

## DEL 3

# ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

## 10 Överväganden och förslag

### 10.1 En ny naturgaslagstiftning

**Förslag:** EG:s naturgasmarknadsdirektiv, som skall genomföras i svensk lagstiftning, är betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande svenska lagstiftningen på naturgasområdet som i huvudsak innehåller bestämmelser om koncession. En ny naturgaslag bör därför införas. Den nya lagen reglerar verksamheter avseende koncession, ledningsägarens skyldigheter, särredovisning och tillsyn.

Lagstiftningen inom naturgasområdet berör främst framdragande och drift av gasledningar. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för bl.a. naturgas finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen). Rörledningslagen innehåller i huvudsak bestämmelser om koncession för att dra fram eller använda rörledningar för transport av naturgas. Utöver denna lag måste den som vill dra fram och använda en gasledning även ta hänsyn till en rad andra lagar, såsom plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken, och föreskrifter.

Det finns ingen lagstiftning i Sverige som reglerar t.ex. handel och transport av naturgas. Av rörledningslagen framgår endast att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv, som skall genomföras i svensk rätt, innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att öppna och öka tillträdet till systemen för naturgas och därmed öka konkurrensen. I direktivet finns regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen. Vidare finns där regler för tillträde till marknaden, graden av marknadsöppning samt ett antal undantagsregler. Direktivet är således betydligt mer långtgående och omfattande än den svenska lagstiftningen på området.

Mot denna bakgrund har utredningen valt att föreslå en ny lagstiftning på naturgasområdet. Lagen har utarbetats med ellagen (1997:857) och rörledningslagen som förebilder. Den nya lagstiftningen tillgodoser, enligt vår bedömning, naturgasmarknadsdirektivets krav.

Naturgaslagen har disponerats i sju kapitel.

Bestämmelser om lagens tillämpningsområde m.m. finns i 1 kap.

I 2 kap. finns regler om koncession (avsnitt 10.2). I den nya lagen behålls i huvudsak den ordning som gäller enligt den nuvarande rörledningslagen.

Bestämmelser om ledningsägarens skyldigheter finns i kap. 3 (avsnitt 10.3). Där anges de bärande principerna för att få till stånd en ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Det gäller framför allt centrala bestämmelser om tillträde och anslutning till naturgasledningar samt vilka som skall anses som s.k. berättigade kunder.

I kap. 4 finns regler om redovisning (avsnitt 10.4).

Kap. 5 innehåller bestämmelser om kommunala naturgasföretag (avsnitt 10.5).

6 kap. innehåller regler om tillsyn m.m. (avsnitt 10.6). Bestämmelserna avser myndighetsuppgifter, myndighetens befogenheter och frågor om finansiering.

Bestämmelser om ansvar, överklagande, m.m. finns i kap. 7.

## 10.2 Koncession

### 10.2.1 Koncessionsplikt

**Förslag:** Koncession krävs för att dra fram och använda naturgasledning samt för att bygga och använda naturgaslager. Frågan om koncession prövas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer bereder ärendet.

Framdragande av en naturgasledning och uppförande av ett naturgaslager kan komma i konflikt med andra intressen t.ex. natur- och miljövård. En naturgasledning och ett naturgaslager kan även ha betydelse på andra områden såsom för Försvarsmakten. Det är därför viktigt att uppnå en ur samhällssynpunkt ändamålsenlig infrastruktur. Det bör exempelvis inte vara tillåtet att dra fram en naturgasledning där det redan finns en sådan och denna har tillräcklig kapacitet. Inte heller bör naturgasledningar få dras fram eller naturgaslager byggas på ett sådant sätt att tredje man tillfogas onödigt stor skada.

Innehav och drift av en naturgasledning och ett naturgaslager medför förpliktelser av olika slag. Det är därför viktigt att ägaren har de resurser som krävs för att bl.a. kunna garantera en kontinuerlig drift.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör krävas koncession för att dra fram och använda en naturgasledning samt för att uppföra och använda ett naturgaslager. Regeringen bör pröva frågan om koncession. Det får dock anses lämpligt att annan än regeringen bereder ärendet. Regeringen bör därför utse lämplig myndighet att bereda ärendet. Myndigheten bör efter avslutad handläggning överlämna ärendet till regeringen för beslut.

## 10.2.2 Förutsättningar för koncession

**Förslag:** Koncession får beviljas endast om naturgasledningen är lämplig från allmän synpunkt. Samma krav på lämplighet gäller även för naturgaslager. Endast den som är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncession får beviljas koncession. En koncession får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av koncession skall vissa bestämmelser i miljöbalken tillämpas. Den kommunala vetorätten avseende anläggning för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas bör upphävas. Meddelas koncession för en naturgasledning eller ett naturgaslager, bör ledningen eller lagret därefter inte kunna förbjudas med stöd av miljöbalken.

Vid koncessionsprövningen bör en ingående prövning göras av de olika intressen som gör sig gällande i sammanhanget. Sålunda bör bl.a. miljö- och näringspolitiska synpunkter liksom vikten av en ändamålsenlig infrastruktur beaktas. Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt bör koncession få beviljas för en naturgasledning eller ett naturgaslager. Att på förhand närmare ange hur en naturgaslednings respektive ett naturgaslagers lämplighet från allmän synpunkt bör bedömas låter sig inte göras. I stället är det omständigheterna i det enskilda fallet som bör bli avgörande. Samhällsekonomiskt onödiga naturgasledningar och naturgaslager bör dock inte få byggas. Naturgasledningar och naturgaslager bör inte heller få dras fram eller byggas på ett sådant sätt att de medför onödigt stort intrång till skada för tredje man.

En naturgasledning och ett naturgaslager har betydelse ur många synpunkter och medför ekonomiska förpliktelser och följder av olika slag. Det är därför viktigt att koncessionshavaren har de resurser, bl.a. tekniska och ekonomiska, som kan krävas för att fullgöra dessa förplik-

telser. I den prövning som görs i ett koncessionsärende skall därför tillses att endast den som har förutsättningar och möjligheter att fullgöra alla de förpliktelser som är en följd av naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift får koncession. I ansökan om koncession bör därför de ekonomiska kalkylerna, såsom anläggningskostnader och finansiering av dessa, för naturgasledningen och naturgaslagret redovisas.

En annan aspekt som har betydelse i sammanhanget är att en naturgasledning kan få inverkan på existerande och framtida bebyggelse. Bebyggelsen kring en naturgasledning påverkas av säkerhetsföreskrifternas regler om zonindelning och skyddsavstånd. Reglerna innebär bl.a. att det inom minst 25 meter på ömse sidor om naturgasledningen inte får finnas några byggnader och att byggrätten är inskränkt inom 200 meter på ömse sidor om naturgasledningen (se avsnitt 6.2.7). Koncession bör därför inte få meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas bör dock mindre avvikelser få göras.

Arbetet med att dra fram en naturgasledning och att uppföra ett naturgaslager påverkar miljön (se avsnitt 2.2.2, 2.2.3 och 6.2.2). Vid prövningen av koncession bör därför de allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet miljöbalken liksom bestämmelserna i 3 och 4 kap. samma balk (se avsnitt 6.2.2) tillämpas. Dessutom bör 5 kap. 3 § miljöbalken beaktas vid prövningen. Enligt denna bestämmelse skall bl.a. myndigheter vid exempelvis tillståndsprövning säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls. Även bestämmelsen i 16 kap. 5 § miljöbalken, dvs. att tillstånd etc. inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, bör tillämpas vid koncessionsprövningen. För att belysa de miljömässiga effekterna av en naturgasledning och ett naturgaslager bör en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 6.2.2) bifogas ansökan. För konsekvensbeskrivningen gäller bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken vad avser förfarandet, kravet på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag.

Enligt 17 kap. 1 § punkt 9 miljöbalken skall regeringen pröva tillåtligheten av nya anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas. Regeringen får enligt 17 kap. 6 § miljöbalken endast tillåta anläggningen om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta, dvs. kommunen har vetorätt. Denna vetorätt har försetts med en s.k. ventil bland annat när fråga är om att pröva tillåtligheten av naturgaslager med kapacitet att lagra minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas. Ventilen innebär att regeringen, trots att kommunen inte har tillstyrkt, kan tillåta t.ex. ett lager om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. För att lagret skall kunna tillåtas, trots att kommunen inte har tillstyrkt, krävs dessutom att det inte

finns någon annan lämpligare plats för lagret eller om en lämplig plats har anvisats för lagret inom en annan kommun att denna kommun kan antas godta placeringen. Utredningens bedömning är att naturgaslager kommer att bli nödvändiga för att det nationella naturgassystemet skall kunna byggas ut. Ett naturgaslager kan inte ses isolerat utan är en del av naturgassystemet. Dessutom bör det beaktas att det enbart är i de kommuner som har eller kommer att få koncessionspliktiga naturgasledningar som det är möjligt att anlägga naturgaslager. En ytterligare begränsande faktor är att det krävs speciella markförhållanden för naturgaslager. Utredningen anser därför att det kommunala vetot för naturgaslager bör upphävas.

En rörlednings framdragande eller användning kan inte förbjudas med stöd av miljöbalken om rörledningen har tillåtits i en koncession enligt rörledningslagen. Motsvarande bestämmelse bör gälla även för en koncession meddelad med stöd av naturgaslagen. Anledningen till detta är att regeringen vid sin koncessionprövning bör ha beaktat de frågeställningar som skall prövas enligt miljöbalken.

### 10.2.3 Undantag från koncession

**Förslag:** Koncession krävs inte för naturgasledning som huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller som uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Koncession krävs inte heller för naturgaslager anslutna till sådana ledningar.

Det kan ifrågasättas om alla naturgasledningar skall vara koncessionspliktiga. Enligt rörledningslagen är naturgasledningar som t.ex. huvudsakligen används för att tillgodose enskilda hushålls behov inte koncessionspliktiga. Av förarbetena (prop. 1977/78:86 s. 86) framgår att undantaget inte utesluter att ledningen även kan förse t.ex. företag med naturgas. I praktiken har undantaget kommit att innebära att naturgasledningar efter en mät- och reglerstation inte är koncessionspliktiga. Såvitt utredningen känner till fungerar systemet bra. Ett annat skäl för att inte kräva koncession för denna typ av naturgasledningar, är att dessa dras fram och används efter hand som distributionsbolag träffar överenskommelse med enskilda fastighetsägare om att leverera naturgas till dessas respektive fastighet. Utredningen anser därför att naturgasledningar som huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov tills vidare bör undantas från koncessionsplikt. Eftersom naturgasledningar inom hamn- eller industriområde inte har

någon påtaglig betydelse från allmän synpunkt, bör även naturgasledningarna inom sådana områden tills vidare undantas från koncessionsplikt. I konsekvens med detta bör inte heller koncession krävas för naturgaslager anslutet till icke koncessionspliktig naturgasledning. Den omständighet att koncession inte krävs för vissa naturgasledningar innebär att samhället inte kan vidta de sanktioner som gäller för koncessionspliktiga naturgasledningar. Det kan därför diskuteras om det bör krävas någon annan form av koncession för dessa ledningar, exempelvis inom ett visst område. Denna typ av koncession finns inom ellagstiftningen. Mot bakgrund av att den nuvarande ordningen fungerar bra anser dock utredningen att några sådana regler inte behövs. Om utvecklingen skulle visa att det finns behov av reglering, får frågan behandlas på nytt.

#### 10.2.4 Villkor för koncession

**Förslag:** Koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning.

En koncession för naturgasledning eller naturgaslager får förenas med villkor för att bl.a. skydda miljön.

En koncession får göras beroende av att sökanden ställer säkerhet för kostnaderna för återställning.

I koncessionsärendet bör prövas vilken inverkan naturgasledningen har på motstående intressen, t.ex. möjligheten att uppföra byggnader. För att en sådan prövning skall vara möjlig måste naturgasledningens sträckning i vart fall i huvudsak vara bestämd.

För att tillgodose allmänna intressen och enskild rätt bör det vara möjligt att förena en koncession för en naturgasledning eller för ett naturgaslager med villkor. Sådana villkor kan behövas för att tillgodose krav på t.ex. säkerhet och till skydd för bland annat miljön.

I beslutet om koncession bör det vara möjligt att föreskriva att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. Detta för att undvika att allt för lång tid passerar utan att sökanden förverkligar anläggningen. Vid bestämmande av tidsfristens längd bör arbetets omfattning beaktas. Om arbetet på grund av särskilda förhållanden förhindras eller avsevärt försvåras bör tidsfristen kunna förlängas.

Det kan bli aktuellt att ta bort en naturgasledning eller ett naturgaslager. I sådana fall kan det finnas behov av att återställa omgivningen. För att öka förutsättningarna för att återställningsåtgärder blir vidtagna, bör regeringen ha möjlighet att göra koncessionen beroende av att sökanden

ställer säkerhet för fullgörandet av sådana åtgärder. Om den ställda säkerheten inte är tillräcklig bör ytterligare säkerhet kunna krävas.

### 10.2.5 Tidsbegränsad koncession eller koncession tills vidare

**Förslag:** Koncession beviljas för 40 år. Om särskilda skäl finns, eller om sökanden begär det, bör kortare giltighetstid kunna bestämmas.

En koncessionspliktig naturgasledning och naturgaslager innebär en stor investering som kan få konsekvenser på en rad områden. Frågan är om koncessionen skall gälla tills vidare eller om den skall vara tidsbegränsad.

Ett skäl för att tidsbegränsa koncessionen är att samhället ständigt förändras. För koncessionshavaren är frågeställningen tveeggad. Å ena sidan innebär en tidsbegränsad koncession en viss garanti för att koncessionen gäller oförändrad under angiven tid. Å andra sidan måste gjorda investeringar betala sig och därför kan en tidsbegränsad koncession vara att föredra för koncessionshavaren. Vid en tidsbegränsad koncession torde dessutom koncessionshavarens ställning bli mycket starkare i förhållande till allmänna intressen.

Om koncessionen skall gälla tills vidare måste det, enligt utredningens mening, finnas möjlighet till omprövning, t.ex. om förhållandena ändras väsentligt. Prövningen skulle i sådana fall kunna koncentreras till fall där problem har aktualiserats. Detta förutsätter dock att fallen kan avgränsas på ett lämpligt sätt. Ett förfarande med omprövning skulle dock medföra en kraftig förstärkning av koncessionshavarens ställning i förhållande till allmänna intressen. Troligen blir det då svårare att göra de allmänna intressena gällande. Utredningen anser därför inte att detta är en lämplig lösning.

I stället bör, för att den övriga samhällsutvecklingen skall kunna beaktas i tillräcklig omfattning, koncessionen vara tidsbegränsad. Koncessionshavarens intressen bör kunna tillgodoses genom en lång koncessionstid. Längden på denna är en fråga om avvägning mellan å ena sidan det allmänna intresse av att kunna pröva frågan om koncession på nytt, och å andra sidan koncessionshavarens behov av att få betalt för gjorda investeringar. Enligt utredningens mening bör koncession beviljas för 40 år.

Det får anses betydelsefullt att sökanden kan räkna med att regeringen i sitt koncessionsbeslut meddelar sökt tid när det inte finns starka skäl som talar emot det. Därför bör det i lagen anges att koncession skall be-



viljas för 40 år, om det inte föreligger särskilda skäl eller om sökanden begär en kortare giltighetstid för koncessionen. Det kan exempelvis finnas behov av att anpassa giltighetstiden till den som gäller för intilliggande ledningar. I sådana fall kan det vara motiverat med kortare giltighetstid. På så sätt kan koncession för ledningarna i ett senare skede omprövas i ett sammanhang. Huvudregeln bör dock vara att koncession beviljas för 40 år.

### 10.2.6 Förlängning av giltighetstid

**Förslag:** Koncession får förlängas med 40 år åt gången. Vid prövning av ansökan om förlängning ställs samma krav som vid prövning av ny ansökan. En ansökan om förlängning skall lämnas in två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen gäller till dess ansökan om förlängning har prövats slutligt.

Om naturgasledningen och naturgaslagret inte har vållat olägenhet, bör såväl koncessionshavaren som samhället vara intresserade av att driften fortsätter även efter det att koncessionstiden har gått ut. Därför bör det finnas möjlighet att förlänga koncessionstiden. Det kan diskuteras om kraven vid en förlängning av koncessionstiden kan ställas lägre än vid en ny ansökan. Om lägre krav skulle ställas innebär detta i realiteten att koncessionen inte är tidsbegränsad. Enligt utredningens mening bör därför, och för att samhällets intressen skall kunna beaktas, samma krav gälla vid förlängning som vid en ny ansökan.

Prövningen av en förlängning av giltighetstiden bör ske i god tid före koncessionstidens utgång. Detta eftersom det exempelvis av miljöskäl kan bli aktuellt att flytta en naturgasledning. Det bör därför anges i lagen vid vilken tidpunkt ansökan om förlängning skall lämnas in. Tidpunkten bör bestämmas med hänsyn till koncessionshavarens och myndigheternas planering. Ansökan bör därför lämnas in senast två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen bör gälla till dess att ansökan om förlängning har prövats slutligt.

## 10.2.7 Naturgasledning inom trafikled

**Förslag:** Koncessionshavare är, om naturgasledning har dragits fram inom område för befintlig allmän väg, järnväg etc. (trafikled) och trafikleden ändras, skyldig att vidta och bekosta de åtgärder avseende naturgasledningen som behövs för att genomföra ändringen.

Om naturgasledningen korsar trafikleden skall väghållaren ersätta koncessionshavaren för de utgifter som förevarit med naturgasledningen där denna korsar trafikleden och som har föranletts av ändringen av trafikleden.

Koncessionshavare skall betala ersättning för de merkostnader för underhåll av trafikled som en naturgasledning som har dragits fram inom en trafikled kan medföra.

Om arbete med naturgasledningar som utförs inom trafikledsområde medför större ingrepp i trafiken så skall, om arbetet utförs inom område för annan trafikled än allmän väg, trafikledens förvaltare ha möjlighet att anvisa hur arbetet skall utföras eller utföra arbetet genom egen försorg. I bägge fallen skall koncessionshavaren bestrida kostnaderna. För arbete med naturgasledning inom område för allmän väg tillämpas särskilda regler.

Naturgasledningar dras ofta inom områden för t.ex. befintlig allmän väg (se kapitel 6.2.3). Emellanåt fattas beslut om att ändra vägars sträckning. Naturgasledningar kan i sådana fall komma att utgöra ett hinder för ändringen. Frågan blir då vilket intresse som skall ha företräde. Frågan kan lösas genom en tillämpning av den s.k. prioritetsprincipen. Denna innebär att den senare tillkomna anläggningen får vika för den tidigare tillkomna. Om naturgasledningen har dragits fram inom område för befintlig allmän väg, bör därför koncessionshavaren åläggas att göra de ändringar beträffande naturgasledningen som behövs för att trafikleden skall kunna ändras.

Nästa fråga är vem som skall betala kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas avseende naturgasledningen. Drar koncessionshavaren fram naturgasledningen längs ett järnvägsspår har ett befintligt trafikledsområde utnyttjats. Därigenom bör arbetena vid ledningsdragningen ha underlättats och kostnaderna rimligen ha blivit lägre än vad som skulle ha blivit fallet om naturgasledningen hade dragits t.ex. genom en skog. Det är därför rimligt att koncessionshavaren åläggs att bekosta de naturgasledningsändringar som föranleds av att trafikleden ändras. Gäller det däremot korsningar mellan naturgasledningar och trafikleder kommer saken i ett annat läge. I denna situation är det snarare en nackdel för koncessionshavaren att ha en naturgasledning inom ett trafik-

ledsområde. Därför bör väghållaren, i detta fall, ersätta koncessionshavaren för de kostnader denne haft för åtgärder avseende naturgasledningen där denna korsar trafikleden och som har föranletts av att trafikleden ändrats.

En naturgasledning som har dragits fram inom ett område för befintlig trafikled kan orsaka att kostnaderna för underhållet av trafikleden blir högre. Eventuell merkostnad bör därför bäras av koncessionshavaren.

Arbete med naturgasledningar, t.ex. framdragning och underhåll, utförs även inom trafikledsområden. I vissa fall kan sådana arbeten medföra större ingrepp i trafikleden och kan även påverka trafiksäkerheten. I sådana fall bör, om arbetet utförs inom område för annan trafikled än allmän väg, trafikledens förvaltare ha möjlighet att antingen ge koncessionshavaren anvisningar för hur arbetet skall utföras eller att utföra arbetet genom egen försorg. Kostnaderna för arbetet bör i bägge fallen bestridas av koncessionshavaren. Utförs arbetet med naturgasledning inom område för allmän väg bör reglerna i 44 § väglagen (se avsnitt 6.2.3) tillämpas.

### 10.2.8 Överlåtelse av koncession

**Förslag:** Överlåtelse av koncession kräver särskilt tillstånd. Ny innehavares lämplighet prövas på samma sätt som vid ansökan om ny koncession.

Som vi tidigare har nämnt, anser vi att endast den som har förutsättningarna och möjligheterna att fullgöra alla de förpliktelser som är förenade med naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift bör få koncession. Den som fått koncession kan emellertid av olika anledningar vilja överlåta den på annan. Frågan är då om det allmänna bör ha något inflytande vid en överlåtelse. Enligt utredningens mening bör så vara fallet. Vi anser att det skall krävas särskilt tillstånd för att överlåta en koncession. Vidare anser vi att kraven på den nye innehavarens lämplighet skall prövas på samma sätt som vid en ansökan om ny koncession på grund av den vikt som läggs vid koncessionshavarens förutsättningar att handha naturgasledningarnas och naturgaslagrens drift och därmed sammanhängande förhållanden. Den nye innehavaren bör även överta ansvaret för att övriga villkor för koncessionen följs.

## 10.2.9 Upphörande av koncession

**Förslag:** Koncession får återkallas om naturgasledningen eller naturgaslagret inte längre används och inte heller behövs för att säkra energiförsörjningen eller om koncessionhavaren missköter sig.

Under vissa omständigheter kan det finnas skäl att överväga om koncessionen skall bestå. En sådan omständighet kan vara att naturgasledningen samt naturgaslagret inte längre används, och inte heller kommer att användas inom överskådlig framtid och att de heller inte behövs för att säkra energiförsörjningen och därför definitivt kan tas ur bruk. I sådana fall bör det vara möjligt att återkalla koncessionen.

Möjligheten att återkalla koncession kan även behöva övervägas i andra sammanhang, t.ex. om koncessionhavaren missköter sig. Vid eventuell försummelse bör naturligtvis mindre ingripande åtgärder vidtas först. Sådana åtgärder kan bestå av förelägganden, eventuellt förenade med vite. Om åtgärderna inte har avsedd effekt bör, som en sista utväg, koncessionen kunna återkallas. Frågan om återkallelse bör aktualiseras om för koncessionen gällande villkor eller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift gällande säkerhetsbestämmelser inte följs eller om koncessionhavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett problem vid återkallelse på grund av misskötsel är hur den fortsatta driften av naturgasledningen och naturgaslagret garanteras. Enligt vad utredningen har erfarit kommer regeringen att under hösten 1999 tillsätta en utredning med uppgift att lösa bl.a. denna fråga inom ellagstiftningen. Den reglering som kommer att föreslås där torde också kunna tillämpas på motsvarande fråga i naturgaslagen. Därför lämnar denna utredning inte något förslag i denna del.

### 10.2.10 Borttagande av naturgasledning, återställning m.m.

**Förslag:** Den som senast innehåft koncession är skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt att vidta åtgärder för återställning. När en koncession upphör skall den myndighet som regeringen bestämmer fastställa koncessionshavarens skyldigheter. Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga koncessionshavaren att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Myndigheten kan även besluta att åtgärder skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som dragit fram en naturgasledning eller uppfört ett naturgaslager utan att ha tillstånd, där sådant krävs, att ta bort anläggningarna samt att återställa marken om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Ett föreläggande får förenas med vite. Den myndighet som regeringen bestämmer får även besluta att åtgärderna skall vidtas på innehavarens bekostnad.

Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att annans mark tas i anspråk för att återställningsåtgärderna skall kunna genomföras. Åtgärderna med att återställa skall genomföras på ett sådant sätt att minsta skada och intrång vållas. Vägar får byggas eller byggnader uppföras endast om markägaren, den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken samtycker eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnar tillstånd. Föranleder återställningsåtgärderna skada eller intrång skall ersättning utgå.

Som tidigare har nämnts anser utredningen att koncession skall kunna upphöra antingen genom att den återkallas eller genom att koncessionstiden löper ut. Frågan är vad som skall hända med naturgasledningar och naturgaslager om koncessionen upphör. En möjlighet är att låta naturgasledningarna och naturgaslagren finnas kvar. En annan möjlighet är att ta bort dem och, i den mån det går, återställa marken i samma skick som före naturgasledningens respektive naturgaslagrets tillkomst. Enligt utredningens mening bör den som senast innehåft koncessionen vara skyldig att ta bort naturgasledningarna och naturgaslagren, samt att vidtas de återställningsåtgärder som behövs för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse av någon betydelse. Vilka åtgärder som behöver vidtas får bedömas från fall till fall. Exempelvis bör en naturgasledning av stål tas bort eftersom denna, om den inte används och inte heller underhålls, kommer att rosta sönder. Troligen är det först när koncessionen upphör som det kan avgöras vilka åtgärder som behöver vidtas. När koncessionen upphör bör därför den myndighet som regeringen bestäm-

mer fastställa vilka skyldigheter koncessionshavaren har att ta bort naturgasledningar och naturgaslager samt att vidta återställningsåtgärder. Om koncessionshavaren inte följer myndighetens beslut bör det vara möjligt att förelägga honom eller henne att vid vite fullgöra sina skyldigheter eller att besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

En annan fråga som bör behandlas i detta sammanhang är vad som skall gälla om någon drar fram en naturgasledning eller uppför ett naturgaslager utan att ha koncession, där sådan behövs, eller bryter mot meddelade villkor på ett betydande sätt, t.ex. genom att dra fram naturgasledningen på annan plats än vad som har angetts i beslutet. Sådana fall bör kunna lösas genom att den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att förelägga den som dragit fram naturgasledningen att dels ta bort den, dels återställa platsen i ursprungligt skick. Ett sådant föreläggande bör kunna meddelas om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Det bör även vara möjligt att förena föreläggandet med vite. Möjlighet bör även finnas att besluta att åtgärderna skall vidtas på innehavarens bekostnad.

För att kunna återställa marken krävs i de flesta fall tillgång till annans mark. Om markägare, innehavare av nyttjanderätt och servitut av marken och koncessionshavare inte kan komma överens om tillträde till marken, bör det vara möjligt för den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om att tillträde till marken skall få ske under viss tid. Återställningsarbetet bör utföras på ett sådant sätt att minsta skada och intrång vållas. Om koncessionshavaren avser att anlägga väg eller uppföra byggnad bör markägare och den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken ha lämnat sitt samtycke. Om samtycke inte ges bör det även i detta fall krävas tillstånd av den myndighet som regeringen bestämmer. Sådant tillstånd bör meddelas endast om åtgärden oundgängligen krävs för att återställningsarbetet skall kunna utföras. Orsakar återställningsarbetet skada eller intrång bör markägare och innehavare av nyttjanderätt och servitut avseende marken ha ersättning för detta. Den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av denna ligger bör pröva eventuella tvister rörande ersättningen.

## 10.3 Ledningsägarens skyldigheter

Avsnittet behandlar frågor om tillträdesform till naturgasledningar, transport av naturgas, anslutning till naturgasledningar, vilka som skall betraktas som berättigade kunder, undantag och frågor om transporttariffer.

### 10.3.1 Tillträde till naturgasledningar

**Förslag:** Tillträde till naturgasledningar skall baseras på ett reglerat förfarande.

Den svenska naturgasmarknaden präglas av betydande inslag av monopol, vilket ger kunder små eller inga möjligheter att välja leverantör. Varje kund är i praktiken hänvisad till en leverantör och har därmed små möjligheter att söka uppnå bättre villkor genom avtal med någon annan leverantör.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att naturgasmarknaden i Sverige öppnas för konkurrens. En naturgasmarknad som möjliggör inhemsk och internationell handel med naturgas leder bl.a. till att produktionsresurserna kan utnyttjas bättre. På sikt bör ökade inslag av konkurrens leda till en annan och effektivare prissättning på naturgasmarknaden som gynnar konsumenterna.

Transport av naturgas genom naturgasledningar kan som tidigare framgått betraktas som ett s.k. naturligt monopol. Förekomsten av stordriftsfördelar har medfört att ett enda företag kommit att dominera inom sitt område, och i praktiken är det omöjligt för något annat företag att etablera överföringsverksamhet inom detta område. Utvecklingen har emellertid visat att det även när gäller naturliga monopol finns alternativa lösningar. Huvudprincipen är att separera handel och transport av naturgas. Som framgått av kapitel 8 är det ofta just i transporten (överföring och/eller distribution) till kunderna som kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag är störst, medan handeln inte uppvisar motsvarande kostnadsegenskaper, dvs. inte är förknippad med stordriftsfördelar. Genom att separera handel från transport kan man tillgodogöra sig de fördelar som följer av konkurrens i handelsledet samtidigt som man tillvaratar kostnadsfördelarna med ett överföringsföretag. Försäljning av naturgas bör således ske i konkurrens, medan transportverksamheten som är ett naturligt monopol bör regleras på ett särskilt sätt.

För att uppnå ökad konkurrens inom naturgashandeln måste köpare och säljare på naturgasmarknaden ges möjlighet att utnyttja naturgasled-

ningarna. Enligt rörledningslagen, som reglerar verksamheten i dag, finns en sådan möjlighet. Av lagen framgår att koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Rörledningslagen saknar dock bestämmelser om hur ett sådant tillträde skall organiseras och enligt underlagsbilaga 3 till Energikommissionen (SOU 1995:140) har tillträde till naturgasledningar för tredje part inte varit aktuellt. Mot bakgrund av denna osäkerhet och att vi valt att utforma en helt ny naturgaslagstiftning, har utredningen valt att anknyta till de bestämmelser om tillträde till systemet som finns i naturgasmarknadirektivet.

Naturgasmarknadirektivet bestämmelser om tillträde till systemet, som redovisats i kapitel 7 och analyserats i kapitel 8, är enligt vår uppfattning de centrala verktygen för att åstadkomma ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Bestämmelserna medger olika förfaranden för tillträde till naturgasledningarna. Det är möjligt att välja förhandlat och reglerat tillträde eller båda dessa förfaranden. Ett reglerat tillträde innebär en laglig rätt att mot avgift utnyttja ledningarna, medan ett förhandlat tillträde innebär en rätt att förhandla om tillträde till ledningarna.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att landets försörjning av naturgas är organiserad på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt. Naturgasen spelar i och för sig en liten roll i Sverige och det kan naturligtvis invändas att genomförandet av naturgasmarknadirektivet har mindre betydelse på en sådan begränsad naturgasmarknad, åtminstone om förbrukningen även fortsättningsvis kommer att ligga på ungefär dagens nivå. Samtidigt har vi i kapitel 5 redovisat ett antal studier om förutsättningarna för en utbyggd marknad i Sverige. Utredningen tar inte ställning till dessa studier, men det ter sig ändå som naturligt att utgå från en lagstiftning som skall kunna fungera i dag och som inte lägger hinder för en utbyggnad av naturgasen. Inom vissa områden, som redovisas senare, kan dock behovet av lagstiftning förväntas vara litet.

Vi är medvetna om att lagstiftningen kan påverka marknadens utveckling och dess funktionssätt. Framför allt kan reglerna om tillträde till marknaden, som framgått av kapitel 8, förväntas påverka både konkurrens och incitament till investeringar i infrastruktur. En viktig fråga blir då i vilken utsträckning lagstiftningen skall ta hänsyn till incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Enligt vår uppfattning är utredningens huvuduppgift att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Detta är också det primära syftet med EG:s naturgasmarknadirektiv.

Det går dock inte att bortse från att infrastrukturen, och därmed investeringsbenägenheten, är mycket viktig för att utveckla en väl fungerande framtida marknad. Det ter sig därför som ofrånkomligt att konkur-



rensaspekter och benägenheten att investera i infrastruktur måste vägas mot varandra. En central fråga blir därför hur de bägge tillträdesformerna påverkar investeringsbenägenheten i infrastruktur. En konkret bedömning som måste göras i detta sammanhang är då huruvida ett reglerat tillträde försvagar incitamenten i en sådan utsträckning att ett förhandlat tillträde bör föredras framför ett reglerat.

En utgångspunkt för vår bedömning är att ett reglerat tillträde kan innebära olika former och grader av ingrepp. Som framgått av kapitel 8 kan ett reglerat tillträde innebära att priser, leveransvillkor, tariffstrukturer etc. regleras av en regleringsmyndighet. Så behöver dock inte vara fallet. I Sverige har reglerande ingrepp i t.ex. priser och tariffstrukturer traditionellt sett varit av begränsad omfattning. På t.ex. den svenska elmarknaden utgår regleringen av nättarifferna från vissa mål om skälighet och likabehandling. Tariffernas struktur regleras dock inte, och det sker ingen prövning i förväg av nätbolagens tariffer och övriga kommersiella villkor.

I den meningen är skillnaden mellan ett förhandlat och ett reglerat tillträde mindre tydlig och det är utifrån en sådan typ av reglering vi gör vår bedömning eller jämförelse med ett förhandlat tillträde. Det finns dock även ur detta perspektiv två väsentliga skillnader mellan de bägge tillträdesformerna. I jämförelse med ett förhandlat tillträde innebär ett reglerat tillträde för det första att det är möjligt att få tariffer och övriga villkor för transporttjänster prövade av en regleringsmyndighet. Tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter måste för det andra offentliggöras.

Det är sannolikt att kravet på prövning och offentliggörande av tariffer vid ett reglerat tillträde i någon utsträckning begränsar ledningsägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid ett förhandlat tillträde. Ett förhandlat tillträde ger ledningsägare vissa möjligheter att påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Det är därmed troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid ett förhandlat tillträde än vid ett reglerat. De ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur för naturgas kan emellertid påverkas även med traditionella energipolitiska styrmedel som skatter och andra regler. Dessa medel kan utformas just för att främja investeringar i infrastruktur och torde därför vara effektivare i detta avseende än ett regelverk som främst skall skapa konkurrens på marknaden. Betydelsen av t.ex. en stabil och förutsägbar energibeskattnings för viljan att investera i infrastruktur har understrukits i bakgrundskapitlen. Kreditmarknaden har vidare, som framgått av kapitel 8, ändrat karaktär sedan merparten av naturgassystemen byggdes upp, vilket medför att behovet av långsiktiga bindningar minskar. Dessa bindningar minskar även i andra avseenden eftersom producenternas konkurrens om marknadsandelar har blivit

alltmer påtaglig. Som framgått av kapitel 8 kommer de större producenterna att år 2000 ha ett naturgasutbud och en rörledningskapacitet för ökad export som motsvarar ca 10 procent av konsumtionen i Europa. Detta förhållande kan antas minska behovet av långsiktiga bindningar mellan producenter och importörer. I dessa avseenden finns det därför mindre skäl att förorda ett förhandlat tillträde.

Enligt vår bedömning är det troligt att ett förhandlat tillträde blir mer resurskrävande och förenat med större osäkerhet för potentiella nyttjare av ledningarna än en ordning med reglerat tillträde. Detta hänger samman med att det vid ett reglerat tillträde, som framgått ovan, är möjligt att få tariffer och villkor prövade samt att tarifferna är offentliggjorda. Därmed reduceras vissa nackdelar som är förknippade med förhandlingar. Förhandlingar tar alltid tid och resurser, vilket kan verka avskräckande för aktörer som planerar att etablera sig på marknaden. Det råder också alltid i förväg en osäkerhet om utfallet av en förhandling om tillträdesvillkor och priser. Osäkerheten kan innebära att aktörer har små incitament att vidta åtgärder i form av t.ex. investeringar eller marknadsanalyser för att träda in på marknaden. Ett förhandlat tillträde kan t.ex. innebära att kunder inte likabehandlas och medföra att kunder uteslängs från marknaden.

Utvecklingen i bl.a. Storbritannien, som stegvis avreglerat naturgasmarknaden och utgått från ett reglerat tillträde, visar att många potentiella aktörer initialt valde, när regleringen var relativt outvecklad, att inte gå in på marknaden på grund av osäkerhet och bristande öppenhet. Risken för diskriminering ansågs för stor. Senare åtgärder, som krav på offentliggjorda tariffer och beräkningsprinciper, styrning och kontroll av tariffer etc., har visat sig vara av stor betydelse för att få en fungerande marknad. Åtgärderna har ökat graden av öppenhet och minskat inslagen av diskriminerande principer, vilket lett till att antalet aktörer på marknaden har ökat. Ett annat exempel är Tyskland som i och för sig saknar obligatoriska föreskrifter angående tillträde till ledningarna. En form av förhandlat tillträde tillämpas dock, även om det är betydligt mindre formaliserat än det som anges i naturgasmarknadsdirektivet. Misslyckanden att få tillträde till de existerande ledningarna har, som framgått av kapitel 8, lett fram till investeringar i parallella ledningar i Tyskland. En sådan utveckling leder i många fall till effektivitetsförluster.

Vår slutsats av diskussionen ovan är att det vid ett förhandlat tillträde är förenat med högre kostnader och större osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid ett reglerat tillträde. Detta förhållande begränsar konkurrensen på naturgasmarknaden och utgör enligt vår mening ett starkt argument för reglerat tillträde.

Detta argument kan sägas återspegla konsumentintresset som är en viktig utgångspunkt för utredningen. Ett reglerat tillträde är förenat med

lägre transaktionskostnader och mindre osäkerhet än ett förhandlat tillträde och medför därför mindre hinder för marknadstillträde. Det har därmed de mest positiva effekterna på konkurrensen och i förlängningen på konsumentintresset. Enligt vår bedömning ger således ett reglerat system den största garantin för ett tillträde till systemen. Det är också lätt att förstå och ger klara och entydiga spelregler, vilket förbättrar marknadens funktionssätt.

Den ovan förda diskussionen är vårt huvudmotiv för ett reglerat tillträde. Det finns emellertid även andra skäl som talar för vårt förslag.

Ett reglerat tillträde med offentliggjorda tariffer kan underlätta för tillsynsmyndigheten att analysera prisbildningen. Om marknaden inte skulle fungera tillfredsställande ger ett reglerat tillträde också ökade möjligheter att ställa krav på tariffernas utformning eller andra villkor.

Det kan vidare hävdas att den svenska gasmarknaden ur konkurrenssynpunkt har alltför många handelsled. Som framgått av kapitel 9 utviner Dansk Undergrunds Consortium (DUC) gasen och säljer den vidare till DONG Naturgas A/S. Det senare företaget säljer gasen till Vattenfall Naturgas AB, som i sin tur säljer den vidare till distributionsföretag. De senare företagen står för försäljningen till slutkunder. Ett reglerat tillträde, som ger större garantier för tillträde till systemen än ett förhandlat tillträde, kan innebära att vissa av de svenska handelsleden rationaliseras bort, vilket därmed leder till effektivitetsvinster.

Sammanfattningsvis uppfyller, enligt vår bedömning, ett reglerat tillträde i högre utsträckning än ett förhandlat tillträde de formella förutsättningarna för att få till stånd en ökad konkurrens. Det kan i och för sig alltid hävdas att behovet av konkurrens tillfredsställs genom den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på gasmarknaden, dvs. att priset på naturgas är kopplat till kundens alternativkostnad för andra bränslen. De rådande prisenivåerna reflekterar dock i hög grad bristen på konkurrens på gasmarknaden. Prissättningsprincipen är vidare mycket känslig för skatteförändringar på alternativa bränslen och det är endast kunder som har tillgång till alternativa bränslesystem som utan kännbara kostnader kan byta energikälla. I länder som infört ett reglerat tillträde till naturgasmarknaden tenderar naturgasen att få ett "eget" marknadsbestämt pris, dvs. priset baseras på utbud och efterfrågan av naturgas (det bör poängteras att detta också är syftet med ett förhandlat tillträde). Denna utveckling har lett till lägre naturgaspriser. Det är därmed inte sagt att vi får en sådan prisbildning på en liten marknad som den svenska. Förutsättningarna ökar dock och förstärks av den marknadsutveckling som redovisats i avsnitt 8.1 och som pekar på att trycket från kommersiella krafter kommer att leda till en allt mer konkurren utsatt marknad.

Ett problem i detta avseende är dock att Sverige är en liten marknad. Det kan hävdas att det därför är mindre befogat att reglera tillträdet till marknaden. Naturliga monopol, oberoende av storlek, leder dock normalt inte till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Detta är det främsta skälet för att reglera naturliga monopol, och i synnerhet tillträde till systemen och prissättning av transporttjänster (det senare diskuteras mer i detalj i avsnitt 10.3.6 om tariffer). I och för sig är det tänkbart att kunder vid ett förhandlat tillträde sluter sig samman för att utöva ett förhandlingstryck som så småningom leder till sänkta priser. Något sådant samarbete har dock tidigare inte inletts på den svenska marknaden, trots att rörledningslagen formellt sett gett utrymme för tillträde till systemet. Det bör vidare betonas att offentliggjorda tariffer inte heller är givna för all framtid, utan förändras successivt.

Ett alternativt sätt att i någon mån garantera tillträde till ledningarna skulle kunna vara att de ägs av staten. Vi ser dock, liksom på elområdet, inga skäl att skapa någon sådan organisation. Det är snarare väsentligt att kompetensuppbyggnad etc. kan tas till vara inom ramen för den nuvarande organisationen.

En mer väsentlig fråga är dock hur ett reglerat tillträde i praktiken kommer att påverka konkurrensen. För att skapa en genuin konkurrens på den svenska marknaden är det inte tillräckligt att enbart ge tillträde till systemet och öppna marknaden. Det måste också vara möjligt för svenska slutkunder och naturgasföretag att köpa naturgas från andra leverantörer i t.ex. Tyskland och Danmark. Några fysiska hinder som begränsar transportmöjligheterna finns inte i dag, eftersom det finns ledig kapacitet i t.ex. det danska överföringssystemet. I praktiken kan det dock finnas vissa hinder som kan begränsa tillträdet till systemet i andra länder. Svenska naturgasföretag är för närvarande beroende av tillgång till det danska systemet för transporter. Vi vet dock fortfarande inte vilken tillträdesform som Danmark kommer att välja. Det finns dock mycket som talar för att de väljer ett förhandlat tillträde. Huruvida detta leder till att ett tillträde försvåras för svenska naturgasföretag och berättigade kunder är svårt att bedöma. Det finns, som framgått ovan, rent allmänt en risk för att ett förhandlat tillträde leder till ökade kostnader och större osäkerhet, men att det skulle leda till diskriminering av svenska naturgasföretag eller berättigade kunder är inte uppenbart. I så fall torde det även gälla stora naturgasföretag från länder med betydligt större naturgaskonsumtion än den svenska, vilket sannolikt skulle leda till andra konsekvenser. Det förhållande att vi föreslagit ett reglerat tillträde kan vidare knappast påverka svenska berättigade kunders möjligheter till tillträde till de danska systemen. Enligt artikel 21 i direktivet skall medlemsstaterna dessutom utse en behörig myndighet som skall lösa tvister

om förhandlingar och vägrat tillträde. Det finns också en möjlighet att överklaga enligt gemenskapsrätten.

Det är dock inte otänkbart att skilda tillträdesregler och definitioner av berättigade kunder mellan Sverige och t.ex. Danmark eller Tyskland kan leda till att svenska naturgasföretag eller kunder får svårt att agera i Danmark eller Tyskland, medan danska och tyska företag får lättare att agera i Sverige. På sikt, när de nuvarande take or pay-kontrakten löper ut, bör detta kunna leda till ökad konkurrens och sänkta gaspriser i Sverige. På sikt är det inte heller uteslutet att olika former av utländska företagskonstellationer etablerar sig i Sverige och att Vattenfall Naturgas AB:s inköpsmonopol upphör. Överföringsledningen i Sverige kommer dock att fortsätta att existera oberoende av detta. Enligt vår bedömning är frihandel ett effektivt medel för att bekämpa monopol och karteller som organiseras av inhemska producenter. Internationell konkurrens har visat sig vara en viktig del i det omvandlingstryck som pressar företagen att rationalisera verksamheten. Det kan också påpekas att redan hotet om utländsk konkurrens kan komma att påverka de inhemska naturgasföretagens beteenden. Vårt primära intresse är således inte att stärka de inhemska naturgasföretagens konkurrensförmåga genom konkurrensbegränsande regler på den inhemska marknaden. En ytterligare bedömningsgrund som bör vägas in i sammanhanget, är att vi i kapitel 5 har redovisat att det pågår en utredning om ytterligare en transportväg för naturgas mellan Tyskland, Sverige och Danmark. En sådan transportväg skulle förbättra förutsättningarna för en fungerande konkurrens och radikalt minska svenska naturgasföretags och slutkunders beroende av det danska transportsystemet. Det är dock inte uteslutet att öppnandet av naturgasmarknaden leder till en bristande jämvikt gentemot andra länder. Det bör samtidigt påpekas att den svenska naturgasmarknaden för närvarande är mycket liten vid en internationell jämförelse. Den svenska konsumtionen motsvarar ca 0,2 procent av den europeiska, och är därmed betydligt mindre än enbart den årliga tillväxten av den europeiska marknaden. Intresset för marknadsinvesteringar på den svenska marknaden kan därför vara lågt.

Ett annat och liknande osäkerhetsmoment ligger i att den danska produktionskapaciteten successivt minskar. Efter 2005 kommer den inhemska produktionskapaciteten att falla successivt och 2010 kommer importbehovet att motsvara ca hälften av efterfrågan. En viktig slutsats av detta är att Sverige successivt måste söka andra importalternativ än Danmark. Det kommer därmed också i framtiden att bli viktigt att få tillgång till det danska systemet för transporter. Återigen är det dock en fråga om huruvida det svenska valet av tillträdesform har betydelse för svenska naturgasföretags eller slutkunders tillträde till det danska systemet. Det kan också bli aktuellt med nya investeringar i gasinfrastruktur.

Byggs den ovan nämnda nya transportvägen till den europeiska kontinenten blir också bilden annorlunda.

En ytterligare osäkerhet i sammanhanget är, som framgått av kapitel 8, att Vattenfall Naturgas AB har transporträtten för 2 miljarder m<sup>3</sup> naturgas per år i det danska systemet och att denna rätt enligt avtalet upphör först 2005. Huruvida detta är ett problem eller inte är beroende av om det finns ledig kapacitet i det danska systemet. Finns det ledig kapacitet bör förhållandet med transporträtten inte föranleda några problem. Om det däremot saknas ledig kapacitet är det inte otänkbart att de som anges som berättigade kunder kan behöva förhandla med Vattenfall Naturgas AB om att köpa transporträtt av företaget. I det sistnämnda fallet är det tänkbart att det skulle kunna uppstå en handel med transporträtter. Det är dock inte uppenbart hur valet av tillträdesform till de svenska naturgasledningarna skulle påverka detta.

Vi är vidare inte heller omedvetna om att det kan uppstå andra former av problem om Sverige väljer ett annat system för tillträde än andra länder. Befintlig information, som redovisats i kapitel 9, tyder på att flera länder är inriktade på att införa ett förhandlat tillträde. Om så blir fallet kommer Sverige att ha en helt öppen prissättning på transporttjänster, medan många andra länder inte har det. Därmed har naturgasbolag i andra länder större kunskap om våra förutsättningar än vi har om deras, vilket kan vara en nackdel för de svenska naturgasföretagen. Frågan är dock vilken effekt detta får i praktiken. Naturgas som transporteras i de svenska ledningarna kommer alltid att generera intäkter för ledningsägaren, oberoende av vem som formellt åtar sig transporten eller vilken form av tillträde som väljs. I andra länder har det visat sig lönsamt att endast bedriva överföringsverksamhet. Om ledningsägaren t.ex. enbart står för transporten, men inte själva försäljningen av naturgas, kan det dock uppstå problem om ledningsägaren har take or pay-åtaganden. Vi återkommer till detta problem nedan.

I och för sig kan ett reglerat tillträde medföra ett minskat förhandlingsutrymme för bägge parter när det gäller nivån på transporttarifferna, men det finns knappast skäl att anta att det skulle få några betydelsefulla konsekvenser. Som framgått av kapitel 8 kan kostnaderna för överföring uppskattas till 10–20 procent av naturgaspriset. Därtill kommer transportkostnader för distribution. Även om transportkostnaderna varierar mellan olika typer av naturgasföretag, ligger således en del av förhandlingsutrymmet i själva energipriset för naturgas. Liknande förhållanden råder på den svenska elmarknaden. Nättariffer fastställs av nätägaren, medan energipriset är förhandlingsbart. Effekterna för utländska leverantörer bör dessutom bli liknande dem för svenska naturgasföretag. De utländska leverantörerna skall också transportera naturgasen i den

svenska delen av överföringledningen mot offentliggjorda och ej påverkbara tariffer.

Det finns, som redan framgått, inslag av osäkerhet i vår bedömning av tillträdesform till naturgasledningarna. Vi menar dock att valet av ett reglerat tillträde i större utsträckning underlättar framtida regelförändringar än ett förhandlat tillträde. Väljs ett förhandlat tillträde finns det en uppenbar risk att många aktörer binder upp sig med långsiktiga kontrakt och därmed försvåras en senare övergång till ett reglerat tillträde.

Det finns emellertid flera osäkerhetsmoment som går att hantera genom de undantagsregler som finns i naturgasmarknadsdirektivet. Ett sådant moment är att vi har en begränsad infrastruktur på naturgasområdet och att en utveckling av denna infrastruktur skulle förbättra marknadens funktionssätt. Vi har tidigare pekat på att valet av tillträdesform kan påverka incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Det går inte att bortse från att vårt förslag till reglerat tillträde kan komma att påverka investeringsbenägenheten negativt. Det finns en risk för att stora nya investeringar i naturgasinfrastruktur inte blir lönsamma i den typ av konkurrensutsatt marknad som kan tänkas uppstå när gasmarknadsdirektivet genomförs. I direktivet och i vårt förslag till lagstiftning finns emellertid ett undantag som införts för att uppmuntra investeringar i geografiskt begränsade områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas. Innebörden är att tredje part under en begränsad tid inte ges tillträde till systemet. Den närmare utformningen av förslaget redovisas i avsnitt 10.3.5.

Ett annat osäkerhetsmoment är hur naturgasföretags lönsamhet kan komma att påverkas genom att de är uppbundna av långsiktiga take or pay-åtaganden. Sådana åtaganden kan, som framgått av kapitel 8, leda till stora förluster om ledningarna öppnas för tillträde. Samtidigt har det framgått att det under vissa premisser är möjligt att omförhandla kontrakten. Det är också sannolikt att det växer fram andra typer av kontraktsformer vid en mer konkurrensutsatt marknad. Utredningen är dock medveten om att ett tillträde till ledningarna kan åsamka naturgasföretag förluster på grund av take or pay-åtaganden. Vi föreslår därför, i enlighet med direktivet, att naturgasföretag i sådana fall, efter ansökan hos berörd myndighet, kan få ett tillfälligt undantag från att ge tillträde till ledningarna. Den närmare regleringen av detta förfarande redovisas i avsnitt 10.3.5.

Enligt utredningens bedömning bör rätten till tillträde inte vara ovillkorlig. Naturgasföretag bör få vägra tillträde till naturgasledningar på grund av bristande kapacitet. Sverige bör dock, i enlighet med direktivet, få vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det naturgasföretag som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta

är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det.

### 10.3.2 Transport av naturgas för annans räkning

**Förslag:** Den som äger naturgasledning skall vara skyldig att på skäliga villkor transportera naturgas för berättigade kunders räkning. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Det reglerade tillträdet förutsätter enligt vår mening att säljare och köpare får tillgång till de naturgasledningar som behövs för leveranserna. Därför skall den som äger naturgasledning (i fortsättningen benämnd ledningsägare) vara skyldig att på skäliga villkor transportera naturgas för berättigade kunders räkning. Skyldigheten att transportera naturgas för annans räkning är en bärande princip för att få ökad konkurrens på naturgasmarknaden. Med transport avses transport av naturgas för berättigade kunders räkning från införselpunkten i Sverige till slutkund. Transporter sker i överförings- och distributionsledningar. Med överföringsledning avses naturgasledning belägen fram till mät- och reglerstation (MR-station). Med distributionsledning avses naturgasledning belägen från och med MR-station.

Skyldigheten att transportera naturgas för annans räkning gäller inledningsvis enbart för vissa större berättigade kunder. Dessa berättigade kunder definieras i avsnitt 10.3.4 och där motiveras också vårt ställningstagande närmare. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade och alla kunder kan därmed fritt välja leverantör.

Transporten av naturgas skall ske på skäliga villkor. Som exempel på villkor kan nämnas pris och betalningsvillkor, avtalstid och uppsägning, avbrott och avstängning. Frågor om transporttariffers skälighet behandlas närmare i avsnitt 10.3.6.



### 10.3.3 Anslutning till naturgasledningar

**Förslag:** Den som äger naturgasledning är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta berättigade kunders naturgasledningar. Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Tvister om ledningsägares skyldigheter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

För att åstadkomma en naturgasmarknad i konkurrens är det enligt vår mening inte tillräckligt att enbart låta naturgasledningarna bli tillgängliga för de berättigade kunderna. En förutsättning för att kunna leverera och ta emot naturgas är dessutom att kunden måste vara ansluten till en naturgasledning. Någon skyldighet att ansluta andras ledningar föreligger inte i dag. Därför bör ledningsägaren vara skyldig att ansluta naturgasledningar.

Skyldigheten att ansluta annans ledning bör inledningsvis enbart gälla vissa större berättigade kunder (dessa definieras i avsnitt 10.3.4). Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

I huvudsak är det två kategorier av berättigade kunder som i praktiken kan begära anslutning till en naturgasledning. Den ena kategorin är en naturgaskonsument som vill ta ut naturgas från en ledning. Den andra kategorin är en annan ledningsägare som vill ansluta sin ledning till en annan ledning.

Med anslutning avses inte bara nyanslutning, utan också återinkoppling av befintlig naturgasledning och höjning av avtalad kapacitet.

Ledningsägare får en betydelsefull roll genom att de skall transportera naturgas som har avtalats mellan säljare och köpare. Skäligheten i ledningsägarens villkor och tjänster får därför stor betydelse för konkurrensen inom naturgashandeln. Det är därför viktigt att precisera innebörden i vad som skall anses som skäligt.

Huvudregeln är, som framgått ovan, att ledningsägare är skyldiga att på skäliga villkor ansluta berättigade kunders naturgasledningar.

Skyldigheten att ansluta en berättigad kund bör gälla endast om det finns ledig kapacitet. Om det inte finns ledig kapacitet bör därför ledningsägaren befrias från sina skyldigheter i nödvändig utsträckning.

I samband med att ledningsägaren prövar en begäran om anslutning tar denne ställning till om naturgasledningen har kapacitet att klara de transporter som blir möjliga med den begärda anslutningen. När en anslutning väl har accepterats av ledningsägaren kan denne inte därefter hävda kapacitetsproblem till följd av anslutningen.

De ökade möjligheterna att fritt välja leverantör medför inte i sig att nya kapacitetsproblem uppstår. Enbart byte av leverantör bör därför inte kunna åberopas som skäl för att vägra en begärd anslutning. Frågan om det finns ledig kapacitet är således aktuell främst vid anslutningstillfället.

Undantag från anslutningsskyldigheten bör, om det finns särskilda skäl, kunna beviljas av den myndighet som regeringen bestämmer. En sådan prövning kan avse skäligheten i ledningsägarens vägran eller villkor för att utföra den begärda tjänsten.

De tekniska förutsättningarna vid anslutningen är en annan viktig orsak till undantag från anslutningsskyldigheten. Den naturgasledning som skall anslutas måste tekniskt vara anpassad till det befintliga systemet. Det kan inte vara en uppgift för ledningsägaren att göra extraordinära investeringar för att en kund skall kunna anslutas till hans ledning.

Det är inte endast skyldigheten att ansluta naturgasledningar som bör prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Villkoren för anslutning skall vara skäliga. Sådana villkor kan gälla anslutningsavgiftens storlek, men också andra krav som ledningsägaren ställer för att ansluta en berättigad kund.

Som framgått ovan föreslår vi att ledningsägare inledningsvis endast skall vara skyldiga att ansluta vissa större berättigade kunder. För övriga kategorier av kunder föreligger anslutningsskyldighet först från och med den 1 januari 2006. Dessa omfattas därmed inte inledningsvis av de villkor som angetts ovan. Vårt förslag leder således fram till att det under en relativt kort tidsperiod skapas två kategorier av kunder som agerar på olika typer av marknader; en konkurrensutsatt marknad och en marknad med starka inslag av monopol. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten även allmänt följer utvecklingen fram till och med 2005 vad gäller anslutningsavgifter etc. på den sistnämnda marknaden.

### 10.3.4 Berättigade kunder

**Förslag:** Ledningsägare är på skäligen villkor skyldig att för följande berättigade kunder ansluta ledningar samt transportera naturgas.

1. Den som äger naturgasledning och som transporterar eller försäljer naturgas till fler än en kund.
2. Kunder som har naturgaseldad kraftproduktion.
3. Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe.

Från och med den 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade.

Huvuduppgiften för utredningen är, som tidigare framgått, att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Ur konsumentsynpunkt är det, enligt vår bedömning, naturligt att öppna marknaden så snabbt som möjligt. Det finns risk för att en ofullständig marknadsöppning leder till snedvridningar och konkurrensbegränsningar.

En allt för snabb öppning kan dock leda till olika former av problem. Det krävs t.ex. en viss övergångsperiod för att utveckla tariffer och lösa andra typer av administrativa problem. Vi har därför inledningsvis valt att begränsa oss till vissa större kundgrupper.

Inledningsvis har vi valt att ange ledningsägare som transporterar eller försäljer naturgas till fler än en kund som berättigade kunder. Orsaken till att vi valt denna grupp är i viss mån en formalitet, eftersom det i direktivet anges att distributionsföretag skall ha behörighet att ingå avtal om naturgas för den volym naturgas som förbrukas av de av deras kunder som anges som berättigade inom deras distributionssystem, för att kunna försörja dessa kunder. Med distributionsföretag avses enligt vår definition den som äger naturgasledning belägen från och med MR-station och som transporterar eller försäljer naturgas till kunder. Det förefaller mot denna bakgrund även vara motiverat att som berättigad kund ange den som äger naturgasledning belägen fram till MR-station och som transporterar eller försäljer naturgas till kunder, dvs. överföringsföretag.

En viktigare aspekt när det gäller distributionsföretag är dock den analys som redovisats i kapitel 8 och som pekar på att den ekonomiska effektiviteten är låg i många europeiska distributionsföretag. En väg att öka effektiviteten är att betrakta dessa som berättigade kunder och ge dem tillträde till överföringsledningarna. Företagen får då en möjlighet att välja leverantör och de blir därmed inte lika bundna till överförings-

företaget som tidigare. Effekten bör bli lägre priser för distributionsföretagen. Dessa sänkta priser tillfaller inte enbart distributionsföretagen utan även deras kunder, eftersom distributionsledningarna öppnas för konkurrens för berättigade kunder. Innebörden av vårt förslag är inte att en ledningsägare utan vidare kan bedriva t.ex. distribution av naturgas. Sådan verksamhet skall ske i överensstämmelse med bl.a. de föreskrifter som utfärdas av Sprängämnesinspektionen.

En annan grupp är naturgaskunder som har naturgaseldad kraftproduktion. Naturgaskunder som i dag har kraftproduktion har samtidigt också värmeproduktion. Kunder med naturgaseldad kraftproduktion skall, som framgått ovan, anses vara berättigade kunder. Det innebär att, oavsett årlig produktionsvolym, alla kunder med en naturgasbaserad elkraftproduktion kommer att vara berättigade kunder. De på detta sätt berättigade kunderna blir samtidigt berättigade till tillträde för hela sin naturgasanvändning, dvs. både för el- och värmeproduktion. Detta kan få konsekvenser för dagens leverantörer som ofta inte har samma typ av take or pay-kontrakt med sina kunder som de har med sin naturgasleverantör, vilket kan leda till att dagens leverantör riskerar att inte få avsättning för sina kontrakterade naturgasinköp. Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att en medlemsstat, för att värna om jämvikten på elmarknaden, får införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade kunder. Den el som produceras i naturgaseldade kraftvärmeanläggningar uppgår dock endast till mindre än en procent av den totala elproduktionen, varför det enligt vår bedömning inte föreligger någon risk för att naturgasbaserad kraft skulle störa jämvikten på den svenska elmarknaden.

Den tredje gruppen är övriga slutförbrukare som anges i naturgasmarknadsdirektivet. Enligt vår bedömning bör gränsen för förbrukad volym sättas relativt lågt för att få en snabb öppning av marknaden. Vi föreslår därför att övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe inledningsvis skall anses som berättigade kunder.

Det kan på förhand vara svårt att avgöra vilken volym kunden kommer att förbruka under året och därmed om kunden skall betraktas som berättigad kund eller inte. Enligt vår uppfattning skall bedömningen baseras på den kontrakterade volymen. En slutförbrukare som under året sluter kontrakt på mer än fem miljoner kubikmeter naturgas skall vid lagens ikraftträdande betraktas som en berättigad kund.

Kravet på att en slutförbrukare skall förbruka mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe innebär att t.ex. ett företag med verksamhet på fem olika orter åtminstone på en av dessa

orter skall uppnå fem miljoner kubikmeter naturgas per år för att anses som berättigad kund.

Enligt vår bedömning bör marknaden öppnas för samtliga kunder den 1 januari 2006, dvs. ledningsägare skall då vara skyldiga att på skäliga villkor ansluta andras naturgasledningar och transportera naturgas för annans räkning. Vårt förslag leder, som framgått av kapitel 8, till en öppning av marknaden som motsvarar ca 60 procent av den totala årliga gasförbrukningen när lagen träder i kraft. Efter drygt fem år öppnas således marknaden fullständigt.

Vi är medvetna om att den snabba och kraftiga marknadsöppningen kan leda till ekonomiska förluster för ledningsägarna. Det är främst de svenska distributionsföretagen som kan drabbas negativt i konkurrens-hänseende. Deras möjligheter att konkurrera om de kunder som inledningsvis anses som berättigade kan försämrats på grund av att naturgas endast kan importeras till Sverige genom överföringsledningar i Danmark. Orsaken är framför allt den transporträtt på 2 miljarder m<sup>3</sup> naturgas per år som Vattenfall Naturgas AB har i det danska systemet och som i praktiken utgör ett importmonopol (ett liknande problem är att den överföringsledning som ägs av Vattenfall Naturgas AB delvis är belägen på danskt territorium). Transporträtten, som närmare redovisats i avsnitt 8.4.2, kan försvåra för de svenska distributörerna att teckna avtal med andra leverantörer. Det finns då en risk för att distributörerna förlorar kunder eftersom de inte kan erbjuda alternativa naturgasleveranser eller priser. Eftersom distributörerna är uppbundna av take or pay-avtal kan de i sådana fall drabbas av ekonomiska förluster. Take or pay-avtalen löper ut under perioden 2001–2005 och Vattenfall Naturgas AB:s transporträtt på 2 miljarder m<sup>3</sup> naturgas per år upphör under 2005. Problemet är dock i hög grad beroende på om det finns ledig kapacitet i det danska systemet. Finns det ledig kapacitet bör förhållandet med transporträtten inte föranleda några större problem. Om det däremot saknas kapacitet är det tänkbart att distributionsföretagen kan behöva förhandla med Vattenfall Naturgas AB om att köpa transporträtt. Oberoende av detta är utredningens huvuduppgift, som tidigare framgått, att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Vattenfall Naturgas AB har, och torde få, en dominerande ställning vad gäller import av naturgas till Sverige. Konkurrenslagen (1993:20) innehåller förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning. Utredningen förutsätter att Konkurrensverket i detta avseende följer utvecklingen på naturgasmarknaden.

Som framgår av avsnitt 10.3.5 har vidare ett naturgasföretag som råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden möjlighet att ansöka om ett tillfälligt undantag från tillträde till systemet.

Det är dock inte möjligt att förutse alla konsekvenser av vårt förslag till marknadsöppning. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför när kontrakten börjar löpa ut analysera effekterna av den föreslagna marknadsöppningen och lämna förslag till regeringen huruvida öppningstakten bör förändras. Ett sådant förslag bör lämnas den 1 juli 2003.

Den inledande indelningen av marknaden i berättigade och icke berättigade kunder leder definitionsmässigt till att vi under en relativt kort period får en marknad med konkurrens och en marknad med kvarstående starka inslag av monopol. I princip är det enbart ca 30 större kunder som inledningsvis kan utnyttja den ökande konkurrensen, medan t.ex. hushållssektorn ställs utanför fram till 2006. I ett sådant läge är, som framgått av kapitel 8, risken för korssubventionering större vid försäljning av naturgas till stora kunder än vid försäljning till t.ex. hushållen, beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda. Detta kan också innebära en press uppåt av priserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa naturgas i konkurrens mellan olika leverantörer. I avsnittet om särredovisning redovisar vi dock förslag som kan motverka och öka kontrollen av eventuella inslag av korssubventionering. Det bör också betonas att den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på naturgasmarknaden, tillsammans med möjligheten att välja andra energialternativ, gör att naturgasföretagen ändå kommer att vara utsatta för viss konkurrens.

En viktig fråga är om en naturgasleverantör skall åläggas leveransskyldighet. För närvarande saknas sådana bestämmelser som reglerar förhållandet mellan naturgasleverantör och naturgasanvändare. I ellagen finns bestämmelser om att en elleverantör är skyldig att fortsätta leverera el tills leveransskyldigheten upphör. Leveransskyldigheten upphör om abonnemanget upphör, om en annan elleverantör tar över leveransen eller om överföringen av el får avbrytas på grund av att elanvändaren har försummat sina skyldigheter gentemot elleverantörer. Enligt vår bedömning är dock inte naturgasmarknaden av den karaktären att leveransskyldigheten behöver lagregleras. Den bör som hittills regleras i avtal mellan leverantör och kund.

### 10.3.5 Undantag

#### Geografiskt avgränsat område

**Förslag:** Om införandet av naturgaslagen skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring och underlätta investeringar i denna, kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag från reglerna om marknadsöppning.

I avsnitt 10.3.1 har vi pekat på att investeringsbenägenheten skulle kunna komma att påverkas negativt om marknaden öppnas. Stora nya investeringar i naturgasinfrastruktur riskerar att inte bli lönsamma om marknaden öppnas alltför snabbt. För att uppmuntra nya investeringar i områden som inte tidigare varit försörjda med naturgas innehåller naturgasmarknadsdirektivet därför ett undantag från reglerna om marknadsöppning. Enligt vår bedömning är det väsentligt att denna möjlighet finns, inte minst mot bakgrund av de studier om förutsättningarna för en utbyggd naturgasmarknad i Sverige som redovisats i kapitel 5.

Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att kommissionen kan bevilja undantag med beaktande särskilt av följande kriterier:

- Behovet av investeringar i infrastrukturen som inte skulle vara ekonomiskt lönsamma att genomföra på en konkurrensutsatt marknad.
- Nivån på och avkastningsmöjligheterna för de investeringar som krävs.
- Gassystemets storlek och utvecklingsnivå i det berörda området.
- Utsikterna för den berörda gasmarknaden.
- Det berörda områdets eller den berörda geografiska regionens utbredning och beskaffenhet.
- Socioekonomiska och demografiska faktorer.

Enligt direktivet får undantag endast medges om ingen infrastruktur för gas har anlagts i detta område, eller om sådan har anlagts för mindre än tio år sedan. Det tillfälliga undantaget får inte utsträckas till längre än tio år efter det att naturgas först levererades till området.

Enligt utredningens bedömning finns det dock skäl att analysera effekterna av ett undantag innan ett sådant begärs. Det kan vara motiverat att genom t.ex. informationsinsatser eller andra medel motverka kontraktsformer som innebär att kunder binds av mycket långsiktiga åtaganden. Det finns annars en risk för att den tillfälliga undantagsregeln leder

till att den svenska naturgasmarknaden, vid en eventuell utbyggnad, under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

Enligt vår bedömning är det dock mycket viktigt att möjligheten till undantag för ett geografiskt avgränsat område finns. Det kan bidra till att marknaden utvecklas, vilket är viktigt för att kunna få till stånd en ökad konkurrens.

### Take or pay-kontrakt

**Förslag:** Ett naturgasföretag som får, eller kan antas få, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av långsiktiga åtaganden som har godkänts i ett eller flera avtal om köp av naturgas, kan ansöka hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om ett tillfälligt undantag från bestämmelserna i 3 kap. 1 och 3 §§ i naturgaslagen.

Ansökan om tillfälligt undantag lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan skall göras utan dröjsmål senast efter det att anslutning av naturgasledning eller transport av naturgas har vägrats.

Vi har tidigare redovisat att naturgasföretagen på den svenska naturgasmarknaden är bundna av traditionella och långsiktiga take or pay-åtaganden. Den återstående löptiden på dessa kontrakt är visserligen relativt begränsad. Vattenfall Naturgas AB:s importavtal med DONG Naturgas A/S löper exempelvis ut 2003, 2006 och 2010. Sydgas AB:s kontrakt med Vattenfall Naturgas AB löper ut under perioden 2001–2005. Trots den begränsade återstående löptiden kan dock sådana åtaganden leda till stora förluster om ledningarna öppnas för tillträde. För att undvika att naturgasföretag råkar ut för allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter ger naturgasmarknadsdirektivet därför en möjlighet att ansöka om ett tillfälligt undantag från reglerna om tillträde till ledningarna.

Om rimliga alternativa lösningar inte är tillgängliga, och med beaktande av bestämmelserna i naturgasmarknadsdirektivets artikel 25.3 (se nedan), får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att medge undantag. Beslut om att bevilja undantag skall utan dröjsmål anmälas till kommissionen. Inom fyra veckor efter mottagandet av denna anmälan kan kommissionen begära att beslutet om undantag skall ändras eller upphävas.



Vid beslut om undantag skall medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten samt kommissionen särskilt ta hänsyn till följande kriterier:

- Målet att uppnå en konkurrensutsatt gasmarknad.
- Behovet av att fullgöra allmännyttiga tjänster och att säkerställa försörjningstryggheten.
- Naturgasföretagets ställning på gasmarknaden och det faktiska konkurrensläget på denna marknad.
- Hur allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter naturgas- och överföringsföretagen eller berättigade kunder råkar ut för.
- Undertecknadsdatum och villkor i det aktuella avtalet, eller de aktuella avtalen, inbegripet i vilken utsträckning förändringar på marknaden beaktas.
- De ansträngningar som gjorts för att lösa problemet.
- I vilken mån företaget, när det godtog take or pay-åtagandena i fråga, rimligen kunde ha förutsett att allvarliga problem troligen skulle uppstå med anledning av bestämmelserna i detta direktiv.
- I hur hög grad systemet är anslutet till andra system samt i vilken mån dessa system är driftkompatibla.
- De effekter ett beviljande av ett undantag skulle få på den korrekta tillämpningen av detta direktiv avseende en väl fungerande inre marknad för naturgas.

Av naturgasmarknadsdirektivet framgår att ett beslut om ansökan om undantag för take or pay-avtal som ingåtts innan direktivet trädde i kraft inte bör leda till en situation där det är omöjligt att finna alternativ ekonomiskt lönsam avsättning. Allvarliga problem skall i vilket fall som helst inte anses föreligga om försäljningen av naturgas inte faller under nivån för minimiköpgarantierna i take or pay-avtal om köp av naturgas, eller om det ifrågavarande take or pay-avtalet kan anpassas, eller om naturgasföretaget kan finna alternativa avsättningsmöjligheter.

Enligt utredningens bedömning är det inte rimligt att i naturgaslagen specificera alla de tänkbara kriterier som bör beaktas vid ett beslut om undantag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör besluta i dessa ärenden. Utredningen vill dock framhäva värdet av stabila spelregler. Regelförändringar som inte kan förutses bör inte leda till avsevärda företagsekonomiska konsekvenser. Kontrakt som slöts innan naturgasmarknadsdirektivet var aktuellt bör därför enligt vår uppfattning behandlas förmånligt. Det är dock viktigt att eventuella undantag som beviljas tidsbegränsas så att marknadsaktörers klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

### 10.3.6 Transporttariffer

#### Allmänt om transporttariffer

**Förslag:** Transporttariffer för transport av naturgas skall utformas så, att en berättigad kund som betalar avgift för att vara ansluten har rätt att använda andras naturgasledningar.

Transporttariffer för transport av naturgas skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder.

Ökad konkurrens på naturgasmarknaden kommer sannolikt att leda till att handeln med naturgas förändras jämfört med i dag. Möjligheten för berättigade kunder att kunna teckna kontrakt med annan än den som äger naturgasledningar kommer att medföra stora förändringar för köpare och säljare på naturgasmarknaden. Andra typer av aktörer än dagens, t.ex. mäklare, kommer att träda in på marknaden. Nya kontraktsformer kommer att växa fram som bl.a. möjliggör vidareförsäljning av naturgas. Ett tariffsystem måste mot denna bakgrund utformas så att det uppfyller de krav som ställs på en konkurrensutsatt naturgasmarknad med kontraktsfrihet. En viktig förutsättning är att det skall vara enkelt att köpa och sälja naturgas med olika typer av kontrakt och att olika aktörer skall ha denna möjlighet. Det skall därför räcka för en berättigad kund att vara ansluten till en punkt på ledningen för att man skall ha rätt att mot ofentliggjord tariff använda andras naturgasledningar.

En berättigad kund som är ansluten till en distributionsledning betalar sin transporttariff till ägaren av distributionsledningen. I den del av tariffen som avser avgift för transport av naturgas bör ingå hela kostnaden för transporten inom landet. Den berättigade slutkunden betalar således hela transportkostnaden för den beställda naturgasvolymen.

Väl fungerande tariffsystem kan, som framgått av kapitel 8, vara mycket komplicerade att konstruera och effekterna är i många fall svåra att bedöma. Den diskussion som förts i kapitel 8 visar med all tydlighet att det är mycket svårt att dra några bestämda slutsatser av hur t.ex. införandet av offentliggjorda tariffer skulle påverka naturgasmarknaden i Sverige.

Det är mot denna bakgrund vanligt att det enbart ställs vissa generella krav på tariffernas utformning och att den närmare konstruktionen blir en uppgift för marknaden, så är fallet med t.ex. ellagen.

Vi delar denna princip för tariffernas utformning och anser att det inte är en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter om vilka tariffer som skall tillämpas av naturgasföretagen. Den närmare utformningen av tarifferna är en fråga för ledningsföretagen.

Som framgått av kapitel 8 kan det dock vara lämpligt att statsmakterna anger vissa allmänna riktlinjer för utformningen av tariffsystem.

Enligt vår bedömning bör det i naturgaslagen föreskrivas att transporttariffer skall vara skäliga och utformas på sakliga grunder. Tillsynsmyndigheten bör få i uppgift att i sin tillsyn bedöma om transporttariffer och övriga villkor för transporttjänster är skäliga och utformade på sakliga grunder (anslutningsavgifter har berörts i avsnitt 10.3.3). Begreppet saklig grund innebär att transporttarifferna skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder bör dock få indelas i grupper efter kostnadsbild. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma principutformning av transporttariffen.

När det gäller skäligheten är konsumentintresset den viktigaste faktorn vid bedömningen enligt ellagen (prop. 1996/97:136). Härmed avses elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer. Under normala förhållanden kan det ofta bli den enda faktorn som beaktas. Vid mer speciella förhållanden måste dock även andra omständigheter tillåtas inverka på skälighetsbedömningen. En sådan faktor är kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Omständigheterna i det enskilda fallet får då avgöra vilken tyngd dessa faktorer skall få vid skälighetsbedömningen.

Det förslag vi lagt om berättigade kunder avser dock inte inledningsvis fysiska personer utan företag. Det är därför inte motiverat att göra en skälighetsbedömning utifrån konsumentintresset. De berättigade kunderna är också av en sådan storlek att de inte kan förväntas komma i underläge vid förhandlingar med ledningsföretagen. Enligt vår uppfattning bör en skälighetsbedömning i stället göras utifrån överförings- och distributionsföretagens avkastning. Transporttarifferna bör ge sådana intäkter att verksamheten ger en rimlig avkastning på den del som avser transporttjänster. Utredningen är, som framgått av kapitel 8, medveten om att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig eller normal vinst och att det är svårt att förena avkastnings- och incitamentskrav. De metoder och analyser som Statens energimyndighet tillämpar på elområdet bör dock vara användbara även på naturgasmarknaden. En viktig aspekt är att analysera kostnadsutvecklingen och vilka kostnader som ingår i verksamheten. En annan viktig aspekt är att transportverksamheten inte utnyttjas för att subventionera annan verksamhet, s.k. korssubventionering (se avsnitt 10.4). Tillsynsmyndigheten bör analysera om det krävs en annan skälighetsbedömning när alla kunder blir berättigade den 1 januari 2006.

Transporttarifferna bör så långt det är praktiskt möjligt avspegla de fysiska flödena i ledningarna. Detta är en förutsättning för att tariffen skall ge korrekta samhällsekonomiska styrsignaler till aktörerna, dvs. såväl till leverantörer som konsumenter. En princip för utformningen av transporttariffer bör också vara att den som förorsakar kostnader för

ledningsägaren också skall betala för detta. Denna princip innebär att tarifferna bör vara kostnadsriktiga för varje kundkategori. Vårt förslag innebär att transporttarifferna kan, men inte behöver, vara lägesberoende. Förslaget ger därmed aktörerna på naturgasmarknaden en stor frihet att utforma tarifferna. Det bör t.ex. vara möjligt att använda sig av lägesberoende tariffer för transport i överföringsledning och icke lägesberoende tariffer för transport i distributionsledning.

Det främsta skälet till den ovan diskuterade principen är den begränsade marknaden i Sverige med ett, åtminstone inledningsvis, fåtal aktörer och att vi inte, som på elområdet, föreslår koncession för område. En utjämning av transportkostnaderna på en sådan begränsad marknad som den svenska skulle kunna leda till betydande samhällsekonomiska kostnader. Det bör också nämnas att transporttarifferna vanligtvis är uppbyggda med en fast och en rörlig priskomponent. Vanligtvis är den fasta komponenten relativt stor, varför de lägesberoende effekterna kan bli relativt små.

Huvudsyftet med vårt förslag om reglerat tillträde är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på naturgasmarknaden. Enligt vår bedömning utgör ett reglerat system en garanti för tillträde till naturgasledningarna, vilket är en förutsättning för att öka konkurrensen. Det är dock möjligt för ledningsägaren att ställa sådana villkor att tillträdet i praktiken omintetgörs. Tillsynsmyndigheten bör därför följa utvecklingen av transporttariffer och övriga villkor för transporttjänster.

Med dagens system är det ledningsägaren som säljer naturgasen till kunden. I det nya systemet kommer den berättigade kunden att ha två avtalsförhållanden, dels med ledningsägaren avseende transport-tjänster, dels med naturgassäljaren avseende naturgasleveranser. Dessa förhållanden bör också avspeglas vid kundens betalning, dvs. de bägge tjänsterna bör vara åtskilda vid faktureringen. Detta gäller naturligtvis också om det är ledningsägaren som säljer gasen.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen pekat på att den tillfälliga uppdelningen i berättigade kunder och övriga kunder kan leda till snedvridningar och konkurrensbegränsningar. Ungefär 14 000 hushåll får t.ex. möjlighet att välja leverantör först den 1 januari 2006. Vi har dock redan tidigare pekat på att den alternativkostnadsprissättning som tillämpas på naturgasmarknaden gör att distributörerna ändå kommer att vara utsatta för konkurrens. Dessa kunder är också relativt priskänsliga och har goda möjligheter att byta till andra bränslealternativ. Dessa förhållanden medför enligt vår bedömning att det inte inledningsvis behövs någon reglering av transporttarifferna för icke berättigade kunder. Det bör dock vara en uppgift för tillsynsmyndigheten att följa att de nya förhållandena på naturgasmarknaden inte leder till försämrade villkor för de kunder som inte direkt ges tillträde till naturgasledningarna.

### Offentliggörande av tariffer

**Förslag:** Ledningsägare skall vara skyldiga att offentliggöra sina transporttariffer och andra villkor för att utnyttja systemet. Skyldigheten att offentliggöra transporttariffen bör endast avse den del av tariffen som avser avgifter och andra villkor för transport av naturgas. Denna skyldighet bör inledningsvis endast gälla för de kunder som från och med den 10 augusti 2000 anses som berättigade kunder. Från och med den 1 januari 2006 bör denna skyldighet gälla tariffer och andra villkor för samtliga kunder.

Ledningsägare skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin transporttariff. Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att begära prövning hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Närmare föreskrifter om offentliggörande av transporttariffer meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

De berättigade kunderna skall, enligt det reglerade tillträdet, ha rätt till tillträde till naturgasledningarna på grundval av offentliggjorda tariffer och andra villkor för att utnyttja systemet. Det bör därför införas en skyldighet för ledningsägare att offentliggöra sin transporttariff och andra villkor för att utnyttja systemet. Skyldigheten att offentliggöra transporttariffen bör endast avse den del av tariffen som avser avgifter och andra villkor för transport av naturgas. Det torde vara svårt att i förväg ange kostnaden för ny anslutning eftersom kostnaden varierar från fall till fall.

Enligt vår bedömning bör kravet på offentliggjorda tariffer inledningsvis endast avse de kunder som från och med den 10 augusti 2000 anses som berättigade kunder. Från och med den 1 januari 2006 bör denna skyldighet gälla tariffer och andra villkor för samtliga kunder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör beordras att meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av tariffer.

### Mätning och avläsning

**Förslag:** Ledningsägare skall vara skyldig att utföra mätning av transporterad naturgas och att rapportera mätresultatet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall utfärda föreskrifter om hur mätning skall ske.

Regler för mätning och avläsning av naturgasleveranser finns preciserade i avtal. Här redovisas kort de förhållanden som gäller för Sydgas AB (dessa förhållanden är giltiga för branschen som helhet).

Naturgasen som importeras till Sverige mäts i Dragör av DONG Naturgas A/S, som äger mätutrustningen och svarar för avläsningarna. Mätningen i Dragör är både kvantitativ, dvs. antalet kubikmeter mäts, och kvalitativ, dvs. kWh per kubikmeter mäts. DONG Naturgas A/S fakturerar Vattenfall Naturgas AB och underlaget baseras på volym och kvalitet. Vattenfall Naturgas AB meddelar distributörerna gaskvaliteten för aktuell månad.

Nästa mätning sker i mät- och reglerstationerna, s.k. MR-stationer. Sydgas AB äger MR-stationerna och mätutrustningen. Sydgas AB mäter mottagen volym och står för alla mätkostnader. Sydgas AB sammanställer faktureringsunderlaget, som baseras på mottagen volym och gaskvalitet, för Vattenfall Naturgas AB:s räkning. Vattenfall Naturgas AB bedömer rimligheten i Sydgas AB:s debiteringsunderlag samtidigt som de ser effektbelastningen i ledningarna. Vattenfall Naturgas AB har samtidigt rätt att ta del av samtliga värden.

Kundens, dvs. slutanvändarens, förbrukning registreras av leverantörens mätare, dvs. i detta fall Sydgas AB, som också ansvarar för mätningen och står för samtliga kostnader som är förenade med mätningen. Avläsning och debitering grundad på avlästa mätarvärden sker normalt minst en gång per år. För större kunder sker avläsning oftare.

Sammanfattningsvis är det överförings- och distributionsföretag som formellt står för kostnaderna för mättjänster. I praktiken bärs dessa kostnader för mättjänster kollektivt av alla kunder hos dessa företag.

En öppen naturgasmarknad kommer att öka kraven på mätning och rapportering av mätresultat. Fler aktörer än i dag kommer att vara ägare till den naturgas som transporteras i naturgasledningarna. När naturgasledningarna öppnas måste det fastslås vem som skall ha ansvaret för att mätning sker, samt för att korrekta mätdata samlas in och görs tillgängliga för berörda leverantörer, ledningsägare och kunder. Enligt vår uppfattning förefaller systemet fungera tillfredsställande för närvarande. En öppning av marknaden kommer emellertid att öka kraven på objektivitet och kontroll. Enligt vår bedömning bör ansvaret för dessa uppgifter ligga på ledningsägaren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör kunna utfärda föreskrifter om hur bl.a. mätning skall utföras.

Kostnaden för mättjänster bör inte bäras kollektivt av alla kunder hos ledningsägaren. En ledningsägare skall kunna debitera en kund för den del som förorsakas av särskilda kostnader för mätning.

### 10.3.7 Reciprocitet

**Förslag:** Den myndighet som regeringen bestämmer bör ges ett särskilt uppdrag att fortlöpande rapportera om konkurrenssituationen på naturgasmarknaden, och att om så bedöms nödvändigt lämna förslag om tillägg till lagstiftningen för att undanröja bristande jämvikt i utlandshandeln.

Utredningen har tidigare pekat på vissa konkurrensproblem som kan uppstå om Sverige väljer ett annat system för tillträde än andra länder och om naturgasföretag åläggs att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Ett liknande problem är att graden av marknadsöppning kan förmodas variera mellan medlemsstaterna. I extrema fall kan två medlemsstater som gränsar till varandra ha naturgasmarknader som är öppna till 100 procent respektive 20 procent. Detta innebär, som framgått av kapitel 8, att naturgasföretag i medlemsstaten med den mindre marknadsöppningen skulle kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och där konkurrera på lika villkor med andra naturgasaktörer. Naturgasföretag i medlemsstaten med den större marknadsöppningen skulle däremot inte kunna agera fullt ut i den andra medlemsstaten och därmed inte heller kunna konkurrera på lika villkor med den andra statens naturgasaktörer. Dessa förhållanden kan medföra bristande jämvikt vad gäller rättigheter och skyldigheter mellan naturgasföretag i olika medlemsstater.

Som framgått av avsnitt 8.5 innehåller dock naturgasmarknadsdirektivet en s.k. reciprocitetsklausul, som har till syfte att hindra bristande jämvikt i öppnandet av naturgasmarknaderna under den närmaste tioårsperioden efter direktivets ikraftträdande, dvs. fram till den 22 juni 2008. Klausulen finns intagen i artikel 19 och innebär att leveransavtal om naturgas med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte får förbjudas om kunden anses berättigad i båda systemen. Det framgår vidare att kommissionen, med beaktande av situationen på marknaden och det gemensamma intresset, och om kunden anses berättigad endast i det ena av de två systemen, kan ålägga den vägrande parten att verkställa den begärda naturgasleveransen på begäran av den medlemsstat där den berättigade kunden befinner sig.

Kommissionen har inte redovisat hur reciprocitetsklausulen skall tolkas. Elmarknadsdirektivet innehåller emellertid samma bestämmelser om reciprocitet som naturgasmarknadsdirektivet. Enligt regeringens proposition om Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m. (prop. 1997/98:159) har kommissionen redovisat följande tolkning av reciprocitetsklausulen i elmarknadsdirektivet.

Två förutsättningar måste vara uppfyllda för att en medlemsstat skall kunna vägra leverans av el från leverantör i en annan medlemsstat till en berättigad kund i egna medlemsstaten. För det första måste den medlemsstat som vill utnyttja denna möjlighet ha öppnat sin elmarknad till en större procentuell öppningsgrad än som krävs enligt direktivet, eftersom någon bristande jämvikt till den medlemsstatens nackdel annars inte kan uppstå. För det andra krävs det att den berättigade kund som har ingått leveransavtalet anses som berättigad i den egna medlemsstaten men inte i leverantörens medlemsstat. Det är ju bara i den situationen som bristande jämvikt uppstår eftersom leveranser till en viss kategori av kunder endast kan ske i en riktning.

Enligt vårt förslag till marknadsöppning kommer inledningsvis enbart större naturgaskunder att få tillträde till naturgasledningarna och därmed bli berättigade kunder. Förslaget leder dock till en förhållandevis stor marknadsöppning, eller närmare 60 procent. Från och med 1 januari 2006 anses alla kunder som berättigade. Öppningsgraden överstiger klart de minimiregler som anges i direktivet. Enligt vårt förslag har vidare såväl inhemska som utländska leverantörer tillträde till marknaden, vilket också är fallet enligt den nuvarande rörledningslagen.

För närvarande råder en viss osäkerhet om graden av marknadsöppning i de övriga medlemsstaterna. Vårt förslag leder, som framgått ovan, till att marknaden öppnas med närmare 60 procent den 10 augusti 2000 och fullt ut den 1 januari 2006. Det är viktigt att beakta att denna höga svenska marknadsöppning inledningsvis enbart kan hänföras till ca 30 kunder, vilket gör att en obalans snabbt kan inträffa. Sveriges naturgasmarknad är vidare liten och Sveriges naturgasföretag är mycket små i förhållande till de andra medlemsstaternas marknader och aktörer.

Det bör naturligtvis vara ett övergripande mål att naturgasmarknaden organiseras så att svenska naturgaskunder kan dra nytta av de fördelar som ges av naturgashandel med andra länder. Samtidigt bör svenska naturgaskunder skyddas från t.ex. prishöjande influenser från länder med bristande marknadsfunktioner, dvs. där ömsesidigheten är dålig med avseende på naturgasmarknadens öppenhet. Möjliga obalanser i relationen till andra naturgasmarknader i Europa, som skulle kunna uppkomma under en omställningstid och som då kan hanteras i enlighet med naturgasmarknadsdirektivet, bör kunna omhändertas. Enligt vår bedömning bör därför reciprocitetsklausulen kunna användas mot länder med en procentuellt sett mindre marknadsöppning än Sveriges och om öppningen uppenbart orsakar ett snedvridande av konkurrensen. I det längre tidsperspektivet kan möjligheten att utnyttja reciprocitetsklausulen innebära att följsamheten mellan länderna ökar.

Den närmare utformningen av en bestämmelse i den svenska naturgaslagen, där möjligheten att vägra leveranser utnyttjas i enlighet med reciprocitetsklausulen, måste dock göras under beaktande av de särskilda



konkurrensvillkor som föranleder utnyttjandet. Det är således inte möjligt att införa en generell bestämmelse i lagen. Utredningen understryker att det är viktigt att bevaka konkurrenssituationen på naturgasmarknaden, och föreslår att tillsynsmyndigheten ges ett särskilt uppdrag att fortlöpande rapportera i frågan och, att om så bedöms nödvändigt, lämna förslag om tillägg till lagstiftningen för att undanröja bristande jämvikt i utlandshandeln.

## 10.4 Ekonomisk redovisning

### 10.4.1 Särredovisning

**Förslag:** Den verksamhet som bedrivs i integrerade naturgasföretag skall särredovisas för respektive verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas. Särredovisning av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas skall ske som särskilda rörelsegrenar. Något krav på skilda juridiska personer för ifrågavarande verksamheter ställs inte.

De särskilda redovisningarna för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Möjlighet skall föreligga att upprätta en gemensam särredovisning i det fall då naturgasföretaget har en gemensam tariff för transport av naturgas i såväl överföringsledningar som distributionsledningar. Har företaget två olika tariffer för transport i överförings- respektive distributionsledningar skall särredovisning dock ske separat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de redovisningskrav som lämpligen bör ställas för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas samt för vilka krav som bör uppfyllas för att en gemensam särredovisning skall kunna ske för verksamhetsgrenarna överföring och distribution av naturgas.

I avsnitt 8.7.2 har närmare beskrivits motivet till att ha särredovisning av monopolverksamhet. Där framgår att det är viktigt att skapa sådana förutsättningar att dessa verksamheter bedrivs rationellt och effektivt. För en effektiv reglering av monopolverksamheterna krävs att den reglerande myndigheten kan kontrollera verksamheternas ekonomiska resultat. Under förutsättning att ett naturgasföretag samtidigt bedriver skilda verksamhetsgrenar, och det finns både verksamhet som har karaktären av naturligt monopol och konkurrensutsatt verksamhet i företaget, föreligger en uppenbar risk för konkurrensproblem genom att ekonomiskt överskott från monopolverksamhet kan användas för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet, s.k. korssubventionering. I en sådan integrerad verksamhet är det komplicerat att analysera prissättningen på de olika nyttigheterna. Det är som regel också mycket svårt att fastställa om överskott från monopolverksamhet används för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Med hänsyn till vad som anges ovan, har det i naturgasmarknadsdirektivet föreskrivits att särredovisning skall upprättas för verksamhetsgrenarna överföring och distribution av natur-

gas, vilka kan betraktas som naturliga monopol. Dessutom föreskriver direktivet att lagring av naturgas skall särredovisas.

Särredovisningen behöver enligt direktivet bara ske i naturgasföretagens interna bokföring. Det finns emellertid olika grad av särredovisning eller separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Den mest långtgående åtgärden är, som framgått av kapitel 8, krav på separata bolag med separata huvudägare. Enligt vår bedömning är dock den svenska marknaden alltför begränsad för så långtgående krav. Som redovisats i kapitel 8 kan en sådan separering också vara ett hinder för framväxten av en större naturgasmarknad i Sverige. Vid krav på ägarmässig åtskillnad föreligger i praktiken ett förbud för ägaren av infrastrukturen att även driva handelsverksamhet. Den som planerar att göra investeringar i infrastruktur är därför beroende av att andra skall bygga upp den marknadsförings- och försäljningsorganisation som krävs för att exploatera den potentiella efterfrågan på naturgas. Detta är en osäkerhetsfaktor som kan förhindra eller begränsa investeringar i infrastruktur.

Det hade varit mer naturligt att anknyta till de regler som gäller inom ellagstiftningsområdet. Ellagen (1997:857) föreskriver att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el. Således har lagstiftaren inom ellagstiftningsområdet ställt krav på skilda juridiska personer. Som framgått av kapitel 8 behöver dock inte en uppdelning i skilda juridiska personer nödvändigtvis leda till en tydlig separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Exempelvis kan fortfarande samma personer i ledningen finnas i såväl monopolverksamheten som i den konkurrensutsatta verksamheten. Att skilda juridiska personer knappast torde minska möjligheten att korssubventionera framgår vidare av de analyser och utredningar som presenteras i kapitel 8.

Det förhållande att ellagen föreskriver skilda juridiska personer för monopolverksamheten och den konkurrensutsatta verksamheten anser utredningen inte i sig innebära att det i naturgaslagen skall finnas motsvarande föreskrifter. Vår uppfattning är att längre gående krav på särredovisning än vad som anges i naturgasmarknadsdirektivet inte behöver ställas. Direktivets bestämmelser innebär inte att man behöver ställa krav på skilda juridiska personer för monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Om de två typerna av verksamhet kan hållas isär finns det, enligt vår bedömning, från konkurrenssynpunkt ingen väsentlig skillnad mellan EU:s krav på särredovisning i den interna bokföringen och skilda juridiska personer. Erfarenheterna från ellagstiftningsområdet talar dock för att det kan krävas detaljerade bestämmelser och kontroll. Enligt utredningens bedömning krävs således tydliga och klara riktlinjer för redovisningarna och att dessa redovisningar på ett aktivt sätt följs

upp av den myndighet som regeringen bestämmer. Detta diskuteras mer i detalj nedan.

Utredningen har föreslagit att reglerat tillträde skall införas för berättigade kunder. Med detta som grund kan då noteras att naturgasmarknadsdirektivet ger möjlighet till samlad bokföring av överföring och distribution, om tillträde till systemet lämnas mot betalning av ett enda belopp för både överföring och distribution. Av kapitel 8 har framgått att det också kan finnas argument för att verksamhetsgrenarna överföring och distribution av naturgas bör redovisas tillsammans och inte separeras. Det kan vara ekonomiskt fördelaktigt att inte separera dessa verksamhetsgrenar. Utredningen anser därför att möjligheten att ha en gemensam särredovisning skall finnas, dock enbart i det fall då naturgasföretaget har en gemensam tariff för transport av naturgas för berättigade kunders räkning i såväl överförings- som distributionsledningar. Har företaget två olika tariffer för transport av naturgas i distributions- respektive överföringsledningarna skall särredovisning ske. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om vilka krav som bör ställas för att en gemensam särredovisning skall kunna upprättas.

I naturgasmarknadsdirektivet anges också att, där så är lämpligt, en samlad redovisning skall upprättas för aktiviteter utanför naturgassektorn på det sätt som skulle ha krävts om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag. Utredningens uppfattning är att det är tillräckligt att krav ställs på särredovisning av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas.

Offentlig insyn, uppföljning och kontroll bör vara naturliga inslag i ett regelsystem för särredovisning av monopolverksamhet. Mot dessa intressen föreligger motstående intressen från naturgasföretagen att inte behöva röja kommersiellt känsliga uppgifter.

Enligt naturgasmarknadsdirektivets artikel 13.2 är naturgasföretag, oberoende av ägartyp eller juridisk form, skyldiga att upprätta, låta revidera och offentliggöra sina årsredovisningar enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv 78/666/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag. Företag som inte enligt lag är skyldiga att offentliggöra sin årsredovisning skall hålla en kopia av denna tillgänglig för allmänheten.

Näringsidkare är bokföringsskyldig enligt 1 § bokföringslagen (1976:125). Eftersom den verksamhet som naturgasföretag bedriver är näringsverksamhet omfattas därmed naturgasföretagen av bokföringslagens bestämmelser.

Naturgasföretagens verksamhet bedrivs i ett aktiebolag eller i ett kommunalt verk. Sådan verksamhet skulle också kunna bedrivas i en

ekonomisk förening. Vad gäller redovisning av verksamheterna gäller reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554), 8 kap. kommunallagen (1991:900) respektive 9 kap. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. I enlighet med dessa bestämmelser kommer årsredovisningarna att vara tillgängliga för allmänheten.

Förutom vad som angetts ovan behövs vissa särskilda bestämmelser för redovisning av de aktuella verksamheterna. Dessa bestämmelser dikteras av behovet att kunna bedöma skäligheten av tarifferna för anslutning och för transport av naturgas samt eventuella inslag av korssubventionering.

I delbetänkandet från Ellagsstiftningsutredningen (SOU 1993:68) redovisas överväganden om de utgångspunkter och redovisningskrav som bör ställas på utformning och innehåll av den ekonomiska särredovisningen på ellagstiftningsområdet. Vår uppfattning är att dessa överväganden även kan ligga till grund för föreskrifter om ekonomisk särredovisning på naturgaslagstiftningsområdet. Regeringen har i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet utfärdat föreskrifter i huvudsak enligt Ellagsstiftningsutredningens förslag. Utöver detta har Statens energimyndighet utfärdat föreskrifter (ursprungligen utfärdade av Närings- och teknikutvecklingsverket), nämligen Föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1). Jämförbara föreskrifter för naturgasmarknaden bör kunna utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I detta sammanhang skall naturgasmarknadsdirektivets artikel 13.4 beaktas, i vilken anges att naturgasföretagen i sin interna bokföring skall ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av särredovisningen.

De särskilda redovisningarna för verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Med stöd av ett bemyndigande i naturgaslagen skulle, på motsvarande sätt som inom ellagstiftningsområdet regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kunna besluta om att ge viss verksamhet dispens vad avser ställda redovisningskrav. För detta skulle krävas särskilda skäl. Som skäl för dispens skulle i första hand svårigheten att dela upp verksamhetsgrenarna vara aktuellt. Vår uppfattning är dock att naturgasföretagen inte kommer att ha sådana svårigheter som motiverar dispens från särredovisningsreglerna. Någon dispensmöjlighet bör därför inte ges.

## 10.4.2 Revision

**Förslag:** En revisor hos den som bedriver sådan verksamhet som skall särredovisas skall göra en särskild granskning av denna redovisning.

Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i fråga om redovisningen skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av företaget ges in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om revision av den verksamhet som skall särredovisas.

Särredovisningen bör upprättas på ett otvetydig sätt och följa fastställda riktlinjer. Naturgasföretagens ordinarie revisorer är de som är bäst skickade att kontinuerligt granska att kraven efterlevs.

Revisorerna bör därför åläggas att årligen i ett särskilt intyg, som fogas till årsrapporten, aktivt uttala sig om hur redovisningen har upprättats med utgångspunkt från gällande lagstiftning, förordningar och föreskrifter.

Detta intyg bör av naturgasföretaget tillsammans med årsrapporten och eventuellt annan relevant information årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten kan med dessa handlingar som grund följa hur kraven på redovisning av överförings-, distributions- och lagringsverksamheten efterlevs.

Naturgasverksamhet kan bedrivas av den som inte enligt andra regler har skyldighet att ha en auktoriserad eller godkänd revisor, exempelvis en kommun. Regeringen bör därför bemyndigas att kunna utfärda föreskrifter om revision av naturgasföretagens överförings-, distributions- och lagringsverksamhet. För elmarknaden har regeringen meddelat föreskrifter i nu nämnda hänseenden i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Dessa föreskrifter bör kunna ligga till grund om och när regeringen meddelar motsvarande föreskrifter för naturgasmarknaden.

## 10.5 Kommunala naturgasföretag

### 10.5.1 Lokaliseringsprincipen

**Förslag:** Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) och som bedriver naturgasverksamhet i den egna kommunen får bedriva sådan verksamhet även utanför kommungränsen.

För handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet bör ingen begränsning göras från undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip.

För transport av naturgas med därtill hörande verksamhet bör dock undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip gälla endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig naturgasverksamhet. Transportverksamheten får därvid endast bedrivas i geografisk närhet till företagets transportverksamhet i den egna kommunen. Detta innebär inte att de ifrågavarande områdena under alla omständigheter måste gränsa direkt till varandra. Däremot bör det inte vara tillåtet för ett kommunalt naturgasföretag att bedriva transportverksamhet i skilda delar av landet.

Utredningen har i sitt delbetänkande, SOU 1999:5, behandlat frågan om kommunala fjärrvärmeföretags möjlighet att lokalisera sig utanför den egna kommungränsen. Utredningen har därvid föreslagit ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för kommunala fjärrvärmeföretag, dock endast om syftet är att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet och enbart då verksamheten utanför den egna kommungränsen bedrivs i geografisk närhet till företagets fjärrvärmeverksamhet i den egna kommunen.

I delbetänkandet har redogjorts för bl.a. de kommunalrättsliga principerna. De principer som därvid särskilt har behandlats är lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen samt självkostnadsprincipen. Dessa principer gäller som huvudregel för all verksamhet en kommun bedriver, oavsett om verksamheten bedrivs direkt eller indirekt via någon form av självständig juridisk person, framför allt aktiebolag.

Det föreligger dock i vissa fall undantag från dessa principer. Inom energiområdet gäller undantag från lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna för produktion av och handel med el. För elnätverksamhet gäller undantag från lokaliseringsprincipen för verksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. Vidare har för distribution

av fjärrvärme och naturgas undantag gjorts från likställighets- och självkostnadsprinciperna.

I utredningens delbetänkande har, som tidigare angetts, även föreslagits undantag från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmeverksamhet i geografisk närhet till företags fjärrvärmeverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Utredningen har här att ta ställning till om motsvarande undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip även skall gälla för kommunala naturgasföretag.

Beaktas skall att undantagen från dessa kommunalrättsliga principer enbart gäller för sådana kommunala företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen, dvs. i huvudsak för aktiebolag.

Utredningen har i delbetänkandet redogjort för argument både för och emot att undantag görs från lokaliseringsprincipen för fjärrvärmeverksamhet. Flertalet av dessa argument kan även användas för argumentation för och emot att göra undantag från lokaliseringsprincipen vad avser naturgasverksamhet.

Ett skäl för undantag skulle kunna vara att större enheter skulle kunna ge skalfördelar, exempelvis för att fördela kostnaderna för utveckling av IT, kundregister och debiteringssystem på flera kunder. Även effektiviteten vad avser underhåll och drift av naturgasledningarna ökar om detta är större.

Ett annat skäl är att större enheter kan medföra lägre inköpspris för bränslet.

Ett tredje skäl för undantag är att konkurrensen på elmarknaden inskränks om lokaliseringsprincipen skall gälla på naturgasområdet. Ett kommunalt energiföretag som bjuds ut till försäljning kan ha, inte bara el och fjärrvärme i sin verksamhet, utan även naturgas. Vid en total utförsäljning skulle ett kommunalt bolag inte kunna vara med och lämna anbud om inte ett undantag görs från lokaliseringsprincipen.

Ett fjärde skäl, som i och för sig delvis är ett cirkelresonemang, är att övrig ledningsbunden energi har undantagits eller föreslagits undantas från lokaliseringsprincipen.

Utredningen påpekar i delbetänkandet att kommunal näringsverksamhet som bedrivs utanför kommunens gränser och som inte primärt syftar till att förse de egna medlemmarna med service, kan öka det ekonomiska risktagandet till nackdel för kommunens egna invånare.

Sammantaget anser dock utredningen, mot bakgrund av vad som angetts, att naturgasverksamhet på samma sätt som gäller fjärrvärmeverksamheten bör undantas från lokaliseringsprincipen.

Nästa fråga blir då att ta ställning till om kommunala naturgasföretag bör ges rätt att driva verksamhet över hela landet eller om en geografisk begränsning bör ske. Vad gäller såväl elnätverksamhet som fjärrvärmeverksamhet har undantag från lokaliseringsprincipen begränsats så att



verksamhet får bedrivas utanför den egna kommunens gränser enbart om verksamheten bedrivs i geografisk närhet till företagets verksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. Vad gäller handel med och produktion av el föreligger dock inga begränsningar i undantaget från lokaliseringsprincipen.

Utredningen har då att ta ställning till om en begränsning av undantaget skall göras för viss eller all verksamhet som ett naturgasföretag bedriver. I detta sammanhang bör en uppdelning kunna göras i produktionsverksamhet, transportverksamhet och handelsverksamhet.

Någon produktion av naturgas föreligger inte i Sverige och därför är frågeställningen i denna del inte aktuell.

Vad sedan gäller transportverksamhet kan noteras att för elnätsverksamhet och fjärrvärmeverksamhet har föreslagits gälla en begränsning av undantaget för lokaliseringsprincipen. Utredningen anser att det inte finns anledning att göra en annan bedömning för naturgasnätet. Således föreslår utredningen att vad avser transportverksamhet skall ett begränsat undantag göras från kommunallagens lokaliseringsprincip på sätt som har beskrivits ovan.

Utredningen har slutligen att ta ställning till om det skall vara ett fullständigt eller begränsat undantag från lokaliseringsprincipen för handel med naturgas.

Tidigare i detta avsnitt har presenterats ett antal skäl för att göra undantag från lokaliseringsprincipen. I fråga om handelsverksamheten bör dessutom beaktas dels kundernas behov av att kunna utnyttja samtliga marknadens leverantörer, dels dessa leverantörers möjlighet att konkurrera på jämbördiga villkor. På den svenska naturgasmarknaden finns i dag endast sju naturgasleverantörer. Fem av dessa är kommunägda. Antalet leverantörer är således begränsat. Skulle därför dessa fem leverantörers möjlighet att agera på marknaden geografiskt begränsas medför detta att en fullständig konkurrens om de s.k. berättigade kunderna enbart kommer att föreligga mellan två aktörer. Dessutom skulle de kommunägda företagen komma att utsättas för konkurrens på sin hemmamarknad utan att själv kunna agera utanför. Ett kommunägt företag kan ha en stor industrikund inom sin egen kommun. Denna industrikund kan dessutom som s.k. berättigad kund bedriva verksamhet på annat ställe i landet. Det skulle då vara olyckligt om inte denna kund skulle kunna köpa all sin naturgas från den kommunägda leverantören om kunden så önskar. Utöver detta kan noteras att de kommunägda företagen direkt eller indirekt i dag också bedriver elhandelsverksamhet. Att inte kunna erbjuda en fullständig "energilösning" till sina kunder oavsett var i landet dessa befinner sig vore inte lämpligt.

Med hänsyn till detta föreslår utredningen att för handel med naturgas skall undantaget från kommunallagens lokaliseringsprincip inte för-

enas med någon begränsning, dvs. ett kommunägt naturgasföretag skall ha rätt att bedriva handel med naturgas över hela landet.

### 10.5.2 Likställighets- och självkostnadsprinciperna

**Förslag:** Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) och som bedriver handel med naturgas skall driva den delen av verksamheten på affärsmässiga grunder samt redovisa den särskilt.

I 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) anges bland annat att om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver distribution av naturgas, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Således föreligger i dag undantag från de kommunalrättsliga likställighets- och självkostnadsprinciperna för framför allt kommunala aktiebolag, som bedriver naturgasverksamhet.

För närvarande görs ingen skillnad i lagstiftningen mellan transportverksamhet och handelsverksamhet vad avser naturgas. När naturgaslagen träder i kraft kommer dock en åtskillnad att göras mellan dessa två verksamheter på motsvarande sätt som tidigare gjorts inom ellagstiftningen.

Likställighetsprincipen är reglerad i 2 kap. 2 § kommunallagen. Självkostnadsprincipen är lagfäst i 8 kap. 3 c § samma lag. Dessa principer har behandlats i utredningens delbetänkande SOU 1999:5.

I avsnitt 10.5.1 har behandlats frågan om undantag från lokaliseringssprincpen. Utredningen har nu att ta ställning till om ett uttryckligt undantag även skall göras från självkostnads- och likställighetsprinciperna, dvs. om det för hela eller delar av verksamheten skall ställas krav på att den skall drivas på affärsmässig grund.

Inom ellagstiftningen har undantag gjorts för elverksamheten, dvs. för produktion av och handel med el. Motiven för dessa undantag har redovisats i ellagstiftningsutredningens delbetänkande Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68). Det främsta motivet för att elverksamhet skulle bedrivas på affärsmässig grund var att kommunala företag, som dittills haft monopol på leveranser till kunder inom ett koncessionsområde, skulle komma att utsättas för konkurrens genom avregleringen av elmarknaden. Om de kommunala företagen skulle kunna hävda sig på den marknaden måste de agera på samma villkor som andra aktörer.

Utredningen anser att det vad gäller handel med naturgas föreligger motsvarande motiv som angetts ovan för att krav skall ställas på att

verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder. Handelsverksamhet med naturgas är en konkurrensutsatt verksamhet och därför bör ett kommunalt naturgasföretag agera på samma villkor som andra aktörer.

För såväl kommunal elnätverksamhet som kommunala naturgasföretags transportverksamhet finns krav på dessa verksamheter genom ellagens respektive naturgaslagens bestämmelser om skäliga villkor för kunders (i naturgaslagens fall berättigade) tillträde till nätet respektive ledningarna.

Den bestämmelse för kommunal handelsverksamhet med naturgas som föreslås innebär undantag från grundläggande kommunala principer. Det skall inte vara möjligt att i denna verksamhet räkna in verksamheter från andra icke konkurrensutsatta områden. Det är också viktigt att konkurrensutsatt verksamhet hålls klart åtskild från annan kommunal verksamhet så att konkurrensnedvridande effekter undviks. Med hänsyn till detta skall den verksamhet som bedrivs med ett uttryckligt undantag från självkostnads- och likställighetsprinciperna redovisas särskilt. I 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) ställs krav på att verksamheterna handel med och produktion av el samt distribution av fjärrvärme och naturgas skall redovisas särskilt. Om ett företag bedriver flera av dessa verksamheter samtidigt tillåter lagen att verksamheterna redovisas tillsammans. Utredningen anser att någon ändring i denna del inte behövs. Detta skulle innebära att om ett kommunalt företag bedriver handel med och produktion av el, fjärrvärmeverksamhet samt handel med naturgas, kan dessa verksamheter redovisas tillsammans.

Den revisor som granskar redovisningen av sådan verksamhet bör därvid särskilt granska att den särredovisade verksamheten inte omfattar annan verksamhet än sådan som får bedrivas med undantag från de nämnda principerna (se även avsnitt 10.4.2).

För att tillgodose de ovan beskrivna kraven på insyn i verksamheten och skapa bättre förutsättningar för särredovisning, föreslår utredningen att undantagen från likställighets- och självkostnadsprincipen endast skall gälla då verksamheten bedrivs i form av ett sådant företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen, dvs. normalt ett aktieföretag.

## 10.6 Tillsyn

### 10.6.1 Tillsyn m.m.

**Förslag:** Den myndighet som regeringen bestämmer skall utöva tillsyn över efterlevnaden av naturgaslagen, av föreskrifter som utfärdats med stöd av naturgaslagen och av villkor som meddelats med stöd av naturgaslagen, utfärda föreskrifter och allmänna råd med stöd av naturgaslagen, bereda koncessionsärenden, lämna information och råd samt i övrigt bevaka naturgasmarknaden såväl nationellt som internationellt.

Myndigheten skall vidare ansvara för hanteringen av frågor enligt rådets direktiv av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät (91/296/EEG).

Det är viktigt att naturgaslagens regler och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av denna följs. Därför bör det finnas regler om tillsyn. Tillsynen bör avse efterlevnaden inte bara av vad som föreskrivits om framdragande och användande av naturgasledningar, inklusive olika naturgasanläggningar m.m., utan även reglerna om återställning.

Tillsynen bör även omfatta kontroll av skäligheten av villkoren för transport av naturgas för annans räkning samt för anslutning till naturgasledningar. I tillsynen ingår också att bestämma vem som inledningsvis skall betraktas som s.k. berättigad kund. Tillsynen bör också innefatta granskning av överförings-, distributions- och lagringsföretagens årsrapporter och revisorsintyg.

För att kunna utöva tillsynen bör tillsynsmyndigheten ha rätt att infordra de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten bör även ha rätt att besöka områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av naturgaslagen bedrivs. Någon rätt att få tillträde till bostäder bör dock inte föreligga.

För att åstadkomma rättelse av felaktiga beteenden bör myndigheten ha befogenhet att meddela förelägganden. Dessa bör, för att öka styrkan av påbuden och för att vara ett effektivt påtryckningsmedel, kunna förenas med vite. Vite bör kunna föreläggas såväl vid konstaterad obenägenhet att rätta sig efter tidigare föreläggande, som redan vid ett första föreläggande om det finns anledning att anta att det behövs för att uppnå rättelse inom angiven tid. Vad gäller utformning av vitesföreläggande, storleken på vitesbelopp, utdömande av vitet m.m. bör bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten tillämpas. I vissa situationer bör myndigheten

även ha befogenhet att besluta att en åtgärd skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad.

I myndighetens övriga uppgifter ingår att utfärda föreskrifter och råd samt att bereda koncessionsärenden. Därutöver bör myndigheten lämna information och råd samt bedriva allmän uppföljnings- och bevakningsverksamhet.

Myndighetens bör alltså meddela föreskrifter och ge ut s.k. allmänna råd. Med allmänna råd avses i författningssamlingsförordningen (1976:725) sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Utredningen har exempelvis föreslagit att den myndighet som regering bestämmer har rätt att meddela föreskrifter om innehållet i den årsrapport som baseras på särredovisningen av naturgasföretagens överförings-, distributions- och lagringsverksamhet.

I avsnitt 10.2.1 har föreslagits att den myndighet som regeringen bestämmer skall bereda koncessionsärenden. Rimligtvis bör detta vara samma myndighet som skall tillse att bl.a. koncessionsvillkoren uppfylls.

Slutligen kan konstateras att myndigheten även skall lämna råd och information till kunder, naturgasföretag, organisationer och andra myndigheter. Särskilt i ett inledningsskede kan denna uppgift bli förhållandevis omfattande. Därutöver skall myndigheten rent allmänt bevaka både den nationella och den internationella naturgasmarknaden. I detta bevakningsåtagande ingår att utifrån ett konsumentperspektiv bevaka naturgasföretagens beteende och villkor gentemot den enskilda konsumenten. Detta innebär alltså att även icke berättigade kunders intressen bör tillgodoses.

Såsom anges i avsnitt 8.3.3 uppdrog regeringen åt NUTEK den 9 juni 1994 att vara den myndighet som hanterar transitering av naturgas i enlighet med rådets direktiv av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät (91/296/EEG). Regeringen bör nu uppdra åt samma myndighet som handlägger frågor enligt naturgaslagen, och därmed indirekt naturgasmarknadsdirektivet, att även ansvara för hanteringen av frågor enligt transiteringsdirektivet.

## 10.6.2 Förseningsavgift

**Förslag:** De årsrapporter jämte revisorsintyg som naturgasföretagen skall lämna in beträffande särredovisningen skall lämnas in årligen inom viss tid till den myndighet som regeringen bestämmer. Om så inte sker skall myndigheten ha rätt att utta viss till beloppet i förväg bestämd förseningsavgift av naturgasföretaget.

I avsnitt 10.4.1 har föreslagits att överförings-, distributions- och lagringsverksamhet skall särredovisas, samt att en årsrapport jämte ett revisorsintyg beträffande särredovisningen årligen skall sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer. För att förmå naturgasföretagen att i rätt tid och med riktiga uppgifter sända in dessa handlingar bör en sanktion kunna meddelas för det fall ett företag inte uppfyller kraven.

I 12 kap. 7 § ellagen har från och med den 1 januari 1999 införts bestämmelser som i huvuddrag innebär att den årsrapport jämte revisorsintyg som ett elnätsföretag skall sända in till nätmyndigheten enligt ellagen, skall ha inkommit inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om en årsrapport jämte revisorsintyget inte inkommit i rätt tid eller med de uppgifter som föreskrivits enligt förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet samt enligt Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) kommer nätmyndigheten som huvudregel att meddela beslut om att företaget skall betala 10 000 kr. Om naturgasföretaget därefter brister på nytt kommer ytterligare avgifter att tas ut.

De refererade bestämmelserna har sitt ursprung i aktiebolagslagens (1975:1385) och sedermera årsredovisningslagens (1995:1554) bestämmelser om aktiebolags skyldighet att till Patent- och registreringsverket inom sju månader från räkenskapsårets utgång sända in en bestyrkt kopia av årsredovisningen och revisionsberättelsen med äventyr att annars en förseningsavgift påförs. Regeringen konstaterade i prop. 1997/98:159 att erfarenheterna av detta system har varit goda. Regeringen föreslog då att, i syfte att öka efterlevnaden av bestämmelserna om redovisning av nätverksamheten, en motsvarande avgift borde införas för elnätsföretag som sänder in årsrapporten för sent eller felaktigt sammanställd.

Utredningen har inhämtat information från Statens energimyndighets nätavdelning och kan därvid konstatera att nätavdelningen, på motsvarande sätt som vad gäller reglerna för årsredovisningars insändande till Patent- och registreringsverket, har goda erfarenheter av det nu i ellagen på motsvarande sätt införda systemet.

Utredningen föreslår därför att motsvarande regelsystem införs för de naturgasföretag som skall upprätta särredovisningar. Sanktionen bör

alltså vara en i förväg till beloppet bestämd förseningsavgift. Såsom angetts i avsnitt 10.4.1 har regeringen i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet, samt Statens energimyndighet genom föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) bestämt vad elnätföretagens årsrapporter jämte revisorsintyg skall innehålla. På samma sätt bör regeringen samt den myndighet som regeringen bestämmer meddela motsvarande bestämmelser för naturgasföretagen.

### 10.6.3 Finansiering

**Förslag:** Medel för tillsynsmyndighetens verksamhet skall anvisas över statsbudgeten.

Myndighetens verksamhet skall finansieras genom en årlig avgift, som betalas av de naturgasföretag som skall sända in särredovisningar enligt naturgaslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av naturgaslagen.

Den myndighet som kommer att ha tillsyn över efterlevnaden av naturgaslagen samt i övrigt ha de uppgifter som framgår av avsnitt 10.6.1, kommer att ha behov av vissa personresurser och andra resurser. Utredningen bedömer att behovet av sådana resurser är begränsat. En förutsättning är dock att myndighetens uppgifter samordnas med motsvarande tillsyns- och arbetsuppgifter enligt ellagen.

Såsom bl.a. har redovisats i elmyndighetsutredningens betänkande (SOU 1993:105) kan en myndighets verksamhet finansieras på olika sätt. Elmyndighetsutredningen fastnade slutligen för att föreslå att nätmyndighetens kostnader skulle finansieras via en allmän avgift och att denna avgift skulle vara differentierad, så att avgiften i det enskilda fallet skulle motsvara en rimlig kostnadsandel och betalas årligen. Regeringen föreslog i prop. 1994/95:222 att avgiften skulle grundas på antalet lågspännings- respektive högspänningsabonnenter. Regeringen har, efter bemyndigande i ellagen, i förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet, meddelat att nätinnehavare årligen skall betala en s.k. nätövervakningsavgift baserad på antalet lågspännings- respektive högspänningsabonnenter.

Även den verksamhet som en myndighet bedriver enligt naturgaslagen bör, på motsvarande sätt som vad gäller tillsynen över ellagen, finansieras via en allmän avgift. Denna avgift bör tas ut av i vart fall vissa av de

aktörer på marknaden som myndigheten utövar tillsyn över, dvs. naturgasföretagen.

Naturgasföretag kan enligt naturgasmarknadsdirektivets definition vara varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutförbrukare, som bedriver åtminstone en av följande verksamheter: produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas, inbegripet LNG, som svarar för kommersiella och tekniska arbetsuppgifter och/eller underhåll i samband med dessa verksamheter. Av dessa företag är det framför allt verksamheterna överföring, distribution samt lagring av naturgas, som myndigheten kommer att utöva tillsyn över genom kontroll av dessa verksamheters särredovisningar. Därutöver kommer tillsyn att ske så att villkoren för anslutning till och transport av naturgas genom naturgasledningarna blir skäligen. Med hänsyn till detta är det naturligt att dessa verksamheter även får bära myndighetens kostnader.

Som angetts ovan grundas nätövervakningsavgiften på elsidan på antalet högspännings- respektive lågspänningsabonnenter. Motsvarande beräkningsgrund på naturgassidan är knappast möjlig eftersom ett överföringsföretag och ett lagringsföretag knappast har denna typ av kunder, samt att karaktären på distributionsföretagens kunder är så olika att det kan vara svårt att bestämma en generell avgift. I stället anser utredningen att avgiften bör grundas på verksamheternas omslutning i de delar som skall särredovisas. Uppgifter om den totala omslutningen för ifrågasvarande verksamheter finns inte i dag. Sådana uppgifter torde inte heller erhållas förrän då det första årets särredovisningar har sänts in till myndigheten. För myndighetens första verksamhetsår bör därför verksamheten finansieras utan att avgifter tas ut. Därefter finns ett underlag för avgiftsuttaget.

Den årliga allmänna avgiften som utredningen föreslår är en s.k. offentlighetsavgift eftersom den kommer att tvångsmässigt tas ut av vissa av naturgasföretagen. Sådana offentlighetsavgifter får enligt regeringsformen inte tas ut utan riksdagens medgivande. Med hänsyn till detta bör det i naturgaslagen införas en bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av naturgaslagen. Eftersom det inte finns något avgiftsunderlag förrän hösten 2001 skall dock ingen avgift påföras förrän efter årsskiftet 2001–2002.

Sannolikt torde avgiftsbestämmelserna meddelas i en förordning på motsvarande sätt som har gjorts enligt förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

Vad gäller att närmare utreda avgiftsprinciper, utöver vad som gjorts ovan, är detta en uppgift som bör ankomma på det fortsatta genomförandearbetet.



## 10.6.4 Organisation av myndigheten

**Förslag:** Regeringen bör låta utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) inrättades den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318). Till NUTEK fördes i huvudsak verksamheten i de tidigare myndigheterna Statens energiverk, Statens industriverk och Styrelsen för teknisk utveckling.

Före 1998 fanns inom NUTEK en myndighet, Nätmyndigheten, organiserad. Nätmyndigheten hade en särställning inom NUTEK genom sin organisatoriska och resursmässiga självständighet. Detta motiverades i prop. 1994/95:222 enligt följande:

NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet omfattar främst normgivning och tillsyn och skiljer sig i viktiga hänseenden från NUTEK:s övriga verksamhetsområden. Mot bakgrund av riktlinjerna i myndigheternas ledningsformer och regeringens övervägande i prop. 1994/95:150 kan konstateras att NUTEK:s styrelse inte bör ges några beslutsbefogenheter när det gäller NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet enligt ellagen. I sammanhanget kan noteras att NUTEK:s verksamhet som nätmyndighet utgör ett särskilt verksamhetsområde, vilket är en viktig förutsättning för nätmyndighetens självständighet. Regeringen avser att tillsätta ett s.k. insynsråd vid nätmyndigheten för att bl.a. ge konsumenterna insyn i nätmyndighetens arbete.

Statens energimyndighet inrättades den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 272). Statens energimyndighet bildades av de delar av NUTEK som hade energin som sitt ansvarsområde. Motiveringen till utbrytningen var att myndighetsfunktionen inom energiområdet borde tydliggöras och förstärkas, och då särskilt med hänsyn till de omställningsåtgärder som skall vidtas och samordnas med anledning av 1997 års energipolitiska överenskommelse.

Inför inrättandet av Statens energimyndighet tillsatte regeringen en särskild utredning som bl.a. hade som uppgift att utarbeta förslag till organisation och uppgifter för myndigheten (Utredningen om en ny energimyndighet, N 1997:03). I detta uppdrag låg också att överväga nätmyndighetens dåvarande relativa självständighet i förhållande till övriga delar av myndigheten. I den då gällande instruktionen för NUTEK hade NUTEK:s organisationsfrihet begränsats vad gällde nätmyndighetens verksamhet på så sätt att det i instruktionen särskilt hade pekats ut att en "enhet för elmarknad och nätverksamhet" skulle finnas. Även i andra delar hade nätmyndigheten en särställning, exempelvis i frågan om vem

som hade rätt att fatta beslut om föreskrifter och övriga ärenden enligt ellagen samt hur verksamheten skulle finansieras. Genom sin organisatoriska särställning hade nätmyndigheten också vissa egna specialistresurser, vilka inte delades med övriga NUTEK. Utredningen kom fram till att framför allt den särställning i organisatoriskt och resursmässigt hänseende som tillkom nätmyndigheten borde begränsas.

I den nu gällande förordningen (1997:868) med instruktion för Statens energimyndighet har nätmyndigheten inte en organisatorisk särställning. Vissa specialistresurser används numera också av andra delar av Statens energimyndighet. Dock föreligger även nu en viss särställning vad gäller beslutsfrågor, eftersom det i instruktionen anges att det är chefen för den enhet som fullgör myndighetens uppgifter som nätmyndighet enligt ellagen (1997:857) som skall besluta om föreskrifter och ärenden enligt ellagen, med undantag av de ärenden som anges i 2 § elförordningen (1994:1250). Vidare kan noteras att nätmyndighetens verksamhet fortfarande finansieras genom en särskild nätövervakningsavgift, se förordning (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

I dag är Statens energimyndighet organiserad i avdelningar där nätavdelningen är en avdelning med underenheterna Struktur- och företagsenheten samt Tillsynsenheten. Energimyndighetens verksamhet är reglerad genom förordningen (1997:868) med instruktion för Statens energimyndighet.

De arbetsuppgifter som nätmyndigheten enligt ellagen, samt den myndighet som skall utöva tillsynen enligt naturgaslagen, skall utföra är av en annan karaktär än övriga delar av Statens energimyndighets uppgifter. Det torde kunna uppstå intressekonflikter mellan övriga delar av Statens energimyndighets främjande verksamhet och nätmyndighetens/tillsynsmyndighetens normgivnings-, tillsyns- och tillståndsverksamhet. Genom att ha dessa arbetsuppgifter tillsammans med andra arbetsuppgifter av annan karaktär i samma myndighet kan detta medföra att nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten inte får den styrka och självständighet som krävs för att fortsätta att driva avregleringen av el- och naturgasmarknaden på ett effektivt sätt. Å andra sidan kan en utbrytning av nätmyndighetens/tillsynsmyndighetens uppgifter till en självständig myndighet medföra att denna myndighet inte får samma helhetssyn på energifrågor som om den är en integrerad del av Statens energimyndighet.

Genom att föra samman de i stora delar likartade tillsynsfunktionerna m.m. inom ellagstiftnings- och naturgaslagstiftningsområdet uppnås, i vart fall på sikt, skalfördelar. Det blir också möjligt att nyttja kompetensresurserna på ett mer effektivt sätt. Dessa fördelar kan dock komma att bli ännu större om man bibehåller någon form av anknytning mellan nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten och Statens energimyndighet. Ett

sätt är att lokalisera dessa myndigheter till samma ställe. En sådan lösning skulle då också kunna medföra att nätmyndigheten/tillsynsmyndigheten tillförs den helhetssyn som krävs för att genomföra sina arbetsuppgifter på bästa sätt.

Utredningens uppfattning är dock att fördelarna respektive nackdelarna för respektive emot en självständig myndighet inte är tillräckligt belysta. Vid en sådan utredning bör inte bara resursmässiga och ekonomiska överväganden belysas utan även principiella och rättssäkerhetsmässiga.

Vi föreslår därför att regeringen låter utreda huruvida de arbetsuppgifter som nätmyndigheten enligt ellagen och den myndighet som skall utöva tillsynen m.m. enligt naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

## 10.7 Övriga frågor

### 10.7.1 Systemansvar – ansvar för att teknisk balans upprätthålls i landets naturgassystem

**Utredningens bedömning:** Det föreligger inget behov av någon särskild myndighetsfunktion för att upprätthålla systemansvaret, dvs. att den tekniska balansen i landets naturgassystem upprätthålls. Ansvaret bör i stället, på avtalsmässiga grunder mellan naturgasmarknadens aktörer, åvila de naturgasföretag som bedriver handel med naturgas.

Naturgassystemet skiljer sig ifrån elsystemet vad gäller behov av momentan balans mellan tillförsel och användning. Kraftsystemet måste alltid momentant vara i balans, medan naturgassystemet är ett trögt system och systemets line-pack (fyllnadsgraden eller mängden naturgas i ledningsnätet) hjälper till att balansera intag och uttag.

Inom elområdet är Svenska Kraftnät systemansvarig myndighet. Ansvaret innebär bl.a. att säkerställa landets kortsiktiga elbalans, dvs. att se till att balans råder mellan tillförsel av el (inhemsk produktion och import) och uttag (inhemsk användning och export).

För elsystemet skall för samtliga elanvändares uttagpunkter från elkraftnätet finnas balansansvariga. Endast de som ingått avtal med Svenska Kraftnät kan vara balansansvariga. I dag är drygt 40 energiföretag balansansvariga.

De balansansvariga ansvarar för att elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut av de kunder den balansansvarige har balansansvar för. An-

svaret regleras tillsammans med övriga villkor i ett avtal mellan den balansansvarige och Svenska Kraftnät.

Den balansansvarige måste timvis planera sin balans mellan tillförsel och uttag av el och alltså vidta åtgärder för att balansen mellan tillförsel och uttag upprätthålls.

Svenska Kraftnät utför balansavräkning baserat på det underlag som erhålles från de balansansvariga och elnätägarna. Svenska Kraftnät är den balansansvariges motpart vid köp och försäljning av regler- och balanskraft.

För naturgas erfordras inte ett balansansvar av samma typ som för elsystemet. Naturgasledningssystemet i sig är ett korttidslager. Det svenska naturgasledningarna har en lagerkapacitet på ett par dagar. Det finns, som framgått av kapitel 4, ingen annan lagerkapacitet i Sverige än vad som finns i naturgasledningarna. Lagerkapacitet finns dock i Danmark, men något särskilt åtagande från dansk sida föreligger inte för att upprätthålla en viss lagernivå.

En del av naturgasen säljs på s.k. "swing basis". Det innebär att en kund har erhållit rätt att begära av producenten att denne skall öka eller minska sin produktion för att anpassa leveransen efter kundens uttag.

Balansen i ett naturgassystem, dvs. att lika mycket naturgas tillförs systemet som tas ut från systemet, åstadkommes i huvudsak på fyra olika sätt:

- Genom att anpassa naturgasleveransen från producenten eller leverantören.
- Genom att ha avbrytbara leveranser med kunder, som enkelt kan byta till annat bränsle eller tillfälligt avstå från naturgasförsörjning.
- Genom att göra uttag från naturgaslager.
- Genom att utnyttja naturgassystemets korttidssystem, s.k. line-pack.

De svenska naturgasföretagen svarar själva för att de har tillräckligt med naturgas för att försörja sina kunder och att tillräcklig transportkapacitet finns. Det finns redan i dag ett väl utbyggt och fungerande system för mätning av naturgasvolym hos såväl producenter, naturgasleverantörer som kunder. Det är också vår bedömning att det inte erfordras någon överordnad myndighetsfunktion för att tillse att naturgasaktörerna fullgör sina skyldigheter i avsett förhållande. När naturgaslagen har trätt i kraft bör balansansvaret åvila handelsdelen hos ett naturgasföretag eftersom detta ansvarar för leveransen till respektive kund.

Handel med naturgas mellan balansansvariga kan av balansskäl uppstå beroende på om det föreligger överskott och underskott. En handel med avbrytbara kontrakt kan på sikt också uppstå.

I dag har vi daglig balans i det svenska överföringsledningarna. På sikt kan fallet bli att även Sverige, av kommersiella eller av tekniska skäl, övergår till timbalans. I så fall erfordras en ansvarig för att upprätthålla trycket i det svenska naturgassystemet.

### 10.7.2 Allmännyttiga tjänster

**Förslag:** Utredningen förordar inte att naturgasföretag skall åläggas att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att följa utvecklingen och behovet av allmännyttiga tjänster och vilka konsekvenser ett tillämpande av sådana kan få.

Av kapitel 8 har det framgått att det för vår del inte varit aktuellt att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och därmed inte tillämpa vissa artiklar i naturgasmarknadsdirektivet.

Förfarandet med allmännyttiga tjänster kan bl.a. påverka möjligheten för andra företag att få tillträde till systemet och därmed möjligheten att få till stånd en effektiv konkurrens. Enligt naturgasmarknadsdirektivets artikel 17 får naturgasföretag vägra tillträde till systemet om detta skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem.

För närvarande föreligger inte uppgifter om huruvida, och i vilken grad, andra medlemsstater kommer att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Det är dock uppenbart att sådana ålägganden inskränker konkurrensen och kan förhindra t.ex. svenska naturgasföretag att agera på andra länders marknader. Andra länder kan dock agera på den svenska marknaden när vi, som ovan framgått, inte föreslår tillhandahållande av allmännyttiga tjänster.

Även om det för närvarande inte är aktuellt att föreslå tillhandahållande av allmännyttiga tjänster kan det bli aktuellt i framtiden. Ett problem i sammanhanget är att begreppet allmännyttiga tjänster inte är klart definierat. Medlemsstaterna har själva frihet att definiera vad som är tjänster av allmänt intresse och den närmare organisationen av dessa. Enligt vår bedömning kan detta leda till konkurrensnedvridningar och andra obalanser. Vi föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör följa utvecklingen och behovet av allmännyttiga tjänster och vilka konsekvenser ett tillämpande av sådana kan få.

### 10.7.3 Företagens behandling av kommersiellt känsliga uppgifter

**Utredningens bedömning:** Överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretag är, enligt artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet – utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter – skyldiga att behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt. För sådana kommunala företag som uppfyller kraven i 1 kap. 9 § sekretesslagen gäller sekretess i dess affärsverksamhet för kommersiella uppgifter om företaget kan peka på och konkretisera den skada som anges i bl.a. 8 kap 10 § sekretesslagen. Sekretesslagen gäller inte för övriga företag. Dessa får dock anses ha ett eget intresse av att behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Enligt utredningens mening får därmed kraven i artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet anses vara uppfyllda.

Enligt artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet skall överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretag – utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter - behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.

Bland aktörerna på den svenska naturgasmarknaden finns såväl ett halvstatligt aktiebolag (Vattenfall Naturgas AB, vilket till 51 procent ägs av Vattenfall AB), som kommunala och privata företag.

Bestämmelser om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100). Med sekretess avses förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligt (tystnadsplikt) eller genom att allmän handling lämnas ut (handlingssekretess) eller på annat sätt. Med handling avses en framställning i skrift eller bild, eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (TF 2 kap. 3 §). Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där. Sekretessen gäller mot enskilda personer (1 kap. 2 § sekretesslagen) och myndigheter (1 kap. 3 § sekretesslagen).

I 1 kap. 9 § sekretesslagen anges att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommun, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande, jämställs med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen. Även bestämmelserna i 2 kap. TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar också handlingar hos dessa företag. Ett rättsligt bestämmande

inflytande har kommuner och landsting, vad gäller aktiebolag, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller annars förfogar över så många röster i detta. Sådant inflytande föreligger också om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen. Samma kriterier gäller för ekonomiska föreningar. Beträffande handelsbolag föreligger ett kommunalt rättsligt bestämmande inflytande om samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän är kommuner eller landsting. Vad gäller stiftelser gäller ett sådant inflytande om kommuner eller landsting på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse.

I 6 kap. 1–3 §§ och i 8 kap. 10 § sekretesslagen finns regler om affärssekretess. Bestämmelserna i kapitel 6 tar sikte på att skydda det allmännas (exempelvis det kommunala företags) intressen medan kapitel 8 främst avser skydd för enskilds (myndighetens eller det kommunala företags motparts) ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller, enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen, i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse eller användning av bl.a. egendom, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Av 6 kap. 3 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighetens verksamhet för upplåning om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare försämras om uppgiften röjs.

Enligt 8 kap. 10 § sekretesslagen gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftsförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För sådant kommunalt företag som uppfyller kraven i 1 kap. 9 § sekretesslagen gäller med andra ord sekretess i dess affärsverksamhet för uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden, dvs. kommersiella uppgifter. Sekretessen gäller dock endast om det kommunala företaget kan peka på och konkretisera den skada som anges i de ovannämnda reglerna om affärssekretess (vid upphandling gäller dock absolut sekretess). Detta får dock anses förenligt med kraven i artiklarna 8 och 11 i naturgasmarknadsdirektivet, eftersom där endast anges att företag skall behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Med kommersiellt känsliga uppgifter bör, enligt utredningens mening, avses sådana uppgifter vars röjande kan antas skada bl.a. den enskilde.

Statliga aktiebolag och enskilda företag omfattas inte av sekretesslagen. Frågan är om de, på grund av artiklarna 8 och 11 i direktivet, skall

åläggas att behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Det mest ingripande vore att införa regler om tystnadsplikt.

Bestämmelser om tystnadsplikt finns, förutom i sekretesslagen, även i en rad andra författningar t.ex. lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i rättegångsbalken. Det främsta motivet till att exempelvis privat anställd sjukvårdspersonal har tystnadsplikt är hänsynen till enskilda, dvs. patientens, personliga integritet. Det ter sig därför något främmande för den svenska rättsordningen att införa tystnadsplikt i bl.a. enskild verksamhet för kommersiella uppgifter. Därför bör, enligt utredningens mening, en sådan tystnadsplikt inte införas. Vi är medvetna om att medlemsstaterna, enligt artiklarna 6 och 9 i direktivet skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att överförings-, lagrings-, LNG- och distributionsföretagen handlar i enlighet med artiklarna 8 och 11, dvs. behandlar kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Medlemsstaterna avgör dock själva hur detta mål skall uppnås. Det ligger i det enskilda företagens eget intresse att kommersiellt känsliga uppgifter inte lämnas ut.

## 10.8 Övriga bestämmelser

### 10.8.1 Ansvar

**Förslag:** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet drar fram eller använder naturgasledning utan tillstånd där sådant krävs, uppför eller använder naturgaslager utan tillstånd eller som bryter mot villkor som meddelats i koncessionen till skydd för allmänna intressen och enskild rätt, bör kunna dömas till ansvar.

Utredningen har i avsnitt 10.2 föreslagit att det skall krävas koncession för att dra fram och använda vissa naturgasledningar samt naturgaslager. I samma avsnitt har vi även föreslagit att koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Utredningen anser att det är av vikt att dessa regler följs. Det bör därför införas regler om ansvar i naturgaslagen. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet drar fram och använder naturgasledning utan tillstånd där sådant krävs samt den som uppför och använder naturgaslager utan tillstånd eller som bryter mot villkor som meddelats i koncessionen till skydd för allmänna intressen och enskild rätt, bör kunna dömas till ansvar.



### 10.8.2 Överklagande

Beslut enligt 6 kap. 7 och 10 §§ bör kunna överklagas. Med hänsyn till målets karaktär bör prövningen ske hos allmän förvaltningsdomstol. Vem som får överklaga beslut framgår av 22 § förvaltningslagen (1986:223).

### 10.8.3 Övergångsbestämmelser

Naturgasmarknadsdirektivet skall vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 10 augusti 2000. Därför bör naturgaslagen träda i kraft denna dag. De nya reglerna bör tillämpas även på koncession meddelad enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. I ärenden där ansökan om koncession är anhängig vid ikraftträdandet bör lagen (1978:160) om vissa rörledningar tillämpas. Bestämmelserna om förseningsavgift enligt 6 kap. 6 och 7 §§ bör tillämpas första gången för räkenskapsår som avslutats den 31 december 2001.

# 11 Författningskommentarer

## 11.1 Förslag till naturgaslag

### 1 kap. Inledande bestämmelser

#### **Lagens tillämpningsområde**

*1 § I denna lag ges föreskrifter om koncession för naturgasledningar och naturgaslager samt om handel med naturgas i vissa fall.*

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

#### **Definitioner**

*2 § Med naturgasledning avses rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation.*

I paragrafen anges vad som avses med en naturgasledning. Som sådan betraktas rör och rördelar (t.ex. böjar), men även tillhör såsom ventiler samt kontroll- och säkerhetsanordningar av olika slag, exempelvis anordningar för katodiskt skydd.

*3 § Med berättigad kund avses*

- 1. den som äger naturgasledning och som transporterar eller säljer naturgas till fler än en kund,*
- 2. kunder som har naturgaseldad kraftproduktion, och*
- 3. övriga slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe.*

I paragrafen anges vad som avses med berättigad kund. Som sådan avses enligt *första punkten* den som äger naturgasledning och som transporterar eller säljer naturgas till fler än en kund. Transporten av naturgas kan ske från införselpunkten i Sverige till slutkund men kan också avse del av denna sträcka.

Även kunder som har naturgaseldad kraftproduktion, dvs. produktion av el, anses enligt *andra punkten* som berättigade.

I *tredje punkten* anges att även slutförbrukare som förbrukar mer än fem miljoner kubikmeter naturgas per år och förbrukningsställe är berättigade kunder. Med förbrukningsställe avses ett företag eller en del av ett företag, t.ex. en verkstad, en fabrik eller ett kontor som ligger på en viss plats. Två enheter som hör till samma företag men är belägna på skilda platser betraktas som två förbrukningsställen. För att ett företag som bedriver verksamhet på skilda orter skall bli klassificerad som berättigad kund krävs att detta företags förbrukning av naturgas uppgår till minst fem miljoner kubikmeter naturgas per år på en av dessa orter.

*4 § Med transporttariff avses avgifter och övriga villkor för transport av naturgas och för anslutning till en naturgasledning och gäller för berättigade kunder.*

Paragrafen innehåller definitionen av transporttariff. Närmare bestämmelser om transporttariffer finns i 3 kap.

## 2 kap. Koncession

### **Koncessionsplikt**

*1 § En naturgasledning får inte dras fram eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.*

*Koncession krävs dock inte för naturgasledning som*

- 1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller*
- 2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde.*

*Regeringen får i visst fall medge undantag från koncessionsplikt.*

*Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bakgrunden till förslaget har utvecklats i avsnitt 10.2. 1 och 10.2.3. Av *första stycket* framgår att det krävs koncession för att dra fram och använda naturgasledningar.

I *andra stycket* anges två undantag från koncessionsplikt. Enligt *punkt 1* krävs inte koncession för naturgasledning som huvudsakligen används

för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov av naturgas. I praktiken innebär undantaget att det inte krävs koncession för en naturgasledning belägen efter en mät- och reglerstation. *Punkt 2* innebär att koncession inte krävs för naturgasledningar som uteslutande används inom hamn- eller industriområde.

Enligt *tredje stycket* får regeringen i visst fall, t.ex. om en mät- och reglerstation behöver byggas om eller om dess kapacitet behöver utökas, medge undantag från koncession.

*2 § Ett naturgaslager får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen.*

*Koncession krävs dock inte för ett naturgaslager som är anslutet till en naturgasledning som*

- 1. huvudsakligen skall användas för att tillgodose enskilda hushålls och företags behov eller*
- 2. uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde*

*Ansökan om koncession lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.1 och 10.2.3.

### **Förutsättningar för koncession**

*3 § Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt får koncession beviljas för naturgasledningar och naturgaslager.*

I bestämmelsen anges att endast om det är lämpligt från allmän synpunkt får koncession beviljas för naturgasledningar och naturgaslager. Syftet med lämplighetsprövningen är främst att hindra att samhällsekonomiskt onödiga naturgasledningar och naturgaslager dras fram respektive byggs eller att naturgasledningar och naturgaslager anläggs på ett sådant sätt att de medför onödigt stort intrång till skada för tredje man.

*4 § Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.2. Förslaget innebär att koncession inte får beviljas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om prövningsmyndigheten

bedömer att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas kan dock mindre avvikelser få göras.

*5 § Vid prövning av frågor om beviljande av koncession skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.*

*En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.*

Enligt paragrafens *första stycke* tillämpas miljöbalkens allmänna hänsynsregler vid koncessionsprövningen. Dessutom tillämpas miljöbalkens bestämmelser om att myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls och att ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds inte får tillåtas.

För miljökonsekvensbeskrivning hänvisas, enligt paragrafens *andra stycke*, till miljöbalkens bestämmelser.

*6 § En koncession får beviljas endast den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.*

Enligt bestämmelsen beviljas endast den koncession som bedöms lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen av ansökan prövas sökandens lämplighet. Prövningen innebär en bedömning av sökandens allmänna kompetens och vederbörandes ekonomiska resurser. Koncession förutsätts endast meddelas den som har förutsättningarna och möjligheterna att fullgöra alla de förpliktelser som följer av naturgasledningens och naturgaslagrets framdragande respektive uppförande och drift.

### **Villkor för koncession**

*7 § En koncession skall avse naturgasledning med en i huvudsak bestämd sträckning.*

*En koncession för en naturgasledning och ett naturgaslager skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att trygga säkerheten, skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt godushållning med mark och vatten och andra resurser.*

*Som villkor för koncessionen får föreskrivas att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. Finns det särskilda skäl kan regeringen förlänga föreskriven tid. Ansökan om förlängning skall göras före utgången av den föreskrivna tiden.*

För att det skall vara möjligt att bedöma en naturgaslednings påverkan på motstående intressen bör naturgasledningens sträckning vara i huvudsak bestämd.

Vid prövningen av ett koncessionsärende bör en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av en naturgasledning eller ett naturgaslager och å andra sidan det allmännas och enskildas t.ex. markägares intressen. Enligt bestämmelsen kan en koncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. I paragrafen nämns vissa av de villkor som kan komma ifråga. Villkor bör exempelvis kunna meddelas till skydd för miljön men även för att tillgodose andra allmänna intressen exempelvis vad som krävs för att förebygga brand och explosion. Villkor bör även kunna meddelas till skydd för enskildas intressen.

I beslutet om koncession bör det vara möjligt att ange att naturgasledningen skall vara färdigställd inom en viss tid. När tidsfristen bestäms bör bl.a. arbetets omfattning beaktas. Om arbetet på grund av särskilda förhållanden, t.ex. arbetsnedläggelse, förhindras eller avsevärt försvåras bör tidsfristen kunna förlängas. Ansökan om förlängning bör lämnas in före tidsperiodens utgång. Om naturgasledningen inte är färdig inom föreskriven tid och ansökan om förlängning inte har lämnats in eller beviljats kan koncessionen återkallas enligt 15 § punkt 2.

*8 § En koncession får för sin giltighet göras beroende av att den som innehar koncessionen ställer säkerhet för kostnaderna att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och att vidta andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.*

*Om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ytterligare säkerhet.*

*I fråga om säkerhetens beskaffenhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.*

I bestämmelsen regleras skyldighet att ställa säkerhet för återställningsåtgärder. Skyldighet att vidta sådana åtgärder regleras i 16 §. Där anges också att prövningen av vilka åtgärder som behöver vidtas skall göras i samband med att koncessionen upphör. Ett beslut om säkerhet för återställningsåtgärder bör dock fattas redan när koncessionen beviljas. Den myndighet som prövar koncessionsansökan bör vid prövningen avgöra om säkerhet skall ställas. Vid omfattande ingrepp i naturen bör huvudregeln vara att säkerhet skall ställas. Säkerheten kan bestå av exempelvis bankgaranti.

### **Koncessionens giltighetstid**

*9 § En koncession skall beviljas för fyrtio år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.5. Koncession meddelas i normalfallet för 40 år, om inte sökanden begär kortare tid. Begärs kortare tid bör denna bestämmas.

### **Förlängning av giltighetstid**

*10 § Koncessionens giltighetstid får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med fyrtio år åt gången. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det, får kortare tid bestämmas.*

*I ett ärende om förlängning av giltighetstiden skall 3–7 §§ tillämpas.*

*Ansökan om förlängning av giltighetstiden skall göras senast två år före koncessionstidens utgång. Koncessionen gäller till dess att ansökningsärendet har prövats slutligt.*

I första stycket anges att koncessionstiden kan förlängas efter ansökan av koncessionshavaren. Om ansökan beviljas förlängs giltighetstiden med 40 år. Om det finns särskilda skäl eller om sökanden begär det kan kortare tid bestämmas för förlängningen. Övervägs kortare tid i ett förlängningsärende bör samma bedömning göras som då koncession meddelades första gången enligt 9 §.

En ansökan om förlängning bör, enligt *andra stycket*, prövas som en ny ansökan. Detta innebär bl.a. att koncessionen kan förenas med nya eller ändrade villkor.

I tredje stycket föreskrivs att ansökan om förlängning av giltighetstiden bör göras senast två år före koncessionstidens utgång. Bestämmelsen är inte sanktionerad men det är viktigt att tidsgränsen hålls så att prövningsmyndigheten får den tid som behövs för att bereda ärendet.

### **Naturgasledning inom område för trafikled**

*11 § Om en naturgasledning har dragits fram inom område för en befintlig allmän väg, enskild väg som hålls öppen för trafik, järnväg, tunnelbana, spårväg, kanal eller annan sådan vattentrafikled (trafikled), är koncessionshavaren skyldig att, vid ändring av trafikleden, vidta och bekosta de åtgärder med naturgasledningen som behövs för att ändringen av trafikleden skall kunna genomföras. Om åtgärden vidtas med en naturgasledning där denna korsar en trafikled skall dock den som förvaltar trafikleden ersätta koncessionshavaren för kostnaden för åtgärden.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats i avsnitt 10. 2.7. Bestämmelsen är endast tillämplig om naturgasledningen har dragits fram inom område för en befintlig trafikled. Begreppet vägområde definieras i 2 och 3 §§ väglagen (1971:948). Motsvarande bestämmelser finns för enskild väg i 46 § anläggningslagen (1973:1149) och, för järnväg, tunnelbana och spårväg, i 2 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

*12 § Om en naturgasledning som har dragits fram inom område för en befintlig trafikled medför ökade kostnader för trafikledens underhåll, skall koncessionshavaren ersätta dessa ökade kostnader.*

Bestämmelsen är tillämplig i det fall en naturgasledning har dragits fram inom området för en befintlig trafikled.

*13 § Om arbetet på en naturgasledning, som är belägen inom område för annan trafikled än allmän väg, kan inverka på trafiksäkerheten eller om arbetet medför större ingrepp i trafikleden, skall det utföras efter anvisningar av den som förvaltar trafikleden eller genom hans försorg. Koncessionshavaren svarar för kostnaden för arbetet.*

*I fråga om arbete med naturgasledning inom område för allmän väg gäller särskilda bestämmelser.*



Bestämmelsen i *första stycket* avser alla slags arbeten på en naturgasledning, dvs. framdragande, ändring och underhåll. Förvaltaren av trafikleden får välja mellan att ge anvisningar för arbetets utförande och att utföra arbetet genom egen försorg. I bägge fallen bör koncessionshavaren svara för kostnaderna.

I *andra stycket* anges att särskilda bestämmelser bör gälla för arbete med naturgasledning inom område för allmän väg. Med särskilda bestämmelser avses 44 § väglagen.

### **Överlåtelse och upphörande av koncession**

*14 § En koncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av koncession skall 6 § tillämpas.*

Bestämmelsen innebär att en koncession inte får överlåtas utan tillstånd. Den nye innehavarens lämplighet bör prövas på samma sätt som vid en ansökan om ny koncession. Däremot behöver inte övriga villkor för koncessionen prövas på nytt. Den nye koncessionshavaren övertar ansvaret för att följa villkoren som är förenade med koncessionen. Någon ny koncessionstid behöver inte fastställas utan koncessionen övertas för återstoden av innevarande koncessionstid.

*15 § En koncession får återkallas,*

- 1. om en naturgasledning eller ett naturgaslager inte används under tre år i följd och inte behövs för att säkra energiförsörjningen,*
- 2. om koncessionshavaren inte följer villkoren som gäller för koncessionen, säkerhetsbestämmelserna som gäller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift eller inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag.*

*Frågor om återkallelse av koncession prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

I *första stycket* anges i vilka fall återkallelse av koncession får äga rum. Tidsgränsen, enligt *första punkten*, har bestämts med beaktande av att naturgasledningar av denna typ tillverkas av stål och att dessa rostar så snart de inte längre används och blir underhållna. Även naturgaslager, ovan eller i mark, förfaller om de inte underhålls. Återkallelse får enligt *punkt 2* även ske vid misskötsamhet. Säkerhetsbestämmelserna som gäller för naturgasledningens och naturgaslagrets drift är de bestäm-

melser som har meddelats i eller med stöd av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

*16 § Om en koncession upphör att gälla är den som senast haft koncessionen skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.*

*I samband med att koncessionen upphör skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa koncessionshavarens skyldigheter enligt första stycket.*

*Om den som senast har haft koncessionen inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad får verkställas.*

Enligt *första stycket* bör den som senast innehaft koncessionen vara skyldig att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret samt att vidta andra åtgärder för att återställa om det behövs från allmän eller enskild synpunkt. Behovet av återställningsåtgärder bör prövas i varje särskilt fall. Skyldigheten att vidta åtgärder bör gälla endast om detta är nödvändigt för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse av någon betydelse.

Prövningen av vilka åtgärder som behöver vidtas bör enligt *andra stycket* göras i samband med att koncessionstiden upphör.

Enligt *tredje stycket*, bör det vara möjligt att antingen förelägga den tredskande att fullgöra sina skyldigheter eller att besluta att åtgärderna skall utföras på koncessionshavarens bekostnad. Ett föreläggande bör kunna förenas med vite. Att beslut om att åtgärderna skall vidtas på koncessionshavarens bekostnad får verkställas innebär att beslutet utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § 6 utsökningsbalken.

*17 § Om en naturgasledning dras fram eller ett naturgaslager byggs utan koncession där sådan behövs, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga ledningens ägare och lagrets ägare att ta bort naturgasledningen och naturgaslagret och vidta andra åtgärder för återställning, om det behövs från allmän eller enskild synpunkt.*

*Om den som äger en naturgasledning eller ett naturgaslager inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga honom vid vite att fullgöra skyldigheterna eller besluta att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad. Ett beslut om att åtgärderna skall vidtas på ägarens bekostnad får verkställas.*

I paragrafen regleras skyldigheten för den som dragit fram en koncessionspliktig naturgasledning utan att ha koncession eller som har byggt ett naturgaslager utan att ha koncession att ta bort anläggningarna och vidta återställningsåtgärder.

*18 § Om någon annans mark behöver tas i anspråk för sådana återställningsåtgärder som avses i 16 eller 17 § får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att tillträde till marken skall lämnas under viss tid.*

*Återställningsåtgärderna skall utföras så, att minsta skada och intrång vållas. Byggnader får uppföras eller vägar byggas endast om markens ägare och den som har nyttjanderätt eller servitut avseende marken samtyckt till det eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnat tillstånd till åtgärden. Tillstånd får lämnas endast om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att återställningsåtgärderna skall kunna vidtas.*

*Om återställningsåtgärderna föranleder skada eller intrång, skall ersättning för detta lämnas. Talan om ersättning väcks vid den fastighetsdomstol inom vars område marken eller större delen av denna ligger.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.10.

*19 § Om regeringen har tillåtit naturgasledningen eller naturgaslagret i en koncession enligt denna lag får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att*

- 1. dra fram och använda en naturgasledning eller*
- 2. bygga och använda ett naturgaslager.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.2.2.

### 3 kap. Skyldigheter för den som äger en naturgasledning m.m.

#### **Transport av naturgas**

*1 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor transportera naturgas för berättigad kunds räkning.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.2.

Skyldigheten att övervaka att transporten sker på skäliga villkor ingår i det tillsynsansvar som den myndighet som regeringen bestämmer har (se avsnitt 10.6.1).

#### **Skyldighet att mäta transporterad naturgas**

*2 § Den som äger en naturgasledning är skyldig att utföra mätning av transporterad naturgas samt att rapportera resultaten av dessa mätningar i enlighet med de närmare föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.6.

#### **Skyldighet att ansluta naturgasledning**

*3 § Den som äger en naturgasledning är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en naturgasledning som innehåller en berättigad kund till sin naturgasledning.*

*Twister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första stycket prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

I första stycket regleras skyldigheten för den som äger en naturgasledning att ansluta berättigad kunds naturgasledningar till sina egna. Huvudregeln är att den som äger en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor ansluta en berättigad kunds naturgasledning till sin ledning.

Undantag från huvudregeln gäller om det finns särskilda skäl. Det är framför allt naturgasledningens kapacitet som är avgörande för skyldigheten att ansluta. Naturgasledningen måste nämligen fysiskt utöver befintlig transport, kunna klara den transport som blir följden av en anslutning. Finns det inte ledig kapacitet bör anslutningsskyldighet inte föreligga. I sådana fall har redan anslutna företrädare.

En ägare av en naturgasledning får inte särbehandla sig själv om ägaren är en del av en koncern vilken även bedriver handel med naturgas och därför använder sina naturgasledningar för koncernens egen transport. Ägaren bör t.ex. inte med hänvisning till koncernens framtida behov av naturgasledningens kapacitet kunna avvisa kunder. Å andra sidan bör ägaren inte heller vara skyldig att inskränka pågående användning för att frigöra kapacitet åt andra berättigade kunder.

I vissa situationer kan det vara skäligt att vägra viss motpart anslutning, exempelvis om tidigare avtal inte följts eller om det kan förväntas bli svårt att få betalt. Det kan också, i vissa fall, vara skäligt att kräva garantier eller säkerhet som förutsättning för anslutning.

I *andra stycket* anges att tvister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första stycket prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten har att pröva anslutningsskyldigheten i sig och villkoren för denna. I sistnämnda fall prövas om villkoren är skäliga. Det villkor som troligen är viktigast är anslutningsavgiften vilken utgår som en engångsavgift och avser kostnaden för att göra själva anslutningen. Avgiftens storlek bör påverkas av om det rör sig om en nyanslutning eller en återkoppling. Även övriga villkor som kan vara förenade med själva anslutningen skall vara skäliga.

*4 § Om ett naturgasföretag får eller kan antas få allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av avtal om köp av naturgas får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge tillfälligt undantag från 1 och 3 §§.*

*Ansökan om undantag lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan skall göras utan dröjsmål senast efter det att anslutning av naturgasledning eller transport av naturgas har vägrats.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.3.5.

## Transporttariffer

*5 § Transporttariffer skall vara skäligen och utformade på sakliga grunder.*

*Vid bedömning av en transporttariffs skälighet skall kravet på en rimlig avkastning av transporttjänsten beaktas.*

I första stycket anges att transporttarifferna skall vara skäligen och utformade på sakliga grunder. Innebörden av att tarifferna utformas på saklig grund är att de skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får delas in i grupper efter kostnadsbild.

Vid bedömning av en transporttariffs skälighet beaktas, enligt *andra stycket*, företagets krav på en rimlig avkastning av transporttjänsten. Ett exempel på en omständighet som kan verka i höjande riktning på transporttarifferna är att företaget har haft höga kostnader för nyligen gjorda investeringar i sina naturgasledningar.

*6 § Transporttariffer för transport av naturgas skall utformas så, att en kund som betalar avgift för att vara ansluten har rätt att använda andras naturgasledningar.*

För att underlätta handeln med naturgas bör kunderna endast behöva sluta avtal med en ägare av en naturgasledning, nämligen ägaren av den naturgasledning på vilken kunden har en anslutningspunkt.

*7 § Den som äger en naturgasledning skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin transporttariff. Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos den myndighet som regeringen bestämmer begära prövning enligt sista stycket.*

*Vid begäran om ny anslutning skall uppgifter enligt första stycket lämnas inom skälig tid.*

*Den som äger en naturgasledning skall offentliggöra sin transporttariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för transport av naturgas.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av transporttariff enligt tredje stycket.*

*Tvister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första och andra styckena prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

I första stycket stadgas att transporttariffer bör vara offentliga och hållas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem. Uppgifterna bör finnas i skriftlig form och lämnas ut utan dröjsmål.

Gäller uppgift villkor för ny anslutning finns inte alltid en färdig transporttariff att hänvisa till. För att få fram sådana individuella uppgifter behöver innehavaren av en naturgasledning längre tid. I dessa fall räcker det därför, enligt *andra stycket*, om uppgiften lämnas inom skälig tid. I den skriftliga uppgiften bör den som äger naturgasledningen upplysa om möjligheten att begära prövning hos den myndighet som regeringen bestämmer enligt sista stycket.

Tvister om skyldigheter för den som äger en naturgasledning enligt första och andra styckena prövas, enligt *sista stycket*, av den myndighet som regeringen bestämmer. En tvist kan avse dels informationsskyldigheten som sådan, dels innehållet i lämnad information.

#### 4 kap. Ekonomisk redovisning m.m.

##### **Redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas**

*1 § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas skall ekonomiskt redovisa dessa verksamheter var för sig och skilt från annan verksamhet.*

*Ett naturgasföretag har dock rätt att gemensamt ekonomiskt redovisa verksamhetsgrenarna överföring och distribution i de delar som företaget har en gemensam tariff för transport i en överföringsledning och en distributionsledning.*

*De särskilda redovisningarna för verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas (årsrapporter) skall årligen sändas in till den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.6.1. Förslaget innebär att verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas särredovisas inte bara från övrig verksamhet som naturgasfö-

retaget bedriver utan även separat för varje verksamhetsgren. Undantag från separata redovisningar kan dock göras i den del som ett företag har en gemensam tariff för transport i en överföringsledning och en distributionsledning. Övrig verksamhet som ett naturgasföretag bedriver kan redovisas samlat.

*2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas.*

I avsnitt 10.6.1. har lämnats en bakgrund till förslaget.

### **Revision**

*3 § Revisor i ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall göra en särskild granskning av redovisningen av denna verksamhet.*

*Revisorn skall årligen i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av den i första stycket angivna verksamheten skett enligt gällande bestämmelser. Intyget skall av företaget lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om revision av den verksamhet som anges i första stycket.*

I första stycket anges att revisorn i ett naturgasföretag som bedriver överföring, distribution eller lagring av naturgas skall granska den särskilda redovisningen av dessa verksamheter. Om företaget även bedriver annan naturgasverksamhet eller annan verksamhet som inte innefattas i naturgassektorn bör revisorn dessutom utföra sedvanlig granskning av verksamheten i dess helhet.

Enligt *andra stycket* skall revisorn upprätta ett särskilt intyg som skall innehålla ett utlåtande i fråga om redovisningen av de i första stycket angivna verksamheterna. Detta intyg bör företaget årligen lämna in till den myndighet som regeringen bestämmer. Företaget bör samtidigt lämna in den årsrapport som skall upprättas och som baseras på särredovisningen. Myndigheten kan på grundval av intyget vidta åtgärder mot ett naturgasföretag som inte uppfyllt kraven på redovisning av verksamheterna överföring, distribution eller lagring av naturgas.



I tredje stycket finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om revision av verksamheterna överföring, distribution och lagring av naturgas.

## 5 kap. Kommunala naturgasföretag

*1 § Ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen (1991:900) får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, utanför kommunens område bedriva*

- 1. handel med naturgas samt därmed sammanhängande verksamhet, eller*
- 2. transportverksamhet av naturgas i geografisk närhet till företagets transportverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig transportverksamhet.*

Bakgrunden till förslaget redovisas i avsnitt 10.5.1. I paragrafen avhandlas undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. Sådant undantag föreslås bli tillåtet i två fall.

Det första fallet omfattar handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet. Med därmed sammanhängande verksamhet förstås exempelvis konsultverksamhet och entreprenadverksamhet med anknytning till naturgasförsäljning/naturgaskonsumtion. Någon begränsning av undantaget från lokaliseringsprincipen föreslås inte. Detta innebär således att ett kommunalt naturgasföretag har rätt att bedriva handel med naturgas i hela landet.

Det andra fallet omfattar transportverksamhet av naturgas. Här föreslås en begränsning i undantaget till naturgasföretagets transportverksamhet i kommunen. Dessutom bör syftet vara att uppnå en ändamålsenlig transportverksamhet.

En förutsättning för att undantag från lokaliseringsprincipen skall vara tillåten är i båda fallen att verksamheten bedrivs av en egen juridisk person, d.v.s. det är inte tillåtet att bedriva verksamheten i den kommunala förvaltningen.

*2 § Om ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen (1991:900) bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1, skall verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Bedriver företaget även sådan verksamhet som avses i 7 kap.*

*2 § ellagen (1997:857) får företaget redovisa dessa verksamheter tillsammans.*

Bakgrunden till förslaget har utvecklats i avsnitt 10.5.2.

En kommun som bedriver handel med naturgas kan välja att bedriva verksamheten i ett kommunalt verk eller som en fristående juridisk person, vanligen ett aktiebolag. Om förstnämnda formen väljs skall verksamheten bedrivas med iakttagande av kommunalrättsliga principer. Om kommunen däremot väljer bolagsformen skall, enligt vårt förslag, verksamheten bedrivas på affärsmässig grund. Detta innebär ett undantag från likställighets- och självkostnadsprinciperna.

Möjligheten att välja mellan verksform och bolagsform finns bara då verksamheten bedrivs med iakttagande av lokaliseringsprincipen. Om kommunen vill bedriva handel med naturgas utan att vara bunden av lokaliseringsprincipen måste, enligt vårt förslag till föregående paragraf, bolagsformen väljas.

Att verksamheten bedrivs på affärsmässig grund innebär främst att företaget skall ha ett affärsmässigt beteende och tillämpa en korrekt prisättning. En viss vinstmarginal bör normalt räknas in i priset. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså normalt vara vägledande.

Den verksamhet som skall bedrivas på affärsmässig grund skall redovisas särskilt. Bedriver företaget dessutom någon eller några av verksamheterna handel med eller produktion av el samt fjärrvärmeverksamhet får dessa verksamheter redovisas tillsammans.

## 6 kap. Tillsyn m.m.

### **Tillsyn**

*1 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 10.6.1.

*2 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.*

I bestämmelsen regleras skyldigheten att lämna uppgift till myndigheten. Det kan vara fråga om dels ett generellt uppgiftslämnande, dels upplysningar eller handlingar som behövs i det särskilda fallet. Initiativet till att begära in uppgift kan vara myndighetens, men det kan också grunda sig på en anmälan till myndigheten om att t.ex. en koncessionshavare inte följer meddelade villkor.

I många fall bör uppgifterna kunna lämnas formlöst vid kontakter mellan myndigheten och den enskilda aktören. Myndigheten har dock möjlighet att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite.

*3 § Den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av denna lag bedrivs.*

Bestämmelsen gör det möjligt för myndigheten att besöka platser, dock inte bostäder, där verksamhet enligt naturgaslagen bedrivs, exempelvis en mät- och reglerstation.

*4 § Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.*

I bestämmelsen regleras möjligheten att använda förelägganden enligt lagen. Förelägganden kan användas för efterlevnaden av de villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förelägganden får förenas med vite. Bestämmelser om vite ges i lagen (1985:206) om viten.

## **Avgifter**

*5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndighets verksamhet som sker med stöd av denna lag.*

Frågan om tillsynsmyndighetens finansiering av sin verksamhet har behandlats i avsnitt 10.6.3. Utredningen har där konstaterat att de företag som bedriver sådan verksamhet, där särredovisning skall sändas in till myndigheten, också skall betala en årlig avgift för att myndighetens verksamhet skall kunna finansieras. Avgiften bör grundas på dessa företags omslutning i vad avser den verksamhet som skall särredovisas. Det bör åvila regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om avgift för myndighetens verksamhet.

## **Förseningsavgift**

*6 § Om ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas inte lämnar in en bestyrkt kopia av sådan årsrapport samt sådant revisorsintyg som anges i förordningen (xxxx:xxx) om redovisning av överföring, distribution och lagring av naturgasföretag, skall företaget betala förseningsavgift till staten enligt 7 §.*

*Beslut om förseningsavgift fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bakgrunden till bestämmelsen har beskrivits i avsnitt 10.6.3.

*7 § Ett naturgasföretag som bedriver verksamhetsgrenarna överföring, distribution eller lagring av naturgas skall betala en förseningsavgift om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in till den myndighet som regeringen bestämmer inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om företaget har beslutat om fortsatt bolagsstämma enligt 9 kap. 9 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385) eller om fortsatt föreningsstämma enligt 7 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, skall dock företaget betala förseningsavgift först om handlingarna inte har kommit in inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Avgiften skall uppgå till 10 000 kr.*

*Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt första stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 10 000 kr.*

*Om de handlingar som anges i 6 § inte har kommit in inom två månader från det att underrättelse avsändes till företaget om ett beslut om förseningsavgift enligt andra stycket, skall företaget betala en ny förseningsavgift. Den nya avgiften skall uppgå till 20 000 kr.*

Förseningsavgift bör enligt *första stycket* tas ut om årsrapport och revisorsintyg inte har lämnats in inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Om företaget har beslutat om fortsatt bolagsstämma eller fortsatt föreningsstämma, för det fall företaget är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, skall förseningsavgift dock tas ut först nio månader efter räkenskapsårets utgång. Det avgörande för om avgift skall tas ut är om handlingarna har kommit in inom sju- respektive niomånadersfristen.

Det naturgasföretag som har ålagts att betala förseningsavgift skall genast underrättas om beslutet. Denna underrättelse bör innehålla en erinran om att ytterligare försening med att lämna in handlingarna kan leda till att ytterligare förseningsavgifter tas ut. Underrättelsen behöver inte delges utan kan sändas med posten till företagets adress.

Om företaget inte heller efter sådan underrättelse lämnar in handlingarna, skall enligt *andra stycket* en ny avgift tas ut. Denna avgift får dock inte tas ut förrän det har gått två månader från det att underrättelsen om den första förseningsavgiften skickades till företaget. På detta sätt får företaget möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att undvika en ny förseningsavgift.

I *tredje stycket* ges en möjlighet att ta ut ytterligare en avgift, denna gång fördubblad. En förutsättning för detta är att det har gått ytterligare två månader från det att myndigheten skickade en underrättelse om den föregående förseningsavgiften.

Fler än tre förseningsavgifter får inte tas ut.

*8 § Om registrering har skett av ett beslut om att företaget försatts i konkurs eller trätt i likvidation, får beslut om förseningsavgift inte meddelas.*

Om naturgasföretaget har försatts i konkurs eller trätt i likvidation och detta beslut har blivit registrerat får förseningsavgift inte tas ut.

*9 § Har företaget inom föreskriven tid lämnat in de handlingar som anges i 6 §, men har handlingarna någon brist som lätt kan avhjälpas, får den myndighet som regeringen bestämmer meddela beslut om förseningsavgift endast om företaget har underrättats om bristen och fått tillfälle att avhjälpa den men inte gjort det inom den tid som angetts i underrättelsen. En sådan underrättelse får sändas med posten till den postadress som företaget senast har anmält hos den myndighet som regeringen bestämmer.*

Bestämmelsen tar sikte på lätt avhjälpbara brister som har karaktären av förbiseende.

Årsrapporten och revisorsintyget kan av olika skäl vara behäftad med brister. Om det är fråga om brister som lätt kan åtgärdas är det naturligt att myndigheten ger företaget tillfälle att inom viss kortare tid åtgärda bristen. I andra fall, där handlingarna inte ens uppfyller de grundläggande kraven på en årsrapport samt ett revisorsintyg, är situationen den motsatta. Frågan om företaget skall ges tillfälle till avhjälpande av brist får prövas från fall till fall.

*10 § En förseningsavgift skall efterges, om underlåtenhet att ge in handlingen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som företaget inte har kunnat råda över. Avgiften skall också efterges om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.*

*Bestämmelserna om eftergift skall beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har förekommit i ärendet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om eftergift av förseningsavgifter. Eftergift bör meddelas när försummelsen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som företaget inte har kunnat råda över eller det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Exempel på ursäktlighet som företaget inte har kunnat råda över är om handlingarna inte har kommit myndigheten till handa i rätt tid på grund av brister i postgången. Ett annat skäl är om revisorn har misskött sitt uppdrag så att företaget inte har erhållit revisorsintyget i rätt tid.

Exempel då eftergift kan prövas på grund av att det skulle vara uppenbart oskäligt, skulle kunna vara arbetsanhopning i företaget. Sådana omständigheter bör dock enbart i undantagsfall medföra rätt till eftergift. Ett företag bör ha en sådan organisation och administration att företaget alltid kan ge in ifrågavarande handlingar i rätt tid. Om däremot underlåtenhet från bolagets sida att ge in handlingarna beror på tillfällig och oförutsedd arbetsanhopning från företagets företrädare eller revisor, kan detta dock tillsammans med andra omständigheter medföra att dröjsmålet är ursäktligt.

Av *andra stycket* framgår att det är myndigheten som på eget initiativ prövar om det finns skäl att meddela eftergift. Myndigheten behöver dock inte göra egna efterforskningar utan bör enbart utgå från vad som framgår av handlingarna i ärendet. Skulle företaget begära att myndigheten skall pröva om eftergift bör meddelas skall myndigheten självfallet göra detta. Det är dock företagets ansvar att bevisa att det finns grund för eftergift.

*11 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmärksamhet, skall avgiften lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.*

*Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utskönningsbalken ske.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om indrivning och verkställighet.

Av *andra stycket* framgår att myndighetens beslut om förseningsavgift utgör en exekutionstitel och alltså kan läggas till grund för verkställighet.

*12 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.*

*Om ett företag har rätt att få tillbaka betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, skall ränta betalas på den återbetalda förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek tillämpas 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483).*

Av *första stycket* följer att ett beslut om förseningsavgift får verkställas omedelbart och utan hinder av ett eventuellt överklagande. En begäran om eftergift utgör därmed inte heller hinder för verkställighet.

Av *andra stycket* framgår att en betald förseningsavgift skall återbetalas om en domstol befriar företaget från betalningsskyldighet. I ett sådant fall har företaget också rätt till ränta på det återbetalda beloppet.

## 7 kap. Övriga bestämmelser

### Ansvarsbestämmelser

*1 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oakthet*

- 1. bryter mot 2 kap.1–2 §§, eller*
- 2. bryter mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket.*

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser för den som bryter mot reglerna i 2 kap. 1 eller 2 § eller mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § andra stycket.

*2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.*

Natargaslagens ansvarsbestämmelser är subsidiära i förhållande till brottsbalkens och tillämpas inte om en gärning i och för sig faller under båda lagarna.

*3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.*

Bestämmelsen innebär att den som har åsidosatt ett vitesföreläggande inte får dömas till ansvar enligt 7 kap. 1 § för en gärning som omfattas av föreläggandet.



### **Överklagande**

*4 § Beslut enligt 6 kap. 7 och 10 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.8.2.

### **Övergångsbestämmelser**

Denna lag träder i kraft den 10 augusti 2000.

1. De nya föreskrifterna tillämpas även på koncession meddelad enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
2. I ärenden där ansökan är anhängiggjord vid ikraftträdandet tillämpas lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
3. Föreskrifterna i 6 kap. 6 och 7 §§ tillämpas beträffande årsrapporter och revisorsintyg första gången för det räkenskapsår som avslutats den 31 december 2001.

Bakgrunden till förslaget har utvecklats under avsnitt 10.8.3.

## 11.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

### 11 kap 23 §

*Tillstånd skall lämnas till följande vattenverksamhet, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:*

- 1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har ansetts som ett villkor för verksamhetens utövande,*
- 2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,*
- 3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,*
- 4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,*
- 5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (xxxx:xxx).*

I bestämmelsen behandlas vattenverksamhet som redan har ansetts tillåten vid prövningar vid andra myndigheter än miljödomstolen. Eftersom dessa myndigheter inte alltid har samma vattenrättsliga och vattentekniska kompetens som miljödomstolen prövas vattenverksamheten även av domstolen. Miljödomstolen är bunden av den tidigare bedömningen att verksamheten är tillåten. Strider vattenverksamheten mot miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 § får dock domstolen, trots tidigare bedömning, förbjuda den.

*Punkt 3 avser anläggande av rörledningar i vatten där koncession har meddelats enligt rörledningslagen. Koncessioner enligt ifrågavarande lag kommer även att meddelas när naturgaslagen har trätt i kraft. Flertalet av sådana koncessioner som före naturgaslagens ikraftträdande meddelas enligt rörledningslagen kommer efter naturgaslagens ikraftträdande att meddelas enligt sistnämnda lag. Motsvarande prövning som tidigare har gjorts i enlighet med rörledningslagen bör då göras enligt naturgaslagen. Med hänsyn till detta bör ytterligare en punkt läggas till paragrafen, nämligen då koncession meddelats enligt naturgaslagen för anläggande av naturgasledningar i vatten.*

## 17 kap. 6 §

*Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1-8, 10, 11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.*

*Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.*

*Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8 eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.*

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats i avsnitt 10.2.2.

## Referenser

Barnett, A. (1995), *Natural Gas in Europe, Competing to provide tomorrow's energy*, Financial Times Energy Publishing, London.

Bergman, L., Andersson, B. och Radetzki, M. (1999), *EG:s naturgasmarknadsdirektiv. En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige*, bilaga 3 till detta betänkande.

Boverket och Statens energiverk (1988), *Naturgas i fysisk planering*.

Bohman, M. (1990), ”Prissättning av offentlig produktion av privata varor”, *Ekonomisk Debatt Nr. 6*, 1990.

BP (1999), *Statistical Review of World Energy 1998: Natural Gas*.

BP Gas (1998), *Gas 97*.

CEPS (1998), *The Development of Competition in European Gas Markets*, CEPS Working Party Report No. 18.

Dangas (1999), *Dangas hemsida*.

DONG (1998a), *Redogörelse till Folketinget 1998*.

DONG (1998b), *Nye tider – nye krav. DONG:s mål og strategier*.

Ds 1996:55, *Energikommissionens betänkande, Sammanfattning av betänkandet och remissinstansernas synpunkter*.

Econ- senter for økonomisk analyse (1997), *Nordiska forutsetninger for bærekraftig energiforsyning rundt Östersjön*, Rapport 69/97.

EG (1996), *Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el*.

EG (1998), *Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.*

EU-kommissionen (1996a), *En energipolitik för EU.*

EU-kommissionen (1996b), *Services of General Interest in Europe.*

EU-kommissionen (1998a), *The Nordic Gas Grid – an EU Perspective.*

EU-kommissionen (1998b), *Access charges – a first attempt to identify issues in relation to pricing of access to the gas system.*

Eurogas (1998a), *Natural Gas in Western Europe, 1998 publication of gas statistics & prospects.*

Eurogas (1998b), *Energy Taxation in Western Europe.*

Finnish Natural Gas Association (1998), *Natural Gas in Finland.*

Fortum (1999), *Fortums hemsida.*

GasMatters (1998), *September 1998*, s.16–18.

Gasum Oy (1998), *Naturgasnätet i Finland.*

Hinxman, E. och Baily, E. (1997), *Transportation & Trading in the UK & European Gas Markets*, Global Gas Market Reports, SMI (Publishing) Ltd.

Hjalmarsson, L. (1991), *Prissättning på stamnätet i en avreglerad marknad – en konsultstudie*, NUTEK R 1991:14.

IEA (1998a), *Natural Gas Pricing in Competitive Markets*, Paris.

IEA (1998b), *Natural Gas distribution, Focus on Western Europe*, Paris.

Karlsson, L-I. och Lagerbo, L. (1987), *Naturgas*, Räddningsverket.

Konkurrensverket (1996), *Fungerar elmarknaden?*, Konkurrensverkets rapportserie 1996:3.

Konkurrensverket (1998), *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*, Konkurrensverkets rapportserie 1998:3.

Lundgren, S. (1990), ”Behövs offentlig kontroll av naturliga monopol?”, *Ekonomisk Debatt* Nr. 6, 1990.

Miljö- och Energiministeriet (1999), *Miljö- och energiministerens besvarelse af samrådsspörsmål nr. K i Folketingets Enerkipolitiske Udvalg den. 10 februari 1999*.

Moberg, E. (1990), *Naturgas i Sverige*, Industriförbundets förlag, Stockholm.

N 1997:03, *Rapport från utredningen om en ny energimyndighet*.

Nordiska Ministerrådet (1994), *Naturgasens roll i Norden och Baltikum fram till år 2010*, Tema Nord 1994:638.

Nordiska Ministerrådet (1997), *Naturgassens muligheter for at medvirke til reducerede miljøudslip i Norden og naerområdene*, Tema Nord 1997:548.

North Transgas Oy (1998), *Projektbeskrivning. Den nya transportleden för naturgas från Ryssland till Västeuropa*.

NUTEK (1996), *Svensk elmarknad 1996*.

Näringsutskottets betänkande 1990/91:NU38, *Statliga företag*.

Näringsutskottets betänkande 1996/97:NU12, *En uthållig energiförsörjning*.

Näringsutskottets betänkande 1998/99:NU8, *Vissa energipolitiska frågor*.

Nätmyndigheten (1997), *Korssubventionering på elmarknaden*, Rapport 1997-10-01.

OECD (1994), *Natural Gas Transportation – Organisation and Regulation*, Paris.

OECD (1997), *Natural Gas Information 1996*, Paris.

Pickering, D. (1998), *Transmission Pricing for Liberalised European Gas Market – The British Experience*, Transco.

Radetzki, M. (1989), *Naturgasmarknaden i Västeuropa. Historisk bakgrund och framtidsbedömning*, Statens energiverk 1989:R8.

Radetzki, M. (1999), "European natural gas: market forces will bring about competition in any case", *Energy Policy*, Vol. 27, No. 1.

Regeringens proposition 1977/78:86, *Förslag till lag om vissa rörledningar, m.m.*

Regeringens proposition 1979/80:170, *Vissa energifrågor.*

Regeringens proposition 1987/88:90, *Energipolitik inför 1990-talet.*

Regeringens proposition 1990/91:87, *Näringspolitik.*

Regeringens proposition 1990/91:88, *Om energipolitiken.*

Regeringens proposition 1993/94:162, *Handel med el i konkurrens.*

Regeringens proposition 1993/94:188, *Lokal demokrati.*

Regeringens proposition 1994/95:150, *Reviderad finansplan.*

Regeringens proposition 1994/95:222, *Ny ellagstiftning.*

Regeringens proposition 1996/97:84, *En uthållig energiförsörjning.*

Regeringens proposition 1996/97:136, *Ny ellag.*

Regeringens proposition 1997/98:159, *Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m.*

Regeringens proposition 1998/99:137, *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m.*

Riksdagens snabbprotokoll 1998/99:54, *Svar på interpellation 1998/99:95 om naturgasledning genom Sverige.*

Rothschild & Sons Limited (1998), *Rapport till den danske stat om den danske naturgassektorns struktur*.

SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol*, delbetänkande av Ellagstiftningsutredningen, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1993:105, *Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad*, betänkande av Elmyndighetsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:108, *Ny ellag*, slutbetänkande av Ellagstiftningsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:140, *Naturgas i Sverige*, underlagsbilaga 3 till Energikommisionens slutbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:140, *Internationella förutsättningar för svensk import av naturgas*, underlagsbilaga 6 till Energikommisionens slutbetänkande, Fritzes, Stockholm.

SOU 1999:5, *Effektiva värme- och miljölösningar*, delbetänkande av Värme- och gasmarknadsutredningen, Fakta Info Direkt, Stockholm.

SOU 1999:44, *Öppen elmarknad*, delbetänkande av LEKO-utredningen, Fakta Info Direkt, Stockholm.

Statens energimyndighet (1998), *Energiläget 1998*.

Statens energimyndighet (1999), *Energiförsörjningen i Sverige. Läget 1997. Prognos 1998-2000*.

Statens energiverk (1987), *Naturgas i mellansverige*, 1987:5.

Stern, J. (1992), *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or Market-led*, The Royal Institute of International Affairs, London.

Stern, J. (1998), *Competition and Liberalization in European Gas Markets. A Diversity of Models*, The Royal Institute of International Affairs, London.

Stieglitz, JE. (1988), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York.



Svenska Gasföreningen 1995, *Det finns ett brinnande behov, Fakta om naturgas.*

Svenska Gasföreningen (1998), *Vad är det för bra med energigas? Enkla fakta om teknik och miljö.*

Svenska Gasföreningen (1999), *Analys av marknadsstrukturen 1998.*

Sydgas AB (1997), *Faktamapp.*

Tebodin, B.V. och Arthur D. Little Limited (1998), *Nordic Gas Grid. An overall feasibility study of the possibilities to integrate and develop the natural gas markets in the Nordic and Baltic Countries.*

Vattenfall Naturgas AB, *Skilda årsredovisningar och hemsida.*

## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande av sakkunnige Harald Ljung

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en lagstiftning som bl.a. ger förutsättningar för konkurrens och därmed låga priser inom naturgasområdet. Jag delar utredningens slutsatser och anser att ett reglerat tillträde är en viktig förutsättning för en fungerande naturgasmarknad och att denna marknad bör öppnas så snabbt som möjligt för flertalet kunder. En kedja är emellertid inte starkare än dess svagaste länk. Jag vill därför peka på en osäkerhet i utredningens analysunderlag som skulle kunna påverka utvecklingen av den svenska naturgasmarknaden.

En fungerande konkurrens kräver att det finns flera aktörer på marknaden och att dessa har samma förutsättningar också när det gäller import av naturgas. Inom utredningstidens ram har det inte varit möjligt att i detalj analysera om samtliga svenska naturgasföretag får likartade förutsättningar vid en snabb marknadsöppning. Det kan enligt min åsikt inte helt uteslutas att tidigare investeringar i danska överföringsledningar och ingångna avtal inledningsvis kan komma att begränsa konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden. Detta förhållande skulle i olyckligaste fall kunna innebära att endast ett företag fullt ut kan utnyttja den öppnade marknaden.

Innan regeringen tar slutlig ställning till utredningens lagförslag anser jag att frågan om konkurrensneutralitet mellan olika naturgasaktörer därför måste belysas ytterligare. Om det skulle visa sig att konkurrens hinder föreligger bör dessa undanröjas i samband med att den föreslagna lagstiftningen genomföres.

Avslutningsvis vill jag också peka på en viktig principiell fråga. Utredningen har föreslagit att kommunernas möjligheter att påverka lokaliseringen av stora naturgaslager skall begränsas genom att det kommunala vetot i miljöbalken 17 kap. 6§ tas bort.

EG:s direktiv omfattar inte miljö- och lokaliseringsfrågor av denna art, varför jag anser att denna fråga ligger utanför utredningens ram. Härtill kommer att utredningen först i slutet av utredningen uppmärk-

sammat frågan, och därför av tidsskäl inte kunnat ägna frågan den uppmärksamhet som krävs. Ett kort avsnitt i övervägandena avslutas med slutsatsen att det kommunala vetot bör upphävas. Underlag och analys saknas för en ur kommunal synpunkt viktig lagändring. Överväganden om ändringar i miljöbalken måste föregås av en allsidig belysning i ett sammanhang där miljöfrågorna beaktas.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Gustaf Malmberg

Utredningen har i sitt arbete bl.a. tagit ställning till i vilken takt marknaden skall öppnas för berättigade kunder.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv anger som minimikrav att slutförbrukare, som förbrukar mer än 25 milj m<sup>3</sup> naturgas per år och förbrukningsställe skall vara berättigade kunder. För dessa kunder öppnas marknaden från den 10 augusti år 2000. Utredningen har föreslagit en betydligt större öppning från detta datum. Redan från starten skall marknaden öppnas för kunder med en förbrukning om minst 5 milj m<sup>3</sup> per år med en kontrollstation den 1 juli 2004. En fullständig öppning skall ske senast den 1 januari 2006.

Naturgasmarknadsdirektivet, som nu skall genomföras i svensk lagstiftning, syftar till att öka konkurrensen på naturgasmarknaden och skapa en inre marknad för naturgas. Utredningens förslag syftar till att så snabbt som möjligt skapa konkurrens på den svenska naturgasmarknaden till nytta för de kunder som använder naturgas.

Sverige har inte några egna naturgastillgångar utan är helt beroende av tillförsel från Danmark eller via det danska naturgasnätet. Den svenska naturgasmarknaden är uppbyggd med ett importbolag som står för all import till landet. Naturgasen säljs sedan vidare till ett antal distributörer och därefter till slutkund. Förhållandena mellan importbolaget och distributörerna regleras genom långsiktiga take or pay-kontrakt. Dessa avtal löper ut fram till oktober 2005. Det bolag som importerar naturgasen till Sverige har också en avtalad transporträtt genom det danska naturgas-systemet på två miljarder m<sup>3</sup> per år. Detta avtal löper ut tidigast år 2005. De förhållanden som nu råder gör det ytterst svårt för de svenska distributörerna eller andra berättigade kunder att föra in naturgas i Sverige på annat sätt än genom det enda importbolaget. Man kan hävda att det i praktiken föreligger ett importmonopol.

För att en effektiv konkurrens skall uppnås på den svenska marknaden är det av yttersta vikt att det skapas konkurrens även vad avser tillförsel av naturgas.

Jag anser därför att det förslag utredningen nu lagt att öppna naturgasmarknaden måste kombineras med en möjlighet för alla aktörer i Sverige att föra in gas från Danmark eller via det danska gasnätet från andra leverantörer. Det finns en uppenbar risk med den föreslagna volymgränsen att ett företag får en så dominerande ställning att den framtida konkurrensen försvåras.

Jag anser att en snabb öppning av marknaden förutsätter att en motsvarande öppning av tillförseln sker. En analys bör göras av hur berättigade naturgasföretag och berättigade kunder i Sverige, på likvärdiga villkor, kan ges möjlighet att föra in gas i landet. Kan vi lösa denna fråga har vi förutsättningar att skapa den konkurrens vi eftersträvar.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Rolf Stålebrant

Utredningen har i sitt arbete att bland annat ta ställning till i vilken takt marknaden för naturgas skall öppnas. Denna fråga har behandlats i ett sent skede av utredningsarbetet och den analys, som legat till grund för ställningstagandena, har inte hunnit att i detalj belysa den aktuella problematiken. Det finns därför anledning att ytterligare överväga förslaget på denna punkt.

Motivet för en snabbare öppningstakt i Sverige är främst att snabbast möjligt skapa konkurrens på den svenska marknaden. Detta för att gynna naturgaskunderna. Eftersom vårt land saknar egna naturgastillgångar, är vi emellertid helt beroende av införsel från Danmark.

För att uppnå en effektiv konkurrens på den svenska marknaden är det nödvändigt att konkurrensen även omfattar införseln av naturgas. Det är därför angeläget att göra en analys av den transporträtt, som Sverige disponerar i Danmark, och hur den kan göras tillgänglig på likvärdiga villkor för samtliga naturgasföretag och berättigade kunder i Sverige.

För de svenska fjärrvärmeföretagen är det av utomordentlig betydelse att konkurrensen efter avregleringen blir fullgod även vad gäller importen av naturgas. I annat fall kommer dessa företag att för sina hetvattencentraler (större än 55 GWh) och kraftvärmeanläggningar vara hänvisade till en enda importör, som har möjlighet och rättighet att transportera naturgas till den svenska marknaden.

## Särskilt yttrande av experten Göran Morén

Värme- och gasmarknadsutredningen har i denna etapp sett över den lagstiftning som reglerar handel, transport och distribution av naturgas och lämnat ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser Europaparlamentet och rådets direktiv 98/30/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas.

Jag ställer mig i stort bakom de slutsatser och förslag som utredningen kommit fram till för att införliva direktivet i svensk lagstiftning. När det gäller utredningens förslag, om i vilken takt marknaden skall öppnas och om behovet av att låta regeringen utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet, har jag dock kommit till en annan slutsats.

Jag delar i princip utredningens uppfattning att takten på öppningen av naturgasmarknaden bör vara så stor möjligt och att detta gynnar kunderna genom lägre priser. När det gäller utredningens förslag i den del som avser att marknaden skall öppnas per den 10 augusti 2000 för slutförbrukare ända ner till fem miljoner kubikmeter per år har jag dock trots detta kommit till en annan slutsats. Detta eftersom jag anser att det inte finns tillräckligt underlag för att bedöma de effekter på den svenska naturgasmarknaden som en så förhållandevis stor öppning av marknaden kan komma att innebära. Utredningen har visat att de flesta take or pay-åtagandena på den svenska marknaden löper ut senast under år 2005. Utredningen föreslår vidare att ett naturgasföretag som råkar ut för, eller befarar råka ut för allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter på grund av take or pay-åtaganden, kan ansöka om ett tillfälligt undantag från tillträde till systemet. Enligt min bedömning riskerar innebörden av att öppna marknaden ner till kunder med en förbrukning på 5 miljoner kubikmeter per år den 10 augusti 2000 endast bli den att företaget kommer ansöka om undantag från tillträde till systemet med hänvisning till befintliga take or pay-åtaganden vid varje försök från någon konkurrent att överta kunder. En hantering av dessa ansökningar kan komma att bli både betungande och kostsam för antingen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer eller för båda, beroende på hur man slutligt väljer att denna process skall hanteras. Hanteringen kommer även att innehålla ett osäkerhetsmoment för de inblandade företagen om hur den slutliga utgången av ansökningarna blir. Mot denna bakgrund är det därför min uppfattning mer rimligt att per den 10 augusti 2000, i enlighet med direktivets krav, öppna marknaden för kunder med en förbrukning på 25 miljoner kubikmeter och att per den 1 januari 2006, när i stort sett samtliga take or pay-åtagandena löpt ut, öppna marknaden för samtliga kunder.

Utredningen utgår vidare från att tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall organiseras i samma myndighet. Jag delar denna uppfattning. Redan i dag fullgörs dessa uppgifter såvitt avser ellagen, men även i viss mån avseende rördningslagen, av Statens energimyndighet. Utredningen föreslår att regeringen skall utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt min mening är det tvärtom både korrekt och rimligt att låta Energimyndigheten ha kvar uppgifterna enligt ellagen och att de nya uppgifter som tillkommer enligt naturgaslagen också hamnar hos Energimyndigheten. Frågan om huruvida de myndighetsuppgifter som avser ellagen skall handhas av en självständig myndighet har utretts och analyserats grundligt vid två tillfällen, dels inför inrättandet av nätmyndigheten vid NUTEK och dels inför inrättandet av Statens energimyndighet 1998. Vid båda dessa tillfällen ansågs övervägande skäl tala för att uppgifterna inte skulle handhas av en självständig myndighet. Enligt min mening har inte några nya omständigheter framkommit som kan medföra att dessa ställningstaganden bör ändras. Tvärtom finns nu ytterligare skäl som talar mot att verksamheten bryts ut från Energimyndigheten. Den 1 januari 1996 avreglerades den svenska elmarknaden och Nätmyndigheten vid NUTEK byggde upp en tillsyns-, tillstånds- samt normgivningsfunktion utifrån de nya förutsättningar som den avreglerade elmarknaden förde med sig. När personal-situationen började stabilisera sig och verksamheten började finna sina former beslutades att verksamheten skulle läggas in i den fråga och med den 1 januari 1998 bildade Energimyndigheten och att verksamheten skulle utlokaliseras från Stockholm till Eskilstuna. Detta beslut förde med sig att flera medarbetare slutade och att verksamheten, dels till följd härav och dels till följd av själva flytten, förlorade slagkraft och tappade tempo. Verksamheten har nu åter kommit igång på allvar och funnit nya effektiva och intressanta former för bl.a. tillsynsverksamheten. Denna bygger till delar på att den samlade kompetensen hos Energimyndigheten kan utnyttjas. Vidare används den kompetens som finns i nätavdelningen även inom andra avdelningar. Detta samarbete gagnar verksamheten i stort. Inte heller har jag under min tid på Energimyndigheten funnit något som ger kritikerna stöd för sin uppfattning att nätavdelningen inte kan agera självständigt i förhållande till myndigheten i övrigt när så erfordras. Att nu åter börja utreda om verksamheten vid Energimyndighetens nätavdelning skall utgöra en självständig myndighet kommer enligt min bedömning endast medföra att Energimyndigheten och dess personal åter hamnar i en osäker tillvaro som leder till att verksamheten vid framförallt nätavdelningen riskerar att förlora i slagkraft och tempo. En sådan utredning gagnar således inte tillstånds-, tillsyns-

samt normgivningsfunktionen avseende vare sig ellagen, rörledningslagen eller den kommande naturgaslagen. För att undvika denna utveckling bör regeringen därför enligt min uppfattning snarast tillkännage att det inte är aktuellt att åter utreda huruvida tillstånds- och tillsynsärenden samt normgivning avseende både ellagen och naturgaslagen skall handhas av en självständig myndighet.

## Bilaga 1

### Kommittédirektiv



Lagstiftningen för handel och distribution  
av naturgas och annan rörbunden energi

**Dir.  
1998:41**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 1998.

#### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som tillgodoser det nya direktivets krav. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall beaktas.

Utredaren skall lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning som blir en följd av att en särskild naturgaslagstiftning införs. Regelverken för fjärrvärmesektorn bör därvid speciellt uppmärksammas. Utredaren skall i sammanhanget överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.



## **Bakgrund**

### *Gällande lagstiftning*

Det finns i Sverige ingen särskild lagstiftning som reglerar handel och transport av naturgas. Den som avser att uppföra en anläggning för att använda naturgas måste ta hänsyn till flera lagar vars bestämmelser inte avser enbart anläggningar för användning av naturgas. Sådana bestämmelser finns i bl.a. lagen om hushållning med naturresurser, m.m. (NRL), naturvårdslagen, väglagen, kulturminneslagen och hälsoskyddslagen. Särskilda bestämmelser för framdragande och begagnande av rörledningar för flytande och gasformiga energibärare, bl.a. naturgas, finns i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen).

### *Rörledningslagen*

Framdragande och begagnande av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja, naturgas eller produkt av råolja eller naturgas eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle regleras i rörledningslagen. Rörledningar för sådana ämnen i vätske- eller gasform får inte framdragas eller användas utan särskilt tillstånd (koncession).

Koncession krävs inte för ledning med en sammanlagd längd av högst 20 km, som huvudsakligen används för att tillgodose enskilda hushålls behov eller som uteslutande utnyttjas inom hamn- eller industriområde.

Ansökan om koncession skall ges in till den myndighet som regeringen bestämmer (Statens energimyndighet). Regeringen beslutar om koncession. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden anses vara lämplig att utöva den verksamhet som avses med koncessionen. Koncession skall avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och gälla viss tid, längst 30 år. Koncession skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid koncessionsprövningen skall lagen omushållning med naturresurser m. m. (NRL) tillämpas.

Om den verksamhet för vilken en koncession har meddelats enligt rörledningslagen visar sig förorsaka betydande olägenheter som inte kunde förutses när koncessionen meddelades, får regeringen eller myndigheten föreskriva ytterligare villkor för att förebygga eller minska olägenheterna.

Koncessionshavaren är skyldig att mot ersättning ombesörja transport genom ledningen åt annan, om det kan ske utan väsentligt förfång för koncessionshavaren. Fråga om sådan skyldighet prövas av myndigheten.

Rörledningslagen innehåller vidare särskilda regler för rörledningar som ligger inom väg- eller trafikledsområde, samt regler angående överlåtelse och upphörande av koncession.

#### *Naturgasmarknadsdirektivet*

Ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas antogs den 11 maj 1998 av EU:s energiministrar. Direktivet bygger på samma principer som ligger till grund för elmarknadsdirektivet (tillgång till nätet, ömsesidighet, subsidiaritet och gradvis öppnande av marknaden), men beaktar samtidigt de särskilda villkoren för naturgasmarknaden. I direktivet finns gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt drift av systemen. Vidare preciseras vilka kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

Medlemsstat skall ange vilka kunder inom respektive land som skall kunna få tillträde till systemet i avsikt att ingå avtal om eller att köpa naturgas. Definitionen av sådana s.k. berättigade kunder skall leda till en öppningsnivå av marknaden som är lika med minst 20 % av den årliga naturgasanvändningen på den nationella marknaden. Denna andel skall sedan ökas till

28 % efter fem år och till minst 33 % efter tio år. Länderna får dock själva begränsa marknadsöppningen så att den blir högst 10 procentenheter över miniminivåerna.

Från början blir bara elproducenter samt större kunder av annat slag berättigade att utnyttja gasnäten för att kunna köpa naturgas på marknaden. Elproducenter är berättigade kunder oavsett storlek, medan kravet för övriga kunder är en användning som uppgår till mer än 25m<sup>3</sup> naturgas per år. Naturgasmarknadsdirektivet medger, liksom elmarknadsdirektivet, olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet mellan vilka medlemsstaterna kan välja (förhandlat eller reglerat nättillträde). Dessa skall genomföras i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

Leveransavtal om naturgas med en berättigad kund inom en annan medlemsstat skall inte kunna hindras om kunden anses berättigad i båda de berörda systemen.

Medlemsstaterna skall kunna pålägga företagen vissa allmännyttiga skyldigheter. Dessa skyldigheter skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Alla integrerade naturgasföretag skall ekonomiskt redovisa överförings-, distributions- och lagringsaktiviteter separat för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen.

Ett naturgasföretag kan tillfälligt medges undantag från krav om tillträde till nätet om detta skulle kunna medföra allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av s.k. take-or-pay-åtaganden som godkänts i något eller flera avtal om köp av naturgas.

De medlemsstater som inte är direkt anknutna till det europeiska naturgasnätet och endast har en huvudleverantör av naturgas skall kunna ställa sig utanför en rad av direktivets regler. Likaså skall vissa medlemsstater som kan anses vara framväxande marknader få göra undantag från flera artiklar i direktivet. Om genomförandet av direktivet kan orsaka allvarliga problem inom ett visst geografiskt område skall också undantag medges.

Direktivet innehåller, förutom de här angivna huvudpunkterna, ett omfattande och detaljerat regelverk.

Direktivet skall genomföras i medlemsstaterna inom två år efter det att det har trätt i kraft, vilket sker den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

#### *Förutsättningar för en ny naturgaslagstiftning*

I Sverige levereras naturgas för närvarande kring en ledning i sydligaste Sverige och Västkusten. Ledningen angör Sverige vid Klagshamn i Skåne. Via det danska nätet är Sverige knutet till det kontinentala naturgasnätet. De gemensamma reglerna för den inre marknaden för naturgas kommer således, med en utformning i huvudsak enligt rådets gemensamma ståndpunkt, att behöva genomföras i svensk lagstiftning.

Den svenska lagstiftningen som gäller överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas bör därför ses över och kompletteras. Detta bör ske på ett sådant sätt att det förslag till ny lagstiftning som utarbetas tillgodoser det nya direktivets krav. Samtidigt bör arbetet med den nya lagstiftningen syfta till att regelverket skall vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv marknad. Ett förslag om svensk lagstiftning på området kan därför mycket väl gå längre än vad det kommande EU-direktivet kräver i det fall så bedöms vara ändamålsenligt (exempelvis avseende marknadsöppning och tillträde till näten för naturgasleverantörer). Det bör dock samtidigt beaktas att den svenska naturgasmarknaden är mindre utvecklad än i flertalet andra europeiska länder och att en bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna bör undvikas.

Naturgasmarknadsdirektivet kan beräknas att liksom elmarknadsdirektivet medge olika förfaranden för tillträde till ledningsnätet. Den svenska ellagen föreskriver ett reglerat nättillträde. Rörledningslagens bestämmelse om koncessionshavarens skyldighet att mot ersättning ombesörja transport åt annan är en form av förhandlat nättillträde. Utgångspunkten för den nya naturgaslagstiftningen bör vara ett reglerat nättillträde.

Ett ledningsnät för naturgas kan beskrivas som ett naturligt monopol på samma sätt som exempelvis ledningsnätet för el. Förekomsten av naturliga monopol har att göra med, och kan i vissa fall accepteras med hänsyn till stordriftsfördelar. Det finns dock risk för att monopolmakten kan missbrukas och kontroll från statens sida är därför nödvändig. En ökad naturgasutbredning ger upphov till frågor om hur problem till följd av ett dominerande marknadsinflytande för en ledningsägare skall kunna undvikas. Samtidigt måste det beaktas att antalet leverantörer till den svenska marknaden aldrig kan beräknas att bli särskilt stort, och att någon eller några aktörer måste kunna ta den risk som är förknippad med de stora investeringar som krävs för ett utbyggt ledningsnät. En lagstiftning för naturgasmarknaden måste därför med nödvändighet beakta de särskilda villkor som gäller för naturgassektorn.

Enligt rörledningslagen är en ledningsägare skyldig att mot ersättning, och om ledig kapacitet finns, ombesörja transport genom ledningen åt annan part. Trots denna möjlighet och förekomsten av ett särskilt transiteringsdirektiv avseende naturgasen, har frågan om utnyttjande av nät aldrig prövats i Sverige. Den lagstiftning som utarbetas bör vara utformad så att en kostnadssänkande konkurrens kan säkras.

Införandet av gasmarknadsdirektivet i svensk lagstiftning bör ske på ett sådant sätt att förutsättningarna för utbyggnaden av ett integrerat naturgasnät inte försvåras. Möjligheterna enligt direktivet att få ett tidsbegränsat undantag från tillträde till nätet inom ett begränsat geografiskt område bör därvid beaktas.

En utbyggnad av naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet har aktualiserats under senare år. I ett gemensamt uttalande i Bergen den 26 juni 1997 underströk de nordiska statsministrarna betydelsen av utvecklingen av ett integrerat naturgasnät i Östersjöområdet. Under år 1998 kommer Nordic Gas Gridstudien, som utförs av danska, finska och svenska gasföretag och stöds av EU, att avrapporteras. I studien undersöks marknadsförutsättningarna för och alternativa utformningar av ett utvidgat nordiskt naturgasnät. De nordiska energiministrarna

har tillsatt en särskild arbetsgrupp för att följa upp Bergen-deklarationen vad gäller utbyggnaden av naturgasnätet och studera underlaget för större gasprojekt. Under år 1998 skall också, enligt det protokoll med Ryssland som undertecknades den 3 december 1997, en rysk-svensk expertgrupp studera förutsättningarna för en utbyggnad av naturgasnäten och ta fram underlag för vidare åtgärder.

#### *Fjärrvärmesektorn*

Rörledningslagen reglerar även dragning och utnyttjande av fjärrvärmerör.

Fjärrvärmeföretagens konkurrenssituation har påtagligt påverkats av det nya regelverk för elsektorn som trädde i kraft den 1 januari 1996. Genom att elmarknaden öppnades för konkurrens infördes också bestämmelser som syftade till att anpassa konkurrensvillkoren för kommunala värmeföretag. En lagstiftning för naturgasmarknaden, som medger ökad konkurrens om kunderna, kan beräknas att ytterligare påverka värmeföretagens situation.

Det finns därför anledning att i samband med översynen av naturgaslagstiftningen också utreda om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värmeföretagens leveranser och försäljning av värme. Kommunernas planerings- och föreskriftsmöjligheter bör ses över. Det bör vidare övervägas om det i något avseende krävs en anpassning av det nu gällande regelverket för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan el-, naturgas- och värmeföretagen, samtidigt som den nödvändiga planeringen inte försvåras.

I denna del av utredningen bör det särskilt övervägas om kommunala fjärrvärmeföretag bör undantas från den kommunala lokaliseringsprincipen.

I det nya regelverket för elmarknaden infördes särregler för kommunal elverksamhet innebärande bl.a. att kommunal produktion av och handel med el som drivs i privaträttslig form undantas från vissa av kommunallagens principer. För sådan verksamhet gäller ej lokaliseringsprincipen. Vidare gäller att

verksamheten skall drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Bestämmelserna infördes för att göra konkurrensvillkoren för kommunala elföretag likvärdiga dem som gäller för övriga företag på elmarknaden. Också kommunal produktion och distribution av fjärrvärme och naturgas som bedrivs i privaträttslig form undantogs från självkostnads- och likställighetsprinciperna, men ej från lokaliseringsprincipen.

Kommunallagens lokaliseringsprincip innebär att en kommun som bedriver värmeproduktion endast får leverera värme inom den egna kommunen. Det har bl.a. framhållits att denna bestämmelse, om den följs fullt ut, förhindrar eller försvårar uppbyggnaden av effektiva värmeförsörjningssystem som omfattar flera kommuner.

Regeringen har i prop. 1996/97:84 om en uthållig energiförsörjning informerat riksdagen om sin avsikt att låta se över kommunallagens bestämmelser i detta avseende. I översynen skall ingå att bedöma om lokaliseringsprincipen är ett hinder för en effektiv fjärrvärmeutbyggnad och, om så bedöms vara fallet, att överväga förändringar i kommunallagen.

### **Uppdraget**

En särskild utredare skall se över den lagstiftning som reglerar handel, transporter och distribution av naturgas och annan rörbunden energi.

Utredaren skall följa det pågående arbetet inom EU med att utforma gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och lämna ett förslag till naturgaslagstiftning som kan bedömas tillgodose det nya direktivets krav, och som i övrigt kan vara grunden för en samhällsekonomiskt effektiv svensk naturgasmarknad. Pågående internationella överväganden rörande naturgasnätet i Norden och Östersjöområdet skall också beaktas.

Utredaren skall också lämna förslag till nödvändiga ändringar av gällande lagstiftning till följd av förslaget om särskild naturgaslagstiftning. Utredaren skall särskilt överväga om det krävs förändringar av de bestämmelser som reglerar värme-

företagens leveranser och försäljning av värme och, om så är fallet, lämna nödvändiga förslag. Därvid skall även effekter på konkurrenssituationen bedömas och beaktas.

Utredaren skall i sammanhanget särskilt överväga om kommunala värmeföretag bör undantas från kommunallagens lokaliseringsprincip.

### **Övrigt**

Utredaren skall senast den 1 november 1999 redovisa sina överväganden och lämna förslag till ny lagstiftning. Utredaren skall dock redan den 1 februari 1999 avrapportera sitt uppdrag i den del som avser fjärrvärmesektorn.

Utredaren skall beakta vad som sägs i direktiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och redovisa effekter för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Närings- och handelsdepartementet)



## Bilaga 2

### Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas

#### EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2, 66 och 100a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag<sup>1</sup>,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande<sup>2</sup>,

i enlighet med det i artikel 189b i fördraget angivna förfarandet<sup>3</sup>, och av följande skäl:

- 1 I enlighet med artikel 7a i fördraget skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs. Det är därför viktigt att anta åtgärder för att fortsätta fullbordandet av den inre marknaden.
- 2 Enligt artikel 7c i fördraget skall hänsyn tas till att vissa ekonomier befinner sig på olika utvecklingsnivåer, men undantag måste vara av tillfällig natur och medföra minsta möjliga störning av den gemensamma marknadens funktion.

---

<sup>1</sup> EGT C 65, 14.3.1992, s. 14 och EGT C 123, 4.5.1994, s. 26.

<sup>2</sup> EGT C 73, 15.3.1993, s. 31 och EGT C 195, 18.7.1994, s. 82.

<sup>3</sup> Europaparlamentets yttrande av den 17 november 1993 (EGT C 329, 6.12.1993, s. 182), rådets gemensamma ståndpunkt (EG) nr 17/98 av den 12 februari 1998 och Europaparlamentets beslut av den 30 april 1998 (EGT C 152, 18.5.1998). Rådets beslut av den 11 maj 1998.

- 3 Upprättandet av en konkurrensutsatt marknad för naturgas är ett viktigt inslag i fullbordandet av den inre marknaden för energi.
- 4 Rådets direktiv 91/296/EEG av den 31 maj 1991 om transitering av naturgas genom gasledningsnät<sup>4</sup> och rådets direktiv 90/377/EEG av den 29 juni 1990 om ett gemenskapsförfarande för att främja öppenheten beträffande prissättningen på gas och el levererad till industriella slutanvändare<sup>5</sup> utgör en första fas i fullbordandet av den inre marknaden för naturgas.
- 5 Det är nu nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder i syfte att upprätta den inre marknaden för naturgas.
- 6 Bestämmelserna i detta direktiv bör inte hindra att fördraget tillämpas fullt ut, särskilt inte bestämmelserna om fri rörlighet för varor på den inre marknaden och konkurrensreglerna, och de påverkar inte kommissionens befogenheter enligt fördraget.
- 7 Den inre marknaden för naturgas måste upprättas gradvis för att industrin på ett flexibelt och planerat sätt skall kunna anpassa sig till sin nya miljö och för att beakta att marknadsstrukturerna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.
- 8 Upprättandet av den inre marknaden inom naturgassektorn bör främja sammanlänkningen av systemen och deras driftkompatibilitet, t.ex. genom kompatibla gaskvaliteter.
- 9 Ett visst antal gemensamma regler bör fastställas för naturgassektorns organisation och funktion. I enlighet med subsidiaritetsprincipen är dessa regler endast allmänna principer som anger ramarna, medan det närmare genomförandet av dem bör överlåtas på medlemsstaterna, vilket ger varje medlemsstat möjlighet att behålla eller välja den ordning som bäst motsvarar en viss situation, särskilt med avseende på tillståndsgivning och övervakning av leveransavtal.
- 10 Externa leveranser av naturgas är av särskild vikt för inköp av naturgas i medlemsstater med högt importberoende av gas.
- 11 Som allmän regel måste företag inom naturgassektorn kunna bedriva sin verksamhet utan att utsättas för diskriminering.
- 12 Det kan i vissa medlemsstater vara nödvändigt att införa allmännyttiga tjänster för att säkerställa försörjningstrygghet och konsument- och miljöskydd vilket, enligt deras uppfattning, inte nödvändigtvis kan garanteras enbart genom fri konkurrens.
- 13 Långtidsplanering kan vara ett sätt att genomföra dessa allmännyttiga tjänster där möjligheten att tredje part försöker få tillträde till

---

<sup>4</sup> EGT L 147, 12.6.1991, s. 37. Direktivet senast ändrat genom direktiv 95/49/EG (EGT L 233, 30.9.1995, s. 86).

<sup>5</sup> EGT L 185, 17.7.1990, s. 16. Direktivet senast ändrat genom 1994 års anslutningsakt.

- systemet tas med i beräkningen. Medlemsstaterna får övervaka take-or-pay-avtal som har ingåtts för att hålla sig underrättade om situationen när det gäller leveranser.
- 14 I artikel 90.1 i fördraget åläggs medlemsstaterna att följa konkurrensreglerna när det gäller offentliga företag som har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter.
  - 15 I artikel 90.2 i fördraget föreskrivs det att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara underkastade dessa regler på särskilda villkor. Genomförandet av detta direktiv kommer att få betydelse för sådana företags verksamhet. Enligt artikel 3.3 är medlemsstaterna inte tvungna att tillämpa artikel 4 på sin infrastruktur för distribution för att varken rättsligt eller i praktiken hindra fullgörandet av de skyldigheter av allmänt ekonomiskt intresse som ålagts gasföretag.
  - 16 Medlemsstater som ålägger företag inom naturgassektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster måste därför följa de tillämpliga reglerna i fördraget i enlighet med Europeiska gemenskapernas domstols tolkning.
  - 17 Grundläggande kriterier och förfaranden bör fastställas för de tillstånd som medlemsstaterna får bevilja för uppförande eller drift av berörda anläggningar enligt de nationella systemen. Dessa bestämmelser bör inte påverka tillämpliga regler i den nationella lagstiftningen som uppställer krav på tillstånd för uppförande och drift av berörda anläggningar. Ett sådant krav bör emellertid inte medföra att konkurrensen mellan företagen i sektorn begränsas.
  - 18 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1254/96/EG av den 5 juni 1996 om en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn<sup>6</sup> bidrar till att utveckla integrerade infrastrukturer för naturgas-sektorn.
  - 19 De tekniska föreskrifterna för drift av system och direktledningar måste vara klara och tydliga och säkerställa driftkompatibilitet.
  - 20 Grundläggande regler måste fastställas i fråga om överförings-, lagrings- och kondenserad naturgasföretag samt distributionsföretag och leverantörer.
  - 21 Det är nödvändigt att ge de behöriga myndigheterna tillgång till företagens interna bokföring med vederbörlig hänsyn till konfidentialiteten.
  - 22 Alla integrerade naturgasföretags bokföring bör sörja för en hög grad av insyn. Separat bokföring bör därför föras för olika verksamheter när detta är nödvändigt för att undvika diskriminering, korsvis

---

<sup>6</sup> EGT L 161, 29.6.1996, s. 147. Beslutet senast ändrat genom beslut 1047/97/EG (EGT L 152, 11.6.1997, s. 12).

- subventionering och annan snedvridning av konkurrensen, med beaktande av, när så är lämpligt, att överföring i bokföringshänseende innefattar återförgasning. Separat bokföring bör inte krävas för företag som fondbörser eller börser för terminsaffärer som inte utför någon av naturgasföretagets uppgifter annat än i sin egenskap av fondhandlare. Integrerad bokföring för utvinning av kolväten och därmed sammanhängande verksamheter får ingå som en del av den bokföring som enligt detta direktiv krävs för verksamhet utanför gassektorn. Den tillämpliga informationen enligt artikel 23.3 bör, när så behövs, innehålla bokföringsuppgifter om uppströms rörledningar.
- 23 Tillträdet till systemet måste vara öppet, i enlighet med detta direktiv och detta måste leda till en tillräcklig, och där så är lämpligt, jämförbar grad av öppnande av marknaderna i de olika medlemsstaterna. Samtidigt får inte öppnandet av marknaderna leda till onödig obalans i företagets konkurrenssituation i olika medlemsstater.
  - 24 Till följd av de strukturella olikheterna och systemens speciella egenskaper i medlemsstaterna bör det finnas olika förfaranden för tillträde till systemen som används i enlighet med objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier.
  - 25 I syfte att få en konkurrensutsatt marknad för naturgas bör bestämmelser om tillträde till tidigare led i rörledningsnätet utformas. Åtskild behandling krävs när det gäller sådant tillträde till tidigare led i rörledningsnätet med hänsyn till särskilt sådana nätverks speciella ekonomiska, tekniska och driftsmässiga egenskaper. Bestämmelserna i detta direktiv påverkar inte under några omständigheter nationella beskattningsregler.
  - 26 Bestämmelser måste utformas om tillstånd för uppförande och användning av direktledningar.
  - 27 Bestämmelser måste utformas om skyddsåtgärder och tvistlösningsförfaranden.
  - 28 Allt missbruk av dominerande ställning och all underprissättning måste undvikas.
  - 29 Eftersom vissa medlemsstater riskerar särskilda svårigheter vid anpassningen av sina system, bör bestämmelser om tillfälliga undantag utformas.
  - 30 Långsiktiga take-or-pay-avtal är en verklighet på marknaden för att säkra medlemsstaternas naturgasleveranser. Bestämmelser bör särskilt antas om undantag från vissa bestämmelser i detta direktiv om ett naturgasföretag får, eller skulle kunna få, allvarliga ekonomiska problem på grund av take-or-pay-åtaganden. Dessa undantag bör inte undergräva detta direktivs syfte att liberalisera den inre marknaden för naturgas. Varje take-or-pay-avtal som ingås eller förnyas efter det att detta direktiv har trätt i kraft bör ingås på ett välbetänkt sätt så att

en betydande öppning av marknaden inte hindras. Sådana undantag bör därför vara begränsade i tid och omfattning och beviljas öppet, under kommissionens överinseende.

- 31 Särskilda bestämmelser behövs för marknader och investeringar i andra områden som ännu inte är fullt utvecklade. Undantag för sådana marknader och områden bör vara begränsade i tid och omfattning. Kommissionen bör för öppenhetens och enhetlighetens skull spela en betydande roll när dessa undantag beviljas.
- 32 Detta direktiv utgör ytterligare ett steg på vägen mot liberalisering. När det en gång trätt i kraft kommer ändå vissa hinder för handel med naturgas mellan medlemsstaterna att bestå. Förslag till förbättringar av den inre naturgasmarknadens funktion bör göras på grundval av gjorda erfarenheter. Kommissionen bör därför avlägga rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.

## HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE

### KAPITEL I

#### Räckvidd och definitioner

##### *Artikel 1*

I detta direktiv fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Det fastställer regler om naturgassektorns organisation och funktion, inbegripet kondenserad naturgas (LNG), tillträde till marknaden, drift av systemen; och de kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas.

##### *Artikel 2*

I detta direktiv avses med

- 1 *naturgasföretag*: varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutförbrukare, som bedriver åtminstone en av följande verksamheter: produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas, inbegripet LNG, som svarar för kommersiella och tekniska arbetsuppgifter och/eller underhåll i samband med dessa verksamheter.

- 2 *tidigare led i rörledningsnätet*: varje rörledning eller nät av rörledningar som drivs och/eller byggs som en del av en anläggning för olje- eller gasproduktion, eller som används för att överföra naturgas från en eller flera sådana anläggningar till en behandlingsanläggning eller terminal eller slutlig landningsterminal vid kusten,
- 3 *överföring*: transport av naturgas genom ett nät av högtrycksrörledningar som inte ingår i ett tidigare led av rörledningsnätet för leverans till kunder,
- 4 *överföringsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver överföringsverksamhet,
- 5 *distribution*: transport av naturgas genom lokala eller regionala rörledningsnät för leverans till kunder,
- 6 *distributionsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver distributionsverksamhet,
- 7 *försörjning*: leverans och/eller försäljning av naturgas, inbegripet LNG, till kunder,
- 8 *försörjningsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver försörjningsverksamhet,
- 9 *lagringsanläggning*: en anläggning som används för lagring av naturgas och ägs och/eller drivs av ett naturgasföretag, bortsett från den del som används för produktionsverksamhet,
- 10 *lagringsföretag*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver lagringsverksamhet,
- 11 *LNG-anläggning*: en terminal som används för kondensering av naturgas eller lossning, lagring och återförgasning av LNG,
- 12 *system*: varje överförings- och/eller distributionsnät och/eller LNG-anläggningar som ägs och/eller drivs av ett naturgasföretag, inbegripet dess anläggningar för stödverksamhet och sådana som tillhör anknutna företag och som är nödvändiga för att erbjuda tillgång till överföring och distribution,
- 13 *sammanlänkat system*: ett antal system som har länkats samman,
- 14 *direktledning*: en naturgasrörledning som kompletterar det sammankopplade systemet,
- 15 *integrerat naturgasföretag*: ett vertikalt eller horisontellt integrerat företag,
- 16 *vertikalt integrerat företag*: ett naturgasföretag som utför uppgifter inom två eller fler av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas,
- 17 *horisontellt integrerat företag*: ett företag som utför uppgifter inom minst ett av områdena produktion, överföring, distribution, försörjning eller lagring av naturgas samt dessutom verksamheter utan anknötning till gas,

- 18 *anknutet företag*: företag enligt betydelsen i artikel 41 i rådets sjunde direktiv 83/349/EEG av den 13 juni 1983, grundat på artikel 54.3 g i fördraget om sammanställd redovisning<sup>7</sup> och/eller intresseföretag enligt betydelsen i artikel 33.1 i samma direktiv och/eller företag som tillhör samma aktieägare,
- 19 *systemanvändare*: varje fysisk eller juridisk person som försörjer eller blir försörd via systemet,
- 20 *kunder*: grossister i eller slutförbrukare av naturgas samt naturgasföretag som köper naturgas,
- 21 *slutförbrukare*: en förbrukare som köper naturgas för egen användning,
- 22 *grossist*: varje fysisk eller juridisk person, om medlemsstaten tillåter sådana, som köper och säljer naturgas men vars verksamhet inte omfattar överföring eller distribution inom eller utanför det system där han är etablerad,
- 23 *långtidsplanering*: naturgasföretags planering av försörjnings- och transportkapacitet på lång sikt för att kunna tillmötesgå efterfrågan på naturgas i systemet, diversifiera källorna och säkra försörjningen till kunderna,
- 24 *framväxande marknad*: en medlemsstat i vilken den första kommersiella leveransen enligt det första långsiktiga avtalet för naturgasleveranser genomfördes för inte mer än tio år sedan,
- 25 *säkerhet*: både försörjningstrygghet och teknisk säkerhet.

## KAPITEL II

### Allmänna regler för sektorns organisering

#### Artikel 3

- 1 Medlemsstaterna skall, på grundval av sin institutionella organisation och med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2, säkerställa att naturgasföretag drivs i enlighet med principerna i detta direktiv för att uppnå en konkurrensutsatt naturgasmarknad, och de får inte diskriminera mellan sådana företag när det gäller rättigheter eller skyldigheter.
- 2 Medlemsstaterna får med fullt beaktande av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 90 i detta, i det allmänna ekonomiska intresset ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, som kan avse säkerhet, inbegripet försörjningstrygghet, re-

---

<sup>7</sup> EGT L 193, 18.7.1983, s. 1. Direktivet senast ändrat genom 1994 års anslutningsakt

gelbundna leveranser, kvalitet och pris på leveranser samt miljöskydd. Sådana tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara; dessa tjänster och varje revidering av dem skall utan dröjsmål offentliggöras och anmälas till kommissionen av medlemsstaterna. För att kunna genomföra allmännyttiga tjänster som avser försörjningstrygghet kan de medlemsstater som så önskar införa långtidsplanering, varvid hänsyn skall tas till möjligheten att tredje part ansöker om att få tillträde till systemet.

- 3 Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa bestämmelserna i artikel 4 i fråga om distribution i den utsträckning som tillämpningen av dessa bestämmelser rättsligt eller i praktiken skulle hindra naturgasföretagen från att tillhandahålla de tjänster som ålagts dem av allmänt ekonomiskt intresse, och i den mån som handelns utveckling inte påverkas i sådan omfattning att det strider mot gemenskapens intressen. Gemenskapens intressen omfattar bland annat konkurrens när det gäller berättigade kunder enligt detta direktiv och artikel 90 i fördraget.

#### Artikel 4

- 1 När det krävs tillstånd (t.ex. licens, tillåtelse, koncession, samtycke eller godkännande) för uppförande eller drift av naturgasanläggningar skall medlemsstaterna, eller den behöriga myndighet som de utser, i enlighet med punkterna 2–4 bevilja tillstånd att bygga och/eller driva sådana anläggningar, rörledningar och tillhörande utrustning inom sitt territorium. Medlemsstaterna eller av dem utsedd behörig myndighet kan också, på samma villkor, bevilja tillstånd att leverera naturgas och bevilja tillstånd för grossister.
- 2 Om medlemsstaterna har ett tillståndssystem skall de fastställa objektiva och icke-diskriminerande kriterier som skall uppfyllas av företaget som ansöker om tillstånd för att bygga och/eller driva naturgasanläggningar eller som ansöker om tillstånd att leverera naturgas. De icke-diskriminerande kriterierna och förfarandena för att bevilja tillstånd skall offentliggöras.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att skälen för avslag på ansökan om tillstånd är objektiva och icke-diskriminerande och att de meddelas den sökande. Skälen för sådana avslag skall meddelas kommissionen för kännedom. Medlemsstaterna skall införa ett förfarande som ger den sökande möjlighet att överklaga ett avslag.
- 4 För att kunna utveckla områden som nyligen har börjat bli försörjda och för effektiv drift i allmänhet och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 20, kan medlemsstaterna avslå en ansökan om yt-



terligare tillstånd att anlägga och driva rörledningssystem för distribution inom något visst område efter det att sådana ledningssystem har byggts eller föreslagits bli byggda inom detta område och om befintlig eller föreslagen kapacitet inte är mättad.

#### *Artikel 5*

Medlemsstaterna skall säkerställa att tekniska föreskrifter utarbetas och görs tillgängliga, i vilka lägsta krav på teknisk konstruktion och drift för anslutning till systemet av LNG-anläggningar, lagringsanläggningar, andra överförings- eller distributionssystem och direktledningar fastställs. Dessa tekniska föreskrifter skall säkerställa att systemen är driftkompatibla, och de skall vara objektiva och ickediskriminerande. Kommissionen skall underrättas om föreskrifterna i enlighet med artikel 8 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter<sup>8</sup>.

## KAPITEL III

### **Överföring, lagring och LNG**

#### *Artikel 6*

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att överförings-, lagrings och LNG-företag handlar i enlighet med artiklarna 7 och 8.

#### *Artikel 7*

- 1 Varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag skall på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla säkra, tillförlitliga och effektiva överförings-, lagrings- och/eller LNG-anläggningar, med vederbörlig hänsyn till miljön.
- 2 Överförings-, lagrings- och/eller LNG-företaget får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag.
- 3 Varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag skall förse varje annat överföringsföretag, varje annat lagringsföretag och/eller varje

---

<sup>8</sup> EGT L 109, 26.4.1983, s. 8. Direktivet senast ändrat genom direktiv 96/139/EG (EGT L 32, 10.2.1996, s. 31).

distributionsföretag med tillräcklig information för att säkerställa att transport och lagring av naturgas kan ske på ett sätt som är förenligt med en säker och effektiv drift av det sammankopplade systemet.

#### *Artikel 8*

- 1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter skall varje överförings-, lagrings- och/eller LNG-företag behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.
- 2 Överföringsföretag skall, i samband med försäljning eller köp av naturgas från överföringsföretagen eller anknutna företag, inte missbruka kommersiellt känsliga uppgifter som erhållits från tredje part i samband med tillhandahållande av eller förhandlingar om tillträde till systemet.

## KAPITEL IV

### **Distribution och försörjning**

#### *Artikel 9*

- 1 Medlemsstaterna skall säkerställa att distributionsföretag handlar i enlighet med artiklarna 10 och 11.
- 2 Medlemsstaterna får ålägga distributionsföretag och/eller försörjningsföretag leveransskyldighet gentemot kunder inom ett visst område och/eller i en viss kategori. Tariffen för sådana leveranser får regleras, till exempel för att likvärdig behandling av de berörda kunderna skall kunna säkerställas.

#### *Artikel 10*

- 1 Varje distributionsföretag skall på ekonomiska villkor driva, underhålla och utveckla ett säkert, tillförlitligt och effektivt system, med vederbörlig hänsyn till miljön.
- 2 Distributionsföretaget får inte i något fall diskriminera mellan systemanvändare eller kategorier av systemanvändare, i synnerhet inte till förmån för sina anknutna företag.
- 3 Varje distributionsföretag skall förse varje annat distributionsföretag och/eller varje överföringsföretag och/eller lagringsföretag med till-

räcklig information för att säkerställa att transport av gas kan ske på ett sätt som är förenligt med en säker och effektiv drift av det sammankopplade systemet.

#### *Artikel 11*

- 1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 eller någon annan laglig skyldighet att lämna uppgifter, skall varje distributionsföretag behandla kommersiellt känsliga uppgifter som det erhåller under bedrivandet av sin affärsverksamhet konfidentiellt.
- 2 Distributionsföretag skall, i samband med försäljning eller köp av naturgas från distributionsföretagen eller anknutna företag, inte missbruka kommersiellt känsliga uppgifter som erhållits från tredje part i samband med tillhandahållande av eller förhandlingar om tillträde till systemet.

## Kapitel V

### **Särredovisning samt insyn och öppenhet i bokföringen**

#### *Artikel 12*

Medlemsstaterna eller varje behörig myndighet de utser, däribland de tvistlösningsmyndigheter som avses i artiklarna 21.2 och 23.3, skall ha tillgång till naturgasföretagens bokföring enligt artikel 13 i den omfattning de behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna och varje utsedd behörig myndighet, däribland tvistlösningsmyndigheterna, skall behandla kommersiellt känsliga uppgifter konfidentiellt. Medlemsstaterna får medge undantag från principen om konfidentialitet om detta är nödvändigt för att de behöriga myndigheterna skall kunna utföra sina uppgifter.

*Artikel 13*

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att naturgasföretagens bokföring sker i enlighet med punkterna 2–5 i denna artikel.
- 2 Naturgasföretag skall, oberoende av ägartyp eller juridisk form, upprätta, låta revidera och offentliggöra sin årsredovisning enligt de bestämmelser i nationell rätt som avser årsräkenskaper i aktiebolag och som har fastställts i enlighet med rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag<sup>9</sup>.  
Företag som inte enligt lag är skyldiga att offentliggöra sin årsredovisning skall hålla en kopia av denna tillgänglig för allmänheten på sitt huvudkontor.
- 3 Integrerade naturgasföretag skall i sin interna bokföring, för att undvika diskriminering, korssubventionering och snedvridning av konkurrensen, särredovisa verksamhetsgrenarna överföring, distribution och lagring av naturgas, och där så är lämpligt, upprätta en samlad redovisning för aktiviteter utanför gassektorn, på det sätt som skulle ha krävts av dem om de aktuella aktiviteterna bedrivits i separata företag. Denna interna bokföring skall innehålla en balansräkning och en resultaträkning för varje aktivitet.  
Där artikel 16 ägar tillämpning och där tillträde till systemet lämnas mot betalning av ett enda belopp för både överföring och distribution, kan bokföringen för överföring och distribution kombineras.
- 4 Företagen skall i sin interna bokföring ange de regler för fördelningen av tillgångar och skulder, utgifter och inkomster samt för avskrivningar som de följer vid upprättandet av den separata bokföring som anges i punkt 3, utan att nationellt tillämpliga bestämmelser om bokföring åsidosätts. Dessa regler får ändras endast i undantagsfall. Sådana ändringar skall anges och vara väl underbyggda.
- 5 Årsredovisningen skall i noter ange alla transaktioner av en viss storlek som har genomförts med anknutna företag.

---

<sup>9</sup> EGT L 222, 14.8.1978, s. 11. Direktivet senast ändrat genom direktiv 94/8/EEG (EGT L 82, 25.3.1994, s.33).

## KAPITEL VI

### Tillträde till systemet

#### *Artikel 14*

För organisationen av tillträde till systemet kan medlemsstaterna välja något eller båda av de förfaranden som anges i artikel 15 och artikel 16. Dessa förfarandena skall användas i enlighet med objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier.

#### *Artikel 15*

- 1 Vid förhandlat tillträde skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, skall kunna förhandla om tillträde till systemet med avsikt att ingå leveransavtal med varandra på grundval av frivilliga kommersiella överenskommelser. Parterna skall vara skyldiga att i god anda förhandla om tillträde till systemet.
- 2 Avtalen om tillträde till systemet skall förhandlas fram med de berörda naturgasföretagen. Medlemsstaterna skall kräva att naturgasföretagen inom det första året efter genomförandet av detta direktiv och årligen därefter offentliggör sina viktigaste kommersiella villkor för att utnyttja systemet.

#### *Artikel 16*

De medlemsstater som väljer ett förfarande med reglerat tillträde skall vidta nödvändiga åtgärder för att ge naturgasföretag och berättigade kunder, i eller utanför det område som omfattas av det sammankopplade systemet, rätt till tillträde till systemet på grundval av offentliggjorda tariffer och/eller andra villkor och skyldigheter för att utnyttja systemet. Denna rätt till tillträde för berättigade kunder kan ges genom att de får möjlighet att ingå leveransavtal med andra konkurrerande naturgasföretag än systemets ägare och/eller operatör eller ett anknutet företag.

*Artikel 17*

- 1 Naturgasföretag får vägra tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet, eller om tillträde till systemet skulle hindra dem från att utföra de allmännyttiga tjänster som åläggs dem enligt artikel 3.2, eller på grundval av allvarliga ekonomiska och finansiella problem med take-or-pay-avtal som har att göra med kriterierna och förfarandena i artikel 25 och det alternativ som valts av medlemsstaten i enlighet med artikel 25.1. En väl underbyggd motivering skall ges till en sådan vägran.
- 2 Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det naturgasföretag som vägrar tillträde till systemet på grund av bristande kapacitet eller otillräcklig anslutning, genomför nödvändiga förbättringar så långt detta är ekonomiskt försvarbart, eller när en potentiell kund är villig att betala för det. När medlemsstaterna tillämpar artikel 4.4 skall de vidta sådana åtgärder.

*Artikel 18*

- 1 Medlemsstaterna skall ange vilka de berättigade kunderna är, det vill säga de kunder inom deras respektive territorium som har behörighet att ingå avtal om eller att köpa naturgas enligt artiklarna 15 och 16, varvid alla kunder som nämns i punkt 2 i denna artikel måste ingå.
- 2 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att åtminstone följande kunder anges som berättigade kunder:
  - Kunder som har gaseldad kraftproduktion, oberoende av årlig förbrukningsnivå. För att värna om jämvikten på elmarknaden får dock medlemsstaterna införa ett tröskelvärde som inte får överstiga det som anges för andra slutförbrukare, för att kraftvärmeproducenter skall anses vara berättigade. Tröskelvärdena skall anmälas till kommissionen.
  - Övriga slutförbrukare som förbrukar mer än 25 miljoner m<sup>3</sup> gas per år per förbrukningsställe.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att definitionen av berättigade kunder i punkt 1 leder till en öppning av marknaden som motsvarar åtminstone 20 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden.
- 4 Procentsatsen i punkt 3 skall öka till 28 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft, och till 33 procent av denna tio år efter det att detta direktiv har trätt i kraft.

- 5 Om definitionen av berättigade kunder i punkt 1 resulterar i en öppning av marknaden som överstiger 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden, får den berörda medlemsstaten anpassa definitionen av berättigade kunder så att öppningsnivån sänks till lägst 30 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden. Medlemsstaterna skall anpassa definitionen av berättigade kunder på ett balanserat sätt som inte skapar särskilda nackdelar för vissa typer eller kategorier av berättigade kunder, utan genom att ta hänsyn till befintliga marknadsstrukturer.
- 6 Medlemsstaterna skall vidta följande åtgärder för att säkerställa att öppningsnivån av deras naturgasmarknad ökar under en tioårsperiod:
  - Den tröskel som fastställs i punkt 2 andra strecksatsen för andra berättigade kunder än de som har gaseldad kraftproduktion skall sänkas till 15 miljoner m<sup>3</sup> per år och förbrukningsställe fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft, och till 5 miljoner m<sup>3</sup> per år och förbrukningsställe tio år efter det att detta direktiv har trätt i kraft.
  - Procentsatsen i punkt 5 skall höjas till 38 procent av den totala årliga gasförbrukningen på den nationella gasmarknaden fem år efter det att detta direktiv har trätt ikraft, och till 43 procent av sådan gasförbrukning tio år efter det att detta direktiv har trätt ikraft.
- 7 När det gäller framväxande marknader skall det gradvisa öppnandet av marknaden enligt denna artikel börja tillämpas från och med den dag då undantaget i artikel 26.2 upphör.
- 8 Distributionsföretag skall, om de inte redan anges som berättigade kunder enligt punkt 1, ha behörighet att ingå avtal om naturgas enligt artiklarna 15 och 16 för den volym naturgas som förbrukas av dem av deras kunder som anges som berättigade inom deras distributionssystem, för att kunna försörja dessa kunder.
- 9 Medlemsstaterna skall senast den 31 januari varje år offentliggöra kriterierna för definitionen av berättigade kunder enligt punkt 1. Denna information skall, tillsammans med all övrig relevant information som visar att marknaden har öppnats enligt denna artikel, överlämnas till kommissionen för att offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Kommissionen kan begära att en medlemsstat skall ändra angivelserna om dessa hindrar att detta direktiv tillämpas korrekt med avseende på en väl fungerande inre marknad för naturgas. Om den berörda medlemsstaten inte rättar sig efter denna begäran inom tre månader skall ett slutligt beslut fattas i enlighet med förfarande I i artikel 2 i rådets beslut 87/373/EEG av

den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>10</sup>.

#### Artikel 19

- 1 För att undvika bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna under den period som avses i artikel 28
  - a) skall leveransavtal om gas enligt bestämmelserna i artiklarna 15, 16 och 17 med en berättigad kund inom en annan medlemsstats system inte förbjudas om kunden anses berättigad i båda de berörda systemen,
  - b) kan kommissionen, med beaktande av situationen på marknaden och det gemensamma intresset, i de fall där transaktioner som beskrivs i punkt a vägras på grund av att kunden anses berättigad endast i det ena av de två systemen, ålägga den vägrande parten att verkställa den begärda gasleveransen på begäran av den medlemsstat där den berättigade kunden befinner sig.
- 2 Parallellt med det förfarande och den tidsplan som anges i artikel 28, och senast efter halva den tid som anges i den artikeln, skall kommissionen se över tillämpningen av punkt 1 b i denna artikel på grundval av marknadsutvecklingen och med beaktande av det gemensamma intresset. Mot bakgrund av gjorda erfarenheter skall kommissionen göra en utvärdering av läget och rapportera om en eventuell bristande jämvikt i öppnandet av gasmarknaderna med hänsyn till punkt 1 b.

#### Artikel 20

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för
  - naturgasföretag som är etablerade inom deras territorium att via en direktledning försörja de kunder som anges i artikel 18 i detta direktiv,
  - varje sådan berättigad kund inom deras territorium att bli försörjd via en direktledning från naturgasföretag.
- 2 Om det krävs tillstånd (t.ex. licens, tillåtelse, koncession, samtycke eller godkännande) för uppförande eller drift av direktledningar, skall medlemsstaterna eller den behöriga myndighet som de utser fastställa kriterier för beviljande av tillstånd för uppförande eller drift av

---

<sup>10</sup> EGT L 197, 18.7.1987, s. 33.



sådana ledningar inom sitt territorium. Dessa kriterier skall vara objektiva, klara och tydliga samt ickediskriminerande.

- 3 Medlemsstaterna får göra beviljandet av tillstånd för uppförande av en direktledning beroende av antingen att tillträde till systemet har vägrats på grundval av artikel 17, eller att ett tvistlösningsförfarande enligt artikel 21 har inletts.

#### *Artikel 21*

- 1 Medlemsstaterna skall säkerställa att parterna förhandlar om tillträde till systemet i god anda och att ingen av dem missbrukar sin förhandlingsposition till att förhindra ett framgångsrikt resultat av sådana förhandlingar.
- 2 Medlemsstaterna skall utse en behörig myndighet, vilken skall vara helt oberoende från båda parterna, för att snabbt lösa tvister i samband med de aktuella förhandlingarna. Denna myndighet skall särskilt lösa tvister om förhandlingar och vägrat tillträde som omfattas av detta direktiv. Den behöriga myndigheten skall lägga fram sina slutsatser utan dröjsmål eller om möjligt inom tolv veckor efter det att tvisten har lagts fram. Tvister skall kunna hänskjutas till denna myndighet utan att det påverkar rätten att överklaga enligt gemenskapsrätten.
- 3 Vid gränsöverskridande tvister skall tvistlösningsmyndigheten vara den tvistlösningsmyndighet som täcker systemet för det naturgasföretag som vägrar användning av eller tillträde till systemet. Vid gränsöverskridande tvister där flera myndigheter täcker det berörda systemet, skall de i samråd söka säkerställa att bestämmelserna i det här direktivet tillämpas konsekvent.

#### *Artikel 22*

Medlemsstaterna skall införa lämpliga och effektiva system för reglering, kontroll och öppenhet för att undvika allt missbruk av en dominerande ställning, särskilt om det är till konsumenternas nackdel, och all underprissättning. Dessa system skall beakta bestämmelserna i fördraget, särskilt artikel 86 i detta.

*Artikel 23*

- 1 Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att naturgasföretag och kunder, som skall vara berättigade enligt artikel 18 oavsett var de befinner sig, kan få tillträde i enlighet med denna artikel till tidigare led i rörledningsnätet, inbegripet anläggningar som ger teknisk service som sammanhänger med sådant tillträde, förutom de delar av sådana nät och anläggningar som används för lokal produktion på den plats på fältet där gasen produceras. Åtgärderna skall anmälas till kommissionen enligt bestämmelserna i artikel 29.
- 2 Tillträde i enlighet med punkt 1 skall medges på det sätt som medlemsstaterna har bestämt i överensstämmelse med relevanta rättsliga instrument. Medlemsstaterna skall ha som mål att tillträdet är rättvist och öppet, att en konkurrensutsatt naturgasmarknad uppnås och att varje missbruk av dominerande ställning undviks, och att man samtidigt beaktar säkerhet och regelbundenhet i leveranserna, kapacitet som är eller rimligtvis kan bli tillgänglig och miljöskydd. Följande kan beaktas:
  - a) Behovet av att vägra tillträde där inkompatibiliteten mellan tekniska specifikationer inte på ett rimligt sätt kan övervinnas.
  - b) Behovet av att undvika svårigheter som inte på ett rimligt sätt kan övervinnas och som kan inverka menligt på en effektiv, nuvarande och framtida kolväteproduktion, inbegripet den vid fält med svag ekonomisk lönsamhet
  - c) Behovet av att ta hänsyn till väl motiverade rimliga behov av transport och bearbetning av gas, som ägaren till eller operatören av de tidigare leden i rörledningsnätet har framfört, och till intressena hos alla andra användare av tidigare led i rörledningsnätet eller relevanta förädlings- eller hanteringsanläggningar som kan påverkas, och
  - d) behovet av att i enlighet med gemenskapsrätten tillämpa deras lagar och administrativa förfaranden för beviljande av tillstånd till produktion eller utveckling i tidigare led.
- 3 Medlemsstaterna skall säkerställa att tvistlösningsförfaranden har inrättats, däribland en myndighet som är oberoende av alla parter och har tillgång till all relevant information, så att tvister som rör tillträde till tidigare led i rörledningsnätet kan lösas snabbt med beaktande av kriterierna i punkt 2, och det antal parter som kan bli inblandade i en förhandlingsprocess om tillträde till sådana nät.
- 4 Vid gränsöverskridande tvister skall man tillämpa de tvistlösningsförfaranden som gäller i den medlemsstat som har jurisdiktion över de tidigare leden i rörledningsnätet till vilka tillträde vägras. Vid gränsöverskridande tvister där flera medlemsstater täcker det berörda

systemet skall de berörda medlemsstaterna samråda i syfte att säkerställa att bestämmelserna i detta direktiv tillämpas konsekvent.

## KAPITEL VII

### Slutbestämmelser

#### Artikel 24

- 1 I händelse av en plötslig kris på energimarknaden eller i fall av hot mot personers, anordningars eller anläggningars fysiska trygghet eller säkerhet eller mot ett systems integritet får en medlemsstat tillfälligt vidta nödvändiga skyddsåtgärder.
- 2 Sådana åtgärder skall orsaka minsta möjliga störning av den inre marknadens funktion och skall inte vara mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt för att avhjälpa de plötsliga svårigheter som har uppstått.
- 3 Den berörda medlemsstaten skall utan dröjsmål anmäla dessa åtgärder till övriga medlemsstater och till kommissionen, som får besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva dessa åtgärder i den mån de snedvrider konkurrensen och påverkar handeln negativt på ett sätt som står i strid med det gemensamma intresset.

#### Artikel 25

1. Om ett naturgasföretag råkar ut för, eller befarar att råka ut för, allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter på grund av de take-or-pay-åtaganden som har godkänts i ett eller flera avtal om köp av gas, kan en ansökan om ett tillfälligt undantag från artikel 15 och/eller artikel 16 inges till den berörda medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten. Ansökan om undantag skall, beroende på vad medlemsstaterna väljer, gälla enskilda fall och lämnas in antingen före eller efter det att tillträde till systemet har vägrats. Medlemsstaterna kan också låta naturgasföretaget välja att lämna in en ansökan antingen före eller efter det att tillträde till systemet har vägrats. Om ett naturgasföretag har vägrat tillträde skall ansökan läggas fram utan dröjsmål. Ansökningarna skall åtföljas av alla relevanta upplysningar om problemets art och omfattning samt om de ansträngningar som gasföretaget har gjort för att lösa problemet.

Om rimliga alternativa lösningar inte är tillgängliga och med beaktande av bestämmelserna i punkt 3, får medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten besluta att medge undantag.

2. Medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten skall utan dröjsmål anmäla sitt beslut om att bevilja undantag till kommissionen, tillsammans med alla relevanta upplysningar som rör detta undantag. Dessa upplysningar får överlämnas till kommissionen i samlad form, vilket gör det möjligt för kommissionen att fatta ett välgrundat beslut. Inom fyra veckor efter mottagandet av denna anmälan kan kommissionen begära att medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten skall ändra eller upphäva beslutet om att bevilja ett undantag. Om medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten inte rättar sig efter denna begäran inom fyra veckor, skall ett slutgiltigt beslut genast fattas i enlighet med förfarande I i artikel 2 i beslut 87/373/EEG.

Kommissionen skall se till att kommersiellt känslig information behandlas konfidentiellt.

3. Vid beslut om de undantag som avses i punkt 1, skall medlemsstaten eller den utsedda behöriga myndigheten samt kommissionen särskilt ta hänsyn till följande kriterier:
  - a) Målet att uppnå en konkurrensutsatt gasmarknad.
  - b) Behovet av att fullgöra allmännyttiga tjänster och att säkerställa försörjningstryggheten.
  - c) Naturgasföretagets ställning på gasmarknaden och det faktiska konkurrensläget på denna marknad.
  - d) Hur allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter naturgas- och överföringsföretagen eller berättigade kunder råkar ut för.
  - e) Undertecknande datum och villkor i det aktuella avtalet, eller de aktuella avtalen, inbegripet i vilken utsträckning förändringar på marknaden beaktas.
  - f) De ansträngningar som har gjorts för att lösa problemet.
  - g) I vilken mån företaget, när det godtog take-or-pay-åtagandena i fråga, rimligen kunde ha förutsett att allvarliga problem troligen skulle uppstå med anledning av bestämmelserna i detta direktiv.
  - h) I hur hög grad systemet är anslutet till andra system samt i vilken mån dessa system är driftkompatibla.
  - i) De effekter ett beviljande av ett undantag skulle få på den korrekta tillämpningen av detta direktiv avseende en väl fungerande inre marknad för naturgas.

Ett beslut om ansökan om undantag för take-or-pay-avtal som ingåtts innan detta direktiv trädde i kraft bör inte leda till en situation där det är omöjligt att finna alternativ ekonomiskt lönsam avsättning. Allvarliga problem skall i vilket fall som helst inte anses föreligga om försäljningen av naturgas inte faller under nivån för minimiköpgarantierna i take-or-pay-avtal om köp av naturgas, eller om

det ifrågavarande take-or-pay-avtalet kan anpassas, eller om naturgasföretaget kan finna alternativa avsättningsmöjligheter.

- 4 De naturgasföretag som inte har beviljats undantag enligt punkt 1 skall inte vägra, eller inte längre vägra, tillträde till systemet på grund av take-or-pay-åtaganden som har godkänts i ett avtal om köp av gas. Medlemsstaterna skall säkerställa att de relevanta bestämmelserna enligt kapitel VI iakttas.
- 5 Varje undantag som beviljas enligt ovanstående bestämmelser skall vara vederbörligen underbyggt. Kommissionen skall offentliggöra beslutet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.
- 6 Kommissionen skall inom fem år efter det att detta direktiv har trätt i kraft lägga fram en rapport med en översyn av de erfarenheter som har gjorts vid tillämpningen av denna artikel, för att Europaparlamentet och rådet i god tid skall kunna överväga i vilken utsträckning denna artikel behöver anpassas.

#### Artikel 26

- 1 Medlemsstater som inte är direkt anslutna till det sammankopplade systemet i någon annan medlemsstat och som endast har en extern huvudleverantör, får göra undantag från artiklarna 4, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och 18.6 och/eller artikel 20 i detta direktiv. En leverantör med en marknadsandel på mer än 75 procent skall betraktas som en huvudleverantör. Detta undantag skall upphöra automatiskt när ett eller flera av dessa villkor inte längre gäller. Alla undantag av detta slag skall anmälas till kommissionen.
- 2 En medlemsstat som uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad och som på grund av genomförandet av detta direktiv skulle få allvarliga problem som inte har något samband med de avtalsenliga take-or-pay-åtaganden som avses i artikel 25, får göra undantag från artiklarna 4, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och och/eller artikel 20 i detta direktiv. Detta undantag skall upphöra automatiskt när medlemsstaten inte längre uppfyller villkoren för att betecknas som en framväxande marknad. Alla undantag av detta slag skall anmälas till kommissionen.
- 3 Om genomförandet av detta direktiv skulle orsaka allvarliga problem inom ett geografiskt begränsat område i en medlemsstat, i synnerhet när det gäller att utveckla infrastrukturen för överföring, och när syftet är att uppmuntra investeringar, kan medlemsstaten ansöka hos kommissionen om ett tillfälligt undantag från artikel 4, artikel 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 och 18.6 och/eller artikel 20 för utveckling inom detta område.

- 4 Kommissionen kan bevilja undantag enligt punkt 3 med beaktande särskilt av följande kriterier:
  - Behovet av investeringar i infrastrukturen som inte skulle vara ekonomiskt lönsamma att genomföra på en konkurrensutsatt marknad.
  - Nivån på och avkastningsmöjligheterna för de investeringar som krävs.
  - Gassystemets storlek och utvecklingsnivå i det berörda området.
  - Utsikterna för den berörda gasmarknaden.
  - Det berörda området eller den berörda regionens geografiska utbredning och beskaffenhet.
  - Socioekonomiska och demografiska faktorer.Undantag får medges endast om ingen infrastruktur för gas har anlagts i detta område, eller om en sådan har anlagts för mindre än tio år sedan. Det tillfälliga undantaget får inte utsträckas till längre än tio år efter det att gas först levererades till området.
- 5 Kommissionen skall underrätta medlemsstaterna om ansökningar enligt punkt 3 innan den fattar ett beslut enligt punkt 4, med beaktande av kravet på konfidentialitet. Detta beslut samt de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

#### Artikel 27

- 1 Före utgången av det första året efter ikraftträdandet av detta direktiv skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om behov av harmonisering som inte följer av bestämmelserna i detta direktiv. Om det är nödvändigt skall kommissionen till rapporten bifoga de harmoniseringsförslag som krävs för att den inre marknaden för naturgas skall kunna fungera effektivt.
- 2 Europaparlamentet och rådet skall yttra sig över dessa förslag inom två år efter det att de har framlagts.

#### Artikel 28

Kommissionen skall se över tillämpningen av detta direktiv och lägga fram en rapport om erfarenheterna av hur den inre marknaden för naturgas fungerar och hur de allmänna bestämmelserna i artikel 3 har genomförts, så att Europaparlamentet och rådet mot bakgrund av dessa erfarenheter senare kan överväga bestämmelser om ytterligare förbättring av den inre marknaden för naturgas, som skulle få verkan tio år efter direktivets ikraftträdande.

*Artikel 29*

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast två år efter det datum som anges i artikel 30. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

*Artikel 30*

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

*Artikel 31*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 22 juni 1998.

På Europaparlamentets vägnar  
J.M.GIL-ROBLES  
Ordförande

På rådets vägnar  
CUNNINGHAM  
Ordförande

# EG:s naturgasmarknadsdirektiv

## En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige

Lars Bergman<sup>1</sup>

under medverkan av

Bo Andersson<sup>2</sup> och Marian Radetzki<sup>3</sup>

Augusti 1999

---

<sup>1</sup> Handelshögskolan i Stockholm

<sup>2</sup> Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm fram till mars 1999. Därefter knuten till graninge.

<sup>3</sup> SNS Energy och Luleå Tekniska Universitet.



## 1 Bakgrund och syfte

I juni 1998 antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, i fortsättningen benämnt EG:s naturgasmarknadsdirektiv. Ett grundläggande syfte med detta direktiv, som träder i kraft den 10 augusti år 2000, är att skapa förutsättningar för ökad konkurrens på medlemsstaternas nationella marknader för naturgas och en längre gående integration av dessa. EG:s direktiv rör primärt de medlemsstater som är anknutna till det Västeuropeiska ledningsnätet för naturgas. Ehuru naturgas för närvarande svarar för en mycket liten andel av den svenska energiförsörjningen hör Sverige till de länder som är anknutna till detta ledningsnät. Det betyder att EG:s direktiv angående den inre marknaden för naturgas måste inarbetas i svensk rätt.

Viktiga delar av EG-direktivet rör vilka som skall ha tillträde till transportsystemet, dvs. ledningsnätet för naturgas, och på vilka villkor som tillträde skall beviljas. Det bygger också på principen om gradvis öppning av näten och därmed övergång till friare konkurrens. Naturgasmarknadsdirektivet har stora likheter med EG:s direktiv angående den inre marknaden för el som trädde i kraft i februari 1999. Liksom elmarknadsdirektivet ger naturgasmarknadsdirektivet medlemsstaterna en viss frihet när det gäller utformningen av det nationella regelverket. Valet mellan de olika alternativ som är förenliga med direktivet kan emellertid ha olika konsekvenser för den nationella energimarknadens utveckling med avseende på investeringar, konkurrens och prisbildning.

Syftet med denna rapport är att analysera de samhällsekonomiska aspekterna av olika alternativ för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i Sverige och att mot bakgrund av denna analys rangordna de olika alternativen. Speciellt uppmärksammas lagstiftningens inverkan på investeringar, konkurrens och prisbildning på den svenska naturgasmarknaden. Rapporten har utarbetats på uppdrag av Värme- och gasmarknadsutredningen<sup>4</sup>. Den är disponerad på följande sätt:

Efter en kort sammanställning av definitioner, begrepp och mått i kapitel 2 diskuteras i kapitel 3 de viktigaste av de särdrag som kännetecknar branscher som i likhet med försörjningen med naturgas brukar benämnas "nätverksindustrier". I kapitel 4 redovisas huvuddragen i EG:s naturgasmarknadsdirektiv, medan kapitel 5 ägnas åt en diskussion av EG:s elmarknadsdirektiv och implementeringen av detta i svensk rätt. I kapitel 5 ges en översiktlig beskrivning av den europeiska naturgasmarknaden och några av dess institutionella särdrag. Den svenska naturgasmarknadens nuläge och utvecklingspotential behandlas i kapitel

---

<sup>4</sup> Uppdragsbeskrivningen bifogas som bilaga till denna rapport.

7. I kapitel 8, som är rapportens centrala del, analyseras olika alternativ för implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Slutsatser och förslag sammanfattas i kapitel 9.

## 2 Definitioner, begrepp och mått

I den fortsatta framställningen är det ändamålsenligt att utnyttja de definitioner och begrepp som används i EG:s naturgasmarknadsdirektiv. I den följande sammanställningen redovisas och förklaras de viktigaste av dessa:

- *Naturgasföretag*: Fysisk eller juridisk person som ej är slutförbrukare av naturgas men som bedriver åtminstone en av verksamheterna produktion, överföring, distribution, försörjning, köp eller lagring av naturgas.
- *Tidigare led i rörledningsnätet*: Rörledning eller nät av rörledningar som används för att överföra naturgas från en produktionsanläggning till en slutlig landningsterminal vid kusten.
- *Överföring*: Transport av naturgas genom ett nät av högtrycksledningar som inte ingår i ett tidigare led av rörledningsnätet.
- *Distribution*: Transport av naturgas genom lokala eller regionala rörledningsnät för leverans till kunder.
- *Försörjning*: Leverans och/eller försäljning av naturgas till kunder.
- *Kunder*: Grossister eller slutförbrukare av naturgas samt naturgasföretag som köper naturgas.
- *Slutförbrukare*: En förbrukare som köper naturgas för egen användning.
- *Grossist*: Fysisk eller juridisk person som köper och säljer naturgas men vars verksamhet inte omfattar överföring eller distribution av naturgas.

I Figur 1.1 används dessa begrepp för att ge en översiktlig beskrivning av de olika leden från utvinning/produktion till slutlig användning av naturgas i Sverige. I detta sammanhang kan det också nämnas att naturgasflöden vanligen uttrycks i enheten bcm (miljard m<sup>3</sup>) och att en bcm motsvarar 11.11 TWh<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Det gäller att 1 TWh = 10<sup>9</sup> kWh och att 1 kWh = 3,6\*10<sup>6</sup> J.

## 3 Nätverksindustrier och naturliga monopol

EG:s naturgasmarknadsdirektiv måste ses mot bakgrund av att utvinning/produktion, transport och försäljning av naturgas utgör en s.k. nätverksindustri. I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av några av de ekonomiska problem och regleringsfrågor som aktualiseras i samband med nätverksindustrier.

### 3.1 Nätverksindustrier

Det som kännetecknar en "nätverksindustri" är ett starkt beroende av en infrastruktur i form av ett nätverk som binder samman produktionen av branschens basprodukter och de slutliga konsumenterna av dessa produkter<sup>6</sup>. Uppenbara exempel på nätverksindustrier är telekommunikationer, järnväg, vattenförsörjning, elförsörjning och, som sagt, försörjningen med naturgas. Gemensamt för dessa branscher är att det som ger konsumenterna nytta är en kombination av basprodukt och nätverkstjänster; en telefon är av värde för konsumenten endast om det finns ett telenät, ett tåg är av värde endast om det finns järnvägsspår etc.

I vissa nätverksindustrier har ny teknologi till en del löst upp beroendet av en viss typ av nätverksinfrastruktur. Det tydligaste exemplet är telekommunikationerna där mobil telefoni, internet m.m. minskat det traditionella beroendet av de fasta telenäten. På naturgasområdet kan LNG-tekniken lösa upp beroendet av de fasta överföringsnäten, men under överskådlig tid kan försörjningen med naturgas i Europa till en dominerande del väntas vara beroende av fasta överföringsnät.

Det finns två förhållanden som gör att förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad skiljer sig mellan nätverksindustrier och "vanliga" branscher. Det första är att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur ("transportnät"). Skalfördelar innebär att kostnaden för hålla en viss transportkapacitet är lägre i ett relativt storskaligt transportnät än i två eller flera parallella transportnät som tillsammans har samma kapacitet. Om dessa skalfördelar är betydande är "produktionen" av transporttjänster etts.k."naturligt" monopol<sup>7</sup>. Beroende på efterfrågans storlek, produktionsteknologin och infrastrukturens geografiska utbredning kan det finnas skalfördelar även i produktionen av branschens basprodukter.

---

<sup>6</sup> Se Bergman m.fl. (1999) för en mer ingående diskussion om nätverksindustrier.

<sup>7</sup> Begreppet "naturligt monopol" diskuteras mer ingående i kapitel 4.

Att det i allmänhet finns betydande skalfördelar i utbyggnad och drift av nätverksindustriernas infrastruktur betyder emellertid inte att nätverksamhet alltid är ett naturligt monopol. Om nödvändig infrastruktur kan byggas ut och drivas till en relativt låg kostnad finns det förutsättningar för s.k. infrastrukturbaserad konkurrens. Ett aktuellt exempel finns på telekommunikationsområdet där olika operatörer med egna nät för mobil telefoni kan konkurrera med varandra. Ett annat exempel är konkurrensen mellan det nya företaget Wingas<sup>8</sup> och de sedan länge etablerade naturgasföretagen på den tyska naturgasmarknaden. Om det finns förutsättningar för infrastrukturbaserad konkurrens är det inte självklart att tredjepartsaccess till infrastrukturen<sup>9</sup> är ett samhälls-ekonomiskt effektivt system.

Skälet till detta är att det ligger i samhällets intresse att effektivitets- och konkurrenshöjande infrastruktur byggs ut. Samtidigt kan ett regelverk som innebär krav på tredjepartsaccess till infrastrukturen försvaga privata aktörers incitament att genomföra sådana investeringar. När det gäller naturgasmarknaden i det gleset befolkade Sverige är det en allmän bedömning att skalfördelarna i utbyggnad och drift av överföringsnät är så betydande att infrastrukturbaserad konkurrens i detta led inte kan vara samhällsekonomiskt effektiv. För att den svenska naturgasmarknaden skall kunna utvecklas krävs emellertid en avsevärd utbyggnad av infrastrukturen. Det betyder att regelverkets inverkan på incitamenten att investera i infrastruktur är en betydelsefull aspekt på implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen.

Det andra förhållandet av betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad är att det i nätverksindustrier ofta finns vertikala integrationsvinster, dvs. att kostnaderna för att producera och leverera en viss mängd av basprodukten blir lägre om utnyttjandet av produktionsanläggningar och transportinfrastruktur koordineras inom en ramen för en integrerad verksamhet. Ett exempel är produktion och transmission av el: Utnyttjandet av produktionsanläggningarna kan inte bestämmas oberoende av efterfrågans geografiska fördelning och transmissionsnätets kapacitet. Om integration av produktion och transmission underlättar, dvs. sänker

---

<sup>8</sup> Wingas är ett bolag som ägs av det tyska Wintershall, dotterbolag till kemiföretaget BASF, och det ryska Gazprom. Bakgrunden till dess tillkomst är att BASF ansåg sig ha ofördelaktiga inköpsvillkor för gas från Ruhrgas, Tysklands ledande naturgasgrossist. För att lösa detta problem fick Wintershall i uppdrag att bygga en rörledning från Emden till BASF:s anläggningar i mellersta Tyskland. Se Radetzki (1999).

<sup>9</sup> Se Bergman m.fl. op. cit.

kostnaderna för, denna koordinering, så föreligger vertikala integrationsvinster.

Kombinationen av skalfördelar i transportnätet och vertikala integrationsvinster mellan produktion och transport är den viktigaste orsaken till att det i de flesta nätverksindustrier i flertalet länder under lång tid har funnits ett dominerande, vertikalt integrerat, ofta statligt, företag<sup>10</sup>. Vanligen har det dominerande företaget också ansvarat för uppbyggnaden av infrastrukturen. Uppenbara exempel i Sverige är elförsörjningen, järnvägen och telekommunikationerna.

Efterfrågetillväxt och teknisk utveckling har emellertid med tiden skapat nya förutsättningar som gör att den traditionella strukturen inte längre är den bästa för att främja effektivitet och låga priser. Speciellt har ny teknik reducerat vinsterna av vertikal integration mellan produktion och transport. Samtidigt har den effektiva skalan för moderna produktionsanläggningar i flertalet branscher blivit så liten i förhållande efterfrågan att det inte längre finns något naturligt monopol i produktionen. Skalfördelarna i utbyggnad och drift av infrastrukturen synes emellertid bestå.

Sammantaget har denna utveckling skapat förutsättningar för en branschstruktur där infrastrukturen drivs som ett naturligt monopol, medan produktion/import och försäljning till slutförbrukare sker i konkurrens och under fri prisbildning. Med andra ord skulle det vara möjligt att även inom nätverksindustrierna få till stånd betydande inslag av konkurrens, dvs. den kraft som visat sig främja hög effektivitet, låga priser och snabb produktutveckling. Blandningen av monopol och konkurrensutsatta verksamheter ställer emellertid regleringsmyndigheterna inför många svårigheter.

För det första måste man avgöra vilka verksamheter som med hänsyn till tekniska och ekonomiska faktorer bör höra till branschens monopolistiska respektive konkurrensutsatta delar. För det andra måste man, för att undvika korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsningar, se till att de två verksamhetsgrenarna hålls åtskilda. För det tredje måste man, i frånvaro av disciplinerande konkurrens, reglera monopolverksamheten för att undvika överpriser och låg statisk och dynamisk effektivitet (se avsnitt 3.2). Till detta kommer att vertikalt integrerade branschdominerande företag sällan har några incitament att ändra på branschstrukturen och öppna för den konkurrens som under de nya betingelserna skulle kunna medföra välfärdsvinster för samhället. EG:s el- och naturgasmarknadsdirektiv syftar till att skapa

---

<sup>10</sup> Nätverksindustriernas vertikalt integrerade och marknadsdominerande företag har gett upphov till en omfattande litteratur om prissättning mm i företag som är naturliga monopol.

förutsättningar för konkurrens via förändringar i de regelverk som definierar "spelreglerna" i respektive bransch.

### 3.2 Reglering av naturliga monopol

Branscher och enskilda företag är föremål för en mängd olika regleringar, exempelvis regleringar som avser arbetarskydd, påverkan på de yttre miljön etc. En speciell typ av reglering avser branschens eller företagets prissättning och övriga kommersiella relationer till sina kunder. Som nämndes ovan är det frånvaro av effektiv konkurrens som motiverar denna typ av reglering. Emellertid kan regleringen i fråga var utformad på olika sätt och regleringens utformning har i allmänhet betydelse för utvecklingen av priser, investeringar och produktivitet i den reglerade branschen eller det reglerade företaget. Det skulle föra för långt att här ingående diskutera olika "modeller" för reglering av monopolföretag, men en kort introduktion av vissa begrepp är motiverad.

Det finns två huvudalternativ för reglering av de priser som sätts av ett företag med naturligt monopol. Det ena är *avkastningsreglering* och det andra är *pristaksreglering*. Vid avkastningsreglering sätts en övre gräns för avkastningen på investerat kapital. Vanligen kompletteras detta med ett system för godkännande av företagets kostnader, vilket innebär en begränsning i företagets möjligheter att övervältra kostnader på kunderna. Ett system med avkastningsreglering ger starka incitament att investera, vilket innebär att risken för kapacitetsbrist är liten eller obefintlig. Från samhällsekonomisk synpunkt är problemet med detta system att regleringen, trots mer eller mindre sofistikerade system för godkännande av kostnader, via den garanterade avkastningen skapar incitament till överinvesteringar samtidigt som incitamenten att hålla nere kostnaderna tenderar att vara svaga.

Vid pristaksreglering sätter regleringsmyndigheten en övre gräns på priserna på de produkter som monopolföretaget tillhandahåller samtidigt som företaget får behålla de vinster som kostnadssänkande effektiviseringar medför. Vanligen kompletteras pristaket med en reglering av kvalitén på företagets produkter. Ett system med pristaksreglering skapar starka incitament till kostnadseffektivitet. Från samhällsekonomisk synpunkt är problemet med detta system att regleringen, trots mer eller mindre sofistikerad kvalitetsreglering, skapar incitament till kostnadsänkningar via kvalitetsförsämringar snarare än via högre effektivitet.

Skillnaden mellan de två regleringsmodellerna beror i hög grad på kriterierna för revidering av pristaken och hur ofta detta sker. Om ett pristak revideras ofta, och om den tillåtna prisnivån sänks när avkast-

ningen på det reglerade företags investeringar visat sig vara hög, blir skillnaden mellan avkastningsreglering och pristaksreglering i praktiken mycket liten. Om ett pristak däremot ligger fast under en lång tid, eller revideras i enlighet med en i förväg fastställd och långsiktigt stabil formel, kan skillnaden mellan de två modellerna bli stor.

En annan aspekt på regleringen av de priser som sätts av ett företag med naturligt monopol rör tariffernas struktur och relation till underliggande kostnader. Det finns en stor litteratur om detta ämne och en av de centrala slutsatserna är att samhällsekonomiskt effektiva priser skall reflektera den marginella kostnaden för de levererade tjänsterna. Ett problem i sammanhanget är att de skalfördelar som gör ett monopol "naturligt" också gör att den marginella kostnaden understiger den genomsnittliga kostnaden för produkten i fråga. Med andra ord leder samhällsekonomiskt effektiva priser till finansiella underskott i den reglerade verksamheten.

Om det skall finnas ett långsiktigt utbud av den aktuella produkten, måste dessa underskott täckas på ett eller annat sätt. Detta kan göras med direkta subventioner, med en fast avgift utöver den (marginalkostnadsbestämda) rörliga avgiften eller med ett pålägg på den (marginalkostnadsbestämda) rörliga avgiften. De tre alternativen har olika konsekvenser för efterfrågan på det reglerade företags produkter och medför olika snedvridningar av resursanvändningen i samhället.

De här i korthet berörda aspekterna på reglering av naturliga monopol har uppenbarligen betydelse för pris och kvalitet på de aktuella nätverkstjänsterna. I EG:s naturgas- och elmarknadsdirektiv ställs emellertid inga krav på hur de enskilda medlemsländerna skall förhålla sig till dessa frågor. Den inhemska lagstiftning och de föreskrifter för regleringsmyndigheternas verksamhet som dessa direktiv ger upphov till måste emellertid på ett eller annat sätt innehålla ett ställningstagande till de här i korthet berörda frågeställningarna.

### 3.3 Irreversibla investeringar och ekonomiska risker

De investeringar som krävs för att bygga en från energiförsörjnings-synpunkt betydande infrastruktur för naturgas är inte bara stora utan även i allt väsentligt irreversibla; det aktuella rörledningsnätet har i huvudsak ingen alternativ användning. Dessutom har rörledningar och andra delar av den aktuella infrastrukturen en mycket lång livslängd. Kombinationen av storskalighet, irreversibilitet och långsiktighet gör att denna typ av investeringar i allmänhet är förenade med en betydande ekonomisk risk. Hur stor denna risk är beror på kapacitetsutnyttjandet och nätanvändarnas betalningsförmåga under anläggningens livstid.

Dessa förhållanden beror i sin tur på hur mycket naturgas som slutkunderna efterfrågar och vad de är villiga att betala för denna. De priser som nätägarna kan ta ut beror också på importpriserna och beskattningen av naturgas.

Mot denna bakgrund kan två typer av ekonomiska risker i samband med infrastrukturinvesteringar urskiljas. Den första är en *kvantitetsrisk*, som hänger samman med att efterfrågan på naturgas kan avvika från den förväntade. Detta kan bero på att priset till slutkunderna blir ett annat än det förväntade, att priserna på konkurrerande energislag avviker från de förväntade eller att andra faktorer av betydelse för slutkundernas efterfrågan på naturgas utvecklas på ett annat sätt än det förväntade. Den andra typen av ekonomisk risk är en *prisrisk*, som hänger samman med att importpris och/eller skatter blir andra än de förväntade vid givna naturgaspriser för slutkunderna. I praktiken rör det sig i allmänhet om en blandning av dessa risker, men från analytisk synpunkt är det ändamålsenligt att skilja mellan de två fallen. Speciellt torde den inhemska naturgasmarknadens aktörer uppfatta prisrisker, som de här definierats, som givna och opåverkbara.

Den traditionella metoden att reducera nätägarnas ekonomiska risker har varit vertikal integration av överföring och försörjning i kombination med långsiktiga kontrakt med kunderna<sup>11</sup>. Genom dessa kontrakt har en del av såväl pris som kvantitetsriskerna kunnat överföras på, och därmed delas med, kunderna. Det kan visas att kostnaden för att bära risk<sup>12</sup>, totalt och för var och en av parterna, blir lägre om risken i fråga delas upp mellan flera parter. Till detta kommer att kunderna sannolikt bättre än importören/nätägaren kan bedöma kvantitetsriskens storlek, vilket innebär att de långsiktiga kontrakten kan utformas så att den totala kostnaden att bära risk i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas minimeras. Ny lagstiftning som innebär krav på tredjepartsaccess till överföringsnäten kan ändra på förutsättningarna för denna typ av riskgardering. Speciellt kan nätägarnas möjligheter att överföra en del av kvantitetsrisken på kunderna reduceras.

---

<sup>11</sup> Ett vertikalt integrerat naturgasföretag, med inriktning på import och överföring, ställs vanligen inför två kategorier av ekonomisk risk. Den ena är den risk som hänger samman med de oftast långsiktiga avtal av take-or-pay karaktär som företaget har med en producent av naturgas. Den andra är den risk som hänger samman med irreversibla investeringar i överföringsnät. Här behandlas bara den senare kategorin.

<sup>12</sup> En enskild aktörs kostnad för att bära en viss risk kan definieras som den maximala premie som aktören är villig att betala för en komplett försäkring mot den aktuella risken.



Denna konsekvens av den nya lagstiftningen måste dock ses mot bakgrund av att en betydande del av det som ovan definierades som prisrisk i samband med investeringar i infrastruktur för naturgas hänger samman med politiska beslut om skatter och miljöavgifter på naturgas. Även en del av kvantitetsrisken hänger samman med politiska beslut om skatter och avgifter på andra energislag, miljökrav på nya kraft- och värmeverk mm. Det betyder att graden av långsiktighet och stabilitet i energiskatter, miljöavgifter och andra politiskt bestämda förhållanden av betydelse för efterfrågan på naturgas i hög grad påverkar möjligheterna att bedöma den framtida avkastningen på investeringar i infrastruktur för naturgas. Det är också troligt att de ekonomiska risker för ägare av naturgasnät som beror på inhemska politiska beslut om energiskatter och miljöavgifter är större än de risker som är förenade med tredjepartsaccess till överföringsnäten.

## 4 EG:s naturgasmarknadsdirektiv

EG:s naturgasmarknadsdirektiv rör en rad frågor av betydelse för aktörerna på naturgasmarknaden. Förutom vissa allmänna konkurrensregler, speciellt förbud mot diskriminering och missbruk av dominerande ställning, innehåller direktivet ett antal specifika regler. Dessa har på olika sätt betydelse för förutsättningarna för konkurrens och marknadsbestämd prisbildning och kapacitetsutbyggnad på naturgasmarknaden. De regler som framstår som särskilt betydelsefulla i det här aktuella sammanhanget rör:

- Regler för tillträde till överförings- och distributionsnät;
- Definition av s.k.berättigade kunder;
- Grad av marknadsöppning;
- Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet;
- Krav på s.k.allmännyttiga tjänster.

Till detta kommer regler om undantag från de generella bestämmelserna under vissa betingelser.

I korthet kan EG-direktivets innehåll i ovan angivna avseenden sammanfattas på följande sätt:

### Regler för tillträde till överförings- och distributionsnät

För att kunna konkurrera om kunderna på naturgasmarknaden måste en säljare ha tillträde till överförings- och distributionsnäten. Det är uppenbart att förutsättningarna för konkurrens mellan olika aktörer beror på hur tillträdesreglerna är utformade och i vilken mån som de är olika för olika aktörer. En grundläggande regel i EU:s regelverk är att ägare av överförings- och distributionsnät skall göra det möjligt för andra aktörer att utnyttja dessa, s.k. "Third Party Access" (TPA), och att villkoren för tillträde skall vara utformade så att ingen (nuvarande eller potentiell) aktör på marknaden diskrimineras. Undantag från denna regel gäller vid kapacitetsbrist och under vissa speciella förhållanden<sup>13</sup>.

Med denna grundläggande regel som utgångspunkt får ett medlemsland välja mellan två typer av tillträdesregler. Den ena benämns reglerat tillträde, "regulated Third Party Access" (rTPA). Innebörden av rTPA är att tillträdesvillkor och tariffer är föremål för direkt reglering av en statlig myndighet. Det måste finnas lätt tillgängliga, i praktiken publicerade, prislistor samt standardiserade rutiner för att få tillgång till näten i fråga. Innehållet i regleringen kan dock väljas fritt, dvs. rTPA är förenligt med såväl pristaks- som avkastningsreglering och med olika regler om tariffernas struktur med avseende på fasta och rörliga komponenter.

Den andra principen benämns förhandlat tillträde, "negotiated Third Party Access" (nTPA). Som framgår av namnet innebär denna princip att priser och tillträdesvillkor fastställs i en förhandling mellan nätägaren och den potentiella nyttjaren av nätet i fråga. Dock måste nätägaren offentliggöra de viktigaste villkoren för att få utnyttja nätet. Att de specifika villkoren fastställs i en förhandling mellan parterna betyder att priser och andra tillträdesvillkor kan skilja sig mellan olika aktörer. I praktiken begränsas emellertid dessa skillnader av kravet på lika behandling av alla potentiella nyttjare av nätet, även om gränsen mellan kostnadsmotiverade och diskriminerande villkor för olika nätanvändare kan vara nog så svår att exakt fastställa. En väsentlig skillnad mot rTPA är att ett avtal som nätägaren och en potentiell nyttjare av nätet är beredda att ingå inte behöver godkännas eller överprövas av någon regleringsmyndighet. En i det praktiska livet kanske viktigare skillnad är att förhandlingar tar tid och resurser, vilket kan verka avskräckande för aktörer som planerar att etablera sig i branschen. I samma riktning verkar det faktum att det i förväg alltid råder en viss osäkerhet om utfallet av en förhandling om tillträdesvillkor och priser.

---

<sup>13</sup> En nätägare får vägra tillträde om detta skulle försvåra utförandet av s.k. allmännyttiga tjänster som ålagts företaget. Under vissa betingelser kan tillträde vägras med hänvisning till befintliga s.k. take-or-pay avtal.

#### Definition av berättigade kunder och grad av marknadsöppning

Reglerna om tillträde till överförings- och distributionsnäten gör det möjligt för varje potentiell säljare att etablera sig som konkurrent till de befintliga säljarna. Emellertid får nya säljare bara konkurrera om s.k. berättigade kunder. Omvänt är det bara "berättigade kunder" som fritt kan välja säljare. EG:s naturgasmarknadsdirektiv ger ett medlemsland rätt att bestämma vilka kunder som skall vara "berättigade", men elproducenter och kunder med en årlig förbrukning som uppgår till mer än 25 miljoner m<sup>3</sup> naturgas får inte uteslutas. Denna gräns sänks till 15 miljoner m<sup>3</sup> efter fem år och 5 miljoner m<sup>3</sup> år. Till detta kommer vissa krav på graden av marknadsöppning. Således måste avgränsningen av de "berättigade" kunderna leda till att den konkurrensutsatta delen av marknaden omfattar minst 20 procent av den årliga förbrukningen av naturgas. Denna andel skall efter fem år uppgå till 28 procent och efter tio år till 33 procent.

En nog så viktig restriktion på graden av marknadsöppning är att öppnandet av naturgasmarknaden i ett medlemsland inte får leda till obalans i företagets konkurrenssituation i olika medlemsstater. En sådan obalans kan uppstå om ett företag baserat i ett medlemsland med minimal marknadsöppning också konkurrerar med företagen i ett medlemsland med hög grad av marknadsöppning. Under dessa betingelser kan konkurrensförhållandena snedvridas av att det förstnämnda företaget kan utnyttja sin relativt skyddade ställning på hemmamarknaden för att stärka sin konkurrensförmåga på den utländska marknaden. Emellertid kan konkurrensbegränsande skillnader mellan olika medlemsländers regler motverkas genom de krav på reciprocitet som direktivet medger.

Det är uppenbart att avgränsningen av gruppen "berättigade kunder" har stor betydelse för konkurrensförhållandena på den aktuella marknaden. Om endast de allra största förbrukarna betraktas som "berättigade", får marknads köparsida en monopsonistisk eller oligopsonistisk karaktär. Samtidigt kan åtminstone en del av säljarna agera både på en skyddad marknad med "icke berättigade" kunder och en konkurrensutsatt marknad, medan andra (nyttillkommande) säljare bara kan agera på marknaden för med "berättigade" kunder. Detta begränsar konkurrensen på naturgasmarknaden och skapar förutsättningar för prisdiskriminering. Om däremot alla eller flertalet kunder är "berättigade" begränsas eller elimineras dessa konkurrensbegränsande drag och graden av konkurrens blir i allmänhet högre på både köparsidan och säljarsidan.

Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

Som nämndes ovan utgör naturgasmarknadens infrastruktur ett s.k. naturligt monopol. Produktion/import samt försäljning till slutkund kan däremot ske under konkurrens. Förutsättningarna för effektiv konkurrens i dessa led beror emellertid i hög grad på hur väl kostnader och intäkter i dessa verksamheter kan separeras från kostnader och intäkter i monopolverksamheten. En viktig, om än inte explicit uttalad, utgångspunkt för EG:s naturgasmarknadsdirektiv är att det inte föreligger några tekniska problem att dela upp företagets verksamhet i en konkurrensutsatt och en icke konkurrensutsatt del. Däremot är det inte säkert att alla aktörer på marknaden finner en sådan uppdelning önskvärd. En aktör som på ett eller annat sätt kan få monopolverksamheten att bära kostnader som uppstår i den konkurrensutsatta verksamheten, dvs. kan genomföra s.k. korssubventionering, kan ju förstärka sin konkurrensförmåga på marknaden.

Det är väl känt att korssubventionering innebär en snedvridning av konkurrensförhållandena. Eftersom företagen själva har betydligt bättre information om verksamhetens kostnader och intäkter än vad en reglerande myndighet i allmänhet kan ha, krävs det speciella åtgärder för att motverka, eller i bästa fall förhindra, korssubventionering. Dessa åtgärder kan vara mer eller mindre långtgående. En i sammanhanget "mild" åtgärd är krav på *separat ekonomisk redovisning* av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Detta krav kan kombineras med krav på begränsningar i informationsflödet mellan de avdelningar i företaget i fråga som sysslar med skyddad respektive konkurrensutsatt verksamhet ("Chinese walls") och krav på *separat ledning*. En något mer långtgående åtgärd är krav på att dessa verksamheter skall drivas i separata bolag. Den mest långtgående åtgärden är krav på separata bolag med *separata huvudägare*.

Av dessa alternativ torde blott det sista åstadkomma en komplett och reell separation av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Huruvida de övriga alternativen kan åstadkomma detta är mer osäkert. Separat ledning och/eller redovisning förutsätter en långtgående uppdelning av såväl tillgångar som kostnader och intäkter mellan företagets olika verksamhetsgrenar. Det förutsätter också att personer som verkar och gör karriär i ett företag i vissa lägen skall agera mot företagets intressen. Ytligt sett borde detta problem vara mindre om de två verksamhetsgrenarna bedrivs i skilda företag. Om dessa företag emellertid har samma huvudägare, och enskilda individer förväntas verka och göra karriär i koncernens olika delar, uppstår samma problem som om de olika verksamheterna bedrevs inom ramen för ett integrerat företag.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv innehåller krav på separat redovisning samt krav på att konfidentiell information som rör monopolverksamheten inte överförs till de delar av företaget som sysslar med konkurrensutsatt verksamhet ("Chinese walls"). Ett enskilt medlemsland har emellertid rättighet att gå längre. Det finns således inget som hindrar ett medlemsland att ställa krav på att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs i skilda bolag, eventuellt med skilda huvudägare.

#### Krav på s.k. allmännyttiga tjänster

Många nätverksindustrier producerar tjänster som utgör en del av den grundläggande samhällsservice som samtliga EU-länder vill erbjuda sina medborgare. Till dessa tjänster hör el, telekommunikationer och, åtminstone i vissa EU-länder, naturgas. Flertalet hushåll i EU-länderna kan utan större problem tillgodose sin efterfrågan på dessa tjänster vid marknadsmässiga priser och i allmänhet kan producenterna få marknadsmässig avkastning på de investeringar som krävs för att anknyta hushållen till distributions- och överföringsnäten. För vissa hushåll är emellertid marknadspriserna oöverstigligt höga. För andra är distributörens kostnader för anslutning och underhåll så höga att det vid (för kunderna) acceptabla priser på de aktuella transporttjänsterna inte går att få marknadsmässig avkastning på nödvändiga investeringar. Det kan också vara fallet att myndighetskrav på miljöhänsyn och arrangemang för försörjningstrygghet medför extra kostnader som, med hänsyn till sociala mål, inte kan övervältras på vissa kundkategorier.

För att kunna göra de aktuella tjänsterna tillgängliga för alla måste någon eller några producenter åläggas att, i allmännyttans intresse, leverera tjänsterna i fråga till priser som understiger marknadspriserna och/eller att genomföra icke lönsamma investeringar i distributionsnät, miljöskydd mm. Sådana krav måste emellertid kombineras med en möjlighet för företagen att täcka de extra kostnader som uppstår. Denna kostnadstäckning kan ha formen av direkta subventioner, men det kan också röra sig om en rättighet att ta ut överpriser från en eller flera andra kundgrupper. Det senare förutsätter i praktiken att de producenter som åläggs att leverera allmännyttiga tjänster också skyddas från konkurrens inom vissa marknadssegment. Eftersom även direkta subventioner tenderar att snedvrider konkurrensen, kan man dra slutsatsen att krav på allmännyttiga tjänster på ett eller annat sätt leder till konkurrensbegränsningar.

EG:s naturgasmarknadsdirektiv ger medlemsländerna rättighet att ålägga naturgasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, dvs. tjänster som avser försörjningstrygghet, regelbundna leveranser, kvalitet,

pris och miljöskydd. Samtidigt krävs att dessa tjänster skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara.

Som tidigare nämnts innehåller naturgasmarknadsdirektivet bestämmelser om undantag från ovanstående regler under vissa betingelser. Således kan ett naturgasföretag som äger överförings- och/eller distributionsnät, och som riskerar allvarliga ekonomiska och finansiella problem till följd av ingångna s.k. take-or-pay avtal, beviljas tillfälligt undantag från reglerna om andra aktörers rättighet att få tillträde till nätet i fråga. Eftersom take-or-pay avtal är vanliga på naturgasmarknaden är detta en möjlighet till undantag som skulle kunna få stor betydelse för konkurrensförhållanden och prisbildning på denna marknad. Emellertid är det bara tillfälliga undantag som kan komma i fråga och beslut av en nationell myndighet om att bevilja ett undantag skall överprövas av EU-kommissionen.

En möjlighet till undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning finns om ett medlemsland är en s.k. framväxande marknad. Med naturgasmarknadsdirektivets terminologi är en "framväxande marknad" ett medlemsland i vilket den första kommersiella leveransen av naturgas skedde för mindre än tio år sedan. Emellertid upphör undantaget så snart som villkoret för att klassas som "framväxande marknad" inte längre är uppfyllt. Under alla omständigheter uppfyller inte Sverige kraven på att vara en "framväxande marknad".

En för svenskt vidkommade viktigare möjlighet till undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning rör avgränsade geografiska områden i en medlemsstat. Det rör sig om ett tillfälligt undantag med en varaktighet på högst tio år och avsikten är att stimulera investeringar i naturgasnät inom ett visst geografiskt område. En viktig förutsättning för att undantag skall beviljas är att det antingen saknas infrastruktur för naturgas i området eller att sådan infrastruktur (med otillräcklig utbredning) har anlagts för mindre än tio år sedan. Till detta kommer krav på att en rad kriterier, t.ex. utsikterna för den berörda naturgasmarknaden, skall beaktas.

Det borde vara möjligt för Sverige att få ett tillfälligt undantag från reglerna för berättigade kunder och marknadsöppning för att främja investeringar i infrastruktur för naturgas i landets östra, mellersta och norra delar. Även om det skulle anses önskvärt att bygga ut infrastruktur för naturgas i dessa delar av landet, måste undantagsalternativet jämföras med andra alternativ för att stimulera sådan investeringar. Denna fråga behandlas mer ingående i avsnitt 8.7.

Som avslutning på denna diskussion om innehållet i EG:s naturgasmarknadsdirektiv kan det vara värt att erinra om att det finns flera för-

hållanden av betydelse för marknads sätt att fungera som, bland annat med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, inte berörs i direktivet. Således säger direktivet inget om hur monopolverksamheten skall regleras, bara att diskriminering och missbruk av dominerande ställning inte är tillåtet. Om målet är att inom landet få en väl fungerande och effektiv marknad för naturgas är det emellertid angeläget att monopolverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att priserna på infrastruktur tjänsterna reflekterar de relevanta samhällsekonomiska kostnaderna.

Naturgasmarknadsdirektivet innehåller inte heller några föreskrifter om hur handeln med naturgas skall bedrivas, d.v.s. om det enbart skall vara bilateral handel mellan marknads aktörer eller om någon del av handeln skall ske via en inhemsk spotmarknad för naturgas. När den gemensamma norsk-svenska elmarknaden öppnades 1996 hade statsmakterna i Norge och Sverige via sina nätbolag (Statnett och Svenska Kraftnät) öppnat en handelsplats för el, Nord Pool. Det kan finnas skäl att överväga om liknande initiativ vore önskvärda på naturgasmarknaden.

## 5 EG:s elmarknadsdirektiv och den svenska ellagen

Som redan har framhållits finns det stora likheter mellan EG:s elmarknads- och naturgasdirektiv. Eftersom elmarknadsdirektivet redan har införlivats i den svenska lagstiftningen finns det skäl att här kortfattat beskriva EG:s elmarknadsdirektiv och de i sammanhanget relevanta delarna av den nya ellagen. Vidare finns det skäl att något kommentera erfarenheterna av den nya ellagen. Samtidigt är det ett faktum att det finns mycket stora olikheter mellan el- och naturgasmarknaderna i Sverige.

De mest uppenbara skillnaderna mellan el- och naturgasmarknaderna är att det på elområdet finns både betydande inhemska produktionsresurser och en väl utbyggd infrastruktur för transmission och distribution av el, medan det på naturgasområdet varken finns inhemska produktionsresurser eller, i stora delar av landet, en infrastruktur för överföring- och distribution av naturgas. Som en konsekvens av detta finns det för närvarande ett stort antal väletablerade och erfarna företag på elmarknaden, medan en vital framtida naturgasmarknad i Sverige torde förutsätta ett betydande mått av nyetableringar och nyföretagande.

## 5.1 Den svenska elförsörjningens struktur och omvandling

Elförsörjningen är en bransch som i hög grad uppvisar de drag som kännetecknar en nätverksindustri. Den svenska elförsörjningen har också utvecklats på ett sätt som är typiskt för Europas nätverksindustrier. Produktion och transmission, dvs., transport av högspänd kraft, har varit en integrerad verksamhet och den inhemska marknaden har dominerats av det statliga företaget Vattenfall. Samtidigt har lokal distribution och försäljning till största delen skötts av ett stort antal små distributionsföretag. Skalfördelar i produktionen och vinster av att integrera produktionen och driften av högspänningsnäten var ofta framförda motiv för denna branschstruktur.

I takt med att efterfrågan på el växte och teknologin utvecklades förlorade emellertid dessa argument sin styrka. Det framstod som allt mer troligt att de potentiella vinsterna av konkurrens i produktion och försäljning var större än vinsterna av att integrera produktion och transmission. Med Storbritannien och Norge som förebilder, och med det redan då förväntade EG-direktivet som förstärkande faktor, reformerades den svenska elmarknaden på nyåret 1996 och en ny ellag trädde i kraft något år senare. Eftersom EG:s direktiv om den inre marknaden för elenergi kom att fördröjas avsevärt är det emellertid oklart vilken roll som detta direktiv haft för utformningen av den svenska ellagen.

## 5.2 EG:s elmarknadsdirektiv

Det primära syftet med EG:s elmarknadsdirektiv är att "...create one single market, not 15 liberalised or partly-liberalised, but largely independent electricity markets"<sup>14</sup>. Direktivet innehåller föreskrifter som skall säkra konkurrens vid utbyggnad av ny produktionskapacitet. Det finns också föreskrifter som rör utnyttjandet förnybara energiformer och tillgången på s.k.allmännyttiga tjänster. De regler som har störst betydelse för konkurrens, prisbildning och investeringar är emellertid de som sammanfattas i följande tre punkter:

- Tillgång till näten: Direktivet kräver s.k.TPA (third party access), men ger medlemsstaterna rätt att välja mellan tre alternativ, nämligen reglerat tillträde (rTPA), förhandlat tillträde (nTPA) och "the single buyer model" (SBM). Det sistnämnda alternativet kan karaktäriseras som en mycket speciell variant av rTPA. Medlemsstaternas intresse

---

<sup>14</sup> Opening up to choice. The single electricity market. European Commission (1999).



för detta alternativ har emellertid visat sig vara så litet att det i praktiken har bortfallit. Det betyder att valet även på elmarknaden står mellan rTPA och nTPA. Flertalet medlemstater, bland annat Sverige och Finland, har valt rTPA.

- Separering ("unbundling") av nätverksamhet (transmission/distribution) och produktion. Direktivet kräver separat ledning och ekonomisk redovisning för de två verksamhetsgrenarna, men ett medlemsland som så önskar kan kräva separata bolag eller separata bolag med skilda huvudägare.
- Berättigade kunder och marknadsöppning. Direktivet föreskriver en gradvis öppning av marknaden, med början med de största elkonsumenterna, så att den "fria" elmarknaden i respektive medlemsland uppgår till 1/3 av elanvändningen år 2003. För att belysa innebörden av denna avgränsning kan nämnas att större hotell och sjukhus, men inte enskilda hushåll, kommer att höra till kategorin "berättigade kunder" vid denna tidpunkt.

Som en allmän beskrivning kan man säga att Sverige har gått långt när det gäller att realisera intentionerna bakom EG:s elmarknadsdirektiv. Konsekvensen är att det regelverk som styr den svenska elmarknaden, som dessutom är mycket väl integrerad med elmarknaderna i Finland och Norge, i hög grad ger utrymme åt konkurrens och fri prisbildning. I Tabell 5.1 sammanfattas huvuddragen i de två EG-direktiven och motsvarande delar av den svenska ellagen.

**Tabell 5.1 EG:s direktiv och den svenska ellagen**

	<i>EG:s elmarknadsdirektiv</i>	<i>Den svenska ellagen</i>	<i>EG:s naturgasmarknadsdirektiv</i>
<i>Tillträde</i>	rTPA, nTPA eller SBM	rTPA	rTPA eller nTPA
<i>Berättigade kunder</i>	Större förbrukare	Alla	Kraftproducenter och storförbrukare
<i>Marknadsöppning (initialt)</i>	25 %	100 %	20 %
<i>Separering av monopol och konkurrensutsatt verksamhet</i>	Separat ledning och ekonomisk redovisning	Skilda bolag	Separat ekonomisk redovisning och "Chinese walls"
<i>Allmännyttiga tjänster</i>	Rättighet för medlemsland att införa vissa krav på allmännyttiga tjänster	Vissa regler beträffande enhetlig nätprissättning inom leveransområde.	Rättighet för medlemsland att införa vissa krav på allmännyttiga tjänster

Det är i och för sig intressant att konstatera att Sverige valt att prioritera öppenhet och konkurrens på elmarknaden och således gått betydligt längre än vad som krävs i EG:s direktiv. Därutöver är ellagen i sig av stor betydelse i samband med inkorporerandet av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Det gäller ju inte bara att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens mellan olika aktörer på naturgasmarknaden, utan även att se till att konkurrensförhållandena mellan olika energislag inte snedvrids. Denna observation behandlas mer ingående i kapitel 8.

### 5.3 Erfarenheter av den nya ellagen

De väsentliga delarna av den nya ellagen har varit i kraft sedan nyåret 1996. För en systematisk utvärdering är detta en alltför kort tid, men det är ändå möjligt att göra vissa observationer. Den första observationen är då att den avreglerade elmarknaden med fri prisbildning och separering av produktion/försäljning och nätverksamhet faktiskt fungerar. Farhågorna om ständiga strömavbrott har visat sig vara ogrundade. Det verkar också som om den ökade konkurrensen lett till högre produktivitet i kraftproduktion och eldistribution och, med avsevärd fördröjning, lägre elpriser (före skatt) för flertalet stora och små konsumenter. Sammantaget är detta ett stöd för de intentioner som ligger bakom EG:s elmarknads- och naturgasmarknadsdirektiv.

En mer detaljerad granskning av erfarenheterna av "den nya elmarknaden" i Sverige avslöjar emellertid en del problem som också skulle kunna uppstå på en framtida svensk naturgasmarknad. Som

framgår av Tabell 1 innebär den nya ellagen att alla kunder är "berättigade", dvs. har tillgång till transmissions- och distributionsnäten och är fria att träffa avtal med valfri leverantör. För att en elkonsument skall få utnyttja denna frihet krävs emellertid att den el som konsumenten i fråga förbrukar kan mätas timme för timme. (Detta krav slopas emellertid från och med november 1999).

I praktiken innebär detta krav en inträdesavgift på ca. 2 500 kr till den "nya" elmarknaden. Den konsument som inte är beredd att betala denna avgift är hänvisad till den lokala leverantör som tidigare hade koncession för området i fråga. För hushåll, särskilt de som inte har elvärme, överstiger denna inträdesavgift i allmänhet den besparing i form av lägre elpris som ett byte av leverantör kan medföra. För större elförbrukare är däremot kostnaden för att uppfylla mätarkravet närmast försumbar. Följden är att de små elkonsumenterna blir "fångar" hos sina respektive lokala elleverantörer, medan de större förbrukarna kan välja bland många konkurrerande leverantörer.

Det är alldeles uppenbart att mätarkravet skapat en uppdelning av elmarknaden i en konkurrensutsatt del med storförbrukare på köparsidan och en del bestående av ett stort antal lokala monopolmarknader med småkonsumenter på köparsidan. Eftersom många enskilda elleverantörer kan agera både på en lokal monopolmarknad och den nationella konkurrensmarknaden finns det goda möjligheter till prisdiskriminering och korssubventionering. De skillnader mellan hushållens och de stora förbrukarnas elpriser som rått under perioden 1996–99 tyder på att dessa möjligheter varit väl utnyttjade. Denna slutsats stöds av att beslutet att avveckla mätarkravet från och med november 1999 medfört ett kraftigt fall i hushållens elpriser efter denna tidpunkt.

Den slutsats som kan dras från dessa erfarenheter är att allt annat än fullständig marknadsöppning, dvs.. att samtliga kunder är "berättigade", lätt leder till snedvridningar och konkurrensbegränsningar. Erfarenheterna från elmarknaden visar också att det inte räcker att alla kundkategorier i formell mening är "berättigade" för att marknadsöppningen skall bli fullständig. Man måste också försäkra sig om att generella regler (som t.ex. mätarkravet) inte får en utformning som i praktiken missgynnar vissa kundkategorier.

En annan erfarenhet från elmarknaden rör separeringen av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Som framgår av Tabell 1 föreskriver den svenska ellagen att produktion/försäljning och nätverksamhet skall bedrivas i separata bolag. Något krav på separata huvudägare finns dock inte. I ett internationellt perspektiv är Sverige ensam om att på detta sätt ha gått längre än att kräva separat ledning och ekonomisk redovisning, vilket emellanåt gör att Sverige framhålls

som ett föredöme. De faktiska erfarenheterna är dock inte entydigt positiva.

Kravet på att lägga monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet i skilda bolag är inte förenat med krav på separat ledning av bolagen i fråga. Följden har blivit att det i många fall är samma ledning i de två bolagen, dvs. en situation långt från den "kinesiska mur" som eftersträvas i EG:s direktiv. Det finns inte heller några tydliga och detaljerade krav på hur tillgångarna i det ursprungliga bolaget skall delas mellan de två nya bolagen och hur de skall värderas. Följaktligen finns det goda möjligheter att belasta monopolverksamheten med en del av den konkurrensutsatta verksamhetens kostnader, dvs. att genomföra konkurrensbegränsande korssubventionering. Sammantaget är det uppenbart att ett krav på separata bolag inte nödvändigtvis leder till en tydlig separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

Samtidigt är det mycket som tyder på att uppdelningen i skilda bolag underlättar köp och försäljning av respektive verksamhet och därmed en produktivitetshöjande strukturell omvandling av elbranschen. Denna omvandling kan på sikt innebära att det till stor del blir olika huvudägare av företag med monopolverksamhet och företag med konkurrensutsatt verksamhet. Slutsatsen är därför att kravet på skilda bolag skapar bättre förutsättningar för en dynamisk utveckling i branschen, men för att korssubventionering och andra typer av konkurrensbegränsning skall kunna förhindras måste kraven på separat ledning och separata tillgångar vara högt ställda.

När det gäller erfarenheterna av den "nya" elmarknaden i Sverige kan man också konstatera att den organiserade marknadsplatsen (Nord Pool) på ett avgörande sätt bidrar till transparens i prisbildningen och därmed till att marknaden fungerar effektivt. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att statsmakterna bör ta ansvaret för att organisera en marknadsplats också för naturgas. Ett förhållande som talar emot ett sådant initiativ är att antalet aktörer på den svenska naturgasmarknaden kan väntas vara litet och att en europeisk spotmarknad för naturgas redan har etablerats.

## 6 Den europeiska naturgasmarknaden<sup>15</sup>

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av den europeiska naturgasmarknadens framväxt och nuläge. Kapitlet avslutas med en jämförelse i ett antal dimensioner av naturgasmarknaderna i Sveriges grannländer.

### 6.1 Den europeiska naturgasmarknadens framväxt och betydelse

Den europeiska naturgasmarknaden är relativt ung. Den växte fram i större skala först på slutet av 1960-talet då produktionen av naturgas i det holländska Groningen-fältet inleddes. Fram till slutet av 1970-talet dominerade den holländska exporten det totala utbudet. Därefter började naturgas från Algeriet, Norge och Ryssland nå den europeiska marknaden.

Under 1970- och 1980-talen hade OPEC tidvis ett dominerande inflytande på den internationella energimarknaden och generellt blev energisektorn en allt mer politiskt styrd sektor. Ett skäl för detta var att de nationella regeringarna ville säkra leveranstryggheten i respektive lands energiförsörjning. Politisk inblandning ansågs också vara nödvändig för att styra användningen av begränsade naturresurser och för att sköta relationerna med viktiga producentländer som Algeriet och Ryssland. Dessutom var oljepriserna historiskt sett mycket höga vilket gjorde att energifrågorna fick en hög prioritet politiskt.

De naturgasprojekt som var på väg att genomföras i Europa under 1970-talet var mycket stora och varje enskilt projekt innebar en stor förändring av den europeiska marknaden för naturgas. Projekten sökte utnyttja de stordriftsfördelar och de inslag av naturliga monopol som man såg i naturgasens utbredning. För att säkra dessa stora projekt ingicks långsiktiga kontrakt mellan de stora aktörerna. Dessa kontrakt sågs som en förutsättning för de stora investeringar som skulle göras inom produktion och transport av naturgas. I Holland och Nordsjön var det de stora multinationella oljebolagen som ledde arbetet med att utveckla produktionsanläggningar för naturgas. Dessa företag var, tillsammans med statligt kontrollerade gasföretag i Europa, också involverade i utbyggnaden av de rörledningsnät som skulle förse den europeiska marknaden med naturgas.

---

<sup>15</sup> Data som redovisas i avsnittet bygger huvudsakligen på uppgifter från rapporten "Natural gas distribution – Focus on western Europe" OECD/IEA (1998).

De nationella naturgasföretagen hade en central roll i utvecklingen på den europeiska naturgasmarknaden. De flesta av dessa, t.ex. Gaz de France, Distrigas i Belgien och SNAM i Italien var statligt ägda monopol vad gäller import och överföring inom landet av naturgas. Andra som Ruhrgas i Tyskland var i privat ägo. Ägarna var företrädesvis större energibolag. Även uppströms var marknaden koncentrerad med huvudsakligen statligt kontrollerade ägarintressen. I Algeriet och Ryssland var gasexporten en central del av den ekonomiska politiken. I Norge kontrollerades exporten av Statoil, Norsk Hydro och Saga, energiföretag i vilka staten har ett starkt ägarintresse och inflytande. I holländska Gasunie, som kontrollerar såväl export och import samt försäljning till större kunder, är staten hälftenägare.

Den starka position som de nationella integrerade import- och överföringsföretagen hade sågs av de producerande företagen som en garanti för att avtal och köpta kvantiteter i långa kontrakt verkligen skulle fullföljas. Exportörer var ovilliga att initiera storskaliga investeringsprojekt om inte denna typ av garantier kunde åstadkommas. Styrkan i det nationella naturgasföretaget ansågs också vara en fördel vid de förhandlingar om importpriser som skulle genomföras.

Ägandet och kontrollen av gasledningarna gav de nationella import- och överföringsföretagen en avsevärd marknadsmakt gentemot sina kunder, vilket ledde till monopolistisk prissättning och prisdiskriminering mellan olika kundkategorier. Varje kundgrupp fick betala ett pris som låg nära priset på tillgängliga substitut till gas. På detta sätt fick kunderna betala vad de var beredda att maximalt betala för naturgasen. I praktiken innebar det att naturgaspriserna kom att fluktuera i takt med priserna på andra petroleumprodukter.

Fram till idag har regelverken för Europas nationella naturgasmarknader utgått från att en monopolistisk marknadsstruktur är det bästa sättet att uppnå effektivitet. Det enda egentliga undantaget är England. Där har man tagit ett avsevärt steg bort från den traditionella monopolistiska strukturen för den nationella naturgasmarknaden och i stället skapat förutsättningar för en konkurrensmarknad. För den europeiska naturgasmarknaden som helhet innebär anpassningen till EG:s naturgasmarknadsdirektiv en betydande förändring av "spelregler" och konkurrensförhållanden.

## 6.2 Naturgasen i Europas energiförsörjning

Användningen av naturgas liksom naturgasens andel av total primär energianvändning varierar starkt mellan de europeiska länderna. Således uppgick naturgasens andel av den totala användningen av primär energi 1997 till 46 procent i Holland, till 13 procent i Frankrike och till 2 procent i Sverige. I flertalet av länderna svarar hushållssektorn för den största andelen av naturgaskonsumtionen, medan den andel som går till elproduktion är relativt liten. Undantaget är Holland där en stor andel av den inom landet förbrukade naturgasen används för kraftproduktion. I Tabell 6.1 redovisas konsumtionen av naturgas inom olika länder i Europa och i Tabell 6.2 återges naturgasens andel av total primär energianvändning.

**Tabell 6.1 Konsumtion av naturgas i Europa (bcm)**

<i>Land</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>
<i>Belgien</i>	10,6	12,5
<i>Danmark</i>	2,0	3,9
<i>Storbritannien</i>	92,7	85,8
<i>Finland</i>	2,5	3,2
<i>Frankrike</i>	29,3	34,7
<i>Holland</i>	34,4	39,1
<i>Irland</i>	2,1	3,3
<i>Italien</i>	43,4	53,9
<i>Norge</i>	< 0,5	< 0,5
<i>Tyskland</i>	59,9	79,0
<i>Schweiz</i>	1,5	2,8
<i>Spanien</i>	5,6	12,3
<i>Sverige</i>	0,7	0,8
<i>Österrike</i>	5,7	6,9

Källa: BP Statistical Review of World Energy 1998

En statistik som visar hur väl utbyggt ledningsnätet är inom kontinentala Europa är andelen hushåll som är uppkopplade mot naturgasnätet. I Holland är hela 97 procent av hushållen anknutna till naturgasnätet. I England har 89 procent av alla hushåll mindre än 25 meter till närmaste huvudledning och 92 procent av hushållen använder naturgas. I Belgien kan ca. 65 procent av hushållen nås av rörledningsnätet, men endast 55 procent är uppkopplade. I Frankrike är 28 procent av hushållen anslutna till naturgasnätet, medan motsvarande siffra för Tyskland och Italien är 37 procent respektive 70 procent.

**Tabell 6.2 Naturgasens andel av total primär energianvändning (procent)**

Land	1997
Belgien	20
Danmark	16
Storbritannien	31
Finland	9
Frankrike	13
Holland	46
Irland	7
Italien	27
Tyskland	12
Schweiz	8
Spanien	7
Sverige	2
Österrike	23

Källa: BP Statistical Review of World Energy 1998

### 6.3 Struktur, aktörer och ägarformer

Den typiska strukturen på de nationella marknaderna för naturgas är att överföringsledet sköts av ett dominerande nationellt företag, medan distributionen sköts av ett större antal företag. England och Frankrike har dock en annan struktur och i Tyskland är flera företag verksamma i överföringsledet. Distributionsbolagen säljer naturgas till hushåll och andra mindre kunder, medan större industrikunder och kraftproducenter köper sin naturgas direkt från överföringsbolaget. De lokala distributionsbolagen har i allmänhet inget val vad gäller leverantör, vilket innebär att de i regel måste köpa sin naturgas från överföringsbolaget inom respektive land. I Tyskland kan de lokala distributionsbolagen emellertid själva välja leverantör och därmed få tillgång till leveranser från tredje part.

I England har British Gas historiskt skött såväl överföring som distribution till slutkunder. Lokala distributionsbolag har aldrig existerat på samma sätt i England som i länderna på kontinenten. Sedan British Gas bröts upp 1997 har dock transporten av gas separerats från försäljningen av gas. I England måste i praktiken alla företag som ägnar sig åt att marknadsföra gas till slutkunder använda sig av det transportnätverk som tillhandahålls av Transco, ett dotterbolag till British Gas. Det finns i England idag drygt 60 företag med auktorisation för att sälja gas.

I Frankrike har GDF en marknadsandel på ca. 88 procent av all gasöverföring. I Tyskland passerar ca. 70 procent av alla gasleveranser genom Ruhrgas' rörledningsnät. I Belgien, Holland och Italien råder ett



stort inslag av monopol i överföringsledet. Däremot finns det i allmänhet ett stort antal lokala distributionsbolag, särskilt i Tyskland och Italien. I Holland har det skett en kraftig omstrukturering och antalet lokala distributionsbolag har på tio år minskat från 158 till 36.

I de flesta europeiska länder med en betydande naturgasmarknad har inte bara produktion, import och överföring utan även distribution av naturgas gas ansetts vara en nationell angelägenhet. Detta har lett till ett mycket omfattande offentligt ägande i naturgassektorn. Således är franska GDF helägt av staten. I Tyskland är de lokala distributionsföretagen till övervägande delen offentligt ägda och i Holland är samtliga lokala distributionsbolag i offentlig ägo. I Italien är det privata ägande större, men drygt 60 procent av distributionsföretagen är ändå i offentlig ägo.

I vissa länder är dock situationen på ägarsidan en annan eller håller på att förändras. I Belgien har numera ungefär 90 procent av samtliga distributionsföretag ett blandat offentligt-privat ägande. De privata ägarintressena i dessa bolag varierar mellan 42 procent till 99 procent. I England privatiserades British Gas redan 1986 och inslaget av offentligt ägande i naturgassektorn är numera mycket litet.

#### 6.4 Kontraktsformer och priser

Naturgasmarknaden kännetecknas av kontrakt med långa löptider, ofta på 15 till 20 år. Kontrakten är ofta av "take-or-pay" typ, vilket innebär att köparen har förbundit sig att betala för en viss kvantitet samtidigt som han, upp till en viss gräns, har frihet att välja vilken kvantitet som han önskar ta ut. Prissättningen av naturgas har följt andra bränslen, så kallad interfuel pricing. Detta reflekterar i hög grad bristen på konkurrens på naturgasmarknaden.

I Tabell 6.3 återges naturgaspriser för olika kundkategorier i olika länder inom Europa för år 1996. Som framgår av tabellen är det ganska betydande variationer såväl mellan länder som mellan kundkategorier. Till en del torde prisvariationerna reflektera skillnader i kostnaden för att i de olika länderna förse olika kundgrupper med naturgas, men det är mycket troligt att de observerade prisskillnaderna är ett uttryck för prisdiskriminering som möjliggjorts av bristande konkurrens.

**Tabell 6.3 Gaspriser i Europa 1996**

Land	<b>I</b> Hushållskunder (8 – 1 000 mmBTU) USD/mmBTU*	<b>I</b> Industrikunder (400 – 400 000 mmBTU) USD/mmBTU*
Tyskland	7,50–20,00	4,50–7,50
Belgien	7,50–17,00	3,80–8,00
Frankrike	8,00–16,50	3,50–8,00
Italien	9,50–13,00	4,00–9,70
Holland	7,50–14,50	3,60–7,00
England	6,50–13,50	2,90–4,10

Källa:OECD/IEA

\* 1 mmBTU=294 kWh.

Prisnivån har hittills främst baserats på värdet av konkurrerande energislag. Priserna till slutkund från lokala distributionsbolag är vanligtvis uppbyggda som tariffer med en fast och en rörlig priskomponent. Vanligtvis är den fasta komponenten relativt liten vilket innebär att de relativt stora fasta kostnaderna som är förknippade med överföring och distribution ej täcks av denna. Det betyder att den rörliga avgiften till en del används för att täcka fasta kostnader och därför i allmänhet överstiger marginalkostnaden.

## 6.5 Naturgasmarknaderna i Tyskland och de nordiska länderna

Som avslutning på detta kapitel ges en kort beskrivning av några särdrag i naturgasmarknaderna i Tyskland och i Sveriges nordiska grannländer. Den situation som beskrivs torde komma att förändras i takt med att EG:s naturgasmarknadsdirektiv genomförs.

### Tyskland

#### 1. Ägande och drift av gasledningssystemet

Ägs och drivs av privata företag

#### 2. Ägande och drift av lagringsanläggningar

Ägs och drivs av privata företag

**3. Deltagande i transmissionsledningar till utlandet**

Schweiz (Transitgas), Österrike (WAG), England-Belgien (Interconnector)

**4. Transitering av naturgas**

Norsk gas till Holland. Rysk gas till Frankrike och Schweiz

**5. Regleringskaraktistika**

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna, men nTPA praktiseras

**6. Transporttariffer**

Transporttariffer publiceras ej

**Danmark****1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Ägs och drivs av DONG (exklusiv rätt till år 2012)

**2. Ägande och drift av lagringsanläggningar**

Ägs och drivs av DONG (exklusiv rätt till år 2012)

**3. Deltagande i transmissionsledningar till utlandet**

Tyskland (49 % i Deudan)

**4. Transitering av naturgas**

Obetydlig

**5. Regleringskaraktistika**

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna

**6. Transporttariffer**

Inga transporttariffer beräknas eller publiceras

**Finland****1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Ägs och drivs av Gasum Oy som i sin tur ägs av Fortum Oy (5 %), ryska Gazprom (25 %), finska staten (24 %), Ruhrgas (20 %) och andra ägare (6 %).

**2. Transitering av naturgas**

Ingen transit av gas

**3. Regleringskaraktäristika**

Inga legala föreskrifter angående obligatorisk öppning av ledningarna

**4. Transporttariffer**

Inga transporttariffer beräknas eller publiceras

**Norge****1. Ägande och drift av gasledningssystemet**

Endast "off-shore" ledningar som ägs av företag med licenser för gasproduktion.

**2. Ägande och drift av lagringsanläggningar**

Inga lagringsmöjligheter "on-shore". Deläger lagringsmöjligheter i Tyskland samt har ett lagringsavtal med Frankrike

**3. Deltagande i transmissionsledningar i utlandet**

Tyskland (NETRA)

**4. Transitering av gas**

Ingen transit av gas

**5. Regleringskaraktäristika**

Legal grund finns för TPA

## 6. Transporttariffer

Alla transporttariffer skall godkännas av staten. En maxavkastning på kapitalet i nya ledningar specificeras vanligen

## 7 Den svenska naturgasmarknaden

Den svenska marknaden för naturgas är för närvarande geografiskt begränsad till den sydvästra delen av landet och är mycket begränsad till sin omfattning, speciellt jämfört med övriga länder inom det kontinentala Europa. Således uppgår den årliga konsumtionen av naturgas i Sverige till ca. 0,8 bcm, vilket motsvarar ungefär 2 procent av Sveriges energiförsörjning. Den naturgas som förbrukas i Sverige kommer huvudsakligen från Danmark. Stamledningen sträcker sig från Dragør i söder till Göteborg i norr. I de områden som ligger i anslutning till ledningsnätet motsvarar användningen av naturgas ca. 20 procent av den totala energianvändningen, vilket är ungefär samma nivå som i övriga Europa.

Hittills har naturgasens betydelse för energiförsörjningen i Norden varit ganska liten. Detta torde till stor del bero på att de nordiska länderna (med undantag för Danmark) är relativt gles befolkade. I Norge är den inhemska kommersiella förbrukningen av naturgas gas i det närmaste obefintlig. I Danmark och Finland ligger förbrukningen på en något högre nivå. Om inga nya överföringsnät tillkommer väntas förbrukningen av naturgas i Sverige växa till 1,3 bcm/år omkring år 2010 samt förbli ett bihang till den danska naturgasmarknaden gasmarknaden (se Radetzki (1996)).

### 7.1 Aktörer, struktur och prisbildning

Överförings- som distributionsledningar för naturgas i Sverige ägs och drivs av Vattenfall Naturgas AB, som också svarar för importen av naturgas. Sedan 1985 levereras naturgasen av det danska företaget DONG. Inköpen har hittills nästan enbart baserats på långsiktiga leveransavtal, men en övergång till avtal med olika längd med flera leverantörer har inletts och kommer sannolikt att bli mer omfattande i takt med att avtalen med DONG löper ut. Utöver de kontraktbundna leveranserna upphandlas vissa kvantiteter på spotmarknaden.

Köparsidan domineras av distributionsbolag, kraft- och värmeproducenter samt till industrier. De största köparna är Sydgas AB, Göteborg Energi AB samt Varberg Energimarknad AB. Uppdelat på olika användningsområden gäller att ca 40 procent av den importerade naturgasen går till industrin (för att användas som råvara eller för uppvärmning), 40 procent används inom kraftvärme- och fjärrvärmesektorn medan resten används inom bostäder och lokaler. Priserna till slutkund sätts i konkurrens med andra energislag.

## 7.2 Potentiell utveckling följd av Nordic Gas Grid och North Transgas

De föreslag projekten Nordic Gas Grid och North Transgas innebär att det svenska rörledningsnätet för naturgas byggs ut och sammanbinds med potentiella leverantörer i Norge och Ryssland (via Finland). Speciellt skulle en ny rörledning genom mellansverige tillkomma. Detta skulle skapa förutsättningar för en betydande ökning av konsumtionen av naturgas i Sverige. Det skulle också skapa nya förutsättningar för konkurrens mellan potentiella leverantörer till den svenska marknaden.

Emellertid är det inte sannolikt att hushållssektorn kommer att spela samma viktiga roll i Sverige som i delar av kontinentala Europa. En orsak till detta är att naturgasens möjligheter att konkurrera med elektricitet "i köket" dvs. för matlagning, kylning av livsmedel mm, måste anses vara små. En annan orsak är att naturgasens möjligheter att konkurrera med el och fjärrvärme när det gäller uppvärmning av bostäder och lokaler också måste anses vara ganska små. Detta beror främst på att rörledningarnas för fjärrvärme redan byggts ut i områden där hushållstätheten är tillräckligt hög för att utbyggnad av distributionsanläggningar för naturgas skulle kunna vara lönsam. Sammantaget innebär detta att det även i framtiden kommer att vara huvudsakligen stora kunder, dvs. kraft- och värmeverk samt industrier, som svarar för merparten av efterfrågan på naturgas i Sverige.

Den potentiella efterfrågan på naturgas längs en ny rörledning genom Mellansverige kan mot den bakgrund delas upp i några olika komponenter. Den första av dessa utgörs av befintliga anläggningar för kraft- och värmeproduktion samt annan industriell verksamhet. Enligt Radetzki (1996) är potentialen för denna efterfrågan på naturgas 2,0 bcm/år. Den andra utgörs av kraftproduktionsanläggningar som kan väntas tillkomma för att tillgodose den ökade efterfrågan på el. Enligt samma källa är potentialen för denna efterfrågekomponent 1,3 bcm/år. Sammantaget innebär detta ett tillskott efterfrågan på naturgas med 3,3 bcm/år, vilket tillsammans med den bedömda efterfrågan på naturgas i

sydvästra Sverige ett decennium in på det nya seklet blir 4,6 bcm/år eller 51 TWH/år. Detta torde motsvara ungefär 10 procent av den totala energianvändningen i Sverige vid den tidpunkten.

Den tredje komponenten i den tillkommande efterfrågan på naturgas i Sverige utgörs av de kraftproduktionsanläggningar som kan tillkomma för att ersätta den nu befintliga kärnkraftskapaciteten. Den totala årliga produktionen i de svenska kärnkraftverken är drygt 70 TWh. En del av denna produktion kan komma att ersättas av import och/eller minskad elanvändning, medan andra delar kan ersättas av kraftproduktion baserad på andra bränslen än naturgas. Dock talar även en försiktig bedömning för att efterfrågan på naturgas för kärnkraftsersättning kan komma att uppgå till 3–6 bcm/år.

## 8 Alternativ för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv

Med de tidigare kapitlen som bakgrund är det nu dags att närmare analysera de olika alternativen för implementering av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. I det inledande avsnittet redovisas vissa grundläggande utgångspunkter. De följande avsnitten ägnas åt analyser av de huvudfrågor som anges i uppdraget, nämligen EG-direktivets krav beträffande tillträdesregler, berättigade kunder och graden av marknadsöppning, separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, allmännyttiga tjänster samt undantagsregler.

### 8.1 Utgångspunkter för analyserna

Som framgick i kapitel 7 spelar naturgas för närvarande en liten roll i den svenska energiförsörjningen och det är bara i en liten del av landet som det finns en någorlunda utbyggd infrastruktur för naturgas. Det är givetvis angeläget att varje del av landets energiförsörjning är organiserad på ett effektivt sätt. Ändå är det ofrånkomligt att frågan om hur EG:s naturgasmarknadsdirektiv skall inorporeras i den svenska lagstiftningen har ringa betydelse om användningen av naturgas i Sverige även fortsättningsvis skulle ligga på ungefär dagens nivå.

Som framgått av kapitel 7 kan emellertid infrastrukturen för naturgas komma att byggas ut väsentligt och användningen av naturgas kan under vissa betingelser komma att växa kraftigt. Inte minst kan naturgasbaserad kraftproduktion komma att svara för en stor del av elproduktionen i landet. Det finns ingen anledning att här försöka bedöma

sannolikheten för, eller önskvärldheten av, en sådan utveckling. Ändå ter det sig naturligt att i denna utredning utgå från att den svenska naturgaslagstiftningen skall "fungera" även i en situation då användningen av naturgas i landet är avsevärt större, är regionalt mer utbredd och omfattar fler kundgrupper och aktörer på säljarsidan än vad som för närvarande är fallet.

Om lagstiftningen på naturgasområdet i enlighet med ovanstående resonemang skall utformas för en situation då naturgasen spelar en betydligt större roll i energiförsörjningen, uppstår frågan om i vilken utsträckning som man vid implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv skall ta hänsyn till incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Konkret är detta en fråga om i vilken utsträckning som konkurrensbegränsande inslag i naturgaslagstiftningen kan anses vara ett acceptabelt pris för att få till stånd investeringar i infrastruktur för naturgas. För att penetrera denna fråga kan man göra det hypotetiska antagandet att det föreligger två mål. Det ena är att skapa förutsättningar för konkurrens på naturgasmarknaden. Det andra är att få till stånd den utbyggnad av infrastrukturen för naturgas som är samhällsekonomiskt lönsam. Frågan är då vilka medel som är mest effektiva när det gäller att realisera dessa mål.

I allmänhet gäller att det mest effektiva sättet att realisera två mål är att använda två medel. Den av EG:s naturgasmarknadsdirektiv motiverade lagstiftningen är primärt ett medel för att skapa konkurrens på naturgasmarknaden, oavsett om denna är liten eller stor. Samtidigt påverkar lagstiftningen i fråga förutsättningarna för investeringar i infrastruktur för naturgas. De ekonomiska förutsättningarna för utbyggnad av infrastruktur för naturgas kan emellertid påverkas även med traditionella energipolitiska styrmedel som skatter, regler för tillståndsgivning mm. Eftersom dessa medel kan utformas just för att främja investeringar i infrastruktur, torde de vara effektivare i detta avseende än ett regelverk som främst skall skapa konkurrens på marknaden för naturgas.

Slutsatsen blir att i den mån som det skulle anses önskvärt att bygga ut infrastrukturen för naturgas i Sverige, så är det energipolitiken snarare än naturgaslagstiftningen som bör utformas så att detta mål kan realiseras. Mot bakgrund av detta resonemang utgår den följande diskussionen från att det regelverk som skall införas i Sverige med anledning av EG:s naturgasmarknadsdirektiv har som uppgift att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på den svenska naturgasmarknaden. Även om regelverket i fråga bör utformas så att det inte försvårar en utbyggnad av infrastrukturen för naturgas, förutsätts att det primärt är energipolitiska övervägande och styrmedel som skall skapa förutsättningar för sådana investeringar.



En annan viktig utgångspunkt för analysen hänger samman med utformningen av den svenska ellagen och övriga regelverk för den svenska elmarknaden. Som redan framgått är det stora likheter mellan EG:s elmarknads- och naturgasmarknadsdirektiv, både vad gäller de bakomliggande intentionerna och kraven på medlemsländernas lagstiftning. Det ter sig därför naturligt att Sverige skulle förhålla sig till naturgasmarknadsdirektivet på i allt väsentligt samma sätt som till elmarknadsdirektivet. Till detta kommer att en utbyggnad av infrastrukturen för naturgas skulle leda till ökad konkurrens mellan el och naturgas. Det finns därför skäl att utforma lagstiftningen för naturgasmarknaden så att konkurrensförhållandena mellan el och naturgas inte snedvrids.

Mot denna bakgrund betraktas reglerna för den svenska elmarknaden som ett riktmärke för lagstiftningen för naturgasmarknaden. Således är diskussionen i de följande avsnitten inriktad på att pröva om det finns bärande motiv för att utforma regelverket för naturgasmarknaden på ett annat sätt än motsvarande regelverk för den svenska elmarknaden. Om några sådana motiv inte synes finnas, är rekommendationen att samma regler skall gälla för naturgasmarknaden som för elmarknaden.

En alternativ ansats kunde kanske vara att anpassa den svenska lagstiftningen för naturgasmarknaden till motsvarande lagstiftning i grannländerna, i första hand Danmark och Tyskland. Motivet för detta skulle då vara att skillnader mellan det svenska regelverket och motsvarande regelverk i grannländerna kan påverka de svenska naturgasföretagens konkurrensförmåga relativt utländska företag. Det konsumentperspektiv som präglar EG:s naturgasmarknadsdirektiv gör det emellertid naturligt att i denna utredning utgå från att det nya regelverkets primära uppgift är att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens, såväl "gas till gas" som "gas till el", på den svenska energimarknaden.

## 8.2 Regler för tillträde

Valet av regelverk för tillträde till infrastrukturen, i praktiken valet mellan rTPA och nTPA, är ett av de viktigaste ställningstagandena i samband med implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Som redan nämnts tillämpas rTPA på elmarknaden. Med hänvisning till resonemanget ovan är då frågan om det finns bärande motiv för att i stället tillämpa nTPA på naturgasmarknaden. Konkret är detta en fråga om huruvida rTPA försvagar incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas i en sådan utsträckning att nTPA bör föredras framför rTPA.

För att kunna ta ställning till denna fråga måste skillnaden mellan de två alternativen klargöras. En sådan jämförelse måste utgå från vissa

antaganden om den framtida svenska naturgasmarknadens struktur. Den måste också bygga på vissa antaganden om den praktiska innebörden av rTPA på den svenska marknaden för naturgas.

Beträffande den svenska naturgasmarknadens struktur är det troligt att det under överskådlig tid kommer att finnas ett relativt litet antal större aktörer på såväl köparsidan som säljarsidan. Aktörerna på köparsidan kan antas vara stora slutförbrukare, grossister och integrerade distributions- och försörjningsföretag. Aktörerna på säljarsidan kan antas vara såväl svenska som utländska företag med varierade direkt anknytning till producenter av naturgas. Minst ett av företagen på säljarsidan kommer att vara ett integrerat import- och överföringsföretag.

Beträffande den praktiska innebörden av rTPA har den tidigare diskussionen visat att "reglering" av priser och leveransvillkor kan, men måste inte, omfatta såväl tariffernas struktur som tariffnivåns utveckling över tiden. Regleringen kan också innebära att regleringsmyndigheten i förväg godkänner, eller t.o.m. föreskriver, vilka priser och övriga villkor som skall gälla. I Sverige finns det emellertid en tradition av "mild" reglering, inriktad på förhandling med utgångspunkt i allmänna principer snarare än direkt styrning<sup>16</sup>. Således utgår regleringen av nättarifferna på den svenska elmarknaden från vissa allmänna mål om skälighet, likabehandling och kostnadstrohet<sup>17</sup>, men innehåller ingen reglering av tariffernas struktur<sup>18</sup>. Vidare sker ingen prövning i förväg av nätbolagens tariffer och övriga kommersiella villkor. Däremot kan priser och tillträdesvillkor överprövas i efterhand om någon kund anser att gällande regler om skälighet, likabehandling m.m. inte har följts.

I det följande förutsätts att innebörden av rTPA på den svenska naturgasmarknaden i allt väsentligt skulle vara densamma som på den svenska elmarknaden. Det betyder att priser och tillträdesvillkor även vid rTPA i princip fastställs av nätägarna, eventuellt efter förhandlingar mellan dessa och potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät. Jämfört med nTPA tillkommer emellertid att

- tarifferna kan på anmodan av en faktisk eller potentiell nyttjare av näten överprövas av en regleringsmyndighet;
- priser och övriga tillträdesvillkor måste publiceras<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Den svenska miljöpolitiken är ett belysande exempel på denna tradition.

<sup>17</sup> Se Edin och Svahn (1998).

<sup>18</sup> Däremot ställer regleringsmyndigheten, genom en blandning av pristaks- och avkastningsreglering, vissa krav på tariffnivåns utveckling.

<sup>19</sup> Det bör dock noteras att i Tyskland, där nTPA gäller på elmarknaden, anser många nätägare att det är alltför resurskrävande att förhandla med alla kunder och har därför valt att standardisera och publicera tillträdesvillkor och priser.

Den överprövning av priser och tillträdesvillkor som kan bli aktuell har i praktiken formen av en förhandling mellan nätägare och regleringsmyndighet. Utfallet av en sådan förhandling beror på en rad faktorer, t.ex. regleringsmyndighetens befogenheter, dess förmåga att utvärdera konsekvenserna av de avtal som skall prövas m.m. Det finns därför ingen möjlighet att enbart på teoretiska grunder dra några bestämda slutsatser om hur tariffer och tillträdesvillkor kan väntas skilja sig mellan "mild" rTPA och nTPA.

Emellertid är det sannolikt att kravet på publicering av priser och leveransvillkor vid rTPA i någon utsträckning begränsar nätägarnas handlingsutrymme jämfört med vad som är fallet vid nTPA. Som framhölls tidigare finns det i praktiken en gråzon mellan kostnadsmotiverade och rent diskriminerande skillnader i priser och tillträdesvillkor för olika nyttjare av näten. Vid nTPA ger denna gråzon ägare av överförings- och distributionsnät vissa möjligheter att till sin fördel påverka konkurrensförhållandena i försörjningsledet. Därmed är det troligt att incitamenten att investera i infrastruktur för naturgas är starkare vid nTPA än vid rTPA. Huruvida denna skillnad är stor eller liten beror på hur regelverket vid rTPA utformas och tillämpas.

Slutsatsen av denna diskussion är att med en "mild" form av rTPA, i linje med den svenska regleringstraditionen, behöver skillnaderna mellan rTPA och nTPA inte vara så stora. Dock är det troligt att en ordning med nTPA är mer resurskrävande och innebär större osäkerhet för potentiella nyttjare av överförings- och distributionsnät än en ordning med rTPA. Det betyder att det vid nTPA är förenat med högre kostnader och mer osäkerhet att etablera sig på naturgasmarknaden än vad som är fallet vid rTPA, vilket begränsar konkurrensen på denna marknad. Förhållandet att ett integrerat import- och överföringsföretag, Vattenfall Naturgas, under överskådlig tid kan väntas ha en dominerande ställning på den svenska naturgasmarknaden gör att hinder för etablering av nya naturgasföretag i olika led måste tillmätas stor betydelse från konkurrenssynpunkt.

I någon mån föreligger det en konflikt mellan målet om effektiv konkurrens på naturgasmarknaden och de ekonomiska incitamenten att bygga ut infrastrukturen för naturgas. Målet om effektiv konkurrens talar entydigt för rTPA, medan nTPA torde skapa starkare incitament för investeringar i infrastruktur för naturgas. Utbyggnaden av infrastruktur för naturgas måste emellertid betraktas som en energipolitisk fråga och är därtill något som bäst kan påverkas med energipolitiska styrmedel. Det synes därför inte finnas tillräckligt starka skäl att välja nTPA framför rTPA vid implementeringen av EG:s naturgasmarknadsdirektiv i den svenska lagstiftningen. Följaktligen rekommenderas rTPA av den typ som tillämpas på den svenska elmarknaden.

### 8.3 Berättigade kunder och graden av marknadsöppning

EG-direktivet stipulerar dels att elproducenter och kunder med en årsförbrukning som överstiger 25 miljoner m<sup>3</sup> (15 miljoner m<sup>3</sup> efter fem år och 5 miljoner m<sup>3</sup> efter tio år) skall vara berättigade att ha tillträde till överförings- och distributionsnäten, dels att graden av marknadsöppning redan från början skall vara minst 20 procent. Om minimi-kravet beträffande berättigade kunder tillämpas på den svenska naturgasmarknaden, nu och under överskådlig framtid, så uppfylls kravet på marknadsöppning med god marginal. Det är alltså förenligt med naturgasmarknadsdirektivet att i den svenska lagstiftningen begränsa gruppen "berättigade kunder" till elproducenter och de största förbrukarna.

Detta skulle innebära att små kunder som i framtiden kan komma att anslutas till tillkommande distributionsnät för naturgas kommer att vara helt hänvisade till den lokala naturgasdistributören. Det betyder också att naturgasföretag med lokala distributionsnät skyddas mot konkurrens. Under förutsättning att de aktuella små kunderna är fria att välja andra energialternativ, huvudsakligen el eller fjärrvärme, kommer naturgasdistributörerna ändå att vara utsatta för konkurrens. Lokalt blir det ingen "gas till gas" konkurrens men väl "gas till el" konkurrens eller "gas till fjärrvärme" konkurrens.

På den svenska elmarknaden är samtliga kunder "berättigade" och kvarvarande hinder för rörlighet på kundsiden, d.v.s. timmätarkravet kommer att tas bort. En begränsning av kategorin "berättigade kunder" torde förstärka incitamenten att investera i lokala distributionsnät för naturgas. Emellertid är det svårt att se detta som ett bärande skäl för att i detta avseende tillämpa andra regler för naturgasmarknaden än för elmarknaden. Givet målet att främja konkurrens på naturgasmarknaden, och att undvika snedvridningar i konkurrensförhållande mellan naturgas och andra energislag, bör därför samtliga naturgaskunder betraktas som "berättigade".

### 8.4 Separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

EG:s elmarknadsdirektiv föreskriver att produktion och distribution skall separeras från transmission. Samtidigt betraktas "distribution" som en integrerad verksamhet där såväl drift av lokala nät som försäljning till slutkund ingår. I den svenska ellagen krävs emellertid att drift av lokala nät och försäljning till slutkund bedrivs i skilda bolag. Följden har blivit

att drift av de lokala distributionsnäten i praktiken kommit att betraktas som en annan verksamhet än drift av transmissionsnät. Från ekonomisk synpunkt finns det emellertid ingen anledning att göra en sådan distinktion. I båda fallen rör det sig om naturliga monopol som bör separeras från konkurrensutsatt verksamhet.

Mot denna bakgrund finns det ingen anledning att i lagstiftningen om naturgasmarknaden göra någon åtskillnad mellan överföring och distribution. Båda bör vara separerade från konkurrensutsatt verksamhet, men inget borde hindra ett naturgasföretag att bedriva överföring och distribution som en integrerad verksamhet. Det kan i själva verket finns ekonomiska fördelar med en sådan integration.

När det gäller formerna för separering av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet har principfrågorna redan berörts. Från konkurrenssynpunkt är en ordning med skilda bolag med olika huvudägare att föredra. Emellertid är det troligt att så långtgående krav på separering skulle vara ett väsentligt hinder för framväxten av en större naturgasmarknad i Sverige<sup>20</sup>. En potentiell investerare i infrastruktur måste under alla omständigheter göra en analys av efterfrågan på naturgas i de områden som kan nås med den planerade rörledningen. Vid krav på ägarmässig åtskillnad tillkommer att det i praktiken förligger ett förbud för ägaren av infrastrukturen att även driva försörjningsföretag. Den som planerar att göra investeringar i infrastruktur är därför beroende av att andra skall bygga upp den marknadsförings- och försäljningsorganisation som krävs för exploatera den potentiella efterfrågan på naturgas. Detta är en osäkerhetsfaktor som sannolikt förhindrar eller åtminstone begränsar investeringar i infrastruktur för den energiform.

Vid en ordning med skilda bolag utan ägarrestriktioner föreligger inte dessa problem. Huruvida det gemensamma ägandet också öppnar för korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsning beror på hur väl ledningsfunktioner, personal och övriga tillgångar i de två typerna av bolag håll isär. Erfarenheterna från elmarknaden talar för att det kan krävas ganska detaljerade bestämmelser, och motsvarande kontroll, för att den åsyftade separeringen skall realiseras.

Givet att de två typerna av verksamhet kan hållas isär finns det från konkurrenssynpunkt ingen väsentlig skillnad mellan den av EG:s direktiv krävda ordningen, dvs. separat ledning och ekonomisk redovisning, och skilda bolag. Eftersom den svenska ellagen kräver skilda bolag, men inte separata ägare, synes det vara lämpligt att ha samma ordning på naturgasmarknaden.

---

<sup>20</sup> I praktiken skulle det också vara ett krav som i efterhand förändrar förutsättningarna för ägarna av befintliga naturgasnät i Sverige.

## 8.6 Allmännyttiga tjänster

Som redan nämnts leder krav på naturgasföretag att producera s.k. allmännyttiga tjänster på ett eller annat sätt till begränsningar i konkurrensen. Det är inte sannolikt att några väsentliga sociala eller regionalpolitiska mål skulle kunna nås på ett bättre sätt via lagstiftningen på naturgasområdet än via konventionella ekonomiskpolitiska styrmedel. Det synes därför inte finnas några vägande skäl för att i lagstiftningen om naturgasmarknaden införa några krav på allmännyttiga tjänster.

## 8.7 Undantagsregler

Som redan nämnts kan det för svensk del vara möjligt att inom vissa regioner under en tioårsperiod få göra undantag från reglerna för berättigade kunder och marknadsöppning. Kort sagt kan det vara möjligt att bevilja ett eller flera företag regionala, tioåriga monopol. Motivet skall då vara att man önskar främja investeringar i infrastruktur för naturgas inom områdena i fråga.

Tanken bakom denna del av EG:s direktiv synes vara att den potentielle investeraren i infrastruktur är ett vertikalt integrerat naturgasföretag och att monopolställning på den aktuella regionala marknaden skulle ge företaget dels säker avsättning, dels möjlighet att ta ut överpriser<sup>21</sup> under en begränsad tid. Den temporära begränsningen av konkurrensen på naturgasmarknaden skulle med andra ord vara ett sätt att minska den ekonomiska risken i uppbyggnaden av infrastruktur för naturgas.

Mot detta kan man invända att den aktuella risken i första hand hänger samman med osäkerhet beträffande efterfrågan på naturgas i området i fråga. Efterfrågan på energi uppvisar en låg priskänslighet, medan priskänsligheten i efterfrågan på enskilda energislag, t.ex. naturgas, ofta är hög. Anledningen är att de olika energislagen är nära substitut för varandra inom särskilt storskalig värmeproduktion. Relativprisförändringar mellan olika energislag på den svenska marknaden beror ofta på förändringar i de internationellt bestämda priser på energislagen i fråga. Lika ofta beror emellertid förändringarna i de olika energislagens marknadpriser på förändringar i beskattningen. Det innebär att osäkerheten om den framtida efterfrågan på naturgas i hög grad beror på osäkerhet om den framtida beskattningen av naturgas jämfört med beskattningen av andra energislag. Det effektivaste sättet att skingra

---

<sup>21</sup> Med "överpris" avses här ett pris som överstiger jämviktspriset vid konkurrens.

denna osäkerhet är inte att acceptera en monopolistisk naturgasmarknad, utan att åstadkomma en större stabilitet och långsiktighet i energibeskattningen.

Man kan också invända mot undantagsregeln med hänvisning till att den gynnar vertikalt integrerade naturgasföretag till nackdel för företag med annan struktur på sin verksamhet. Som nämndes i kapitel 3 har nätverksindustrier traditionellt byggts upp av vertikalt integrerade statliga företag. Detta har emellertid skett under tider då kapitalmarknaden varit betydligt mindre utvecklad än vad som nu är fallet. Dagens välutvecklade kapitalmarknad gör att det kan finnas andra möjligheter att bygga upp separata infrastrukturföretag. Till detta kommer att det på elmarknaden finns separata nätföretag som, i den utsträckning som de skulle vara lämpliga investerare på naturgasområdet, kan missgynnas av en regel som ger vertikalt integrerade naturgasföretag ett försteg.

Om undantagsregeln ändå skulle utnyttjas finns det skäl att redan från början planera för den "avreglering" av de aktuella regionala naturgasmarknaderna som skulle äga efter tio år, d.v.s. då direktivets, eller mer långtgående svenska, regler om berättigade kunder skulle börja tillämpas. Exempelvis kan det vara skäl att redan från början motverka kontraktsformer som gör att många kunder efter tioårsperiodens slut är uppbundna av mycket långsiktiga åtaganden. Annars finns det risk för att den temporära undantagsregeln gör att den svenska naturgasmarknaden under lång tid kommer att bestå av ett antal regionala monopolmarknader.

En annan möjlighet till undantag från de generella reglerna har sin grund i redan ingångna take-or-pay avtal. Avtal som sluts efter det att EG:s naturgasmarknadsdirektiv blivit känt bör inte berättiga till några konkurrensbegränsande undantag. Om så vore fallet har ju marknadens aktörer i praktiken en möjlighet att styra över delar av marknadens regelverk. När det gäller avtal som slöts dessförinnan är emellertid situationen en annan. Regeländringar som i efterhand ändrar förutsättningarna för kommersiella avtal kan, förutom att de upplevs som orättvisa, göra marknadens aktörer ovilliga att ingå avtal med långsiktig verkan. Dock är det angeläget att de konkurrensbegränsningar till följd av take-or-pay avtal som beviljas är tidsmässigt bestämda så att marknadens aktörer ges klarhet om vilka spelregler som kommer att gälla.

## 8.8 Andra institutionella aspekter på naturgasmarknaden

Naturgasmarknadens sätt att fungera beror inte bara på den aktuella lagstiftningens utformning utan också på andra av statsmakterna be-

stämda institutionella förhållanden. Ett särskilt betydelsefullt område är regleringen av naturgasföretagens monopolverksamhet. En fråga i sammanhanget är vilken institution eller myndighet som skall ansvara för regleringen. På denna punkten kan det finnas skäl att, i likhet med Storbritannien, ha en gemensam regleringsmyndighet för el- och naturgasmarknaderna. Ett skäl för detta är att det är mycket likartade verksamheter. Ett annat är att de frågor som rör konkurrensförhållandena mellan el och naturgas lättare kan hanteras inom en myndighet. Ett tredje är att en koncentration av regleringsuppgifterna för el- och naturgasmarknaderna till en myndighet gör det möjligt att utnyttja skal fördelar i kompetensuppbyggnaden.

En annan fråga av betydelse för naturgasmarknadens sätt att fungera rör regleringens innehåll och regleringsmyndighetens befogenheter och resurser. Det skulle föra för långt att närmare gå in på denna fråga här, men det bör understrykas att skillnaden mellan rTPA och nTPA i hög grad beror just på hur detaljerna i regleringen av priser och tillträdesvillkor är utformade och på regleringsmyndighetens befogenheter och kompetens.

## 9 Sammanfattning av slutsatser och förslag

De analyser som redovisats i de föregående kapitlen leder till ett antal slutsatser och förslag. Vissa är allmänna till sin karaktär, medan andra är specifika och direkt knutna till föreskrifterna i EG:s naturgasmarknadsdirektiv. De allmänna förslagen kan sammanfattas i följande tre punkter:

- Utforma reglerna för naturgasmarknaden så att effektiv konkurrens främjas;
- Betrakta frågan om utbyggnad av infrastrukturen för naturgas som en fråga för energipolitiken;
- Eftersträva konkurrensneutralitet mellan el och naturgas och kopiera därför i möjligaste mån reglerna för elmarknaden när reglerna för naturgasmarknaden utformas.

De mer specifika förslagen kan sammanfattas i följande fem punkter:

- Inför reglerat tillträde (rTPA) till överförings- och distributionsnäten;
- Betrakta alla kunder som "berättigade" så att full marknadsöppning uppnås;
- Inför krav som innebär att monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet på naturgasmarknaden bedrivs i skilda bolag med separat ledning;



- Avstå från möjligheten att göra temporärt undantag från reglerna om berättigade kunder och marknadsöppning i vissa regioner;
- Avstå från möjligheten att kräva att naturgasföretag skall svara för s.k. allmännyttiga tjänster.

En speciell typ av temporärt undantag från de här behandlade reglerna är motiverade med hänsyn till långsiktiga avtal som ingicks innan innehållet i EG:s naturgasmarknadsdirektiv kunde förutses. Detta gäller speciellt s.k. take-or-pay avtal. Den ekonomiska betydelsen för berörda parter av sådana undantag kräver en ingående analys av de aktuella avtalen. Någon sådan analys har inte kunnat genomföras inom ramen för denna utredning. Dock är det angeläget att de undantag och övergångsregler som kan komma att införas inte gäller avtal som nyligen träffats eller kan komma att träffas i framtiden.

## Referenser

Bergman, L., C. Doyle, J. Gual, L. Hultkrantz, D. Neven, L.H. Röller och L. Waverman (1999), Europas nätverksindustrier. London: Centre for Economic Policy Research.

BP, (1998) *Statistical review of world energy*, London.

Edin, K-A och H. Svahn (1998), *Reglering av tariffer för elnät*. Stockholm: Tentum Energi.

Estrada, J., Bergesen, H.O., Moe, A. & Sydnes, A.K. (1988) "Natural gas in Europe – Markets, Organisation and Politics". Pinter Publishers, London and New York.

Estrada, J., Moe, A. & Martinsen, K.D. (1995) "The development of European gas markets". Wiley, New York.

Heren, P. (1999) "Removing the government from european gas". *Energy Policy*. No.27 (3-8)

*Nordic Gas Grid – Feasibility study* (1999) Executive summary

Nordiska Rådet, (1994) Naturgasens roll i Norden och Baltikum fram till år 2010. Tema Nord 1994:638.

OECD/IEA, (1998) *Natural Gas Distribution – Focus on Western Europe*. Paris.

OECD/IEA, (1998) *Natural Gas Information 1997*. Paris.

Parcebois, J. (1999) "The gas deregulation process in Europe: economic and political approach". *Energy Policy*: No.27 (9-15)

Radetzki, M. (1996) "Norsk gas i Sverige och Finland – konkurrenskraftig om politikerna vill". *Ekonomisk Debatt* No. 2 Vol. 24.

Radetzki, M. (1999) "European natural gas: market forces will bring about competition in any case". *Energy Policy*: No.27 (17-24)

Stern, J.P. (1998) "Competition and liberalization in European gas markets". The royal institute of international affairs, The Brookings Institution, Washington D.C.

Stoppard, M. (1996) "A new order for gas in Europe". Oxford Institute for energy studies.

Wybrew-Bond, I. (1999), "Setting the Scene", kapitel 1 i Mabro, R. och I. Wybrew-Bond (1999) eds., *Gas to Europe. The Strategies of Four Major Suppliers*. Oxford: Oxford University Press.