



Meddelande för en väl fungerande marknad för energi

Näringsdepartementet

2012-12-21

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 663

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - För en väl fungerande marknad för energi

Sammanfattning

Den 15 november 2012 presenterade kommissionen ett meddelande avseende den inre marknaden för el med en tillhörande handlingsplan med aktiviteter, ansvariga aktörer och tidpunkter för genomförandet av den inre marknaden. Meddelandet är en plattform för hur EU:s klimat- och energiutmaningar ska hanteras och hur den inre marknaden ska nå sin fulla potential. Kommissionen vill med meddelandet tydliggöra behovet av integrering av marknader genom investering i infrastruktur och elproduktion, öka konsumentinflytandet och i slutändan förbättra konkurrensen. Kommissionen konstaterar att mycket har gjorts, men att mycket kvarstår att göra för att i slutändan åstadkomma en marknad med låga utsläpp av växthusgaser och samtidigt uppnå trygga leveranser av energi till låga kostnader. Kommissionen ser bland annat tendenser till att vissa länder vidtar åtgärder som kan hota arbetet med den inre marknaden och snedvrider konkurrensen. Andra problem som nämns är att det fortfarande är hög koncentration i produktionsledet i vissa länder, att det fortfarande är höga inträdesbarriärer och att marknaderna karaktäriseras av icke transparens, vilket är negativt både för företag och för konsumenter.

Som bilaga till meddelandet finns även en jämförelserapport med kommentarer för alla EU:s medlemsstater. Kommissionen nämner bl.a. att Sverige måste fortsätta att satsa på investeringar i transmissionskapacitet för

att minimera flaskhalsar. Samägandet inom kärnkraften nämns också som negativt för förtroendet för marknaden.

2012/13:FPM37

Regeringen välkomnar meddelandet. Det ligger väl i linje med de åtgärder som vidtas i Sverige och Norden för att förbättra marknadens funktion och i slutändan öka konsumentnyttan. Framförallt ser regeringen positivt på fokuseringen på konsumenter och konsumenternas roll och möjlighet att vara aktiva och på så vis uppnå en fungerande marknad.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Vid Europeiska rådet den 4 februari 2011 och vid energirådet den 28 februari 2011 antogs rådslutsatser om energipolitisk handlingsplan för åren 2011–2020. I handlingsplanen fästs stor vikt vid fungerande energimarknader för att stödja de tre benen i energipolitiken; hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

Under 2011 lade kommissionen fram tre färdplaner för klimat, transport respektive energiområdet för att diskutera hur målet om minskade växthusgasutsläpp med 80–95% till 2050 ska kunna nås. Kommissionens meddelande Energifärdplan 2050 (KOM (2011) 885, FPM2011/12:95) presenterades 15 december 2011. Det aktuella meddelandet om den inre marknaden kan ses som en uppföljning av Energifärdplan 2050.

Den 15 november 2012 presenterade kommissionen meddelandet avseende den inre marknaden för energi. Meddelandet är en handlingsplan för hur EU:s klimat- och energiutmaningar ska hanteras och hur den inre marknaden ska nå sin fulla potential. EU beslutade i juni 2009 om det tredje inre-marknadspaketet. Paketet innehåller fem rättsakter, tre nya förordningar och två nya direktiv (el-marknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet). Syftet med tredje inre marknadspaketet är bl.a. att förbättra konsumentskyddet inom EU, underlätta den gränsöverskridande handeln av el samt stärka bestämmelserna om åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet inom handel och produktion med el.

Det irländska ordförandeskapet avser att ta fram rådslutsatser på meddelandet under våren 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet är en handlingsplan för hur EU:s klimat- och energiutmaningar ska hanteras och hur den inre marknaden ska nå sin fulla potential. Meddelandet innehåller åtgärder som måste vidtas för att uppfylla målen med det tredje inre marknadspaketet.

Meddelandet får ses som en indikation på att arbetet med genomförandet av tredje inre-marknadspaketet och uppfyllandet av den inre marknaden inte anses tillfyllest. Kommissionen ser bland annat tendenser till att vissa länder vidtar åtgärder som kan hota arbetet med den inre marknaden. Andra problem som nämns är att det fortfarande är hög koncentration i produktionsledet i vissa länder, att det fortfarande är höga inträdesbarriärer för nya aktörer samt att marknaderna karaktäriseras av icke-transparens, vilket både är negativt för företag och konsument. Kommissionen konstaterar att många länder har relativt långt till ett komplett genomförande av det tredje inre-marknadspaketet.

Kommissionen konstaterar att det finns positiva åtgärder som vidtagits. Bl.a. är flera företag aktiva i flera länder, företagskoncentrationen har minskat i leverantörsleden och många länder har förbättrat möjligheterna för kunderna att vara aktiva genom exempelvis prisjämförelsesajter vilket underlättat leverantörsbyten och förbättrar konkurrensen.

Kommissionen gör i meddelandet en genomgång av åtgärder och nyckelfaktorer för att inre marknaden ska nå sin fulla potential. Kommissionen fokuserar bl.a. på:

- Utökad konsumentmakt och behovet av aktiva konsumenter för en fungerande elmarknad. Kommissionen konstaterar att energipriserna kommer att stiga i framtiden och att priserna troligtvis bli mera volatila. Det blir därför extra betydelsefullt med efterfrågefleksibilitet och leverantörsbyten. Korrekta prissignaler, transparens och tillgänglig information är förutsättningar för aktiva konsumenter.
- Satsningar på smarta nät och smarta mätare är förutsättningar för att konsumenter ska kunna vara aktiva. Sådana satsningar är också fundamentala för att konsumenter ska kunna producera sin egen el. Smarta nät nämns också som betydelsefullt för effektiv anslutning av förnybar energi.
- Satsningar på gränsöverskridande grossistmarknader och gränsöverskridande handel. Kommissionen anser att det är betydelsefullt att bygga samman länders transmissionsnät för att reducera prissvängningar och minska den nationella sårbarheten. Större marknader gör därtill att resurser används mera effektivt och förbättrar konkurrensen. I detta sammanhang nämner kommissionen betydelsen av att införa de s.k. nätkoder som ska tas fram inom ramen för det tredje inre-marknadspaketet för el och naturgas. Förslag till nätverkskoder har utarbetats av de europeiska transmissionsnätsföretagen och de europeiska energitillsynsmyndigheterna. Koderna ska etablera enhetliga gränsöverskridande spelregler för marknadens aktörer. Koderna har ännu inte antagits av EU-kommissionen (först därefter kan medlemsländerna införa bestämmelserna i nationell lagstiftning).

- Minimering av nationella policys och subventioner som riskerar att snedvrida handel över gränserna. Kommissionen uttrycker bl.a. skepsis i frågan om separata betalningar för tillgängliggörandet av kapacitet, s.k. kapacitetsmekanismer. Sådana betalningar gör att gammal elproduktion, ofta fossilbaserad sådan, subventioneras för att kunna finnas tillgänglig när mer volatil produktion, såsom t.ex. vindkraft, inte producerar el. Kapacitetsmekanismer åberopas till följd av att stor mängder förnybar variabel elproduktion kommer in i systemet vilket trycker ned elpriset. Ett lägre elpris försämrar lönsamheten för produktion som behövs för att balansera den förnybara volatila elproduktionen. Kommissionen anser att sådana betalningar kan försämra handeln mellan länder, snedvrida konkurrensen och leda till ökade kostnader för konsumenterna. Kommissionen vill istället, innan separata betalningar införs, att medlemsstater fokuserar på satsningar på ökad integrering mellan länder avseende transmission, ökad efterfrågefleksibilitet bland såväl industri som bland kunder samt smarta elnät och smarta mätare.
- Att låta prissignalen styra elens riktning och att handel mellan länder sker utan restriktioner. Kommissionen anser att all reglering av priser inom de konkurrensutsatta delarna av marknaden måste upphöra.

Till meddelandet finns även en jämförelserapport med kommentarer för respektive land. Kommissionen konstaterar att Sverige måste fortsätta att satsa på investeringar i transmissionskapacitet för att minimera flaskhalsar. Samägandet inom kärnkraften nämns också som negativt eftersom förtroendet för marknaden minskar. Den reglerande myndigheten måste därför fortsätta arbetet med att minimera samarbetsmöjligheterna mellan de dominerande företagen. På naturgassidan anser kommissionen att utbudet bör diversifieras för att minska sårbarheten och förbättra konkurrensen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande har inga direkta effekter på svenska regler då det saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag. De direktiv som ingår i det tredje inre marknads paketet är fullständigt implementerade i svensk rätt. Sverige har anmält till kommissionen att så är fallet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetkonsekvens för Sverige då det inte innehåller konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet som ligger i linje med de åtgärder som vidtas i Sverige och Norden för att förbättra marknadens funktion och i slutändan öka konsumentnyttan. Meddelandet är en viktig signal eftersom fullbordandet av den inre elmarknaden är en förutsättning för att el- och gasmarknaden ska fungera väl och nå sin fulla potential. Regeringen instämmer med kommissionen om att genomförandet av den inre marknaden är centralt för att effektivt och marknadsorienterat nå EU:s mål för förnybar energi.

Framförallt välkomnar regeringen att kommissionen fokuserar på konsumenter och deras möjlighet att vara aktiva för att på så vis uppnå en fungerande marknad samt en lägre energikostnad. Regeringen anser att korrekta prissignaler, smarta mätare och smarta nät är viktiga förutsättningar. Regeringen hade gärna sett att kommissionen i större utsträckning nämnt gränsöverskridande regionala slutkundsmarknader som betydelsefulla i diskussionen om konsumenterna.

Regeringen anser i likhet med kommissionen att prissignaler är viktiga för att styra var och hur el ska produceras och användas. Regeringen anser att det är viktigt att inte förhindra samhällsekonomiskt effektiv överföring mellan länder samt att sanktioner måste bli följden då så inte sker. Samhällsekonomiskt korrekta prissignaler, oreglerade priser samt ökad internationell elhandel förbättrar länders försörjningstrygghet och leder till att resurser används mer effektivt. Prisets förmåga att styra resurser till dess effektiva användning får dock inte överskattas eftersom regleringar av elproduktion skiljer sig åt mellan medlemsländer, dvs. marknadsförhållandena i medlemsländerna är inte homogena.

Regeringen instämmer i kommissionens invändningar i frågan om s.k. kapacitetsmekanismer. Sådana mekanismer eller betalningar gör att gammal elproduktion, ofta fossilbaserad sådan, subventioneras för att kunna finnas tillgänglig när mer volatil produktion, t.ex. vindkraft, inte producerar el. Regeringen anser att kapacitetsmekanismer kan leda till att handeln mellan länder minskar, att konkurrensen snedvrids, att gammal fossilbaserad produktion cementeras och att kostnaden för kunderna ökar. Regeringen förordar samhällsekonomiskt kostnadseffektiva åtgärder. Kapacitetsmarknader måste därför jämföras med andra åtgärder som kan lösa problemet som t.ex. satsningar på ökad integrering mellan länder avseende transmission, ökad efterfrågefleksibilitet hos såväl industri som bland konsumenter samt smarta elnät och smarta mätare innan separata betalningar införs. Analysen av huruvida separata betalningar bör införas måste ske utifrån den relevanta marknaden, inte den enskilda medlemsstaten.

Regeringen välkomnar den jämförelserapport som görs inom ramen för meddelandet. Regeringen kan konstatera att mycket görs för att komma till

rätta med de problem som förs fram. Bl.a. planerar Affärsverket svenska kraftnät att under den kommande treårsperioden investera över 5 miljarder kronor per år i stamnätet för att minimera prisskillnader inom landet och förstärka leveranssäkerheten. Vad gäller samägandet av kärnkraftverken tillsatte regeringen 2008 två oberoende förhandlare för att försöka finna en lösning genom att helt eller delvis lösa upp samägandet i kärnkraften, uppdraget avslutades i april 2010 utan framgång. Istället har Energimarknadsinspektionen på regeringens uppdrag utsett oberoende observatörer i kärnkraftsbolagens styrelser som övervakar att de branschetiska reglerna följs för att minimera risken för negativa effekter av samägandet.

Regeringen gör också stora satsningar på biogas vilket är betydelsefullt för stärkt leveranssäkerhet samt förbättrad konkurrens på gasmarknaden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte känt

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett remissmöte planeras med deltagare från berörda aktörer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt. Rådslutsatser beslutas med enhällighet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det irländska ordförandeskapet avser att ta fram rådslutsatser för meddelandet som kommer att förhandlas under våren. Ett antagande av rådslutsatser kan förväntas vid TTE-rådet (energi) den 7 juni 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

Grossister = producenter

Kapacitetsmarknad = Effektmarknad = Marknad där man får betalt för den kapacitet som finns tillgänglig - inte det man levererar.

Smarta elnät = Ett elnät som på ett kostnadseffektivt och leveranssäkert sätt kan hantera och integrera beteendet hos de aktörer som är anslutna till nätet. Detta samtidigt som nätförlusterna minimeras.

Smarta mätare = Mätare som automatiskt kan läsa av, bearbeta och överföra data. Dessa mätare ska också ha möjlighet till tvåvägskommunikation, ha möjlighet att klara av tilläggstjänster och applikationer.

Korrekt pris = Ett pris där alla externa kostnader och nyttor internaliseras.