

up 17.5.04
mja

BESLUT

Datum
2004-05-17

Ert datum
2004-04-13

1 (6)

Dnr
02-04-2480 AB L

Ert dnr
N2004/2820/ESB

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande angående Rapport beträffande alternativ för systembalansansvaret på den svenska naturgasmarknaden – PricewaterhouseCoopers AB

Sammanfattning

Regeringen tillsatte den 13 februari 2003 (Dir. 2003:22) en utredning för att följa utvecklingen av el- och naturgasmarknaderna, bl.a. med anledning av nya EG-direktiv på området. Utredningens delbetänkande SOU 2003:113, El- och naturgasmarknaderna, Europeisk harmonisering remitterades den 15 december 2003. Näringsdepartementet har sedan enligt vad som framgår av remissen uppdragit åt PricewaterhouseCoopers AB (PwC) att analysera förutsättningarna för att ett offentligt organ utses till att ha ansvar för balanseringen av det svenska naturgassystemet.

Energimyndigheten konstaterar att den analys som redovisas i rapporten inte tillräcklig för ett ställningstagande i frågan om vem som ska utses till ansvarig för balansen i naturgassystemet. Vissa frågor är belysta, men huvudsakligen ur ett företagsperspektiv. Energimyndigheten har vid tidigare tillfälle förordat en lösning som innebär att Affärsverket Svenska kraftnät utses som systembalansvarig och att transmissionsnätet på sikt bör överföras till verket. Myndigheten finner i föreliggande rapport inga vägande skäl mot den ståndpunkten.

Energimyndighetens ställningstagande

En analys av förutsättningarna för en viss lösning av systembalansansvaret på naturgasmarknaden bör enligt Energimyndighetens uppfattning ta sin utgångspunkt i en beskrivning av de roller och funktioner som berörs samt omfatta en analys av de inbördes relationerna mellan dessa. Här ingår ägandet av nätet, driften av transportverksamheten, transmission respektive distribution, handeln med gas, kundens relation till transportör respektive handlare och balansering av flödet i systemet på kort respektive lång sikt. På denna grund bör utföras en analys av på vilket sätt en tänkt lösning av systembalansansvaret påverkar naturgasmarknadens funktion. Vilka kriterier som används vid analysen

måste framgå. Ett viktigt kriterium är om konkurrensen på naturgasmarknaden främjas av en viss lösning. Är syftet med utredningen att analysera förutsättningarna för eller följderna av alternativa lösningar bör samma metod användas. När uppgiften innefattar att analysera förutsättningarna för att ett offentligt organ utses till att ha ansvar för balanseringen av det svenska naturgassystemet, bör utredningen omfatta huruvida det skulle främja en utveckling mot fungerande konkurrens på naturgasmarknaden att ett statligt organ äger och driver stamnätet. Ett jämförelseobjekt är Svenska kraftnäts funktion som stamnätsägare och systemansvarig för elsystemet och hur denna påverkar elmarknadens funktion. Om en sådan lösning befinns omöjlig eller olämplig, bör en särskild analys göras av möjligheten, bl.a. från teknisk synpunkt, att skilja systembalansansvaret från ägandet och driften av transmissionsnätet för att lägga ett avskilt systembalansansvar på ett statligt organ.

Energimyndigheten konstaterar mot den här redovisade bakgrunden att den analys som redovisas i rapporten inte är tillräcklig för ett ställningstagande i frågan om vem som ska utses till ansvarig för balansen i naturgassystemet. Vissa frågor är belysta, men huvudsakligen ur ett företagsperspektiv. Rapporten kan därför, enligt Energimyndighetens uppfattning, inte läggas till grund för beslut i frågan.

Energimyndigheten har i sitt yttrande över El- och gasmarknadsutredningens delbetänkande "El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering" (SOU 2003:113), förordat en lösning som innebär att en statlig myndighet utses som systembalansansvarig och att transmissionsnätet på sikt bör överföras till denne. Myndigheten har därvid pekat på möjligheten att lägga dessa uppgifter på Affärsverket Svenska kraftnät. I föreliggande rapport finns inga vägande skäl mot en sådan lösning.

Specifika synpunkter

Grundläggande brister i rapportens sätt att lösa uppgiften

Beskrivning av naturgasmarknadens olika funktioner

Någon beskrivning av transportverksamhetens olika funktioner och intressenter ges inte och det framgår inte heller hur de olika funktionerna förhåller sig till varandra eller till andra aktörer på marknaden. Rapportens analys av på vilket sätt alternativen för lösning av systembalansansvar påverkar naturgasmarknadens funktion saknar därför, enligt Energimyndighetens uppfattning, den nödvändiga grunden för att en bedömning ska kunna anses tillförlitlig.

Frågan om statligt ägande och statlig systemansvarig

Vid beskrivningen av de alternativa lösningarna för systembalansansvaret tas utgångspunkten i en diskussion rörande omfattningen av och formen för statligt engagemang. Härvid avförs frågan om en av staten ägd och bedriven transmissionsverksamhet med hänvisning till ett beslut av Riksdagen 1988 att naturgasverksamhet inte ska uppbära statligt stöd utan bedrivas på kommersiella grunder. Att en statligt ägd verksamhet kan bedrivas på kommersiella grunder berörs inte.

Energimyndigheten har i sitt remissvar över El- och gasmarknadskommitténs betänkande uttryckt uppfattningen att en utveckling i riktning mot ett statligt ägt och drivet stamnät är önskvärd även för gas. Myndigheten anser att en sådan lösning är väl förenlig med de gällande energipolitiska riktlinjer och finner det är en brist att ett sådant alternativ inte utreds i rapporten.

Kriterier – "Krav och förutsättningar"

Som kriterier anges i kapitel 3 ett antal förutsättningar och krav avseende utformningen av systembalansansvaret på naturgasmarknaden.

Kriteriet formella krav

De formella kraven som anges är att utformningen inte får strida mot kraven på systemansvarig i Direktiv 2003/55/EG, att endast ett organ utses till systembalansansvarigt (enligt förslag i SOU 2003:113), att systemansvarig enligt Direktivet ska vara utsedd per den 1 juli 2004, samt att regeringens utseende av systembalansansvarig kräver stöd i lag.

Energimyndigheten har ingen invändning mot de anförda formella kraven, utom att aktuellt datum inte är den 1 juli 2004, utan dagen för ikraftträdandet av de lagändringar som införlivar direktivet.

Kriteriet kommersiella krav

För kriteriet kommersiella krav, anför rapporten att de kommersiella krav aktörerna på naturgasmarknaden ställer bör beaktas. Rapporten relaterar enligt uppgift den diskussion som förevarit bland aktörerna på den svenska naturgasmarknaden. De aktörer som är kunder på marknaden synes inte ha deltagit.

Enligt Energimyndighetens uppfattning reflekteras i rapportens skrivning att det är de nuvarande företagen i naturgasbranschen, som funnit en gemensam lösning. Myndigheten anser att det inte är tillfredsställande att en föregivet neutral rapport inte ser behov hos några aktörer utöver de idag aktiva företagen på marknaden. Det är vidare anmärkningsvärt att i det avsnitt som behandlar kommersiella krav på systemet inget sägs om hur de möjliga lösningarna kan tänkas påverka transportkunderna, som ju är de som i första hand ska betjänas av, och erlägga avgifter till, den systembalansvarige. Energimyndigheten finner att det i rapporten använda kriteriet för kommersiella krav inte ger underlag för någon bedömning av naturgasmarknadens funktion vid olika lösningar av systembalansansvaret.

Kriteriet legala krav

Beträffande kriteriet legala krav, behandlas i rapporten en enda fråga, nämligen om det är förenligt med konkurrensrättsliga regler att bilda ett gemensamt ägt stamnätsbolag som innehar systembalansansvaret. Rapporten konstaterar att lösningen skulle kunna vara acceptabel givet att vissa villkor uppfylls. Några andra legala krav föreslås inte.

Energimyndigheten konstaterar att rapporten redovisar legala krav inom endast ett rättsområde och att den lösning som presenteras som acceptabel är den som önskas av idag dominerande företag på marknaden. Energimyndigheten saknar en genomgång av övriga legala krav som kan komma att aktualiseras vid lösningen av systembalansansvarsfrågan.

Kriteriet effektivitetskrav

Det effektivitetskrav rapporten anger som kriterium är att utformningen av systembalansansvaret måste beakta effektiviteten på marknaden, både på kort och lång sikt. På kort sikt innebär kravet att operationell effektivitet upprätthålls, för att naturgasens konkurrenskraft och därmed utvecklingsmöjligheter inte ska äventyras av ineffektivitet i transportledet. Enligt rapporten torde, vid en jämförelse med övriga EU, potential finnas för lägre transportkostnader i Sverige, vilket skulle stärka naturgasens konkurrenskraft och komma slutanvändarna till godo. På lång sikt innebär kravet att effektivitet råder i investeringar och i den långsiktiga utvecklingen av naturgasmarknaden.

Energimyndigheten delar bedömningen att operationell effektivitet är ett lämpligt kriterium vid val av lösning av systembalansansvarsfrågan. Emellertid saknar myndigheten en belysning av andra lösningar än den nuvarande.

Övriga krav som utgör kriterier

Övriga krav som enligt rapporten utgör kriterier vid val av systembalansansvarig är att det system som väljs ska vara tillräckligt robust i förhållande till förändringar i t.ex. ägarstruktur över tid utan att hindra en dynamisk utveckling av marknaden.

Energimyndigheten delar denna bedömning.

Vidare framför rapporten att det finns behov av att vidareutveckla stamnätverksamhetens kommersiella delar. Framför allt är det av intresse för slutanvändarna att marknaden utvecklas effektivt avseende bl.a. prisbildning och utnyttjande av ledningskapacitet. Den systembalansansvarige bör därför ha möjlighet att bedriva en verksamhet som utvecklar marknadens funktionssätt och effektivitet.

Energimyndigheten delar denna bedömning, med förtydligandet att den systembalansansvarige har ansvar för den kortsiktiga balansen i systemet och för kapacitetsallokeringen om samma organ äger och driver transmissionsverksamheten. Det är alltså dessa funktioner det är systembalansansvarigs uppgift att få att fungera så att en effektiv marknad utvecklas och det är den förmågan som ska bedömas vid val av lösning.

Åtskild eller sammanhållen systembalansansvarig

Rapporten rekommenderar att systembalansansvaret och transmissionsverksamheten sammanhålls.

Energimyndighetens uppfattning är att det finns anledning att överväga en lösning med separat systembalansansvarig endast om det bedöms olämpligt att ett statligt organ äger och driver transmissionsnätet. Ett åtskilt systembalansansvar utövat av ett statligt organ skulle då kunna innebära att den neutralitet som är önskvärd hos den systembalansansvarige säkras. Det alternativet finns med i rapporten, men de argument som framförs för de olika lösningarna redovisas endast översiktligt och en analys av deras inbördes förhållande och relativa tyngd saknas. Enligt Energimyndigheten är det därför omöjligt att på grundval av rapportens utredning ta ställning i frågan.

Rapportens alternativ för systembalansansvar

De tre alternativ som utreds för lösning av systembalansansvarsfrågan presenteras som tre grader av statligt inflytande. Den första, A, är en förlängning av nuvarande system, med den förändringen att Nova Naturgas säljer sin gashandelsverksamhet och övertar Sydkraft Gas transmissionsverksamhet. På så sätt skulle hela transmissionsnätet ligga i ett företag, som inte någon gashandelsverksamhet. Sydkraft Gas, som fortsätter med handel och distribution, skulle dock inneha en minoritetsägarpost i transmissionsföretaget. Statens roll blir liksom nu att ha tillsyn genom tillsynsmyndigheten. Alternativ B innebär den ytterligare skillnaden att ägandet av transmissionsföretaget breddas, så att såväl nuvarande och framtida aktörer på naturgasmarknaden, som andra investerare och staten kan äga andelar. Alternativ C innebär att ett statligt organ är operationellt systembalansansvarigt, medan ägandet och driften av transmissionsnätet även i detta alternativ sköts av ett transmissionsnätbolag som ägs av nuvarande transmissionsnätägare med ett eventuellt ägartillskott av gasdistributörer.

Energimyndigheten har tidigare förespråkat en principlösning där en statlig myndighet utses till systembalansansvarig. Det är myndighetens preliminära uppfattning att den lösning av de framlagda alternativen, att alternativ C är det som bäst kan antas motsvara behoven hos en utvecklad marknad, med krav på konkurrensneutralitet, effektivitet och kundnytta. Emellertid måste myndigheten konstatera att rapporten inte utgör ett fullgott underlag för en bedömning.

Verktyg för statligt inflytande

Sedan rapporten utesluter statligt ägande och drift av transmissionsnätet, behandlas andra verktyg för långsiktigt statligt inflytande. Två principiella alternativ anges, dels en detaljerad direktreglering, dels koncession för systembalansansvar.

Enligt Energimyndighetens bedömning ligger dessa frågor vid sidan av frågan om utformningen av systembalansansvaret på den svenska naturgasmarknaden. Myndigheten saknar därför anledning att ta ställning till dem i detta sammanhang.

Lämplig statlig instans

Svenska kraftnät anges som möjlig aktör på statens sida, som enbart systembalansansvarig eller som innehavare av ett eventuellt minoritetsägarskap i transmissionsnätet.

Energimyndigheten delar denna bedömning, men anser att Svenska kraftnäs, eller en annan statlig instans, roll inte bör begränsas till ett eventuellt minoritetsägarskap.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Thomas Korsfeldt. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit överdirektören Håkan Heden, utvecklingsdirektören Lars Tegnér, stabschefen Susan Linton, verksjuristen Fredrik Selander, avdelningscheferna Josephine Bahr Ljungdell, Zofia Lublin, Andres Muld, och Birgitta Palmberger, chefsjuristen Charlotte Zackari och enhetscheferna Karin Israelsson samt handläggaren Margareta Petré Axner, den sistnämnde föredragande.



Thomas Korsfeldt



Margareta Petré Axner

eller