



En reform av EU:s elmarknadsdesign

2022/23:FPM73

Klimat- och näringslivsdepartementet

2023-04-18

Dokumentbeteckning

COM(2023) 147

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EU) nr 1227/2011 och (EU) 2019/942 för att förbättra unionens skydd mot otillbörlig marknadspåverkan på grossistmarknaden för energi

COM(2023) 148

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EU) 2019/943 och (EU) 2019/942 samt direktiven (EU) 2018/2001 och (EU) 2019/944 för att förbättra utformningen av unionens elmarknad

Sammanfattning

Kommissionens förslag till reform av utformningen av EU:s elmarknad syftar till att snabbare öka investeringarna i fossilfri energi och utfasningen av fossila bränslen i EU, göra konsumenternas utgifter mindre beroende av priser på fossila bränslen, bättre skydda konsumenterna mot framtida pristopp och eventuell marknadsmanipulation och göra EU:s industri renare och mer konkurrenskraftig.

Förslaget omfattar åtgärder som rör prisstabilitet och ska ge incitament till mer långsiktiga avtal som bygger på icke-fossil elproduktion. Förslaget omfattar även åtgärder som ska främja ett mer flexibelt elsystem samtidigt som det införs åtgärder som ska ge konsumenterna bättre skydd och inflytande. Dessutom ska åtgärderna främja en öppen och rättvis konkurrens på de europeiska grossistmarknaderna genom att öka marknadens transparens och integritet.

Regeringen välkomnar på ett övergripande plan kommissionens förslag till reform av utformningen av EU:s elmarknad. Regeringen anser att det är viktigt att de delar av den nuvarande elmarknadsdesignen som fungerar väl värnas, samtidigt som konsumenterna och företagen behöver ges bättre möjligheter att kunna stå emot extremt höga och volatila priser vid

krissituationer. Det är också viktigt att elmarknadsdesignen säkerställer en robust försörjningstrygghet och stödjer en fortsatt och ökad utbyggnad av fossilfri elproduktion på ett kostnadseffektivt sätt.

2022/23:FPM73

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den energikris som utlöstes i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har enligt EU-kommissionen understrukt behovet av att anpassa elmarknaden för att bättre stödja den gröna omställningen och samtidigt erbjuda hushåll och företag tillgång till förnybar, icke-fossil el till överkomliga priser. För att mildra effekterna av de höga och instabila grossistpriserna på energi på hushåll och företag har EU redan beslutat om flera åtgärder, exempelvis den tillfälliga förordningen rådets förordning (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna.

Den föreslagna reformen är ett svar på uppmaningen från EU:s ledare och tillkännagavs av kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i hennes tal om tillståndet i unionen den 14 september 2022. Reformen är en del av industriplanen i den gröna given som syftar till att öka konkurrenskraften hos Europas nettonollindustri och påskynda omställningen till klimatneutralitet.

Kommissionens förslag baseras på en öppen konsultation som genomfördes 23 januari - 13 februari 2023. Kommissionen presenterade förslaget till en reform av den europeiska elmarknaden den 14 mars 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till reform av utformningen av EU:s elmarknad syftar till att snabbare öka investeringarna i fossilfri energi och utfasningen av fossila bränslen i EU, göra konsumenternas utgifter mindre beroende av priser på fossila bränslen, bättre skydda konsumenterna mot framtida pristoppar och eventuell marknadsmanipulation och göra EU:s industri renare och mer konkurrenskraftig.

Reformen består av två lagstiftningsförslag, ett som syftar till att förbättra unionens utformning av elmarknaden genom revidering av relevant elmarknadslagstiftning (COM (2023) 148), och ett som syftar till att förbättra unionens skydd mot marknadsmanipulation på grossistmarknaden för el genom förbättrad övervakning och transparens (COM (2023) 147).

1.2.1 Ändringar i elmarknadsförordningen

Förslaget COM (2023) 148 omfattar förändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).

Kommissionens förslag till ändringar i elmarknadsförordningen utökar förordningens syfte till att leverantörer och konsumenterna ska ha tillgång till prissäkring som kan skydda mot framtida prisvolatilitet, förbättra flexibiliteten i elsystemet genom förbrukningsflexibilitet, energilager och andra icke fossila flexibilitetslösningar och till att stödja långsiktiga investeringar i ny förnybar elproduktion.

Kommissionen föreslår att de nationella systemansvariga för överförings-systemen för el tillsammans med de nominerade elmarknadsoperatörerna (NEMO:s) ska få ett utökat ansvar för att öka likviditeten på dagen-före och intradags-marknaderna. Kommissionen föreslår också att införa nya skyldigheter för att underlätta integreringen av förnybart i elsystemet (och öka förutsägbarheten för produktionen) genom krav på transparens för systemansvariga när det gäller att redovisa tillgänglig kapacitet för nya anslutningar och att införa handel närmare realtid (30 minuter innan stängning).

Det föreslås även att en ny icke-frekvensrelaterad stödtjänst blir möjlig att införa, som innebär ersättning till aktörer som kan bidra med förbrukningsminskning vid effektoppar.

Kommissionen föreslår att terminsmarknaden ska utvecklas utifrån förslag som samarbetsorganisationen för europeiska systemansvariga för el (ENTSO-E) i samråd med den Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) ska skicka in till Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER). Förslaget ska innefatta terminsmarknader för regionala virtuella knypunkter som kan täcka flera elområden. Kommissionen pekar på dagens nordiska finansiella elmarknad som ett exempel för övriga EU.

Vidare föreslår kommissionen att medlemsstater ska underlätta för energiköpsavtal (PPA, Power Purchase Agreements) i syfte att stabilisera priser för slutkunderna, möjliggöra en mer stabil investeringsmiljö för producenter av fossilfri el och nå de mål som anges i medlemsstaternas nationella energi- och klimatplaner. Exempelvis föreslås medlemsstaterna genom reformen säkerställa att det finns marknadsbaserade garantier för energiköpsavtalen. Garantierna ska inte ges till elproduktion från fossila bränslen och de ska utformas så att de inte försämrar likviditeten på elmarknaden.

Kommissionen föreslår även att medlemsstaterna får möjlighet att ge direkta prisstöd för nya investeringar inom förnybar energi och kärnkraft genom tvåsidiga statliga stödsystem, s.k. marginalkontrakt (CfD, Contracts for Difference). Sådana prisstöd kan enligt kommissionen fördela prisrisken jämnt mellan kunder och producenter, där intäkter över ett visst takpris måste återföras till kundkollektivet, samtidigt som producenten kompenseras vid elpriser under ett prisgolv vilket minimerar risken för producenter.

Dessa stödmekanismer föreslås vara frivilliga för medlemsstaterna att införa och möjligheten gäller endast nya investeringar samt investeringar som syftar

till att uppgadera, utvidga eller förlänga befintliga anläggningars livslängd. Prisstödet tillåts bara för kraftslag vars drift normalt inte påverkas av kortsiktiga elprisvariationer; elproduktion från vindkraft, solkraft, geotermisk energi, vattenkraft utan magasin och kärnkraft. Vid införande av stödmekanismer ska medlemsstaterna säkerställa att det sker i enlighet med vissa principer, som att snedvridning av elmarknadens funktion ska förhindras.

Kommissionen föreslår även vissa ändringar i regelverket för hur elnätstariffer sätts för att stödja ett mer effektivt nätutnyttjande och ge nätföretag incitament att använda flexibilitetstjänster.

Intäkter från överbelastning (s.k. flaskhalsintäkter) föreslås användas även för att kompensera havsbaserad vindkraft som ligger i ett havsbaserat prisområde om den systemansvarige för överföringssystemet inte kan tillgängliggöra tillräcklig kapacitet. Förslaget berör däremot inte användning av intäkter från överbelastning för att stödja elkonsumenterna.

Förslaget inkluderar även krav på att de nationella tillsynsmyndigheterna ska identifiera elsystemets behov av flexibilitet. Medlemsstater som har en kapacitetsmekanism ska se över möjligheten att använda icke fossil flexibilitet som förbrukning och energilagring för ändamålet. Om ett behov av ytterligare flexibilitet kvarstår eller medlemsstaten inte har någon kapacitetsmekanism, får medlemsstaten tillämpa ett stödsystem för flexibilitet, för att möjliggöra ökad tillgång till fossilfri flexibilitet, såsom efterfrågefexibilitet och energilagring.

1.2.2 Ändringar i elmarknadsdirektivet

Förslaget COM (2023) 148 omfattar förändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

Kommissionen föreslår att konsumenträttigheter i direktivet förtydligas. Det föreslås att kunderna ska ges rätt till mer än en mät- och faktureringspunkt vid en och samma anslutningspunkt. Förslaget innebär även att medlemsstaterna ska se till att alla kunder har rätt till tidsbundna fastprisavtal om minst ett år från åtminstone en leverantör, samt att leverantören informerar kunderna utförligt kring kostnader och risker. Hushåll, medelstora företag och offentliga organ föreslås även ha rätt att delta i energidelning som aktiva kunder. Vidare föreslås ramar för hur sådan delning av förnybar energi mellan små och medelstora konsumenter ska gå till.

Kommissionen föreslår att medlemsstater ska se till att leverantörer har lämpliga prissäkringsstrategier i syfte att minska den egna riskexponeringen på den fysiska elmarknaden och på så sätt skydda slutkunden från prisökningar. För att minimera riskexponeringen föreslås leverantörerna kunna använda sig av bland annat energiköpsavtal.

Förslaget innebär att medlemsstater ska utse en elleverantör som tar över ansvaret för hushållskunder om den kontrakterade leverantören går i konkurs. Leverantören ska utses på ett rättvist, öppet och icke-diskriminerande sätt. Medlemsstaterna föreslås även se till att sårbara kunder med försenade betalningar skyddas från att få strömmen avstängd. Nätföretagen föreslås kontinuerligt publicera tillgänglig nätkapacitet på ett tydligt och transparent vis samt informera kring möjligheten till nyanslutningar i deras nät.

Kommissionen föreslår att den får rätt att besluta om och när det råder regionala eller unionsomfattande energipriskriser, utifrån vissa specifika förhållanden relaterat till snabbt ökande och extremt höga elpriser. När kommissionen beslutat att det råder en energikris föreslås medlemsstaterna få möjligheter att reglera elpriser till små och medelstora företag samt hushåll. Detta ska dock gälla med vissa begränsningar, såsom att reglerade priser måste behålla incitament att minska förbrukning och att det finns ett tak för hur mycket som får betalas ut till enskilda hushåll.

1.2.3 Uppdaterade regler för energitillsynsmyndigheter

Förslaget COM (2023) 147 och COM (2023) 148 omfattar förändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/942 av den 5 juni 2019 om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER-förordningen).

Kommissionen föreslår ändringar i ACER-förordningen för att ACER ska utveckla, främja och rapportera om en gemensam tilldelningsplattform samt godkänna inkomna förslag gällande virtuella knypunkter och beräkningar av flexibilitetsbehov.

1.2.4 Uppdaterade regler för marknadsövervakning

Förslaget COM (2023) 147 omfattar förändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (REMIT).

Kommissionen föreslår nya artiklar i REMIT om rapporteringsskyldigheter för aktörer som bedriver s.k. algoritmisk handel samt tillsynsmyndigheternas övervakning av detta. Förslaget innehåller nya artiklar om auktorisering och övervakning av plattformen för insiderinformation (IPP, inside information platform) och registrerade rapporteringsmekanismer (RRM, registered reporting mechanism), vilket föreslås bli ACER:s uppgift.

Kommissionen föreslår att ACER tilldelas nya uppgifter avseende prisbedömning och benchmarking för LNG, samt hur detta ska genomföras och publiceras. Därtill föreslås att marknadsaktörer som handlar med LNG-produkter åläggs en rapporteringsskyldighet avseende handelsdata.

De avsnitt som behandlar datadelning mellan myndigheter föreslår kommissionen uppdateras till att omfatta datadelning mellan nationella tillsynsmyndigheter (i Sveriges fall Energimarknadsinspektionen), finansiella tillsynsmyndigheter (i Sveriges fall Finansinspektionen) och skattemyndigheter (i Sveriges fall Skatteverket) samt ACER, ESMA och EUROFISC (ett multilateralt varningssystem för medlemsstaterna för att bekämpa momsbedrägerier).

Medlemsstaterna föreslås ges skyldighet att ha kompetens att utreda misstänkt insiderhandel eller marknadsmanipulation på den nationella grossistenergimarknaden, oberoende av var marknadsaktören är hemmahörande. ACER föreslås få utökade utredningsmandat, möjlighet att genomföra tillsynsbesök och begära in data. Det är dock alltså de nationella tillsynsmyndigheterna som ansvarar för åtal vid bekräftad överträdelse.

De nationella tillsynsmyndigheterna föreslås kunna delegera arbetsuppgifter till andra myndigheter om den nationella tillsynsmyndigheten, berörda myndigheter och ACER så finner lämpligt.

För att upprätta och bibehålla konsekvent och effektiv tillämpning av förordningen i samtliga medlemsstater föreslås ACER ta fram riktlinjer och rekommendationer avseende regelverkets genomförande och tillämpning. Förslaget preciserar vilka administrativa sanktioner och åtgärder som nationella tillsynsmyndigheter bör tillämpa vid olika typer av överträdelse.

1.2.5 Mindre ändring i förnybartdirektivet

Förslaget COM (2023) 148 omfattar förändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv (2018/2001) av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Kommissionen föreslår mindre ändringar i förnybartdirektivet för att tillåta möjligheten att införa de direkta prisstöd för nya investeringar i elproduktion som föreslås i elmarknadsförordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar fortfarande förslagets effekter på svenska regler. Några lagar och förordningar som kan komma att påverkas är exempelvis:

Ellagen (1997:857)

Lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

Förordningen (2021:808) om nätkoncession

Förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Regeringen bedömer att förslagen till reform av EU:s elmarknadsdesign kan ha vissa budgetdrivande konsekvenser för Sverige, till exempel om Sverige i genomförandet skulle välja att använda statsbudgeten för att finansiera nationella åtgärder, som system med direkt prisstöd för investeringar. Förslagen kan även medföra vissa begränsade budgetära konsekvenser för EU respektive Sverige genom att europeiska eller svenska myndigheter får ökade uppgifter. Eftersom behovet av förändringar utifrån förslaget behöver analyseras vidare är kostnader och andra konsekvenser i dagsläget svåra att uppskatta.

Regeringens anser att Sverige konstruktivt ska verka för att medel används så effektivt som möjligt för de utgifter som ingår i uppgörelsen om EU:s långtidsbudget för 2021–2027. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar på ett övergripande plan kommissionens förslag till reform av utformningen av EU:s elmarknad. Regeringen anser att marknadsmekanismen på elmarknaden har fungerat väl i nuvarande elmarknadsdesign och att de delar av nuvarande elmarknadsdesign som fungerar väl behöver värnas, samtidigt som konsumenter och företag behöver ges bättre möjligheter att kunna stå emot extremt höga och volatila priser vid krissituationer. Exempelvis är det viktigt att i första hand främja en marknadsbaserad utveckling av olika prisstabilitetsinstrument. Den prissäkring som sker på existerande marknader bör värnas vid utformning av nya åtgärder. Det är även viktigt att åtgärder är riktade, baserade på en tillräcklig konsekvensanalys och inte medför onödig administrativ börda för myndigheter och företag.

Regeringen välkomnar ökad tydlighet kring möjligheten att införa direkta prisstöd för prisstabilitet och anser att dessa bör vara frivilliga för medlemsstaterna att införa. Vidare bör långtgående marknadsingripande åtgärder undvikas och en bredare tillämpning av reglerade priser för slutkunder bör övervägas med stor försiktighet. Om särskilda omständigheter föreligger anser regeringen även att överintäkter från överbelastning bör kunna användas för att stödja kunder.

Regeringen anser att all fossilfri elproduktion behövs för att minska Europas importberoende av energi och för att klara klimatomställningen. Vidare anser regeringen att elmarknadsdesignen ska stödja en fortsatt och ökad utbyggnad av fossilfri elproduktion på ett kostnadseffektivt sätt. Det bör exempelvis inte vara tvingande för medlemsstater att kompensera enskilda kraftslag.

Regeringen anser att det är viktigt att EU:s elmarknadsdesign säkerställer ett robust elsystem och god försörjningstrygghet, något som är allt viktigare med en högre andel väderberoende elproduktion. Regeringen anser att stödssystem för flexibilitet bör värna befintliga marknader och omfatta alla fossilfria alternativ till flexibilitet, inklusive fossilfri elproduktion. Det är viktigt att detta sker i enlighet med statsstödsregelverket och inte riskerar att snedvrida konkurrensen.

Regeringen välkomnar en revidering av REMIT då såväl fysisk som finansiell energimarknad har utvecklats sedan förordningen kom. Regeringen anser att tydliga roller för nationella och europeiska aktörer, såväl privata som offentliga, samt ökat samarbete mellan både nationella myndigheter och mellan EU-byråerna ACER och ESMA, är viktiga komponenter för välfungerande elmarknader utan insiderhandel och marknadsmanipulation.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen genomförde ett remissmöte den 3 april 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har sin rättsliga grund i artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Fördraget utgör den rättsliga grunden för att föreslå åtgärder som bland annat syftar till att säkerställa att energimarknaden fungerar, främja energieffektivitet och energibesparing och utveckling av nya och förnybara energiformer. På energiområdet har EU delad befogenhet i enlighet med artikel 4.2 i EUF-fördraget. Förslaget kommer förhandlas i medbeslutande med Europaparlamentet och beslutas med kvalificerad majoritet i ministerrådet.

Kommissionen menar att energikrisen som har lett till skyhöga energipriser har inneburit ett behov av att reformera EU:s elmarknad. Kommissionen anser att frågeställningen har en så omfattande relevans för EU att den endast kan lösas med åtgärder på EU-nivå. De föreslagna åtgärderna kräver främst förändringar av elmarknadsdirektivet, elmarknadsförordningen, ACER-förordningen och REMIT. Kommissionen pekar särskilt på att de föreslagna åtgärderna för att komma till rätta med bristerna i utformningen av den nuvarande elmarknaden, innebär ett mervärde eftersom åtgärderna blir mer effektiva och ändamålsenliga än enskilda medlemsstaters åtgärder och undviker på så sätt splittrade strategier för att komma till rätta med problemen.

Kommissionen anser att de föreslagna ändringarna i elmarknadsdirektivet, elmarknadsförordningen, REMIT och ACER-förordningen är proportionerliga.

Regeringens preliminära bedömning är att förslagen som helhet respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för energi. [Tidsplanen för förhandlingarna i Europaparlamentet är ännu inte känd.]

4.2 Fackuttryck/termer

ACER, Agency for the Cooperation of Energy Regulators: Europeiska byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter Byrån hjälper de nationella tillsynsmyndigheterna inom energiområdet att utöva sin verksamhet på EU-nivå och samordnar vid behov deras arbete, samt fattar beslut i ärenden som berör hela EU-området.

Aktiv kund: syftar förenklat på en kund som förbrukar, lagrar eller säljer egenproducerad el, alternativt deltar i flexibilitets- eller energieffektivitetssystem.

Algoritmisk handel: programvarustyrd handel med finansiella instrument.

Energidelning: omfattar förenklat aktiva kunders egenkonsumtion av förnybar energi från en anläggning som kunden äger, hyr eller har fått rätt till genom en annan aktiv kund.

Energiköpsavtal (eng. Power Purchase Agreement, PPA): ett avtal enligt vilket en fysisk eller juridisk person förbinder sig att köpa el från en elproducent på marknadsbasis.

ENTSO-E, European Network of Transmission System Operators for Electricity: Det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el.

2022/23:FPM73

ESMA, European Securities and Markets Authority: Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten. Byrån är EU:s tillsynsmyndighet för finansmarknaderna och hjälper de nationella tillsynsmyndigheterna på finansområdet att utöva sin verksamhet på EU-nivå och fattar beslut i ärenden som berör hela EU-området.

EUROFISC: Ett nätverk för snabbt utbyte, behandling och analys av riktad information om gränsöverskridande bedrägerier mellan medlemsstaterna och för samordning av eventuella uppföljningsåtgärder. Medlemsstaternas multilaterala varningssystem för att bekämpa momsbedrägerier.

Flexibilitet: ett elsystems förmåga att anpassa sig till variationerna i produktions- och konsumtionsmönster och nåttillgänglighet mellan relevanta marknadstidsramar.

Gemensam tilldelningsplattform (eng. single allocation platform): den europeiska plattform för förhandstilldelning av kapacitet som inrättas av alla systemansvariga för överföringssystem.

LNG: Liquefied Natural Gas, flytande naturgas.

Marginalkontrakt, (eng. Contract for Difference, CfD): avser här två-sidiga avtal som undertecknats mellan en operatör av en kraftproduktionsanläggning och en motpart, vanligtvis ett offentligt organ, som tillhandahåller både minimisersättningsskydd och en gräns för överskottsersättning. Förslaget innebär att avtalet ska vara utformat så att incitament för produktionsanläggningen att driva och delta effektivt på elmarknaderna bevaras samt överensstämma med vissa principer i förnybartdirektivet.

Nominerad elmarknadsoperatör (eng. Nominated Electricity Market Operator, NEMO): enhet som av den behöriga myndigheten utsetts att utföra arbetsuppgifter i samband med gemensam dagen före- eller intradagskoppling.

Plattform för insiderinformation (eng. Inside information platform, IPP): en av ACER godkänd plattform för offentliggörande av insiderinformation i enlighet med REMIT.

Registrerade rapporteringsmekanismer (eng. Registered reporting mechanism, RRM): tredje part som rapporterar marknadsdata åt marknadsaktörer enligt rapporteringsskyldigheten i REMIT.

Virtuella knypunkter: en icke-fysisk region som omfattar mer än ett elområde för vilket ett indexpris fastställs med tillämpning av en metod.