



Tredje inre marknadspaketet för el och gas

Näringsdepartementet

2007-10-30

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 528

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el

KOM (2007) 529

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas

KOM (2007) 530

Europaparlamentet och rådets förordning om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter

KOM (2007) 531

Europaparlamentet och rådets förordning om ändring av förordning 1228/2003/EG om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel

KOM (2007) 532

Europaparlamentet och rådets förordning om ändring av förordning 1775/2005/EG om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten

Sammanfattning

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte i mars 2007 antogs en s.k. Handlingsplan för energi 2007-2009, som bl.a. innehöll övergripande förslag till ytterligare integrering av den inre marknaden för energi. I handlingsplanen tydliggörs bl. a. att det är nödvändigt att öka konkurrensen, garantera effektiv reglering och främja förutsättningar för investeringar i syfte att skapa fördelar för kunderna på den inre marknaden för energi. Den mest omtvistade frågan rörde så kallad ägarskapsåtskillnad mellan produktion och handel å ena sidan och transmissionsverksamhet å andra sidan.

Den 19 september lade kommissionen fram det paket med förslag som följer upp Europeiska rådets slutsatser. Detta paket är det tredje i ordningen och utgör en revidering av det senaste lagstiftningspaketet som antogs 2003.

Regeringen stödjer ambitionen att fullborda den inre marknaden för energi. Regeringens preliminära reaktioner på lagstiftningspaketet är positiva. Regeringen bedömer att det är skarpa och nödvändiga åtgärder som föreslås för att fullborda EU:s inre marknad för el och gas. Regeringen anser att det är bra för den inre energimarknaden med oberoende transmissionsoperatörer (TSO:s) och stödjer därför skärpta krav på åtskillnad mellan överföring respektive handel och produktion.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

1.1.1 Bakgrund

I januari 2007 presenterade kommissionen ett omfattande energipaket innehållande bl.a. två meddelanden med anknytning till el och gasmarknaden. I meddelandena redovisas ett flertal åtgärder som bedöms nödvändiga att genomföra för en bättre konkurrens, ökad försörjningstrygghet och en effektivare inre marknad.

Kommissionens meddelanden utgår från den granskning som utförts under 2006 avseende el- och gasmarknadsdirektivens genomförande och vilka praktiska resultat de lett till. Kommissionen menar att det av resultaten framgår att vissa framsteg, om än ojämna, har gjorts för att uppnå en reell inre marknad. Å ena sidan har de grundläggande koncepten för den inre energimarknaden integrerats i det rättsliga ramverket, i institutionella arrangemang och fysisk infrastruktur. Samtidigt finns det ingen reell konkurrens i flera medlemsstater. I många fall har kunderna ingen verklig möjlighet att byta leverantör. Även kunder som bytt leverantör är ofta missnöjda med de tjänster som erbjuds. Kommissionens slutsats är sammanfattningsvis att det fortfarande saknas förtroende för den inre marknaden på energiområdet.

Mot den bakgrunden uppger kommissionen att en rad åtgärder bör vidtas för att bl.a. öka åtskillnaden och uppdelningen mellan nät och den avreglerade verksamheten, stärka rollen för de nationella tillsynsmyndigheterna, öka samordning och samverkan mellan tillsynsmyndigheterna respektive de systemansvariga på EU-nivå, öka öppenheten och transparensen samt utöka konsumentskyddet.

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte i mars 2007 antogs en s.k. Handlingsplan för energi 2007-2009 där kommissionen gavs stöd för sina förslag i energipaketet. Den 19 september lade kommissionen fram det paket med förslag som följer upp Europeiska rådets slutsatser. Detta paket är det tredje i

ordningen och utgör en revidering av det senaste lagstiftningspaketet som antogs 2003.

2007/08:FPM16

Det tredje paketet innehåller förslag till åtgärder för effektiv åtskillnad, vilka även ska tillämpas i förhållande till tredje land, förstärkning av nationella tillsynsmyndigheter, inrättande av en europeisk byrå för samarbete mellan tillsynsmyndigheter samt ytterligare åtgärder för att förbättra marknadens funktion som inrättande av ett organ för europeiskt samarbete mellan systemoperatörer och stärkt transparens.

Det tredje inre marknadspaketet består av:

- Ändring av gällande el- resp. gasmarknadsdirektiv
- Ändring av gällande el-resp. gasmarknadsförordning
- Förordning om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter.

1.1.2 Effektiv åtskillnad

Enligt kommissionen krävs effektiv åtskillnad mellan verksamhet i form av drift av transmissionsnät från handels- och produktionsverksamhet. Kommissionen föreslår därför att nu gällande regler om juridisk och funktionell åtskillnad utökas till att gälla krav på ägarskapsåtskillnad. Förslagen omfattar endast transmissionsnät, vilket för den svenska elmarknaden motsvaras av stamnätet som ägs och förvaltas av Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Förslagen innebär att den som utövar kontroll över en transmissionsnätsoperatör (TSO) eller ett transmissionsnät inte samtidigt får ha några intressen i handels- eller produktionsverksamheter och vice versa. Den som utövar kontroll över en TSO eller ett transmissionsnät får inte utse styrelse eller andra ställföreträdare i handels- eller produktionsverksamheter och vice versa. Man kan inte samtidigt ingå i styrelsen för eller vara ställföreträdare för verksamhet med transmission och handels- eller produktionsverksamheter. Alla TSO:s ska godkännas av berörd tillsynsmyndighet och kommissionen ska notifieras om beslutet.

Medlemsstaterna får dock medge undantag från bestämmelserna om ägarskapsåtskillnad. En TSO kan nominera en helt oberoende systemansvarig, en "Independent System Operator" (ISO). Detta alternativ gör det möjligt för företag med produktions- och handelsverksamhet att behålla ägandet över sina nättillgångar. Alternativet kräver dock att själva transmissionsnätet förvaltas av en oberoende systemoperatör – ett företag eller enhet som är helt och hållet åtskild från företagets övriga verksamheter – men utför en systemansvarigs samtliga funktioner. Detta innebär i praktiken att transmissionsnätets ägare ska finansiera de investeringar som den oberoende systemansvarige beslutar om. Förslagen gäller lika för såväl offentliga som privata företag.

Kommissionen menar vidare att förslagen om effektiv åtskillnad mellan transmission och handels- eller produktionsverksamhet inte bara bör gälla på nationell nivå utan även inom hela EU. Åtskillnadskrav föreslås därför gälla lika för EU-företag som för företag från tredjeland. Det betyder att inget handels- eller produktionsföretag som är verksamt någonstans inom EU också kan kontrollera ett transmissionsnät i någon av EU:s medlemsstater.

Syftet är inte att diskriminera företag från tredje länder, utan att garantera att de omfattas av samma regler som gäller för EU-baserade företag.

1.1.3 Förstärkning av nationella tillsynsmyndigheter

Enligt de existerande el- och gasmarknadsdirektiven ska medlemsstaterna inrätta tillsynsmyndigheter på energiområdet. Kommissionen anser dock att tillsynsmyndigheternas resurser och befogenheter skiftar i för stor utsträckning mellan medlemsstaterna. Kommissionen menar att det är viktigt att få en enhetlighet och att förstärka tillsynsmyndigheternas ställning. En mer effektiv reglering ska uppnås genom bättre samverkan mellan tillsynsmyndigheter och harmonisering av deras kompetenser. Kommissionen anser att tillsynsmyndigheterna måste förstärkas nationellt och få tillräcklig handlingsfrihet för att kunna fatta beslut i alla relevanta frågor.

I paketet lämnas därför förslag om nya bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter. Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om bl.a. tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende, strategiska mål, dess skyldigheter och befogenheter, ett regelverk för gränsöverskridande frågor, framtagande och bevarande av information, etc.

1.1.4 Inrättandet av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter

Som en följd av bestämmelser i det andra inre marknadspaketet skapade kommissionen den rådgivande gruppen ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas). ERGEG fick bl.a. till uppgift att främja samarbete och beslutsfattande kring gränsöverskridande frågor. ERGEG har under åren positivt bidragit till en gemensam europeisk marknad men kommissionen anser inte att samarbetet kommit tillräckligt långt i den strävan mot gemensamma standarder och förbättrade överföringsförbindelser som behövs för att skapa en väl fungerande gemensam inre marknad. Dagens arbetssätt i ERGEG har lett till en rad icke-bindande föreskrifter och försök att uppnå överenskommelser om gemensamma strategier. Kommissionen anser dock inte att det lett till konkreta beslut, som nu måste fattas, om svåra frågor.

Europeiska rådet uppmanade vid vårtoppmötet 2007 kommissionen att föreslå åtgärder för att inrätta en oberoende mekanism för samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter. Kommissionen ansåg att uppgifterna bäst kan

skötas av ett separat organ, självständigt och utanför kommissionen. Förutom förstärkandet av de nationella tillsynsmyndigheterna föreslår kommissionen således nu också att tillsynsmyndigheternas roll förstärks på en gemenskapsnivå genom inrättande av en byrå för samarbete mellan nationella energitillsynsmyndigheter.

De huvuduppgifter som föreslås för byrån ska utgöra ett komplement, på europeisk nivå, till de regleringsuppgifter som utförs av de nationella tillsynsmyndigheterna. Byråns arbete ska utgöra en ram för samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter, ge möjlighet till tillsyn över reglerna för samarbetet mellan systemansvariga och ge utrymme att fatta enskilda beslut beträffande infrastruktur som berör mer än en medlemsstats territorium.

Byrån ska vidare ha en rådgivande roll i förhållande till kommissionen i frågor som rör marknadsreglering och ska kunna utfärda icke-bindande riktlinjer för att sprida god praxis till de nationella tillsynsmyndigheterna.

Det föreslås att byråns organisation ska bestå av en styrelse, som har ansvar för alla administrativa och budgetrelaterade frågor och en tillsynsnämnd, med ansvar för alla tillsynsfrågor och tillsynsbeslut. Det ska även finnas en direktör, som ska företräda byrån och ha ansvaret för den dagliga förvaltningen. Byrån ska också omfatta en överklagandenämnd med befogenhet att handlägga överklaganden av beslut som fattats av byrån.

1.1.5 Samarbete mellan TSO:s

Kommissionen föreslår bestämmelser som ska garantera att alla transmissionsoperatörer samarbetar på gemenskapsnivå i syfte att uppnå en mer koordinerad drift av näten. Detta sker genom inrättandet av ett *europeiskt nätverk av systemansvariga för överföringssystemen för el respektive gas.*

Nätverket ska bl.a. ha till uppgift att anta tekniska föreskrifter och marknadsföreskrifter samt, utifrån de nationella TSO:ernas planer, upprätta tioåriga investeringsplaner som ska revideras och publiceras vartannat år. Det europeiska nätverket av systemansvariga föreslås stå under byråns övervakning och ska formellt utses av kommissionen.

Paketet innehåller även förslag till bestämmelser om transmissionsnätoperatörernas samarbete på regional nivå. Det anges att sådant arbete ska inledas inom det Europeiska nätverket och ska innefatta arbete med bl.a. regionala investeringsplaner, som ej får stå i strid med den tioåriga investeringsplan som fattas inom det europeiska nätverket. Även medlemsstaterna ska samarbeta och främja det regionala samarbetet mellan transmissionsnätoperatörer.

Kommissionen föreslår förstärkt tillsyn av gällande regler om publicering av tillgänglig kapacitet. En nyhet är att leverantörer blir skyldiga att bevara underlag för kontrakt och derivat under fem år och på begäran förse tillsynsmyndigheten eller kommissionen med information.

1.1.7 Specifika åtgärder för gasmarknaden

1.1.7.1 Regional solidaritet

För att säkerställa försörjningstryggheten föreslås att medlemsstaterna ska samarbeta för att främja regional och bilateral solidaritet. Vid allvarliga försörjningsavbrott ska medlemsstaterna koordinera beredskapsåtgärder och ta fram rutiner och bestämma faktiska åtgärder för ömsesidig hjälp samt identifiera och vid behov utveckla eller uppgradera el- och gasförbindelser.

1.1.7.2 Särskilda bestämmelser om LNG och lager

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna utser, eller låter industrin utse, systemoperatörer för flytande naturgas (LNG) och lager.

För lager föreslås juridisk och funktionell åtskillnad från handel eller produktion av naturgas, dvs. samma åtskillnadsbestämmelser som i dag gäller för transmission. Kraven begränsas till sådana lagringsanläggningar som är tekniskt och ekonomiskt nödvändiga för effektivt tillträde till systemet.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Med den ytterligare gemenskapslagstiftning som kommissionen föreslår kommer den nationella lagstiftningen att behöva ändras. Främst gäller detta ellagen (199:857) och naturgaslagen (2005:403) men även förordningar genom myndighetsinstruktioner skulle kunna påverkas av förslagen.

1.3 Budgetära konsekvenser

Åtgärder på EU-nivå får generellt budgetära konsekvenser genom den svenska avgiften till EU. Förslaget kan förväntas medföra budgetära konsekvenser genom att tillsynsmyndigheterna föreslås få nya och utökade uppgifter. Omfattningen är i dagsläget svår att precisera.

2.1 Svensk stånpunkt

Regeringen har under det gångna året gett starkt stöd till kommissionens ambition att fullborda den inre marknaden för energi. Regeringens preliminära reaktioner på lagstiftningspaketet är allmänt positiva. Paketet i sin helhet innebär kraftfulla och nödvändiga åtgärder för att korrigera kvarvarande missförhållanden på el- och gasmarknaderna.

Regeringen delar kommissionens syn på vikten av effektiv åtskillnad mellan systemoperatörer och avreglerad verksamhet. Båda systemen, ägarskapsåtskillnad och inrättandet av en oberoende systemoperatör, borde kunna fungera parallellt. Regeringen delar dock kommissionens syn på att full ägarskapsåtskillnad är att föredra.

Regeringen ser vidare positivt på strävan mot ökad transparens och harmonisering, gällande alltifrån tillsynsmyndigheternas befogenheter till tekniska krav.

Regeringen har dock en del synpunkter på förslaget till organisation av de nationella tillsynsmyndigheterna. Förslaget innebär i sin nuvarande utformning att medlemsstaterna endast ska ha en tillsynsmyndighet på energiområdet. I Sverige utförs flera av de föreslagna uppgifterna av flera organ. Det finns alltså ett antal organ som på olika sätt bevakar och verkar för el- och gasmarknadernas funktion. I det nya direktivförslaget föreskrivs en organisation som går på tvärs med många principer i svensk förvaltningstradition och som vidare skulle innebära att en myndighet skulle få en överordnad roll i förhållande till andra myndigheter verksamma på energimarknaden, samt att uppgifter skulle behöva överföras till denna myndighet.

Regeringen anser att syftet med förslaget mycket väl kan åstadkommas genom att tillåta en något annorlunda organisation där en utpekad myndighet skulle kunna ges ansvaret för att samordna och samråda med berörda och relevanta myndigheter. Den nationella tillsynsmyndigheten skulle vara dialogförande part gentemot kommissionen och den nya byrån på EU-nivå.

Regeringen har tidigare varit tveksam till tillskapandet av en regelrätt "*European Regulator*", och stödde den så kallade ERGEG+-lösningen, som byggde vidare på det nuvarande ERGEG-samarbetet. Den nu föreslagna byrån förefaller begränsa sig till att främja gränsöverskridande samarbeten, vilket regeringen principiellt kan ställa sig bakom.

2.2 Medlemsstaternas stånpunkter

Medlemsstaternas preliminära allmänna reaktion har varit relativt positiv. Endast ett fåtal medlemsstater är uttalat negativa till ägarskapsåtskillnad. Flera medlemsstater har problem med att kommissionen endast vill acceptera

en enda myndighet per medlemsstat. I stort sett alla medlemsstater stödjer en stärkning av de nationella tillsynsmyndigheterna. Dock finns många invändningar mot organisationen och vilka uppgifter som myndigheterna ska ha. Flera medlemsstater är tveksamma till att ge kommissionen en möjlighet att utfärda riktlinjer inom ramen för kommittologin.

Flertalet medlemsstater ser en tredjelandsklausul som ett villkor för att få tillstånd en uppgörelse om paketet. Några medlemsstater är dock emot.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Någon remissbehandling av förslagen har ej ännu genomförts.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen behandlas för närvarande i rådsarbetsgrupp. Ordförandeskapet utgår från att man inte kommer kunna nå en förstaläsningsöverenskommelse kring hela paketet under hösten. Ordförandeskapet vill därför ägna hösten åt en granskning av elmarknads- resp. gasmarknadsdirektivet samt myndighetsförordningen. I första ledet avser ordförandeskapet att nå överenskommelse kring vissa huvudprinciper i förslagen. TTE-rådet i december väntas behandla en framstegsrapport.

En fortsatt detaljgranskning av direktiv och förordningar kommer vidtas under det slovenska ordförandeskapet. Målet är att nå en förstaläsningsöverenskommelse under 2008. Såväl kommissionen som ordföranden betonar vikten av att en andra läsningsöverenskommelse med Europaparlamentet kan nås senast våren 2009, innan nuvarande mandatperiod löper ut.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Det nu aktuella förslaget har artikel 95 i EG-fördraget, tillnärmning för den inre marknaden, som rättslig grund.

3.3 Fackuttryck/termer

Systemansvarig (Transmission System Operator)

Ett systemansvarigt företag medansvar att upprätthålla den nationella balansen mellan produktion och förbrukning. I systemansvaret ingår också att se till så att systemets anläggningar samverkar driftsäkert.

Oberoende systemoperatör

Ett företag som utövar systemansvar utan att äga stamnätet.

Transmissionsnät/ (stamnät)

Det svenska transmissionsnätet eller stamnätet omfattar totalt ca 15 000 km 220 kV och 400 kV kraftledningar med bl.a. stationer, förbindelser med utlandet och kontrollsystem - IT-system och optofiber för bredbandskommunikation.

Nät drift

För att överföra energi fungerar stamnätet - systemet med 400 kV och 220 kV kraftledningar - som motorvägar för elkraften. Nät drift omfattar utbyggnadsplanering, underhåll och operativ drift.

LNG

Flytande naturgas