



## Meddelande om den inre marknaden för el och gas

Näringsdepartementet

2007-03-06

### Dokumentbeteckning

KOM(2006)841slutligt

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Utsikterna för den inre el- och gasmarknaden

### Sammanfattning

Kommissionens meddelande utgår från den granskning som utförts under 2006 avseende el- och gasmarknadsdirektivens genomförande och vilka praktiska resultat de lett till. 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, till exempel IT-utrustning. 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. Sammanfattningsvis saknas det fortfarande förtroende för den inre marknaden.

Mot den bakgrunden uppger kommissionen att en rad åtgärder bör vidtas för att bl.a. öka åtskillnaden och uppdelning 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.

Regeringen anser att kommissionens förslag, i stora drag, kommer förbättra inre marknads funktion.

## 1.1 Innehåll

### Bakgrund

Bakgrunden till meddelandet är att i mars 2006 lade kommissionen fram en energipolitisk grönbok. Kommissionen identifierade sex prioriterade områden:

1. Fullborda den inre energimarknaden.
2. Försörjningstrygghet och solidaritet på den inre energimarknaden.
3. En mer hållbar, effektiv och diversifierad energimix.
4. En mer integrerad ansats för att motverka klimatförändringarna.
5. Uppmuntra innovation genom en strategisk plan för energiteknik.
6. En sammanhållen extern energipolitik.

Vid vårtoppmötet i mars 2006 bekräftades de utmaningar som kommissionen identifierat. Kommissionen gavs i uppdraget att inför vårtoppmötet i mars 2007 utveckla förslagen i en strategisk energiöversyn.

Kommissionen presenterade den 10 januari 2007 denna energiöversyn ”En energipolitik för Europa” (se faktapromemoria 2006/07:FPM35). Den är ett paraplydokumentet till det samlade ”energipaketet” och sammanfattar de enskilda meddelandena och landar i förslag till ett antal konkreta åtgärder – en handlingsplan för energi.

Detta meddelande om den inre marknaden för el och gas är en del av det energipaketet/energiöversynen. Meddelandet presenterades av kommissionen den 10 januari 2007.

Utgångspunkten för meddelandet är den översyn av genomförandet av el och gasmarknadsdirektiven som skett av kommissionen under 2006 samt de erfarenheter som kommissionen gjort under senaste sju åren för att få till stånd en europeisk el- och gasmarknad.

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, till exempel IT-utrustning. 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. Bland de viktigaste bristerna i fråga om införlivandet av direktiven om den inre marknaden anges otillräcklig uppdelning av ansvariga för överförings- och distributionssystemen, diskriminerande nättillträde för tredje part samt

bristande kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Sammanfattningsvis saknas det fortfarande förtroende för den inre marknaden. I det följande beskrivs några av de initiativ och förslag som redovisas i meddelandet.

#### Åtskillnad

Enligt kommissionen krävs ytterligare åtgärder för åtskillnad mellan nätföretag och företag som producerar och handlar med el (unbundling) för att stärka konkurrensen på el och gasmarknaden och ge större utbud till konsumenterna. Kommissionen föreslår att krav införs på en helt oberoende TSO (Transmission System Operator, nätoperatör). Kommissionen redovisar två alternativ, antingen en fullständigt ägarskapsåtskild TSO eller en helt oberoende systemoperatör, ISO. Kommissionen förordar det förstnämnda alternativet.

Kommissionen framhåller också att många hinder för ett rättvist nättillträde kan härledas till bristande uppdelning även av distributionselnätsföretag (DSO) och konkurrensutsatt verksamhet. Kommissionen uppger att man avser att se över dagens regelverk i denna del.

#### Effektivare reglering

Kommissionen uppger att effektivare 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. Kommissionen föreslår också att tillsynsmyndigheternas roll stärks på gemenskapsnivå. Tre olika förslag förs fram:

- a) utökat samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna inom European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG
- b) ERGEG+ som innebär att ERGEG skall få en mer formaliserad roll och kan fatta bindande beslut avseende vissa frågor relaterande till gränsöverskridande handel.
- c) inrättandet av en europeisk tillsynsmyndighet som får till uppgift att fatta beslut i frågor som främst rör den gränsöverskridande handeln.

Kommissionen anser att det första alternativet, dvs. gradvis utveckling av nuvarande tillvägagångssätt, inte är tillräckligt, främst av den anledningen att eventuella framsteg skulle vara beroende av frivilliga avtal mellan 27 nationella tillsynsmyndigheter som ofta har skilda intressen. Det tillvägagångssätt som har bäst förutsättningar att åstadkomma snabba och effektiva framsteg i fråga om harmonisering av tekniska frågor som är

#### Minska omfattningen av orättvis konkurrens

Kommissionen uppger att många nationella marknader karaktäriseras av höga koncentrationsnivåer och därmed förknippade farhågor för manipulation av grossistmarknaden. Både el- och gasmarknaderna riskerar att koncentreras på grund av monopolställningar före liberaliseringen och marknadernas naturliga särdrag.

Framförallt är el en produkt med låg priselasticitet, vilket innebär att konsumenterna inte skär ner förbrukningen i någon större utsträckning även om priserna är relativt höga. Det faktumet, effekterna av överbelastning och behovet av balans mellan tillgång och efterfrågan, ökar risken för marknadsdominans. På gasområdet har konkurrenssvårigheter också sina rötter i gasindustrins struktur utanför EU samt den nationella produktionen i medlemsstaterna.

Under förutsättning att det finns rättvist nättillträde kommer så småningom nya investeringar från icke-dominerande aktörer att bidra till att bryta upp koncentrationen. Den utvecklingen skulle snabbas på om dominerande företag eller TSO skulle offentliggöra en förteckning över lämpliga anläggningar för elproduktion eller gaslagring, och anta mekanismer för att göra sådana anläggningar tillgängliga för nya investerare. På kort sikt har marknadsaktörer ringat in flera andra åtgärder som skulle göra el- och gasmarknaderna mer konkurrensutsatta och konkurrenskraftigare. Åtgärderna som beskrivs gäller a) öppenhet och insyn, b) kontraktstrukturer och c) gaslagring. Kommissionen uppger bl.a. att man avser att införa bindande riktlinjer för öppenhet och tillsyn, avser att noggrant övervaka om kraven i förordning 1775/05 efterlevs och utveckla riktlinjer till förordningen samt undersöka åtgärder som erbjuder bästa balansen mellan behovet av effektiv tillgång samtidigt som incitamenten för nya lagringsanläggningar bibehålls.

#### Samordning mellan transmissionssystemnätoperatörer (TSO)

Gas och el måste kunna transporteras fritt inom Europeiska unionen i enlighet med kompatibla tekniska regler. Det är av grundläggande vikt, både för att man skulle kunna garantera en konkurrensutsatt marknad och försörjningssäkerheten. För att målet skall kunna uppnås måste TSO enligt kommissionen ställa tillräcklig överföringskapacitet till förfogande för att möta efterfrågan och integrera nationella marknader utan att man riskerar kvaliteten på leveranserna. Medlemsstaternas nät utformades efter de behov som fanns på många separerade nationella marknader och inte den inre marknadens behov. Det finns därför ett stort behov av ökade investeringar i nätet med ett alleuropeiskt mål. Detta kräver gemensam planering av

systemutvecklingen och fördelning av de kostnader och risker som är förknippade med fler gränsöverskridande sammanlänknings.

För att fungera säkert och effektivt även när det gäller gränsöverskridande frågor, måste TSO komma överens om detaljerade driftstandarder sinsemellan. Det kräver tekniskt samarbete på hög nivå, inklusive detaljerat informationsutbyte, både i fråga om långsiktig nätplanering och realtidsdrift. Från nätanvändarnas synvinkel bör dessa frågor vara så litet synliga som möjligt.

Enligt kommissionens erfarenhet råder det tvivel om detta kan uppnås inom den aktuella ramen där både TSO och tillsynsmyndigheter tenderar, eller är tvungna, att följa nationella intressen. Kommissionen föreslår därför bl.a. utökad och mer formaliserad TSO-samordning på EU-nivå.

#### Investering inom elproduktion och infrastruktur för el och gas

Kommissionen framhåller betydelsen av investeringar inom elproduktion och infrastruktur. I meddelandet beskriver kommissionen översiktligt hur man avser gå vidare kring dessa frågor och hänvisar bl.a. till dokumentet "En energipolitik för Europa" (se faktapromemoria 2006/07:FPM35). Kommissionen aviserar bl.a. också att den avser utfärda närmare riktlinjer för beviljande av undantag enligt gasmarknadsdirektivets artikel 22 och föreslå ändringar av bestämmelsen.

#### Hushåll och mindre kommersiella kunder

Krav på allmännyttiga tjänster finns redan till en del täckt i existerande el- och gasmarknadsdirektiv. Kommissionen menar att det finns anledning för EU att ta ytterligare steg för att tillförsäkra svaga grupper tillgång till energi särskilt när energipriser går upp genom att utveckla en gemensam energikonsumentstadga. Den skall också omfatta krav på bättre information till konsumenter, minskad byråkrati vid byte av leverantör samt skydd för oskäliga priser.

Vissa frågor som rör grossistledet kan enligt kommissionen härledas till otillräcklig priselasticitet. Prisvolatiliteten i grossistledet beror delvis på att mindre kunder på kort sikt inte påverkas av prisförändringar i grossistledet, vilket gör grossistpriserna mer volatila. Även om det saknas priskontroll, gör de sällsynta mätningarna av förbrukningen att vissa kunder inte ändrar sitt efterfrågemönster. Kommissionen uppger att man kommer att undersöka om det behövs ytterligare specifika åtgärder på det här området.

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Utsikterna för den inre el- och gasmarknaden omfattar initiativ och förslag till åtgärder för att uppnå en mer integrerad inre marknad för el och gas.

Förslagen är dock inte så utvecklade att det går att i detalj uppskatta effekterna av de förslag som i förlängningen kan komma att läggas fram. Om kommissionen föreslår ytterligare gemenslagslagstiftning inom el och gasområdet kan dock de nationella regelverken, främst ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403) som innebär genomförande av gemenslagslagstiftningen på detta område, komma att behöva ändras. Omfattningen kan i dagsläget inte bedömas närmare.

### 1.3 Budgetära konsekvenser

Med hänsyn till att kommissionens förslag ännu inte är preciserade kan förslagens budgetära konsekvenser för Sverige i nuläget inte bedömas. Åtgärder på EU-nivå får generellt budgetära konsekvenser genom den svenska avgiften till EU. Krav på medlemsländerna kan också leda till budgetära konsekvenser i Sverige.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige ger starkt stöd till kommissionens ambition att fullborda den inre marknaden. Principiellt kan kommissionens förslag för att förbättra den inre marknads funktion i stora drag stödjas. Sverige delar kommissionens syn på vikten av åtskillnad mellan transmissionssystemoperatörer och avreglerad verksamhet. Sverige ser detta som ett effektivt alternativ till föreskrivande och centraliserad reglering. Båda systemen, ägarskapsåtskillnad och oberoende systemoperatör, borde kunna fungera som alternativ och parallellt och kunna komplettera varandra. Sverige ser vidare positivt på strävan mot ökad transparens och harmonisering, gällande alltifrån tillsynsmyndigheternas befogenheter till tekniska krav. I vilken utsträckning nya organ på EU-nivå eller andra formaliserade strukturer behövs för inre marknads fullbordande kan kräva ytterligare analys, men Sverige utesluter inte att större europeisk samordning i vissa fall är nödvändig för att administrera gemensamma nät och få till stånd en väl fungerande pan-europeisk marknad. De exakta formerna och hur många av förslagen som skall genomföras är i nuläget oklara och bör fortsatt bevakas, bl.a. inför kommande lagförslag. Utgångspunkten bör vara att värna om de förhållandevis väl fungerande nordiska lösningarna även i ett än mer harmoniserat system.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några av de förslag som finns i detta meddelande har också inkluderats i kommissionens förslag till handlingsplan i "En energipolitik för Europa" (se faktapromemoria 2006/07:FPM35) och har på så sätt varit föremål för diskussion. Av de första preliminära reaktionerna på kommissionens förslag

till handlingsplan att döma, anser majoriteten av medlemsstater att kommissionen förtjänar beröm för en mycket heltäckande och ambitiös översyn och handlingsplan. När det gäller den inre marknaden framgår dock att förslagen avseende ägarskapsmässig åtskillnad för transmissionssystemoperatörer och en europeisk tillsynsmyndighet som kontroversiella. Ett flertal medlemsstater förespråkar full ägarskapsmässig åtskillnad medan andra motsätter sig detta. I fråga om nivån på samordningen mellan tillsynsmyndigheter, förespråkar ett flertal medlemsstater ERGEG+ modellen, medan andra, ofta mindre medlemsstater, är mer tveksamma till långtgående formalisering.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Någon remissbehandling av detta meddelande har inte genomförts.

## 3 Övrigt

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Detta meddelande är, som ovan nämnts, en del av kommissionens energiöversyn/energipaket. Inför energiministerrådet i februari avser man att fokusera på den övergripande strategiska energiöversynen, i syfte att arbeta fram ett bidrag till handlingsplanen från energiministrarna. Nästa steg blir att diskutera de olika underliggande delförslagen (meddelandena) och då kommer även detta meddelande att diskuteras mera på djupet.

Kommissionen har redan inlett en konsekvensbedömning för att fastställa vilka metoder som är lämpligast för att omsätta redovisade förslag i praktiken. Bedömningen kommer enligt kommissionen att vara klar under 2007.

Meddelandet finns med på dagordningen för det ordinarie energiministermöte, som äger rum inom ramen för Transport-, telekom- och energirådet den 6-8 juni 2007. Förslagen i meddelandet kan således komma att resultera i konkreta lagförslag.

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionens meddelande i sig inte är föremål för en rättslig behandling.

### 3.3 Fackuttryck/termer