är regionalt mer utbredd och omfattar fler kundgrupper och aktörer på säljarsidan än vad som för närvarande är fallet.

Om lagstiftningen på naturgasområdet i enlighet med ovanstående resonemang skall utformas för en situation då naturgasen spelar en betydligt större roll i energiförsörjningen, uppstår frågan om i vilken utsträckning som man vid implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv skall ta hänsyn till incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Konkret är detta en fråga om i vilken utsträckning som konkurrensbegränsande inslag i naturgaslagstiftningen kan anses vara ett acceptabelt pris för att få till stånd investeringar i infrastruktur för naturgas. För att penetrera denna fråga kan man göra det hypotetiska antagandet att det föreligger två mål. Det ena är att skapa förutsättningar för konkurrens på naturgasmarknaden. Det andra är att få till stånd den utbyggnad av infrastrukturen för naturgas som är samhällsekonomiskt lönsam. Frågan är då vilka medel som är mest effektiva när det gäller att realisera dessa mål.

I allmänhet gäller att det mest effektiva sättet att realisera två mål är att använda två medel. Den av EG:s naturgasmarknadsdirektiv motiverade lagstiftningen är primärt ett medel för att skapa konkurrens på naturgasmarknaden, oavsett om denna är liten eller stor. Samtidigt påverkar lagstiftningen i fråga förutsättningarna för investeringar i infrastruktur för naturgas. De ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur för naturgas kan emellertid påverkas även med traditionella energipolitiska styrmedel som skatter, regler för tillståndsgivning mm. Eftersom dessa medel kan utformas just för att främja investeringar i infrastruktur, torde de vara effektivare i detta avseende än ett regelverk som främst skall skapa konkurrens på marknaden för naturgas.

Slutsatsen blir att i den mån som det skulle anses önskvärt att bygga ut infrastrukturen för naturgas i Sverige, så är det energipolitiken snarare än naturgaslagstiftningen som bör utformas så att detta mål kan realiseras. Mot bakgrund av detta resonemang utgår den följande diskussionen från att det regelverk som skall införas i Sverige med anledning av EG:s naturgasmarknadsdirektiv har som uppgift att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Även om regelverket i fråga bör utformas så att det inte försvårar en utbyggnad av infrastrukturen för naturgas, förutsätts att det primärt är energipolitiska övervägande och styrmedel som skall skapa förutsättningar för sådana investeringar.

En annan viktig utgångspunkt för analysen hänger samman med utformningen av den svenska ellagen och övriga regelverk för den svenska elmarknaden. Som redan framgått är det stora likheter mellan EG:s elmarknads- och naturgasmarknadsdirektiv, både vad gäller de bakomliggande intentionerna och kraven på medlemsländernas lagstiftning. Det ter sig därför naturligt att Sverige skulle förhålla sig till naturgasmarknadsdirektivet på i allt väsentligt samma sätt som till elmarknadsdirektivet. Till detta kommer att en utbyggnad av infrastrukturen för naturgas skulle leda till ökad konkurrens mellan el och naturgas. Det finns därför skäl att utforma lagstiftningen för naturgasmarknaden så att konkurrensförhållandena mellan el och naturgas inte snedvrids.

Mot denna bakgrund betraktas reglerna för den svenska elmarknaden som ett riktmärke för lagstiftningen för naturgasmarknaden. Således är diskussionen i de följande avsnitten inriktad på att pröva om det finns bärande motiv för att utforma regelverket för naturgasmarknaden på ett annat sätt än motsvarande regelverk för den svenska elmarknaden. Om några sådana motiv inte synes finnas, är rekommendationen att samma regler skall gälla för naturgasmarknaden som för elmarknaden.

En alternativ ansats kunde kanske vara att anpassa den svenska lagstiftningen för naturgasmarknaden till motsvarande lagstiftning i grannländerna, i första hand Danmark och Tyskland. Motivet för detta skulle då vara att skillnader mellan det svenska regelverket och motsvarande regelverk i grannländerna kan påverka de svenska naturgasföretagens konkurrensförmåga relativt utländska företag. Det konsumentperspektiv som präglar EG:s naturgasmarknadsdirektiv gör det emellertid naturligt att i denna utredning utgå från att det nya regelverkets primära uppgift är att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens, såväl "gas till gas" som "gas till el", på den svenska energimarknaden.

8.2 Regler för tillträde

Valet av regelverk för tillträde till infrastrukturen, i praktiken valet mellan rTPA och nTPA, är ett av de viktigaste ställningstagandena i samband med implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Som redan nämnts tillämpas rTPA på elmarknaden. Med hänvisning till resonemanget ovan är då frågan om det finns bärande motiv för att i stället tillämpa nTPA på naturgasmarknaden. Konkret är detta en fråga om huruvida rTPA försvagar incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas i en sådan utsträckning att nTPA bör föredras framför rTPA.

För att kunna ta ställning till denna fråga måste skillnaden mellan de två alternativen klargöras. En sådan jämförelse måste utgå från vissa antaganden om den framtida svenska naturgasmarknadens struktur. Den måste också bygga på vissa antaganden om den praktiska innebörden av rTPA på den svenska marknaden för naturgas.

Beträffande den svenska naturgasmarknadens struktur är det troligt att det under överskådlig tid kommer att finnas ett relativt litet antal större aktörer på såväl köparsidan som säljarsidan. Aktörerna på köparsidan kan antas vara stora slutförbrukare, grossister och integrerade distributions- och försörjningsföretag. Aktörerna på säljarsidan kan antas vara såväl svenska som utländska företag med varierade direkt anknytning till producenter av naturgas. Minst ett av företagen på säljarsidan kommer att vara ett integrerat import- och överföringsföretag.

Beträffande den praktiska innebörden av rTPA har den tidigare diskussionen visat att "reglering" av priser och leveransvillkor kan, men måste inte, omfatta såväl tariffernas struktur som tariffnivåns utveckling över tiden. Regleringen kan också innebära att regleringsmyndigheten i förväg godkänner, eller t.o.m. föreskriver, vilka priser och övriga villkor som skall gälla. I Sverige finns det emellertid en tradition av "mild" reglering, inriktad på förhandling med utgångspunkt i allmänna principer snarare än direkt styrning¹⁶. Således utgår regleringen av nättarifferna på den svenska elmarknaden från vissa allmänna mål om skälighet, likabehandling och kostnadstrohet¹⁷, men innehåller ingen reglering av tariffernas struktur¹⁸. Vidare sker ingen prövning i förväg av nätbolagens tariffer och övriga kommersiella villkor. Däremot kan priser och tillträdesvillkor överprövas i efterhand om någon kund anser att gällande regler om skälighet, likabehandling m.m. inte har följts.

I det följande förutsätts att innebörden av rTPA på den svenska naturgasmarknaden i allt väsentligt skulle vara densamma som på den svenska elmarknaden. Det betyder att priser och tillträdesvillkor även vid rTPA i princip fastställs av nätägarna, eventuellt efter förhandlingar mellan dessa och potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät. Jämfört med nTPA tillkommer emellertid att

- tarifferna kan på anmodan av en faktisk eller potentiell nyttjare av näten överprövas av en regleringsmyndighet;

¹⁶ Den svenska miljöpolitiken är ett belysande exempel på denna tradition.

¹⁷ Se Edin och Svahn (1998).

¹⁸ Däremot ställer regleringsmyndigheten, genom en blandning av pristaks- och avkastningsreglering, vissa krav på tariffnivåns utveckling.

- priser och övriga tillträdesvillkor måste publiceras¹⁹.

Den överprövning av priser och tillträdesvillkor som kan bli aktuell har i praktiken formen av en förhandling mellan nätägare och regleringsmyndighet. Utfallet av en sådan förhandling beror på en rad faktorer, t.ex. regleringsmyndighetens befogenheter, dess förmåga att utvärdera konsekvenserna av de avtal som skall prövas m.m. Det finns därför ingen möjlighet att enbart på teoretiska grunder dra några bestämda slutsatser om hur tariffer och tillträdesvillkor kan väntas skilja sig mellan "mild" rTPA och nTPA.

Emellertid är det sannolikt att kravet på publicering av priser och leveransvillkor vid rTPA i någon utsträckning begränsar nätägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid nTPA. Som framhölls tidigare finns det i praktiken en gråzon mellan kostnadsmotiverade och rent diskriminerande skillnader i priser och tillträdesvillkor för olika nyttjare av näten. Vid nTPA ger denna gråzon ägare av överförings- och distributionsnät vissa möjligheter att till sin fördel påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Därmed är det troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid nTPA än vid rTPA. Huruvida denna skillnad är stor eller liten beror på hur regelverket vid rTPA utformas och tillämpas.

Slutsatsen av denna diskussion är att med en "mild" form av rTPA, i linje med den svenska regleringstraditionen, behöver skillnaderna mellan rTPA och nTPA inte vara så stora. Dock är det troligt att en ordning med nTPA är mer resurskrävande och innebär större osäkerhet för potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät än en ordning med rTPA. Det betyder att det vid nTPA är förenat med högre kostnader och mer osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid rTPA, vilket begränsar konkurrensen på denna marknad. Förhållandet att ett integrerat import- och överföringsföretag, Vattenfall Naturgas, under överskådlig tid kan väntas ha en dominerande ställning på den svenska naturgasmarknaden gör att hinder för etablering av nya naturgasföretag i olika led måste tillmätas stor betydelse från konkurrenssynpunkt.

I någon mån föreligger det en konflikt mellan målet om effektiv konkurrens på naturgasmarknaden och de ekonomiska incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Målet om effektiv konkurrens talar entydigt för rTPA, medan nTPA torde skapa starkare incitament för investeringar i infrastruktur för naturgas. Utbyggnaden av in-

¹⁹ Det bör dock noteras att i Tyskland, där nTPA gäller på elmarknaden, anser många nätägare att det är alltför resurskrävande att förhandla med alla kunder och har därför valt att standardisera och publicera tillträdesvillkor och priser.

frastruktur för naturgas måste emellertid betraktas som en energipolitisk fråga och är därtill något som bäst kan påverkas med energipolitiska styrmedel. Det synes därför inte finnas tillräckligt starka skäl att välja nTPA framför rTPA vid implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Följaktligen rekommenderas rTPA av den typ som tillämpas på den svenska elmarknaden.

8.3 Berättigade kunder och graden av marknadsöppning

EG-direktivet stipulerar dels att elproducenter och kunder med en årsförbrukning som överstiger 25 miljoner m³ (15 miljoner m³ efter fem år och 5 miljoner m³ efter tio år) skall vara berättigade att ha tillträde till överförings- och distributionsnäten, dels att graden av marknadsöppning redan från början skall vara minst 20 procent. Om minimi-kravet beträffande berättigade kunder tillämpas på den svenska naturgasmarknaden, nu och under överskådlig framtid, så uppfylls kravet på marknadsöppning med god marginal. Det är alltså förenligt med naturgasmarknadsdirektivet att i den svenska lagstiftningen begränsa gruppen "berättigade kunder" till elproducenter och de största förbrukarna.

Detta skulle innebära att små kunder som i framtiden kan komma att anslutas till tillkommande distributionsnät för naturgas kommer att vara helt hänvisade till den lokala naturgasdistributören. Det betyder också att naturgasföretag med lokala distributionsnät skyddas mot konkurrens. Under förutsättning att de aktuella små kunderna är fria att välja andra energialternativ, huvudsakligen el eller fjärrvärme, kommer naturgasdistributörerna ändå att vara utsatta för konkurrens. Lokalt blir det ingen "gas till gas" konkurrens men väl "gas till el" konkurrens eller "gas till fjärrvärme" konkurrens.

På den svenska elmarknaden är samtliga kunder "berättigade" och kvarvarande hinder för rörlighet på kundsidan, d.v.s. timmätarkravet kommer att tas bort. En begränsning av kategorin "berättigade kunder" torde förstärka incitamenten att investera i lokala distributionsnät för naturgas. Emellertid är det svårt att se detta som ett bärande skäl för att i detta avseende tillämpa andra regler för naturgasmarknaden än för elmarknaden. Givet målet att främja konkurrens på naturgasmarknaden, och att undvika snedvridningar i konkurrensförhållande mellan naturgas och andra energislag, bör därför samtliga naturgaskunder betraktas som "berättigade".

8.4 Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

EG:s elmarknadsdirektiv föreskriver att produktion och distribution skall separeras från transmission. Samtidigt betraktas "distribution" som en integrerad verksamhet där såväl drift av lokala nät som försäljning till slutkund ingår. I den svenska ellagen krävs emellertid att drift av lokala nät och försäljning till slutkund bedrivs i skilda bolag. Följden har blivit att drift av de lokala distributionsnäten i praktiken kommit att betraktas som en annan verksamhet än drift av transmissionsnät. Från ekonomisk synpunkt finns det emellertid ingen anledning att göra en sådan distinktion. I båda fallen rör det sig om naturliga monopol som bör separeras från konkurrensutsatt verksamhet.

Mot denna bakgrund finns det ingen anledning att i lagstiftningen om naturgasmarknaden göra någon åtskillnad mellan överföring och distribution. Båda bör vara separerade från konkurrensutsatt verksamhet, men inget borde hindra ett naturgasföretag att bedriva överföring och distribution som en integrerad verksamhet. Det kan i själva verket finns ekonomiska fördelar med en sådan integration.

När det gäller formerna för separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet har principfrågorna redan berörts. Från konkurrenssynpunkt är en ordning med skilda bolag med olika huvudägare att föredra. Emellertid är det troligt att så långtgående krav på separering skulle vara ett väsentligt hinder för framväxten av en större naturgasmarknad i Sverige²⁰. En potentiell investerare i infrastruktur måste under alla omständigheter göra en analys av efterfrågan på naturgas i de områden som kan nås med den planerade rörledningen. Vid krav på ägarmässig åtskillnad tillkommer att det i praktiken föreligger ett förbud för ägaren av infrastrukturen att även driva försörjningsföretag. Den som planerar att göra investeringar i infrastruktur är därför beroende av att andra skall bygga upp den marknadsförings- och försäljningsorganisation som krävs för exploatera den potentiella efterfrågan på naturgas. Detta är en osäkerhetsfaktor som sannolikt förhindrar eller åtminstone begränsar investeringar i infrastruktur för den energiform.

Vid en ordning med skilda bolag utan ägarrestriktioner föreligger inte dessa problem. Huruvida det gemensamma ägandet också öppnar för korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsning beror på hur väl ledningsfunktioner, personal och övriga tillgångar i de två typerna av bolag håll isär. Erfarenheterna från elmarknaden talar

²⁰ I praktiken skulle det också vara ett krav som i efterhand förändrar förutsättningarna för ägarna av befintliga naturgasnät i Sverige.

för att det kan krävas ganska detaljerade bestämmelser, och motsvarande kontroll, för att den åsyftade separeringen skall realiseras.

Givet att de två typerna av verksamhet kan hållas isär finns det från konkurrenssynpunkt ingen väsentlig skillnad mellan den av EG:s direktiv krävda ordningen, dvs. separat ledning och ekonomisk redovisning, och skilda bolag. Eftersom den svenska ellagen kräver skilda bolag, men inte separata ägare, synes det vara lämpligt att ha samma ordning på naturgasmarknaden.

8.6 Allmännyttiga tjänster

Som redan nämnts leder krav på naturgasföretag att producera s.k. allmännyttiga tjänster på ett eller annat sätt till begränsningar i konkurrensen. Det är inte sannolikt att några väsentliga sociala eller regionalpolitiska mål skulle kunna nås på ett bättre sätt via lagstiftningen på naturgasområdet än via konventionella ekonomiskpolitiska styrmedel. Det synes därför inte finnas några vägande skäl för att i lagstiftningen om naturgasmarknaden införa några krav på allmännyttiga tjänster.

8.7 Undantagsregler

Som redan nämnts kan det för svensk del vara möjligt att inom vissa regioner under en tioårsperiod få göra undantag från reglerna för berättigade kunder och marknadsöppning. Kort sagt kan det vara möjligt att bevilja ett eller flera företag regionala, tioåriga monopol. Motivet skall då vara att man önskar främja investeringar i infrastruktur för naturgas inom områdena i fråga.

Tanken bakom denna del av EG:s direktiv synes vara att den potentielle investeraren i infrastruktur är ett vertikalt integrerat naturgasföretag och att monopolställning på den aktuella regionala marknaden skulle ge företaget dels säker avsättning, dels möjlighet att ta ut överpriser²¹ under en begränsad tid. Den temporära begränsningen av konkurrensen på naturgasmarknaden skulle med andra ord vara ett sätt att minska den ekonomiska risken i uppbyggnaden av infrastruktur för naturgas.

Mot detta kan man invända att den aktuella risken i första hand hänger samman med osäkerhet beträffande efterfrågan på naturgas i området i fråga. Efterfrågan på energi uppvisar en låg priskänslighet,

²¹ Med "överpris" avses här ett pris som överstiger jämviktspriset vid konkurrens.

medan priskänsligheten i efterfrågan på enskilda energislag, t.ex. naturgas, ofta är hög. Anledningen är att de olika energislagen är nära substitut för varandra inom särskilt storskalig värmeproduktion. Relativprisförändringar mellan olika energislag på den svenska marknaden beror ofta på förändringar i de internationellt bestämda priser på energislagen i fråga. Lika ofta beror emellertid förändringarna i de olika energislagens marknadspriser på förändringar i beskattningen. Det innebär att osäkerheten om den framtida efterfrågan på naturgas i hög grad beror på osäkerhet om den framtida beskattningen av naturgas jämfört med beskattningen av andra energislag. Det effektivaste sättet att skingra denna osäkerhet är inte att acceptera en monopolistisk naturgasmarknad, utan att åstadkomma en större stabilitet och långsiktighet i energibeskattningen.

Man kan också invända mot undantagsregeln med hänvisning till att den gynnar vertikalt integrerade naturgasföretag till nackdel för företag med annan struktur på sin verksamhet. Som nämndes i kapitel 3 har nätverksindustrier traditionellt byggts upp av vertikalt integrerade statliga företag. Detta har emellertid skett under tider då kapitalmarknaden varit betydligt mindre utvecklad än vad som nu är fallet. Dagens välutvecklade kapitalmarknad gör att det kan finnas andra möjligheter att bygga upp separata infrastrukturföretag. Till detta kommer att det på elmarknaden finns separata nätföretag som, i den utsträckning som de skulle vara lämpliga investerare på naturgasområdet, kan missgynnas av en regel som ger vertikalt integrerade naturgasföretag ett försteg.

Om undantagsregeln ändå skulle utnyttjas finns det skäl att redan från början planera för den "avreglering" av de aktuella regionala naturgasmarknaderna som skulle äga efter tio år, d.v.s. då direktivets, eller mer långtgående svenska, regler om berättigade kunder skulle börja tillämpas. Exempelvis kan det vara skäl att redan från början motverka kontraktsformer som gör att många kunder efter tioårsperiodens slut är uppbundna av mycket långsiktiga åtaganden. Annars finns det risk för att den temporära undantagsregeln gör att den svenska naturgasmarknaden under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

En annan möjlighet till undantag från de generella reglerna har sin grund i redan ingångna s.k. take-or-pay avtal. Avtal som sluts efter det att EG:s naturgasmarknadsdirektiv blivit känt bör inte berättiga till några konkurrensbegränsande undantag. Om så vore fallet har ju marknadens aktörer i praktiken en möjlighet att styra över delar av marknadens regelverk. När det gäller avtal som slöts dessförinnan är emellertid situationen en annan. Regeländringar som i efterhand ändrar förutsättningarna för kommersiella avtal kan, förutom att de upplevs som orättvisa, göra marknadens aktörer ovilliga att ingå avtal med

långsiktig verkan. Dock är det angeläget att de konkurrensbegränsningar till följd av take-or-pay avtal som beviljas är tidsmässigt bestämda så att marknadens aktörer ges klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

8.8 Andra institutionella aspekter på naturgasmarknaden

Naturgasmarknadens sätt att fungera beror inte bara på den aktuella lagstiftningens utformning utan också på andra av statsmakterna bestämda institutionella förhållanden. Ett särskilt betydelsefullt område är regleringen av naturgasföretagens monopolverksamhet. En fråga i sammanhanget är vilken institution eller myndighet som skall ansvara för regleringen. På denna punkten kan det finnas skäl att, i likhet med Storbritannien, ha en gemensam regleringsmyndighet för el- och naturgasmarknaderna. Ett skäl för detta är att det är mycket likartade verksamheter. Ett annat är att de frågor som rör konkurrensförhållandena mellan el och naturgas lättare kan hanteras inom en myndighet. Ett tredje är att en koncentration av regleringsuppgifterna för el- och naturgasmarknaderna till en myndighet gör det möjligt att utnyttja skal-fördelar i kompetensuppbyggnaden.

En annan fråga av betydelse för naturgasmarknadens sätt att fungera rör regleringens innehåll och regleringsmyndighetens befogenheter och resurser. Det skulle föra för långt att närmare gå in på denna fråga här, men det bör understrykas att skillnaden mellan rTPA och nTPA i hög grad beror just på hur detaljerna i regleringen av priser och tillträdesvillkor är utformade och på regleringsmyndighetens befogenheter och kompetens.

9 Sammanfattning av slutsatser och förslag

De analyser som redovisats i de föregående kapitlen leder till ett antal slutsatser och förslag. Vissa är allmänna till sin karaktär, medan andra är specifika och direkt knutna till föreskrifterna i EG:s naturgasmarknadsdirektiv. De allmänna förslagen kan sammanfattas i följande tre punkter:

- Utforma reglerna för naturgasmarknaden så att effektiv konkurrens främjas;
- Betrakta frågan om utbyggnad av infrastrukturen för naturgas som en fråga för energipolitiken;

- Efterssträva konkurrensneutralitet mellan el och naturgas och kopiera därför i möjligaste mån reglerna för elmarknaden när reglerna för naturgasmarknaden utformas.

De mer specifika förslagen kan sammanfattas i följande fem punkter:

- Inför reglerat tillträde (rTPA) till överförings- och distributionsnätet;
- Betrakta alla kunder som "berättigade" så att full marknadsöppning uppnås;
- Inför krav som innebär att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på naturgasmarknaden bedrivs i skilda bolag med separat ledning;
- Avstå från möjligheten att göra temporärt undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning i vissa regioner;
- Avstå från möjligheten att kräva att naturgasföretag skall svara för s.k. allmännyttiga tjänster.

En speciell typ av temporärt undantag från de här behandlade reglerna är motiverade med hänsyn till långsiktiga avtal som ingicks innan innehållet i EG:s naturgasmarknadsdirektiv kunde förutses. Detta gäller speciellt s.k. take-or-pay avtal. Den ekonomiska betydelsen för berörda parter av sådana undantag kräver en ingående analys av de aktuella avtalen. Någon sådan analys har inte kunnat genomföras inom ramen för denna utredning. Dock är det angeläget att de undantag och övergångsregler som kan komma att införas inte gäller avtal som nyligen träffats eller kan komma att träffas i framtiden.

Referenser

- Bergman, L., C. Doyle, J. Gual, L. Hultkrantz, D. Neven, L.H. Röller och L. Waverman (1999), *Europas nätverksindustrier*. London: Centre for Economic Policy Research.
- BP, (1998) *Statistical review of world energy*, London.
- Edin, K-A och H. Svahn (1998), *Reglering av tariffer för elnät*. Stockholm: Tentum Energi.
- Estrada, J., Bergesen, H.O., Moe, A. & Sydnese, A.K. (1988) "Natural gas in Europe – Markets, Organisation and Politics". Pinter Publishers, London and New York.
- Estrada, J., Moe, A. & Martinsen, K.D. (1995) "The development of European gas markets". Wiley, New York.
- Heren, P. (1999) "Removing the government from European gas". *Energy Policy*. No.27 (3-8)
- Nordic Gas Grid – Feasibility study* (1999) Executive summary
- Nordiska Rådet, (1994) *Naturgasens roll i Norden och Baltikum fram till år 2010*. Tema Nord 1994:638.
- OECD/IEA, (1998) *Natural Gas Distribution – Focus on Western Europe*. Paris.
- OECD/IEA, (1998) *Natural Gas Information 1997*. Paris.
- Parcebois, J. (1999) "The gas deregulation process in Europe: economic and political approach". *Energy Policy*: No.27 (9-15)

Radetzki, M. (1996) "Norsk gas i Sverige och Finland – konkurrenskraftig om politikerna vill". *Ekonomisk Debatt* No. 2 Vol. 24.

Radetzki, M. (1999) "European natural gas: market forces will bring about competition in any case". *Energy Policy*: No.27 (17-24)

Stern, J.P. (1998) "Competition and liberalization in European gas markets". The royal institute of international affairs, The Brookings Institution, Washington D.C.

Stoppard, M. (1996) "A new order for gas in Europe". Oxford Institute for energy studies.

Wybrew-Bond, I. (1999), "Setting the Scene", kapitel 1 i Mabro, R. och I. Wybrew-Bond (1999) eds., *Gas to Europe. The Strategies of Four Major Suppliers*. Oxford: Oxford University Press.

KUNGL. BIBL.
1999-11-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
 2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
 3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
 4. God sed i forskningen. U.
 5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
 6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
 7. Märk väl! Fi.
 8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
 15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
 16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
 17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
 18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
 19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
 20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
 21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratis värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
 24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
 25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
 26. Införsel av beskattade varor. Fi.
 27. Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
 28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
 29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
 30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m m. Ku.
 31. Tillsyn över advokater m m. Ju.
 32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
 33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
 34. Svenskt medborgarskap. Ku.
 35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
 36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
 37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
 38. Följdlleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
 39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
 40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
 42. Ny luftfartslag. N.
 43. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
 44. Öppen elmarknad. N.
 45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
 46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
 47. Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. Fi.
 48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
 49. Invandrare som företagare. Ku.
 50. Skyddsjakt på varg. M.
 51. Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. S.
 52. Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. S.
 53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Ju.
 54. En ny tullag. Fi.
 55. Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorer. Ku.
 56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 57. Rikstrafiken – En ny myndighet. N.
 58. Löser juridiken demokratis problem? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 59. Begränsad fastighetsskatt. Fi.
 60. Kundvänligare taxi. N.
 61. Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. Ju.
 62. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
 63. Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. U.
 64. Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

65. Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. S.
 66. God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. S.
 67. KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens. KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. M.
 68. Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade Medier Myndigheter. Ku.
 69. Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. N.
 70. Gentekniknämnden. U.
 71. Oseriösa bostadsförmedlare. S.
 72. Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egnahem. S.
 73. Handikappbudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. S.
 74. Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 75. Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. M.
 76. Maktindelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. Ju.
 77. Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II. Demokratiutredningen. Ju.
 78. Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för jordbruket. Jo.
 79. Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga. Fi.
 80. Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 81. Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. Ju.
 82. Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. Fi.
 83. Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. Ju.
 84. Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. Ju.
 85. Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. N.
 86. PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n" anordnad av IT-kommissionen juni 1999. N.
 87. Vagnbolag för järnvägen. N.
 88. Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme. Ju.
 89. Statsbidrag till handikapporganisationer. S.
 90. Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautveckling. S.
 91. En översyn av jämställdhetslagen. N.
 92. Premiär för personval. Ju.
 93. Det unga folkstyret. Forskarvolym VI. Demokratiutredningen. Ju.
 94. Förmåner och ökade levnadskostnader. Fi.
 95. Småskalig elproduktion samt mätning och debitering av elförbrukning. N.
 96. Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. Ju.
 97. Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. S.
 98. Likvärdiga villkor? U.
 99. Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar. S.
 100. Bibeln – texterna. Gamla testamentet I. Volym 1. Gamla testamentet II. Volym 2. Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller deuterokanoniska skrifterna. Volym 3. Nya testamentet. Volym 4. Ku.
 101. Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 102. Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet. U.
 103. Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. Ju.
 104. Nya samboregler. Ju.
 105. Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter. Fi.
 106. Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring. Fi.
 107. Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. N.
 108. Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform. Ju.
 109. Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. S.
 110. Ledande forskning – för säkerhets skull. Fö.
 111. Att söka kostnadseffektiva lösningar inom klimatområdet. N.
 112. Civilsamhället som demokratins arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 113. Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V. Demokratiutredningen. Ju.
 114. Mat som medicin. S.
 115. Handel med gas i konkurrens. N.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratis värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]
Ekonomisk brottslighet och sekretess. [53]
Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. [56]
Lösar juridiken demokratis problem? Demokratiutredningens skriftserie. [58]
Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. [61]
Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [64]
Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. [74]
Maktodelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. [76]
Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II. Demokratiutredningen. [77]
Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie. [80]
Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. [81]
Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. [83]
Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. [84]
Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme. [88]

Premiär för personval. [92]
Det unga Folkstyret. Forskarvolym VI. Demokratiutredningen. [93]
Statistikreformen. – Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. [96]
Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister. Demokratiutredningens skriftserie. [101]
Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. [103]
Nya samboregler. [104]
Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsdomsreform. [108]
Civilsamhället som demokratis arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. [112]
Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V. Demokratiutredningen. [113]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]
Ledande forskning – för säkerhets skull. [110]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemyndandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]
Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. [51]
Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. [52]
Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. [65]
God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. [66]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Oseriösa bostadsförmedlare. [71]
Boendesociala effekter av konkurser och
rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och
egnahem. [72]
Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och
arbetsuppgifter. [73]
Statsbidrag till handikapporganisationer. [89]
Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information
om narkotikautveckling. [90]
Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. [97]
Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av
läkemedelsbiverkningar. [99]
Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.
[109]
Mat som medicin. [114]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]
Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. [47]
En ny tulllag. [54]
Begränsad fastighetsskatt. [59]
Bilen, miljön och säkerheten. [62]
Källskatt på utdelning och royalty till begränsad
skattskyldiga. [79]
Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. [82]
Förmåner och ökade levnadskostnader. [94]
Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av
personuppgifter. [105]
Konsumenterna och IT – en utredning om datorer,
handel och marknadsföring. [106]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]
Vuxenutbildning för alla? Andra året med
Kunskapslyftet. [39]
Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan
och utveckling. [63]
Gentekniknämnden. [70]
Likvärdiga villkor. [98]
Ansvarsfördelning för internationella program
på utbildnings- och ungdomsområdet. [102]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]
Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för
jordbruket. [78]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till
mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]
Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag
samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en
filmvårdscentral. [41]
Invandrare som företagare. [49]
Konvergens och förändring. Samordning av lagstift-
ningen för medie- och telesektorer. [55]
Brandkatastrofen i Göteborg.
Drabbade Medier Myndigheter. [68]
Bibeln – texterna.
Gamla testamentet I. Volym 1.
Gamla testamentet II. Volym 2.
Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller
deuterokanoniska skrifterna. Volym 3.
Nya testamentet. Volym 4. [100]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet.
Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s struktur-
fonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt
avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidssarbete, tillfälliga jobb
och arbetslöshetsersättning. [27]
Ny luftfartslag. [42]
Öppen elmarknad. [44]
Lära av Estonia. Den andra delrapporten och
slutredovisning. [48]
Rikstrafiken – En ny myndighet. [57]
Kundvänligare taxi. [60]
Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida
arbetslivet kring sekelskiftet 2000. [69]
Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional-
och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. [85]
PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för
Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n"
anordnad av IT-kommissionen juni 1999. [86]
Vagnbolag för järnvägen. [87]
En översyn av jämställdhetslagen. [91]
Småskalig elproduktion samt mätning och debitering
av elförbrukning. [95]
Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i
arbetslivet. [107]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Att söka kostnadseffektiva lösningar inom

klimatområdet. [111]

Handel med gas i konkurrens. [115]

Miljödepartementet

Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och

platsvalsprocessen. [45]

Skyddsjakt på varg. [50]

KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens.

KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. [67]

Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. [75]

Systemic effects of insecticides

The following table shows the results of the tests conducted on the various insecticides used in the field. The results are given in terms of the percentage of the total population of the insects which were killed by the insecticide.

Insecticide	Percentage of population killed
DDT	95%
Malathion	85%
Phosphamidon	75%
Chlorpyrifos	65%
Carbofenthrate	55%
Permethrin	45%
Lambda-cyhalothrin	35%
Imidacloprid	25%
Acetamiprid	15%
Thiamethoxam	10%







fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.

Box 6430, 113 82 Stockholm.

order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-8481

ISSN 0375-250X