



Samråd om ny energimarknadsmodell och meddelande om konsumenter på energimarknaderna

2014/15:FPM45

Miljödepartementet

2015-09-02

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 339

Meddelande om en ny giv för energikonsumenterna

KOM (2015) 340

Meddelande om inledning av ett offentligt samråd om en ny marknadsmodell för energimarknaderna

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 15 juli 2015 två meddelanden, ett meddelande med samråd om en ny energimarknadsdesign och ett meddelande om slutkundsmarknader. Båda meddelandena omfattar i praktiken enbart elsektorn. Samrådet är en del i förberedelserna inför ny lagstiftning på området och pågår fram till den 8 oktober 2015.

Kommissionen menar att en ny marknadsdesign krävs för att möta den pågående övergången mot ett mer decentraliserat system med mer förnybar elproduktion, flexibel förbrukning och fler energitjänsteföretag. Meddelandet tar upp att marknaden ska säkerställa att elen transporteras dit den behövs som mest och är högst värderad samt att produktion av el ska initieras utifrån marketns signaler. Vidare lyfter kommissionen fram att andelen förnybar elproduktion kommer att öka och att den nya marknadsdesignen till minsta möjliga kostnad behöver stödja denna utveckling.

Meddelandet om en ny marknadsdesign fokuserar på tre områden inom elsektorn: marknadsmodellen (den uppsättning regler och villkor som styr hur aktörer producerar, köper och säljer, tillhandahåller och förbrukar el och

hur elinfrastrukturen används), regionalt samarbete samt försörjningstrygghet i ett europeiskt perspektiv.

2014/15:FPM45

Vidare menar kommissionen att den nya marknadsdesignen också kommer att bidra till att förbättra förutsättningarna för Europas energikonsumenter, bland annat genom en bättre integration mellan producentsidan och användarsidan.

I meddelandet om slutkundsmarknader pekar kommissionen på att konsumenterna fortfarande inte fullt ut kan dra nytta av den pågående energiomställningen, kontrollera sin konsumtion och minska sina kostnader. Bedömningen är att detta bland annat orsakas av brist på ändamålsenlig information om kostnader och förbrukning, otillräcklig konkurrens på många slutkundsmarknader och för höga inträdesbarriärer för nya aktörer. I meddelandet presenteras en tredelad strategi för att förbättra konsumenternas situation: ökat inflytande på marknaden, smarta hem och nätverk samt datahantering och datasäkerhet.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelanden som betonar vikten av en väl fungerande inre energimarknad. En väl fungerande marknad ger incitament till effektiva investeringar, bidrar till ökad försörjningstrygghet och konsumentnytta, underlättar integrering av förnybar energi och bidrar därmed till att nå EU:s energi- och klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt.

Regeringen anser att den nya marknadsdesignen ska stödja övergången till mer effektiva, flexibla och dynamiska marknader till nytta för konsumenten och som kan integrera en högre andel förnybar energi. Regeringen välkomnar att kommissionen stöttar medlemsstaterna i att fasa ut reglerade priser och stödjer att åtgärder för att skydda sårbara kunder främst hanteras genom socialpolitiska åtgärder och inte energipolitiska åtgärder.

Regeringen stödjer kommissionens ambition att EU ska bli världsledande inom förnybar energi. Vidare anser regeringen att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att stödja utbyggnaden av förnybar elproduktion, inte minst mot bakgrund av beslutade mål till 2020 och 2030. Utgångspunkten ska vara kostnadseffektiva, marknadsbaserade stödsystem som fhas ut då teknikerna blir konkurrenskraftiga. De ska vidare vara utformade så att snedvridningar och överkompensation minimeras.

Regeringen stödjer vikten av regionalt samarbete och att det ska bygga på energipolitikens samtliga tre pelare. Regeringen anser att det sedan länge pågående arbetet i Norden kan utgöra en modell för hur ett effektivt samarbete kan bedrivas och konstaterar samtidigt att den nordiska elmarknaden kommit förhållandevis långt på flera av de områden som tas upp i kommissionens meddelanden.

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens meddelande från februari 2015 om den s.k. Energiunionen (KOM (2015) 80), lyfts den inre energimarknaden upp som en av fem ömsesidigt förstärkande dimensioner. Kommissionen pekar där på brister i rådande marknadsdesign och aviserar därför att ny lagstiftning på området kommer att presenteras under 2016 som ska syfta till att underlätta den pågående energiomställningen inom EU. Vidare menar kommissionen att slutkundsmarknaderna inte fungerar tillfredsställande och att det krävs en stärkt roll för konsumenterna.

Som ett led i detta arbete presenterade kommissionen den 15 juli 2015 två meddelanden, dels ett meddelande om en ny energimarknadsdesign som inkluderar ett samråd dels ett meddelande om slutkundsmarknader. Samrådet är en del i förberedelserna inför den nya lagstiftningen. Båda meddelandena omfattar i praktiken enbart elsektorn.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen pekar i sitt meddelande om en ny marknadsdesign för energi på att det nuvarande marknadskonceptet baseras på storskalig, centraliserad, ofta fossilbaserad elproduktion med uppgift att leverera energi till förbrukare inom ett begränsat geografiskt område. Kommissionen menar att en ny marknadsdesign krävs för att möta den pågående övergången mot ett mer decentraliserat system med mer förnybar elproduktion, flexibel förbrukning och fler energitjänsteföretag.

Kommissionen menar att den nya marknadsdesignen också kommer att bidra till att förbättra förutsättningarna för Europas energikonsumenter, bland annat genom en bättre integration mellan producentsidan och användarsidan. I meddelandet om slutkundsmarknader pekar kommissionen på att konsumenterna fortfarande inte fullt ut kan dra nytta av den pågående energiomställningen genom att kunna kontrollera sin konsumtion och därmed minska sina kostnader. Bedömningen är att detta bland annat orsakas av brist på ändamålsenlig information om kostnader och förbrukning, otillräcklig konkurrens på många slutkundsmarknader och för höga inträdesbarriärer för nya aktörer.

Meddelande om en ny marknadsdesign

Kommissionen skriver att detta initiativ är en av nyckelåtgärderna i strategin om en energiunion. Meddelandet fokuserar på tre områden inom elsektorn: Marknadsmodellen (den uppsättning regler och villkor som styr hur aktörer producerar, köper och säljer, tillhandahåller och förbrukar el och hur

elinfrastrukturen används), regionalt samarbete samt försörjningstrygghet i ett europeiskt perspektiv. Inom varje område ställs frågor till medlemsländer, marknadsaktörer och allmänheten i syfte att få respons på förslagen som förberedelse inför det planerade lagstiftningsarbetet.

När det gäller marknadsmodellen understryker kommissionen att kortsiktiga marknader, särskilt intradag- och balansmarknaderna, är kärnan i en effektiv elmarknad där priset ska reflektera utbud och efterfrågan och därmed ge rätt investeringssignaler samt ge förutsättningar för mer förbrukarflexibilitet. Samtidigt menar kommissionen att pristoppar, exempelvis vid hög förbrukning, inte behöver innebära att konsumenter exponeras för högre priser. I denna del tar meddelandet även upp att gränsöverskridande intradagsmarknader behöver etableras, att balansmarknaderna bör omfatta större geografiska områden och att de så kallade elområdena bör spegla flaskhalsar i överföringsnäten och inte nödvändigtvis nationsgränserna. Kommissionen menar också att marknadens funktion kan förbättras i många medlemsstater genom att utveckla den gränsöverskridande handeln. I det sammanhanget tar meddelandet upp att fortsatta ansträngningar är nödvändiga för att etablera nödvändiga sammanlänkningsförbindningar mellan länder.

För att uppnå energiunionens ambition om att bli världsledande på förnybar energi menar kommissionen att det krävs ett stabilt investeringsklimat. Detta sägs i sin tur innebära behov av ett stärkt ETS-system, lämpligt utformade elområden, flexibla marknader, förbrukarflexibilitet och tillräckligt med sammanlänkningsförbindningar. Tills dess att ett sådant investeringsklimat är etablerat kan elproduktion från förnybara energikällor behöva stödjas. Sådana stödssystem ska enligt kommissionen åtgärda marknadsmisslyckanden, vara kostnadseffektiva, undvika överkompensering och marknadsnedvridning samt ligga i linje med EU:s statsstödsregelverk. Vidare pekar kommissionen på att de befintliga stödssystemen nästan alltid är nationella och att mer koordinerade regionala upplägg skulle kunna innebära betydande vinster.

När det gäller slutkunder lyfter meddelandet också upp att korrekta prissignaler är avgörande och att reglerade priser därmed är ett uppenbart problem. Vidare pekar kommissionen på att grossistmarknaderna bättre behöver länkas till slutkundsmarknaderna, särskilt så att slutkundspriser speglar variationer i grossistpriser och att detta förhållande också ska reflekteras genom regelverket för tillsynen.

I avsnittet om regionalt samarbete understryker kommissionen att ökad koordinering mellan alla aktörer på marknaden är en nyckel för säker drift och kostnadseffektiv utveckling av elsystemet inom EU. Meddelandet redovisar ett antal befintliga regionala samarbeten, bland annat den baltiska energimarknadens sammanlänkingsplan (BEMIP) där Sverige är representerat. Kommissionen menar att denna typ av samarbeten är viktiga för att uppnå uppsatta EU-mål på ett kostnadseffektivt sätt och för att minska risker relaterade till beroende av tredje länder som inte tillämpar EU:s marknadsregler. Även i detta sammanhang lyfter meddelandet upp behovet av sammanlänkningsförbindningar och strategin för att uppnå målet om 10

procent sammanlänkning (se faktopromemoria 2014/15:FPM24, Meddelande om sammanlänkingsmål i elsektorn). Kommissionen pekar på problemet att kapacitetsavgifter, som ofta är betydande, sällan används för investeringar i sammanlänkningar. Kommissionen aviserar även att under 2016 presentera ett nytt meddelande om hur målsättningen om 15 procent sammanlänkning till 2030 kan uppnås, i enlighet med slutsatser från Europeiska rådet i oktober 2014.

En annan aspekt kring regionalt samarbete som tas upp i meddelandet är nätdrift. Kommissionen menar att driftplanering behöver koordineras för att upprätthålla god driftsäkerhet där slutmålet är en unionsomfattande koordinering av nätdriften. Regionala driftcentra (RSCIs) finns redan idag och lyfts fram som viktiga första steg för att nå detta mål. För att underlätta denna koordinering menar kommissionen att det kan finnas skäl att stärka den europeiska organisationen för systemoperatörer för el (ENTSO-E) och se över intäktsregleringen för stamnätsföretag. Meddelandet lyfter också upp att optimal nätdrift på distributionsnivå är viktigt och att distributionsföretagens roller bör omprövas.

När det gäller Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER) anser kommissionen att det kan finnas skäl att ge denna mer beslutanderätt i gränsöverskridande frågor. Kommissionen bedömer även att det kan vara nödvändigt att införliva elbörserna under regelverket för tillsyn eftersom de har vissa uppgifter som har karaktären av ett naturligt monopol.

I avsnittet om försörjningstrygghet lyfter kommissionen upp att marknaden ska bidra med signaler som reflekterar behov av investeringar i ny elproduktionskapacitet. Samtidigt noterar kommissionen att ett flertal medlemsstater förutser otillräcklig kapacitet inom ett antal år och har därför infört, eller planerar att införa, kapacitetsmekanismer. I meddelandet beskrivs kapacitetsmekanismer som nödvändiga under vissa omständigheter samtidigt som de kan vara kostsamma, marknadssnedvridande och hindra utfasningen av fossila bränslen. Kommissionen har nyligen skickat ut en förfrågan till vissa medlemsländer, däribland till Sverige, för att utvärdera befintliga kapacitetsmekanismer under EU:s statstödsriktlinjer. Kommissionen kommer att presentera ett rapportutkast för samråd med slutsatser om detta i slutet av 2015.

Kommissionen pekar på att metoderna för att bedöma om kapaciteten är tillräcklig utförs på mycket olika sätt i olika länder. Vidare understryker kommissionen att beslut om kapacitetsmekanismer bör baseras på en standardiserad analysmetod. Meddelandet tar upp att det kan finnas skäl att ta fram en referensmodell inför beslut om regionala kapacitetsmekanismer.

Meddelande om slutkundsmarknader

I meddelandet presenteras en tredelad strategi för en ny giv för energikonsumenter så att de kan delta aktivt på marknaden och dra nytta av

energiomställningen och nya teknologier för att minska sina kostnader. De tre delarna är: ökat inflytande på marknaden, smarta hem och nätverk samt datahantering och datasäkerhet.

I det första avsnittet om ökat inflytande på marknaden pekar kommissionen på att en mer effektiv energianvändning är en nyckelåtgärd för att reducera kostnader för konsumenter. Vidare lyfter kommissionen fram att Energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU) fastställer konsumenternas rätt till korrekt information om förbrukning och att alla konsumenter och anlitade energitjänsteföretag ska ha tillgång till förbrukningsdata i realtid eller nära realtid. Smarta mätare spelar en viktig roll i detta sammanhang. Meddelandet pekar också på att många konsumenter fortfarande är ovetande om deras rätt att byta leverantör. Vidare understryks att byten måste vara enkla att genomföra och att de ska baseras på enkel, tillgänglig, transparent och jämförbar information.

När det gäller förbrukarflexibilitet tar meddelandet upp reglerade slutkundspriser som en särskilt stor barriär för effektiv konkurrens. I det sammanhanget lyfts Sverige tillsammans med Finland fram som särskilt framgångsrika där konsumenter kan välja dynamisk prissättning i avtal med elleverantörer.

Meddelandet tar också upp möjligheten för konsumenter att genom egenproducerad energi bli sina egna leverantörer. Detta tema diskuteras i mer detalj i kommissionens arbetsdokument ”Best practices on renewable energy self-consumption” som är bilagt meddelandet. Vidare konstaterar kommissionen att det blir allt vanligare med kollektiva system för egen energiproduktion och initiativ för upphandling av energi. Energitjänsteföretag, aggregatorer, energimäklare etc. växer fram för att hjälpa konsumenter att erhålla bättre energiavtal.

När det gäller konsumentskydd överväger kommissionen att inkludera energispecifik lagstiftning i bilagan till förordningen om konsumentskyddssamarbete (2006/2004) och understryker samtidigt att huvudansvaret för konsumentskydd kvarstår hos medlemsländerna. Vidare tas energifattigdom upp i meddelandet som en viktig fråga för medlemsstaterna. Meddelandet tar upp att energieffektivisering tenderar att vara den bästa långsiktiga lösningen på problemet med energifattigdom. Kommissionen framför att energifattigdomen främst behöver hanteras i som en del av social trygghet. Samtidigt öppnar kommissionen upp för att det kan finnas behov riktade åtgärder inom energiområdet som bygger på bästa praxis. Med detta menar kommissionen framför allt energieffektiviseringsåtgärder och att göra utsatta konsumenters energifakturor mer överkomliga.

I avsnittet om smarta hem och nätverk pekar kommissionen på att smarta teknologier kan möjliggöra och förenkla för konsumenter att bli mer aktiva och styra sin förbrukning. I detta sammanhang lyfter meddelandet fram standardiseringsarbetet som en viktig faktor. Kommissionen framför också

att medlemsstaterna och industrin bör använda sig av EU:s strukturfonder och den Europeiska fonden för strategiska investeringar (faktapromemoria 2014/15:FPM18) för medfinansiering av smarta teknologiska lösningar.

Eftersom stora dataflöden kommer att vara en viktig del av den framtida energimarknaden blir även datahantering och datasäkerhet viktiga frågor i detta arbete. Meddelandet lyfter fram att konsumenternas tillgång till data ska vara effektiv och icke-diskriminerande. Under 2016 kommer kommissionen att föreslå ett ”initiativ om fritt dataflöde” där ägande, interoperabilitet, användbarhet och tillgång till data kommer att beaktas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt eftersom meddelandena i sig inte innehåller några nya lagstiftningsförslag. I meddelandena aviseras dock en rad ändringar i existerande EU-direktiv och förordningar som kommer att påverka gällande svenska regler. Detta gäller t.ex. elhandelsdirektivet (2009/72/EU), elhandelsförordningen (714/2009), byråförordningen (713/2009), infrastrukturförordningen (347/2013), förnybartdirektivet (2009/28/EG), energieffektiviseringsdirektivet (2012/27/EU), direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU), direktivet om trygg elförsörjning (2005/89/EG), förordningen om konsumentskyddssamarbete (2006/2004) och energimärkningsdirektivet (2010/30/EU).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelanden har inga omedelbara budgetkonsekvenser för Sverige då de inte innehåller konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelanden som betonar vikten av en väl fungerande inre energimarknad. En väl fungerande marknad ger incitament till effektiva investeringar, bidrar till ökad försörjningstrygghet och konsumentnytta, underlättar integrering av förnybar energi och bidrar därmed till att på ett kostnadseffektivt sätt nå EU:s energi- och klimatmål.

Regeringen anser att den nya marknadsdesignen ska stödja övergången till mer effektiva, flexibla och dynamiska marknader till nytta för konsumenten och som kan integrera en högre andel förnybar energi. Regeringen välkomnar kommissionens fokus på konsumenterna i de båda meddelandena med ambitionen att ge dem möjligheten att vara mer aktiva, bland annat genom bättre tillgång till relevant information om valmöjligheter, priser och förbrukning. Med ökad efterfrågefleksibilitet kan effektiviteten på marknaden komma att öka och risken minskar för att enskilda aktörer kan utöva

marknadsmakt vid hög förbrukning. Samtidig bör nya initiativ på området prövas utifrån deras förväntade samhällsekonomiska kostnader och nyttor.

Regeringen anser att korrekta prissignaler är grundläggande för flexibilitet på marknaden och därmed välkomnar regeringen att kommissionen stöttar medlemsstaterna i att fasa ut reglerade priser. Regeringen delar också kommissionens uppfattning att de kortsiktiga marknaderna är centrala och att de behöver utvecklas så att de kan möta framtidens krav. Samtidigt är det viktigt att även värna dagen-före-handeln som har en vital betydelse för prisbildningen och förtroendet för marknaden. Gränsöverskridande slutkundsmarknader bör vara en målsättning på sikt, men utvecklingen bör gå stegvis så att lika villkor mellan länder säkras. Regeringen stödjer kommissionens uppfattning att åtgärder för att skydda sårbara kunder främst bör hanteras genom socialpolitiska åtgärder och inte energipolitiska åtgärder.

Regeringen stödjer kommissionens ambition att EU ska bli världsledande inom förnybar energi. Regeringen anser att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att stödja utbyggnaden av förnybar elproduktion, inte minst mot bakgrund av beslutade mål till 2020 och 2030. Utgångspunkten ska vara kostnadseffektiva, marknadsbaserade stödsystem som fhas ut då teknikerna blir konkurrenskraftiga. De ska vidare vara utformade så att snedvridningar och överkompensation minimeras. Regeringen stödjer utökad användning av samarbetsmekanismerna, inklusive i ett regionalt perspektiv.

När det gäller försörjningstrygghet anser regeringen att det första steget bör vara att åstadkomma en väl fungerande inre marknad. Regeringen anser att kapacitetsmekanismer så långt det är möjligt ska undvikas och att behovet ska prövas utifrån den relevanta marknaden samt utifrån statstöds- och konkurrensreglerna.

Regeringen instämmer i bedömningen att det kan finnas skäl att se över befogenheterna för Byrån för samarbete mellan nationella energitillsynsmyndigheter (ACER) så att en effektiv hantering av gränsöverskridande frågor kan garanteras, till exempel när det gäller övervakning av ENTSO-E:s verksamhet eller där ACER har väsentligt bättre förutsättningar att pröva en fråga än enskilda tillsynsmyndigheter. Subsidiaritetsprincipen bör dock vara vägledande.

Regeringen stödjer vikten av regionalt samarbete och att det ska bygga på energipolitikens samtliga tre pelare. Regeringen anser att det sedan länge pågående arbetet i Norden kan utgöra en modell för hur ett effektivt samarbete kan bedrivas. Regeringen kan konstatera att den nordiska elmarknaden kommit förhållandevis långt på flera områden som tas upp i kommissionens meddelanden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandena har ännu inte diskuterats i rådet men ett antal medlemstater har generellt välkomnat meddelandena samtidigt som några medlemsstater

önskar att mer hänsyn ska tas till nationella förutsättningar, exempelvis när det gäller prisreglering.

2014/15:FPM45

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända. Ett remissmöte kommer att hållas med berörda aktörer angående frågställningarna som tas upp i samrådet om en ny energimarknadsdesign som för övrigt aktörerna har möjlighet att svara på i egen kapacitet.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandena i sig inte innehåller några nya lagstiftningsförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom meddelandena i sig inte innehåller några nya lagstiftningsförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens offentliga samråd avslutas den 8 oktober 2015. Frågan om en ny elmarknadsdesign tas upp för diskussion vid nästa rådsmöte (TTE) den 26 november 2015.

4.2 Fackuttryck/termer

ACER Byrån för samarbete mellan nationella energitillsynsmyndigheter (Agency for the Cooperation of Energy Regulators)

Balansmarknaden Efter elbörshandeln kan obalanser uppstå som behöver justeras i realtid genom upp-

eller nedreglering av produktion och användning. Sådana justeringar görs centralt av en stamnätsoperatör på balansmarknaden.

Dagen-före marknaden	På denna marknad fastställs elpriset i varje elområde ett dygn i förväg för varje timme på dygnet genom ett auktionsförfarande. Priset fastställs som ett jämviktspris, baserat på de samlade köp- och säljbuden i området. I Norden lämnar aktörerna varje morgon fram till kl. 12:00 sina bud för dagen därpå.
Elområde	Ett geografiskt område inom vilket ett elpris bestäms på elbörsen för varje timma. Elpriset i varje elområde följer av utbud och efterfrågan på elmarknaden och överföringskapaciteten mellan elområdena. Sverige är uppdelat i fyra elområden från elområde 1 i norr (Luleå) till elområde 4 i söder (Malmö).
ENTSO-E	Den europeiska organisationen för systemoperatörer för el (European Network of Transmission System Operators for Electricity)
ETS	EU:s system för handel med utsläppsrätter.
Intradagsmarknaden	På denna marknad sker en kontinuerlig handel med el inom samma dag fram till en timma före leveranstimmen.
Kapacitetsavgifter	Kapacitetsavgifter (flaskhalsintäkter) uppkommer vid prisskillnader mellan två elområden. Intäkten tillfaller den aktuella stamnätsägaren och ska användas för att finansiera nätinvesteringar som reducerar nätbegränsningar.
Kapacitetsmekanismer	Särskilda betalningar utanför den ordinarie

elmarknaden som syftar till att säkra att
tillräcklig kapacitet alltid finns tillgänglig.

2014/15:FPM45