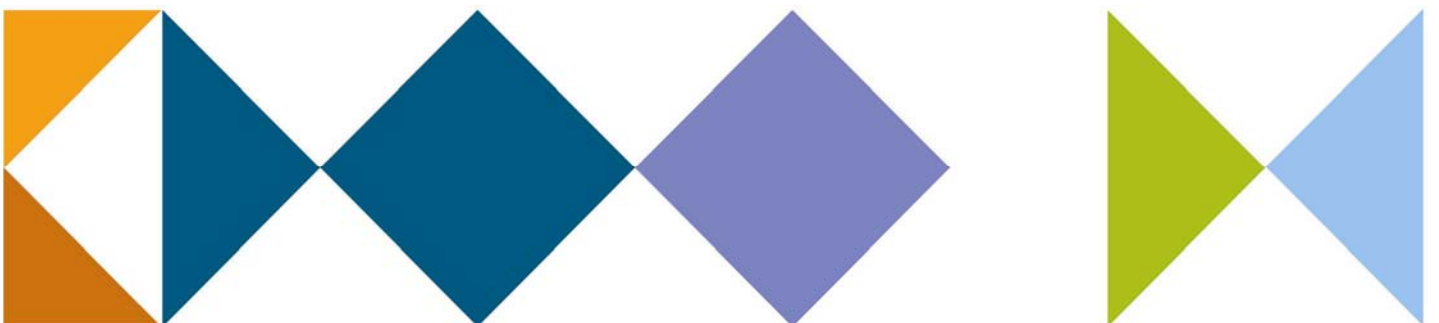




2007:10

Energimarknadsinspektionen

– uppdrag, verksamhet och finansiering





MISSIV

DATUM
2007-06-25
ERT DATUM
2007-03-01

DIARIENR
2007/67-5
ER BETECKNING
N2007/2106/E
(delvis)

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Inrättandet av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna (delrapport 1)

Regeringen gav den 1 mars 2007 Statskontoret i uppdrag att lämna förslag till arbetsuppgifter, finansiering och organisation för en myndighet för tillsyn av energimarknaderna. Uppdraget skall redovisas i två etapper.

Statskontoret överlämnar härmed delrapport 1 *Energimarknadsinspektionen – uppdrag, verksamhet och finansiering (2007:10)*.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, enhetschef Folke K. Larsson och avdelningsdirektör Petter Persson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Petter Persson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund till uppdraget	11
1.2	Statskontorets uppdrag och avgränsningar	12
1.3	Materialinsamling och tillvägagångssätt	13
1.4	Disposition	13
2	Energimyndighetens styrning och verksamhet	15
2.1	Statens energimyndighet	15
2.2	Energimarknadsinspektionens uppdrag	17
2.3	Energimarknadsinspektionens och organisation	21
2.4	Verksamhetens finansiering	23
3	Utvecklingen och problemen på de svenska energimarknaderna	27
3.1	De svenska energimarknaderna	27
3.2	Elmarknaden	27
3.3	Naturgasmarknaden	31
3.4	Fjärrvärmemarknaden	33
4	Erfarenheter från marknadsreglerande myndigheter	35
4.1	Marknadsreglering och tillsyn	35
4.2	Normering, verkställande och dömande funktioner	36
4.3	Liberalisering, regler och marknader	37
5	Energimarknadsinspektionens framtida uppdrag	41
5.1	Tydligt avgränsning mellan inspektionen och övrig verksamhet	41
5.2	Marknadsreglering eller främjande?	43
5.3	Tillsyn och marknadsövervakning inom samma myndighet	47
5.4	Nya uppgifter till Energimarknadsinspektionen	48
6	Energimarknadsinspektionens finansiering	51
6.1	Verksamhetens finansiering	52
6.2	Verksamhetens kostnader	52
6.3	Analys av Energimarknadsinspektionens finansiering	54
6.4	Slutsatser om Energimarknadsinspektionens finansiering	58
6.5	Övriga frågor	60
Bilaga	Regeringsuppdraget	63

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att lägga fram förslag till arbetsuppgifter och organisation av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna samt att i övrigt föreslå åtgärder för att förbereda inrättandet av denna. Utgångspunkten i uppdraget är att Statens energimyndighet (Energimyndigheten) renodlas och att en ny myndighet för tillsyn av energimarknaderna inrättas bestående av den verksamhet som i dag ingår i Energimarknadsinspektionen. I uppdraget ingår även att lämna förslag till hur befintliga och tillkommande arbetsuppgifter skall fördelas mellan myndigheterna.

Målsättningen är att den nya myndigheten, som enligt uppdraget kommer att benämnas Energimarknadsinspektionen, skall kunna inrättas den 1 januari 2008. En utgångspunkt för uppdraget är att både Energimyndigheten och den nya myndigheten skall finansieras inom ramen för Energimyndighetens nuvarande anslag.

Arbetet bedrivs i två etapper. I denna rapport lämnar vi förslag till Energimarknadsinspektionens arbetsuppgifter samt presenterar ett förslag till finansiering. Energimarknadsinspektionens organisation samt samverkansformer med berörda myndigheter kommer att behandlas i delrapport 2.

Statens energimyndighet/Energimarknadsinspektionen

Energimyndigheten är en central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Enligt Energimyndighetens instruktion skall det vid myndigheten finnas en Energimarknadsinspektion. Inspektionen har sedan bildandet år 2005 getts betydande självständighet inom myndigheten.

Energimarknadsinspektionen skall besluta om föreskrifter samt ärenden som rör ellagen, naturgaslagen och lagen om vissa rörledningar. I inspektionens uppdrag ligger även att verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras. Energimarknadsinspektionens verksamhet är enligt regleringsbrevet uppdelad i funktionerna tillsyn, övervakning, informationsverksamhet och internationellt arbete.

Analys och förslag

Verksamhet och uppdrag

Enligt vår bedömning är Energimarknadsinspektionens uppdrag redan i dag tydligt avgränsat från den övriga verksamheten vid myndigheten. Verksamhetsgrenarna är renodlade i bemärkelsen att ingen personal som arbetar vid

Energimarknadsinspektionen utför arbetsuppgifter som ligger på Energimyndigheten. Detta innebär att verksamhetsområdena elmarknadspolitik och övrig energimarknadspolitik, med tillhörande verksamhetsgrenar elmarknad, tillsyn enligt naturgaslagen och utveckling av övriga energimarknader bör avskiljas från Energimyndigheten och att dessa efter delningen utgör Energimarknadsinspektionens uppdrag.

Vi analyserar också ett antal uppgifter, där samverkan sker mellan de båda och där huvudmannaskapet bör tydliggöras inför delningen. Utgångspunkten i analysen har varit huruvida dessa uppgifter bör föras över från Energimyndigheten till Energimarknadsinspektionen eller vice versa.

Enligt vår bedömning bör uppgifterna krisberedskap och energistatik även fortsättningsvis ligga kvar på Energimyndigheten. När det gäller systemkompetens och marknadsövervakning, som förutsätts i båda myndigheternas verksamhet, menar vi att det finns argument som talar för att denna kompetens bör finnas vid båda myndigheterna. Inriktningen på analysverksamheten är så pass olika att den inte bör betraktas som överlappande och att det därför finns argument för att båda myndigheterna har kompetens och resurser på detta område.

När det gäller framtida regeringsuppdrag menar vi att delningen av Energimyndigheten kommer att tydliggöra vilken myndighet som bör ansvara för respektive regeringsuppdrag. Utgångspunkten bör vara att uppdrag som rör politik för ett uthålligt energisystem framgent hanteras av Statens energimyndighet medan frågor som rör energimarknadernas funktionssätt och marknadens utveckling sorterar under Energimarknadsinspektionen.

En ytterligare fråga är om Energimarknadsinspektionen bör svara för tillsyn över energimarknadernas infrastruktur och samtidigt ha viss marknadsövervakning över de avreglerade delarna produktion och försäljning. De problem på energimarknaderna som vi identifierat är av en sådan karaktär att det enligt vår bedömning är nödvändigt att den blivande Energimarknadsinspektionen inte bara utövar legal tillsyn utan att inspektionen även har kunskap om utvecklingen på de berörda marknaderna. Därför bör de marknadsövervakande uppgifterna även fortsättningsvis ligga på Energimarknadsinspektionen och inte föras över till exempelvis Konkurrensverket.

Energimarknadsinspektionen har i dag uppgiften att beställa och finansiera forskning som rör energimarknadernas funktionssätt, det så kallade Market Design-programmet. Mot denna ordning kan bland annat ställas att uppgiften att beställa och finansiera forskning blir artfrämmande i förhållande till Energimarknadsinspektionens uppdrag som regleringsmyndighet. Det kan även finnas en intressekonflikt mellan att Energimarknadsinspektionen reglerar och utövar tillsyn över energimarknadernas aktörer samtidigt som de finansierar forskningsverksamhet. Uppdraget att beställa och finansiera

forskning kommer däremot även i framtiden att vara en av Energimyndighetens kärnuppgifter. Mot denna bakgrund föreslår vi att Market Design-medlen i framtiden helt och hållet hanteras av Energimyndigheten.

Finansiering

Enligt vår bedömning är Energimarknadsinspektionens nuvarande finansieringsram tillräcklig för de befintliga verksamheterna inom verksamhetsområdena elmarknadspolitik samt övrig energimarknadspolitik. Ovanstående påstående bygger på att Energimarknadsinspektionens overheadkostnader ligger över genomsnittet i statsförvaltningen och det bör därför finnas en besparingspotential i nuvarande finansieringsram. Det finns inom nuvarande ram även möjlighet till ytterligare nyrekryteringar vid inspektionen, något som ytterligare talar för att verksamheten i nuläget har tillräcklig finansiering.

Det bör dock framhållas att det finns viss osäkerhet då det gäller de avgiftsintäkter som myndigheten tar ut med stöd i naturgasförordningen. Om dessa intäkter skulle visa sig sakna laglig grund, vilket enligt inspektionen kan vara fallet, finns risk att Energimarknadsinspektionens verksamhet kommer att vara underfinansierad.

Ett nytt anslag avseende Energimarknadsinspektionens förvaltningskostnader bör inrättas inom politikområdet Energipolitik under utgiftsområde 21, Energi. Inspektionens andel av anslag 35:5:1 (anslagspost 2) på 4 000 tkr bör efter delningen disponeras av Energimarknadsinspektionen som en särskild anslagspost under anslaget 35:1. Utöver dessa förändringar finner vi inte anledning att förslå några förändringar i den befintliga anslagsstrukturen.

På det administrativa området sker i dag samverkan genom att Energimarknadsinspektionen köper vissa overheadtjänster av Energimyndigheten. Det förslag till budget för 2008 som Energimarknadsinspektionen presenterat innebär att inspektionen minskar sitt köp av administrativa tjänster från Energimyndigheten. En konsekvens av förslaget är att det efter delningen uppstår en övervältringseffekt i form av administrativ överkapacitet vid Energimyndigheten. Ovanstående kan innebära att det finns behov av tillfälliga omställningsmedel. Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har dock inte kunnat enas kring kostnadskonsekvenser till följd av myndighetsdelningen.

Enligt vår bedömning kommer det att finnas behov av ytterligare finansiering för de tillkommande uppgifterna elkvalitet och leveranssäkerhet, rapportering och publicering av elprisinformation, ny fjärrvärmelag och tariff-tillsyn enligt ex ante-principen. Mot bakgrund av den oklarheten som föreligger då det gäller delar av regleringsutformningen, samt osäkerheten i

Energimarknadsinspektionens beräkning för de tillkommande uppgifterna, har det varit svårt att med tillförlitlighet uppskatta detta finansieringsbehov.

Utredningsarbetet har visat att det är angeläget att en organisationskommitté tillsätts skyndsamt. I organisationskommittén uppdrag bör bland annat ligga att bereda en budget för verksamhetsåret 2008, vara motpart i förhandlingarna med Energimyndigheten kring formerna och omfattningen för köp av administrativa tjänster, utarbeta ett budgetunderlag för Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov samt fatta beslut om bemanning och i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till uppdraget

I september 2002 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av inriktning och organisation av de verksamheter som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområden. Uppdragets fokus låg på Energimyndighetens tillsynsuppgifter på energimarknaderna. I rapporten Effektivare tillsyn över energimarknaderna lämnade Statskontoret i november 2003 förslag om dels en förändrad tillsyn, dels om förändrad organisation av tillsynen. Enligt rapporten borde tillsynsuppgifterna bli effektivare och tillsynens status stärkas. Statskontoret föreslog även en delning av Energimyndigheten. Därigenom skulle rollerna som tillsynsmyndighet respektive en främjandemyndighet för omställningen av energisystemet tydliggöras.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget om omstrukturering av Energimyndigheten. Någon fullständig uppdelning av myndigheten genomfördes dock inte. I stället fick Energimyndigheten en ny instruktion och ny organisation den 1 januari 2005. En energimarknadsinspektion inrättades som en delvis självständig del av Energimyndigheten. Energimyndigheten tillfördes samtidigt ökade anslag för tillsyns- och analysverksamheten avseende energimarknaderna.

Nuvarande konstruktion, där Energimarknadsinspektionen är en del av Energimyndigheten, har dock visat sig vara behäftad med oklara ansvarsförhållande samt problematiska roll- och målkonflikter. Som exempel kan nämnas att generaldirektören har det yttersta ansvaret för hela myndighetens verksamhet, men att han i stora delar saknar inflytande över det arbete som bedrivs inom Energimarknadsinspektionen. Detta samtidigt som generaldirektören även är ansvarig för Energimarknadsinspektionens del av årsredovisningen och budgetunderlag.

Trots att Energimarknadsinspektionen har en viss självständighet kan tillsynens trovärdighet enligt regeringen påverkas negativt av att Energimyndigheten förknippas med rollen som främjare och stödjare av vissa energislag och energiteknik. Utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv kan man dessutom ifrågasätta lämpligheten i att ha tillsyns- och främjandefrågor inom samma myndighet. Argument finns för tydlig renodling av dessa funktioner.

Enligt regeringens bedömning är det dessutom tveksamt om den nuvarande konstruktionen uppfyller de krav som ställs i EU:s el- och gasmarknadsdirektiv, där det föreskrivs att nationella tillsynsmyndigheter för el- och gasmarknaderna skall vara oberoende.

Enligt regeringens bedömning är det inte en framkomlig väg att ytterligare öka Energimarknadsinspektionens självständighet inom Energimyndigheten. Energimyndigheten bör enligt regeringen därför renodlas och en myndighet för tillsyn av energimarknaderna inrättas.

1.2 Statskontorets uppdrag och avgränsningar

Enligt uppdraget skall Statskontoret lägga fram förslag till organisation av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna samt föreslå åtgärder för att förbereda inrättandet av denna. Målsättningen är att den nya myndigheten, som enligt uppdraget kommer att benämnas Energimarknadsinspektionen, skall kunna inrättas den 1 januari 2008. En utgångspunkt är att både Energi- myndigheten och den nya myndigheten skall finansieras inom ramen för Energimyndighetens nuvarande anslag.

Utgångspunkten i uppdraget är att dela upp Energimyndigheten och avskilja den verksamhet som i dag ingår i Energimarknadsinspektionen. I uppdraget ingår även att lämna förslag till hur övriga befintliga och tillkommande arbetsuppgifter skall fördelas mellan myndigheterna.

Arbetet bedrivs i två etapper. I denna rapport tydliggör vi den blivande Energimarknadsinspektionens uppdrag samt utarbetar ett förslag till budget- underlag för verksamhetsåret 2008. I rapporten tar vi även upp den nya myndighetens långsiktiga resurs- och personalbehov. Vi gör även en be- dömning av omställnings- och uppstartskostnaderna för delningen av Energimyndigheten och bildandet av Energimarknadsinspektionen.

När det gäller Energimarknadsinspektionens resursbehov har vi valt att dela analysera finansieringen för 2008 separat från omställnings- och uppstarts- kostnaderna och Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov. Skälet till detta är att det i nuläget är oklart i vilken utsträckning verksam- hetsövergångar, enligt 6 b § lagen om (1982:80) anställningsskydd, kommer ske mellan Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Detta kommer att påverka omställningskostnaderna till följd av delningen. När det gäller Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov finns flera osäkerhetsfaktorer som gör att det i nuläget är svårt att uppskatta kostnaden för tillkommande uppgifter.

I delrapport 2 kommer vi att utarbeta ett förslag till arbetsuppgifter och organisation för den nya myndigheten. Detta genom att föreslå ledningsform samt redovisa förslag till rådgivande och/eller beslutande organ som bör finnas vid myndigheten. I delrapport 2 kommer vi även att utreda samver- kansformer mellan Energimarknadsinspektionens och andra berörda myn- digheter i myndighetens omgivning.

1.3 Materialinsamling och tillvägagångssätt

Utifrån uppdragets tidsramar har det varit nödvändigt för utredningen att i stor utsträckning förlita sig på underlag från Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Detta gäller såväl för kunskapsunderlag som vissa beräkningar kring myndighetens finansiering. Det bör framhållas att Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen inte har varit överens i alla delar gällande uppskattningen av vissa kostnader och/eller kostnadskonsekvenser av omorganisationen, vilket försvårat utredningsarbetet.

Vi har även genomfört ett antal intervjuer med Energimyndighetens generaldirektör samt Energimarknadsinspektionens chef. Vi har även haft löpande avstämningar med avdelningschefen för Energimyndighetens administrativa enhet samt Energimyndighetens stabschef. Utöver intervjuer med Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har vi, i den utsträckning som varit möjlig givet utredningens tidsramar, genomfört ett antal samtal och intervjuer med företrädare för utländska regleringsmyndigheter, energimarknadsföretag samt företrädare för andra svenska regleringsmyndigheter.

I enlighet med uppdraget har Statskontoret samrått med kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Både Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionens ledning har före avrapporteringen fått möjlighet att läsa och lämna synpunkter på kapitel 2–5. När det gäller Energimarknadsinspektionens finansiering och beräkningarna i kapitel 6 har Energimyndigheten fått möjlighet att inkomma med en skrivelse där konsekvenserna för myndigheten, till följd delningen, redovisats. Utöver ovanstående kvalitetssäkring har rapporten granskats av en intern referensgrupp vid Statskontoret.

1.4 Disposition

I *kapitel 2* görs en genomgång av Energimyndighetens och Energimarknadsinspektionens verksamhet, organisation och finansiering. I *kapitel 3* beskrivs översiktligt beskrivning av energimarknadernas funktionssätt samt de utmaningar som den blivande Energimarknadsinspektionen står inför då det gäller att skapa fungerande marknader.

Med utgångspunkt i tidigare utredningar görs i *kapitel 4* en genomgång av vad som tidigare skrivits om marknadsreglering i allmänhet och energimarknadsreglering i synnerhet. I *kapitel 5* redovisas vilka uppgifter som efter myndighetsdelningen bör ligga på Energimarknadsinspektionen. I *kapitel 6* redovisas vårt ställningstagande då det gäller Energimarknadsinspektionens finansiering samt vilka konsekvenser detta får för Energimyndigheten.

2 Energimyndighetens styrning och verksamhet

2.1 Statens energimyndighet

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Enligt förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet skall myndigheten verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde även verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Myndigheten skall också bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem.

2.1.1 Verksamhet

Statens energimyndighet är verksam inom politikområdena Energipolitik samt Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Politikområdet Energipolitik är indelat i verksamhetsområdena elmarknadspolitik, övrig energimarknadspolitik samt politik för ett uthålligt energisystem. Politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar inbegriper verksamhetsområdet svåra påfrestningar (tabell 2.1).

Tabell 2.1 Energimyndighetens verksamhet

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Energipolitik	Elmarknadspolitik	Elmarknad
	Övrig energimarknadspolitik	Tillsyn enligt naturgaslagen
		Utveckling av övriga energimarknader
	Politik för ett uthålligt energisystem	Långsiktig utveckling av energisystemet
		2002 års energipolitiska program
		Program för energieffektivisering i energiintensiva företag
		Elcertifikatsystemet
		Främjande av vindkraft
		Främjande av förnybara drivmedel
		Energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser
Internationellt samarbete		
Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	Svåra påfrestningar	Krisberedskapsförmåga

2.1.2 Statens energimyndighet – en bakgrundbeskrivning

Statens energimyndighet bildades den 1 januari 1998 då de energifrågor som tidigare hanterats inom NUTEK fördes över till en separat myndighet. Motiveringen till beslutet var att myndighetsfunktionen inom energimyndighetsområdet borde tydliggöras och förstärkas (prop. 1996/97:84).

Statens energimyndighet fick ansvaret för att verkställa huvuddelen av omställningsåtgärderna i 1997 års energipolitiska program och myndighetens arbete var framförallt inriktat på att bevaka energimarknadernas och energisystemets utveckling och att analysera dess betydelse för miljö, teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt. Myndigheten fick även i uppdrag att ansvara för statliga insatser för att främja forskning och utveckling på energiområdet (prop. 1996/97:84).

I samband med den nya ellagen (1997:857) fick Statens energimyndighet även i uppdrag att fungera som nätmyndighet enligt ellagen. Tidigare utredningar i samband med avregleringen av elmarknaden hade utrett för- och nackdelar med att antingen tillskapa en separat nätmyndighet eller införliva verksamheten i NUTEK eller Elsäkerhetsverket. När Statens energimyndighet bildades överfördes nättillsynen till myndigheten där den utgjorde den så kallade nätavdelningen.

2.1.3 Tillskapandet av Energimarknadsinspektionen

I september 2002 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av inriktning och organisation av de verksamheter som ligger inom Statens energimyndighets ansvarsområden samt vid behov lämna förslag till förändringar. Enligt uppdraget skulle myndighetens tillsynsuppgifter särskilt ställas i fokus.

I Statskontorets rapport Effektivare tillsyn över energimarknaderna (2003:27) konstaterades att tillsynsuppgifterna i Statens energimyndighet inte haft en tillräckligt stark ställning och att det fanns inneboende rollkonflikter mellan tillsynsverksamheten och myndighetens övriga verksamhet. Statskontoret föreslog därför att en fristående tillsynsmyndighet skulle tillskapas. Denna myndighet skulle ha ansvar för tillsyn över energimarknaderna och framförallt bygga på Statens energimyndighets dåvarande Energimarknadsavdelning.

Regeringen valde att inte gå på Statskontorets linje och skapa en fristående myndighet för tillsynen av energimarknaderna. Genom ändring i Statens energimyndighets regleringsbrev inrättades istället i januari 2005 en Energimarknadsinspektion inom Statens energimyndighet. Energimarknadsinspektionen fick även en anslagspost i Statens energimyndighets ramanslag.

2.2 Energimarknadsinspektionens uppdrag

Enligt 8 § i förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet skall det, utöver de andra enheterna som myndigheten bestämmer, finnas en Energimarknadsinspektion vid myndigheten. Med stöd av Verksförordningen (1995:1322) har Energimarknadsinspektionens getts betydande självständighet inom myndigheten.¹

Utifrån instruktionen skall Energimarknadsinspektionen:

- Besluta om föreskrifter och besluta i ärenden som rör Energimyndighetens uppgifter enligt ellagen (1997:857), naturgaslagen (2000:599), med undantag för försörjningstrygghet enligt 8 a kap., och lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
- Inom myndighetens verksamhetsområde verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras.
- Vara expertmyndighet för elhandelsfrågor.
- Följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna.
- Delta i utvecklingen av marknaderna för el och naturgas inom Norden och EG.
- Bedriva aktiv informationsverksamhet inom sitt verksamhetsområde.
- Medverka med expertkunskap i myndighetens övriga verksamhet i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till verksamhetens art.

I Statens energimyndighets regleringsbrev är Energimarknadsinspektionens verksamhet uppdelad i funktionerna *Tillsyn*, *Övervakning*, *Informationsverksamhet* och *Internationellt arbete*.

2.2.1 Tillsyn

Energimarknadsinspektionen skall besluta om föreskrifter och besluta i ärenden som rör ellagen, naturgaslagen och lagen om vissa rörledningar. Energimarknadsinspektionen skall därigenom bland annat bidra till att säkerställa att elnätsföretagens överföring av el är leveranssäker, håller god kvalitet och sker till skäliga priser.

Enligt 2007 års regleringsbrev för Statens energimyndighet skall detta göras genom följande insatser och arbete:

¹ Arbetsordning för energimyndigheten, fastställd av Generaldirektören 2006-09-18

- bidra till att säkerställa att elnätsföretagens överföring av el är leveranssäker, håller god kvalitet och sker till skäliga priser.
- utöva tillsyn enligt naturgaslagen för att etablera förutsättningar för en fungerande konkurrens på naturgasmarknaden och att överföringen av naturgas sker till skäliga priser
- samverka med övriga på området berörda myndigheter, vilket när det rör tillsynen innebär Elsäkerhetsverket och även i vissa fall Svenska Kraftnät i egenskap av systemansvarig myndighet
- utarbeta en årlig rapport om sin övervakning av försörjningstryggheten för elmarknaden
- redovisa hur nätkoncessionshavarnas arbete med månadsvis avläsning och installation av ny elmätutrustning fortskrider för elkunder med en säkring understigande 63 ampere

Tillsynen över de tre energimarknaderna el, naturgas och fjärrvärme regleras i tidigare nämnda regelverk. Utformningen av regelverket innebär att Energimarknadsinspektionens tillsynsuppdrag varierar mellan de olika energimarknaderna. Tillsynsuppgifterna kan sammanfattas enligt följande med utgångspunkt i respektive marknad:

Ellagen

- Utfärda koncessioner
- Redovisning av nätverksamhet och fjärrvärmeverksamhet
- Tvistlösning
- Säkerställa leveranssäkerheten
- Säkerställa information till elanvändare
- Mätning och beräkning av överförd el
- Granska nättariffer för överföring av el
- Utfärda avgifter för verksamhet och förseningar

Naturgaslagen

- Utfärda koncessioner
- Redovisning av verksamhet gällande överföring och lagring av naturgas samt drift av förgasningsanläggning
- Mäta och rapportera överförd naturgas
- Granska överföringstariffer
- Säkerställa trygg naturgasförsörjning
- Utfärda avgifter för verksamhet och förseningar

Lagen om vissa rörledningar

- Utfärda koncessioner

2.2.2 Övervakning

När det gäller de avreglerande delarna av energimarknaden, det vill säga produktion och försäljning, skall Energimarknadsinspektionen verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras samt följa och analysera utvecklingen på dessa marknader. Inspektionen skall vidare bidra till en effektiv elmarknad med väl fungerande konkurrens och en effektiv prisbildning.

I 2007 års regleringsbrev tydliggörs de uppdrag som prioriterats av statsmakterna. Enligt regleringsbrevet skall Energimarknadsinspektionen:

- Bidra till en effektiv elmarknad med väl fungerande konkurrens och en effektiv prisbildning genom att följa och analysera aktuella frågor på elmarknaden och föreslå de ändringar av regelverket och andra åtgärder som kan behövas för att främja väl fungerande och öppna marknader med tjänster som är anpassade efter kundernas behov.
- Genom en ökad genomlysning av marknaderna stimulera till konkurrens och högre effektivitet, särskilt avseende fjärrvärmemarknaderna.
- Etablera en väl fungerande och effektiv naturgasmarknad i konkurrens. Energimarknadsinspektionen skall redovisa en sammanfattning av de viktigaste rapporterna och remissyttrandena samt de viktigaste förslagen till ändring av regelverket som lämnats under verksamhetsområdet. Förslagen ska kommenteras utifrån hur de bidrar till att främja en effektiv och väl fungerande naturgasmarknad i konkurrens.
- Samverka med övriga på området berörda myndigheter, vilket i detta fall avser Konkurrensverket och Finansinspektionen.
- Löpande tillhandahålla relevant statistik och marknadsinformation inom sitt verksamhetsområde.
- Utarbeta en årlig rapport enligt artikel 23.1 andra stycket Elmarknadsdirektivet (2003/54/EG):
 - redovisa arten och omfattningen av klagomål på marknadens funktionssätt
 - uttala sig om elmarknadernas funktion
 - följa och analysera utvecklingen på elmarknaden med avseende på olika aspekter såsom prisutveckling, leveranssäkerhet och dominerande marknadsställning
 - samråda med Konkurrensverket.

- Utarbeta en årlig rapport enligt artikel 25.1 andra stycket i Naturgasmarknadsdirektivet:
 - redovisa arten och omfattningen av klagomål på marknads funktionssätt
 - uttala sig om naturgasmarknadernas funktion
 - följa och analysera utvecklingen på naturgasmarknaden med avseende på olika aspekter såsom prisutveckling, leveranssäkerhet och dominerande marknadsställning
 - samråda med Konkurrensverket.

- Utarbeta en årlig rapport enligt artikel 23.8 andra stycket Elmarknadsdirektivet:
 - bistå Konkurrensverkets rapportering
 - förse Konkurrensverket med relevant marknadsrelaterad information

- Analysera aktuella frågor på el- och naturgasmarknaderna och föreslå de ändringar av regelverket och andra åtgärder som kan behövas för att främja väl fungerande och öppna marknader med tjänster som är anpassade efter kundernas behov till internationellt konkurrenskraftiga priser. Energimarknadsinspektionen skall årligen vid minst två tillfällen till regeringen redovisa resultaten av dessa analyser.

- Analysera utvecklingen på värmemarknaderna, särskilt i fjärrvärmesektorn, i relation till konkurrerande alternativ med avseende på priser, konkurrens och miljö. I redovisningen skall även en bedömning ske av effekterna av stödsystemen för konvertering av olika uppvärmningssystem. Uppdraget skall genomföras i samråd med Energimyndigheten, Konkurrensverket och Boverket.

Utöver dessa uppgifter skall Energimarknadsinspektionen enligt 10 § i myndighetens instruktion medverka med expertkunskap i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till verksamhetens art.

2.2.3 Informationsverksamhet

Energimarknadsinspektionen skall inom sitt verksamhetsområde bedriva en aktiv informationsverksamhet. I denna uppgift ingår att bidra till att kunder, hushåll liksom företag, får nödvändig information för att kunna agera på den konkurrensutsatta delen av de berörda marknaderna. Genom information skall Energimarknadsinspektionen även bidra till att stärka kundernas ställning på naturgasmarknaden så att dessa har tillräckligt underlag för att agera på den konkurrensutsatta delen av marknaden.

2.2.4 Internationellt samarbete

Målet för Energimarknadsinspektionens internationella arbete är att vidareutveckla den gemensamma elmarknaden i Norden samt att verka för att likvärdiga förutsättningar skapas inom EU:s inre marknader för el och naturgas. Detta skall ske i samarbete med övriga europeiska tillsynsmyndigheter. Energimarknadsinspektionen skall även företräda Sverige i European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), Council of European Energy Regulators (CEER) och Nordic Energy Regulators (NordREG) samt de nordiska tillsyns- och regleringsmyndigheterna.

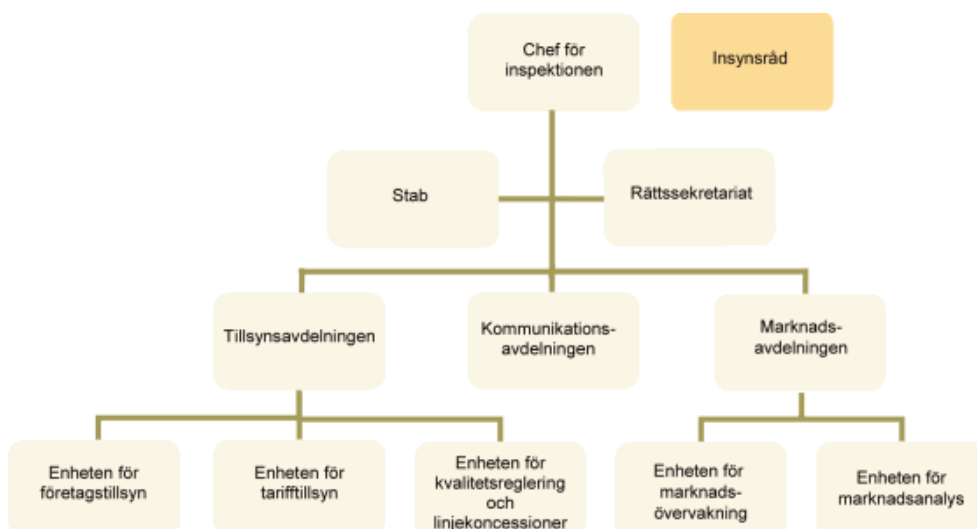
2.3 Energimarknadsinspektionens och organisation

Vid utgången av 2006 hade Energimyndigheten 288 anställda.² Av dessa återfanns 57 årsarbetskrafter på Energimarknadsinspektionen.

Energimarknadsinspektionen omorganiserades i januari 2007 (tablå 2.1). En utgångspunkt vid omorganiseringen var att inspektionens nya organisation även skulle fungera om verksamheten skiljdes från Statens energimyndighet.

Nedan görs en kort beskrivning av organisationen. Vi återkommer i kapitel 6 till en mer detaljerad beskrivning av verksamhets- och administrationskostnaderna.

Tablå 2.1 Energimarknadsinspektionens organisation



Källa: Energimyndigheten

² Energimyndighetens årsredovisning 2006 (ER 2007:01)

Insynsråd

Energimarknadsinspektionen har ingen egen styrelse. Istället finns ett insynsråd knutet till Energimarknadsinspektionen. Insynsrådet, som utses av regeringen, har till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på el- och gasmarknaderna. Rådet yttrar sig i Energimarknadsinspektionens tariffärenden som är av större betydelse och i ärenden om föreskrifter. Rådet består av företrädare för myndigheter, konsumentorganisationer och energiföretag.

Staben

Staben fungerar som stöd till Chefen för inspektionen i strategiska frågor. Staben har också ansvar för samordning av inspektionens internationella arbete och inspektionens verksamhetsplanering.

Rättsekretariatet

Inspektionens rättssekretariat företräder myndigheten i domstolsförhandlingar och producerar inlagor till överrätt. Sekretariatet arbetar också med att utfärda föreskrifter, svara på remisser, bevaka praxis samt utarbeta författningsförslag.

Vi kommer i delrapport 2 att återkomma till frågor som rör den blivande Energimarknadsinspektionens ledningsform.

Kommunikationsavdelningen

Kommunikationsavdelningen arbetar med kommunikation riktad till energikunder i syfte att stärka deras ställning på energimarknaderna. Avdelningen ansvarar också för internkommunikation, mediakontakter och kundjuridiska frågor. Avdelningen har också en fortlöpande dialog med kundföreträdare och energiföretagen. Detta sker delvis i samverkan med Konsumentverket. Kommunikationsavdelningen stöder övriga avdelningars informationsinsatser och svarar för inspektionens myndighetsövergripande information

Marknadsavdelningen

Marknadsavdelningen arbetar med övervakning och analys av el-, naturgas-, och fjärrvärmemarknaderna. Avdelningen består av två enheter:

- Enheten för marknadsanalys. Denna enhet genomför djupare analyser av frågeställningar om marknadernas funktion. Enheten svarar också för inspektionens bevakning av såväl svensk som internationell forskning inom området.
- Enheten för marknadsövervakning. Enheten svarar för löpande analyser av utvecklingen på marknaderna. Enheten ansvarar också för inspektionens del i den nationella rapporteringen till EU.

Tillsynsavdelningen

Tillsynsavdelningen svarar för tillsynen enligt ellagen och naturgaslagen. Avdelningen består av tre enheter:

- Enheten för företagstillsyn. Enheten arbetar med områdeskoncessioner för nätverksamhet, tillsyn över mätvärdesrapportering och elhandlarbyten, insamling och analyser av nätföretagens årsrapporter samt prövar anslutningsavgifternas storlek.
- Enheten för tariff-tillsyn. Enheten ansvarar för granskningen av skäligheten i elnäts- och gasnätsföretagens nättariffer.
- Enheten för kvalitetsreglering och linjekoncessioner. Enheten arbetar med leveranssäkerhet, avbrottsrapportering, och linjekoncessioner för nätverksamhet.

2.4 Verksamhetens finansiering

Statskontorets bedömning i rapporten Effektivare tillsyn över energimarknaderna (2003:27) var att tillsynen över energimarknaden hade brister och att det skulle behövas ett resurstillskott i storleksordningen 5–10 miljoner kronor om året för att komma till rätta med dessa. Utöver detta tillskott konstaterade Statskontoret att det skulle behövas ytterligare 10 miljoner för att genomföra en delning av Statens energimyndighet till en myndighet för omställningen av energimarknaderna samt en inspektionsmyndighet.

En genomgång av Statens energimyndighets regleringsbrev för åren 2003–2007 visar att myndighetens förvaltningsanslag höjdes med drygt 41,8 mkr 2005 då Energimarknadsinspektionen fick en särskild anslagspost (anslagspost 2 i ramanslaget 35:1) i Statens energimarknadsinspektions regleringsbrev. Energimarknadsinspektionens resursbehov bedömdes vid tillfället vara 68,5 mkr för 2005. Sedan dess har Energimarknadsinspektionens anslag ökat till 70,6 mkr för 2007.

Tabell 2.2 Energimyndighetens anslag 2003–2007 (tkr)

Anslag ³	2003	2004	2005	2006	2007
35:1	140 162	146 252	188 076	193 780	201 690
<i>Varav ap.2</i>			<i>68 500</i>	<i>69 994</i>	<i>70 622</i>
35:2	124 000	123 000	122 000	133 000	129 500
35:3	65 000	49 000	57 000	39 000	39 000
35:4	45 000	60 000	99 400	89 400	49 400
35:5	319 671	321 999	430 000	784 100	800 291
35:6	32 000	39 000	17 250	16 100	17 100
35:7		100 000	79 520	59 520	39 520
35:6 2003-04	106 196	106 196			
35:7 2004	230 147	230 147			
35:9	100 000				
Totalt	1 162 176	1 175 594	993 246	1 314 900	1 276 501

Källa: Energimyndigheten

Utöver anslaget på 70,6 miljoner och anslagssparandet har Energimarknadsinspektionen för verksamhetsåret 2007 budgeterat fyra miljoner för strategisk energisystemkompetens samt fyra miljoner i gasintäkter, de senare tas ut med stöd i förordningen (2000:672) om naturgasavgifter (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Energimarknadsinspektionens budget 2007

Budget Energimarknadsinspektion 2007	Tkr
Anslag 35:1:2	70 622
Anslagssparande	2 057
Anslag 35:5:1	4 000
Naturgasavgifter	4 000
Summa	80 679

Källa: Energimarknadsinspektionen

Medlen för strategisk energisystemkompetens, anslag 35:5:1, kommer från Statens energimyndighets och skall enligt regleringsbrevet användas för att främja myndighetens kompetens vid framtagande, utveckling och användning av modeller för prognoser och utvärderingar som används inom EU. Medlen skall även användas för studier i energisystemets och energimarknadernas funktionssätt, vilket inbegriper interaktioner mellan det tekniska systemet, energimarknaden, miljön och klimatet.

³ 35:1 Statens energimyndighet: Förvaltningskostnader (ap.2 Energimarknadsinspektionen)

35:2 Insatser för effektivare energianvändning

35:3 Teknikupphandling och marknadsintroduktion

35:4 Stöd för marknadsintroduktion av vindkraft

35:5 Energiforskning

35:6 Energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser (benämns 35:8 år 2003 och 2004)

35:7 Statlig prisgaranti elcertifikat (benämns 35:9 år 2003 och 2004)

35:6 (2003 och 2004) Energiteknikstöd

35:7 (2003 och 2004) Introduktion av ny energiteknik

35:9 Skydd för småskalig energiproduktion

I regleringsbrevet anges inte hur stor del av de totalt 20 miljonerna som Statens energimyndighet förfogar över för strategisk energisystemkompetens som får disponeras av Energimarknadsinspektionen. Statens energimyndighets generaldirektör har därför beslutat att fyra miljoner årligen skall disponeras av inspektionen.

3 Utvecklingen och problemen på de svenska energimarknaderna

I nedanstående görs en översiktlig beskrivning av utvecklingen på de svenska energimarknaderna samt vilka problem Energimarknadsinspektionen och andra aktörer identifierat. Utöver att ge en grundläggande beskrivning av marknaden och dess funktionssätt syftar texten till att identifiera vilka regleringsuppgifter Energimarknadsinspektionen står inför.

3.1 De svenska energimarknaderna

Energimarknadsinspektionen har i dag normerande, verkställande och dömande uppgifter på marknaderna för de ledningsburna energiformerna elektricitet, naturgas och fjärrvärme. Statskontorets konstaterar i utredningen Effektivare tillsyn över energimarknaderna att marknaderna oftast beskrivs med utgångspunkt i produktionen och att utbudet därmed kommer i fokus. Energimarknadstjänsterna kan enligt rapporten sammanfattas enligt följande.

Figur 3.1 De svenska energimarknaderna

El	Naturgas	Fjärrvärme
Produktion av el	Produktion av gas	Produktion, distribution och försäljning av fjärrvärme
Import av el	Import av gas	
Transmission av el	Transmission av gas	
	Lagring av gas	
Distribution av el	Distribution av gas	
Handel med el	Handel med gas	

(Statskontoret 2003:27)

Nedan görs en kort beskrivning av de tre energimarknaderna el-, naturgas och fjärrvärme. Utgångspunkten är vilka problem Energimarknadsinspektionen och andra berörda myndigheter identifierat samt hur dessa problem påverkar den framtida organisationen av Energimarknadsinspektionen.

3.2 Elmarknaden

Den svenska elmarknaden reformerades den 1 januari 1996. Reformen innebär att produktion och försäljning av el konkurrensutsattes medan överföringen av el reglerades i ett naturligt monopol. I praktiken blev elmarknaden tillgänglig för alla kunder den 1 januari 1999 när kravet på att installera utrustning för timvis mätning av elförbrukningen vid byte av leverantör togs bort.

Elmarknaden består av fyra olika typer av aktörer:

- Nätägare som äger elnäten, vilka är uppdelade i stamnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet ägs och drivs av Affärsverket Svenska Kraftnät som är systemansvarig myndighet. Totalt finns det i dag ca 200 nätägare i Sverige.⁴
- Elproducenter.
- Elhandelsföretag som säljer el till elanvändarna. Elhandelsföretag kan ha rollen som elleverantör (elåterförsäljare) samt balansansvarig. Att ha ett balansansvar innebär att elhandelsföretaget är ansvarigt för att den el som säljs till elanvändare täcks av den el som köps in från elproducenterna. I dag finns ca 125 elhandelsföretag i Sverige.⁵
- Elanvändare, t.ex. företag och hushåll. Elanvändaren måste ha avtal med en elleverantör för att kunna köpa el, men också ett avtal med en nätägare för att få elen transporterad till sig.

Reglering

Till skillnad från produktionen och försäljningen av el är överföringen av el reglerad utifrån de förutsättningar som uppstår vid naturliga monopol. Denna reglering återfinns framförallt i ellagen (1997:587) och elförordningen (1994:1250). Energimarknadsinspektionen har i egenskap av nätmyndighet ansvaret för normering och beslut kring handläggningen av ärenden enligt ellagen samt ett tillsynsansvar för att bestämmelserna i lagen efterföljs.

Den nuvarande ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998. Till skillnad från exempelvis lagen om elektronisk kommunikation (2003:389), och flera andra länders motsvarighet till ellagen, saknar lagen explicita formuleringar om konkurrens som instrument för att skapa fungerande marknader. Ellagen reglerar huvudsakligen tillträdet till elnätverksamhet. Detta sker framförallt på två sätt: dels reglering av etablering och tillträde till näten, dels kontroll av prissättningen på överföringen av el (nättarifferna). Ellagen fastslår vidare att nätföretag skall separeras i juridisk mening från handels- och produktionsverksamhet. Etablering av och tillträde till nät regleras genom koncessioner för anläggningar, linjer och områden. Dessa koncessioner varar mellan 25 och 40 år. Ellagen slår även fast att nätkoncessionshavaren är skyldig att ansluta anläggning och att överföra, mäta och beräkna el. Med denna bestämmelse förbjuds nätägarna att neka någon tillträde till elnäten. I ett konkurrensperspektiv är detta av stor betydelse.⁶

I Sverige används sedan år 2004 en så kallad nätnyttomodell för att beräkna skäligheten i nätägarnas tariffer för nyttjandet av elnäten. Modellen bygger på kostnaderna för ett fiktivt referensnät. Elnätsföretagen rapporterar in sina tariffer till Energimarknadsinspektionen som sedan i efterhand beräknar om

⁴ Svenska Kraftnäts elmarknadsservice, <http://www.svk.se>

⁵ Konsumentverkets köpguide för elpriser, <http://www.kov.se>

⁶ Statskontorets rapport ”Effektivare tillsyn över energimarknaderna” (2003:27)

tarifferna varit skäliga eller inte, så kallad ex post-reglering. I EU:s elmarknadsdirektiv (2003/54/EG) föreskrivs dock att EU:s medlemsländer skall godkänna elnätföretagens tariffer, alternativt metoden för hur de fastställs, i förväg, så kallad ex ante-reglering. Hur denna reglering skall införas i Sverige utreds för närvarande av Energinätsutredningen (dir. 2006:39).

Ökad internationalisering

Det är inte bara på den svenska marknaden som det skett omfattande omregleringar på elmarknaden. Även i Norge, Finland och Danmark har dessa marknader liberaliserats. Den fria elmarknaden har inneburit en ökad internationalisering av elmarknaden samt en framväxt av en gemensam nordisk elmarknad med utvecklad elhandel inom länderna och mellan länderna.

Den fysiska elhandeln inom Norden sker i dag huvudsakligen på den nordiska elbörsen Nord Pool där elhandelsföretagen och elproducenterna är verk samma. En mindre del av den fysiska elhandeln på den nordiska elmarknaden sker genom bilaterala avtal mellan elhandelsföretag och elproducenter.⁷

Problem på elmarknaden enligt Energimarknadsinspektionen

Utifrån Energimarknadsinspektionens rapport Prisbildning och konkurrens på elmarknaden samt kompletterande material från Energimarknadsinspektionens hemsida har vi sammanställt de problem som inspektionen menar präglar elmarknaden.

Koncentrationen i producentledet är för hög

Sedan reformen av den svenska elmarknaden genomfördes 1996 har ägarkoncentrationen på marknaden ökat. I dag står aktörerna Vattenfall, E.ON och Fortum för närmare 90 procent av Sveriges totala elproduktion. Dessa aktörer är även stora på den nordiska marknaden. Energimarknadsinspektionen anser att ägarkoncentrationen på den nordiska marknaden nu har vuxit sig så stor att den inte kan betecknas som oproblematiske, vilket även har uppmärksamats på EU-nivå. Det är enligt Energimarknadsinspektionen även svårt för nya aktörer att etablera sig som elproducenter i dag. Nyinvesteringar i elproduktion är kapitalkrävande och innehåller osäkerhetsmoment såsom kommuners vetorätt och frekventa förändringar i skattelagstiftningen gällande energi. Detta bidrar till att koncentrationen på elmarknaden bibehålls på en hög nivå.

Kundernas ställning behöver stärkas

Sett över det senaste decenniet så har elpriserna i Norden varit stigit kraftigt. Orsakerna till detta är enligt Energimarknadsinspektionen bland annat den hydrologiska utvecklingen (förutsättningarna för vattenkraftverken), kapacitetutvecklingen och handeln med utsläppsrätter (från och med 2005), men även interaktionen på den nordiska elmarknaden. Därför anser Energimark-

⁷ Den svenska elmarknaden och Svenska Kraftnäts roll, Svenska Kraftnät (2007)

nadsinspektionen att de svenska elkunderna bör kunna träffa elavtal med aktörer på hela den nordiska marknaden. Detta i kombination med fortsatta informationsinsatser gentemot elkunderna bör enligt inspektionen stärka elkundernas ställning på den svenska elmarknaden. Enligt Energimarknadsinspektionen bör även kundavtalsformen tillsvidareavtal avskaffas.

Ansträngd effektsituation

Produktionskapaciteten för el har minskat i Sverige sedan elmarknadsreformen genomfördes 1996. Detta beror delvis på nedläggningar av så kallade topplastanläggningar, delvis på stängningen av Barsebäcks två kärnkraftsreaktorer. Detta har ökat risken för att svenska konsumenter kan bli utan elförsörjning i situationer med exempelvis sträng kyla. För att hantera detta problem finns en tillfällig lag (2003:436) om effektreserv som ger Svenska Kraftnät i uppdrag att ingå avtal dels med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels med elanvändare om rätt att begränsa deras elförbrukning. Detta är dock en tillfällig lösning till och med den 1 mars 2008. Enligt Energimarknadsinspektionen är ett statligt ansvar för en effektreserv ingen långsiktig lösning på problemet med effektsbrist. Inspektionen har dock föreslagit att den tillfälliga lagen behålls till och med 1 mars 2011 för att en hållbar marknadslösning skall kunna utredas, beslutas och implementeras. Konkurrensförhållandena på elmarknaden är i dag sådana att hanteringen av en effektreserv inte kan överlämnas till marknadens parter.

Bättre leveranssäkerhet

Stormen Gudrun bidrog till att riksdagen i december 2005 beslutade om ett tillägg i ellagen för att säkerställa att elleveranserna är av god kvalitet, vilket innebär att det numera ställs krav på elleverantörerna gällande strömavbrott. Bland annat skall risk- och sårbarhetsanalyser upprättas och elkunder har numera rätt till ersättning om elavbrottet varar i mer än 12 timmar. Det är Energimarknadsinspektionens uppgift att se till att den nya lagstiftningen efterlevs.

För höga nättariffer

Energimarknadsinspektionens eftergranskning av nätföretagens tariffer visade år 2004 att nätföretagen tagit ut ca 13 procent för mycket i avgift av sina kunder under år 2003, enligt inspektionens beräkningar. Nätföretagen har bestridit detta och dessa ärenden skall nu avgöras i länsrätten. Domsluten från länsrätten kan även överklagas till högre instans.

Brister i mätaravläsningen

Enligt ellagen skall nätföretagen läsa av sina kunders elmätare en gång per år. Enligt ett stickprov som Energimarknadsinspektionen gjorde år 2005 finns det stora brister i denna mätaravläsning.

3.3 Naturgasmarknaden

Sverige saknar egen utvinning av naturgas och därför importeras i princip all naturgas på den svenska marknaden från Danmark via en rörledning som även är sammankopplad med ledningar till det kontinentala nätet i Europa. I de områden i Sverige som har tillgång till naturgas så ligger förbrukningen på en europeisk nivå, vilket innebär en andel på ca 20 procent av den totala energiförbrukningen. Från olika svenska biogasanläggningar tillförs även en mindre mängd biogas till det svenska naturgasnätet.

Aktörerna på naturgasmarknaden kan delas in i följande kategorier:

- Gasanvändare. Från 1 juli 2007 får alla, även hushållskunder, fritt välja leverantör. Gasanvändaren tecknar även ett nätavtal med den nätägare som står för kundanslutningen.
- Gasleverantörer som handlar med gas och säljer gasen till slutkunden.
- Balansansvarig. Liksom på elmarknaden finns ett lagkrav på balansansvar som gasleverantörerna själva kan ta eller anlita ett annat företag för detta. Detta balanskrav ligger i dag på fem företag.
- Gasproducenter. I Sverige finns endast ett fåtal gasproducenter som alla bedriver småskalig produktion av biogas.
- Nätägare som äger de transmissions- och distributionssystem där gasen transporteras. 2007 fanns sex sådana företag.
- Lagerägare som äger ett lager där gasen kan förvaras. År 2006 fanns endast ett sådant lager i Sverige.
- Systemansvarig myndighet är Svenska Kraftnät som bland annat har det övergripande balansansvaret i naturgasnätet.⁸

Den svenska naturgasmarknaden har en marknadsmodell som benämns elmodellen, eftersom den liknar den marknadsmodell som finns på elmarknaden. Värdet av den överblivna överföringskapaciteten som uppkommer när en kund inte utnyttjar hela den bokade överföringskapaciteten hanteras i de flesta andra europeiska länder på den öppna marknaden medan överskottet enligt den svenska elmodellen hanteras genom nätavgiften i den reglerade distributionen. För att den europeiska modellen skall fungera krävs en

⁸ Svenska Kraftnäts webbplats, <http://www.svk.se>

fungerande konkurrens, medan den svenska elmodellens funktion kräver en tillsyn av nätavgifterna.⁹

Energimarknadsinspektionen anser att Sverige även fortsättningsvis bör använda elmodellen, eftersom den ger bra pristransparens. Energimarknadsinspektionen påpekar dock också att valet av marknadsmodell endast är en av de faktorer som kommer att påverka utvecklingen av den svenska naturgasmarknaden. Andra faktorer är strukturella problem såsom bristande konkurrens på marknaden och ägandet av gasnätet där flera av de större aktörerna i dag gemensamt äger transmissionsnätet genom bolaget Swedegas.¹⁰

Reglering

Den nya naturgaslagen (2005:403) började gälla den 1 juli 2005. Lagen innebär att naturgasmarknaden har öppnats för konkurrens på motsvarande sätt som tidigare skett på elmarknaden. Samtliga bestämmelser i den gamla naturgaslagen fördes över till den nya, antingen med oförändrad lydelse eller med vissa ändringar. Dessutom infördes ett stort antal nya bestämmelser i den nya lagen. De nya och ändrade bestämmelserna infördes för att genomföra EG:s s.k. reviderade gasmarknadsdirektiv (2003/55/EG).

Bestämmelserna innebär bland annat ökad marknadsöppning, krav på juridisk åtskillnad mellan överföringsverksamhet och handel med naturgas, krav på att ett överföringsföretag inte får börja tillämpa sin överföringstariff förrän tillsynsmyndigheten har godkänt de metoder som har använts för att utforma tariffen, införande av bestämmelser om systemansvar och balansansvar på naturgasmarknaden samt vissa tidsfrister för tillsynsmyndighetens prövning av tvister inom naturgassektorn.¹¹ Tillsynsarbetet är dock mindre resurskrävande på naturgasmarknaden än på elmarknaden, detta då det endast finns sex olika nätägare i Sverige.

Eftersom marknadsmodellen för naturgas är densamma som för el är även lagstiftningen uppbyggd på liknande sätt. För överföring av naturgas krävs koncession som beslutas av Energimarknadsinspektionen i kraft av tillsynsmyndighet enligt naturgaslagen. Marknaden är också vertikalt separerad, vilket innebär att en aktör inte får ha verksamhet inom både handel och överföring. Nätägarna är ansvariga för driftsäkerheten och underhållet av sina egna nät. Nätägarna är också ålagda att ansluta andra ledningar och anläggningar till sina egna nät. Avgifter och övriga villkor för detta skall vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Detta gäller även för tariffer för överföring och lagring av naturgas. Det är Energimarknads-

⁹ Energimarknadsinspektionens rapport "Utvärdering av marknadsmodeller på den svenska naturgasmarknaden" EMIR 2006:04.

¹⁰ Energimarknadsinspektionens rapport "Utvärdering av marknadsmodeller på den svenska naturgasmarknaden" EMIR 2006:04.

¹¹ Regeringens proposition 2004/05:62 Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.

inspektionens uppgift som tillsynsmyndighet är att se till att dessa bestämmelser följs.¹²

Problem på naturgasmarknaden enligt Energimarknadsinspektionen

Den svenska naturgasmarknaden är under utveckling och konkurrensen är därför fortfarande liten. Enligt Energimarknadsinspektionen finns dock förutsättningar för en fungerande marknad. Den planerade nya tillförselningen mellan Sverige och Tyskland kommer sannolikt även att bidra till en ökad konkurrens på den svenska naturgasmarknaden.¹³ Insynen i hur marknaden fungerar har varit bristfällig och inspektionen kommer därför att skärpa sin marknadsbevakning samt stärka tillsynen över tariffnivåerna.

3.4 Fjärrvärmemarknaden

Dagens lagstiftning

I dag finns bestämmelser om fjärrvärme i ellagen samt i lagen (1978:160) om vissa rörledningar, även kallad rörledningslagen.¹⁴ Under hösten 2007 avser dock regeringen att lägga en proposition med ett förslag till en ny fjärrvärmelag, något som tidigare efterfrågats. Till grund för denna proposition finns Fjärrvärmeutredningens betänkande ”Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden” (SOU 2005:33).

Det finns inget koncessionskrav för fjärrvärmeledningar i rörledningslagen längre, det kravet togs bort från och med den 1 juli 2006 efter förslag från Fjärrvärmeutredningen. Tillsynen enligt rörledningslagen är kopplad till koncessionspliktiga ledningar. Detta innebär att det i dag inte finns någon egentlig tillsyn av fjärrvärmemarknaden, förutom för de ledningar som krävde koncession enligt den tidigare lagstiftningen. Detta är endast ett fåtal rörledningar, eftersom lagen hade ett flertal undantag applicerbara på fjärrvärmeverksamhet. Fjärrvärmeverksamhet skall liksom el redovisas separat från annan verksamhet.

Fjärrvärmeutredningen föreslår även att det inrättas en Fjärrvärmenämnd inom tillsynsmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) som skall medla i tvister när båda parterna i den aktuella tvisten ber om detta. För att stärka konsumenternas ställning föreslås också ett utökat kundskydd samt att en juridisk person som bedriver fjärrvärmeverksamhet inte får bedriva elnätsverksamhet eller produktion av eller handel med el med undantag för bland annat sådan el som produceras inom ett kraftvärmeverk som tillhör den som bedriver fjärrvärmeverksamhet.

¹² Naturgaslagen (2005:403)

¹³ Energimarknadsinspektionens webbplats, <http://www.energimarknadsinspektionen.se>

¹⁴ Fjärrvärmeutredningens betänkande ”Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden” SOU 2005:33.

Marknaden i dag

Fjärrvärmenätet i Sverige består i dag av enskilda nät i olika tätorter, det finns inget stamnät eller transmissionsnät för att länka samman de olika lokala näten.¹⁵ Detta innebär att fjärrvärmemarknaden består av ett antal lokala monopol. I dag finns inget tredjepartstillträde till ledningssystemen, vilket begränsar konkurrensen.

Alternativen till fjärrvärme är främst direktverkande el eller oljeeldning. Har kunden väl bytt till fjärrvärme är det mycket svårt att i praktiken byta till en annan uppvärmningsform, bland annat av kostnadsskäl. Av energi- och miljöskäl är trenden på marknaden för tillfället att byta från främst oljepanna och även direktverkande el till fjärrvärme. Den svenska regeringen har påskyndat denna utveckling i form av olika statliga stöd för konvertering till fjärrvärme för uppvärmning av bostadshus och lokaler som används för offentlig verksamhet.

Energimarknadsinspektionens uppfattning

Då fjärrvärmemarknaden i dag huvudsakligen är oreglerad och fri prissättning råder har kunderna en svag ställning på marknaden, särskilt eftersom marknaden består av ett flertal små lokala monopol.¹⁶ Dessutom har flera kommunala bolag sålts till större aktörer sedan reformen av elmarknaden 1996, vilket ytterligare har ökat koncentrationen på marknaden. Sammantaget finns det i dag ca 215 företag på den svenska fjärrvärmemarknaden. Därför finns det också ett behov av en marknadsreglering för att stärka kundernas ställning, särskilt gällande prissättningen.

¹⁵ Rapport från Statens Energimyndighet ”Uppvärmning i Sverige 2006 – en analys av priser konkurrens och miljö”

¹⁶ Energimarknadsinspektionens webbplats, <http://www.energimarknadsinspektionen.se>

4 Erfarenheter från marknadsreglerande myndigheter

4.1 Marknadsreglering och tillsyn

I gemenskapsrätten talas ofta om regleringsmyndigheter, efter engelskans *regulatory agencies*, som ett samlingsnamn för de myndigheter som har normerande, verkställande och dömande funktioner på omreglerade marknader. Begreppet regleringsmyndighet saknar en konstitutionell definition i svensk rätt, men förekommer ändå flitigt i det offentliga språkbruket.

I Statskontorets utredning Effektivare tillsyn över energimarknaderna (2003:27) talas framförallt om tillsynsuppgifter samt nätmyndigheten som tillsynsmyndighet för energimarknaderna.

Tillsyn definieras enligt Tillsynsutredningens slutbetänkande Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100) som:

Oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Enligt utredningen är kärnan i all tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och vanligen med möjligheten för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande.

Tidigare definitioner av begreppet tillsyn, såsom den som Statskontoret använde i utredningen 2003, har i vissa fall även innefattat verksamheter såsom till exempel information, utvecklingsstöd och normering och allmänna råd, genom utfärdandet av föreskrifter.¹⁷ Tillsynsutredningen menar dock att definitionen av sådan verksamhet bör skiljas från definitionen av begreppet tillsyn.

Det innebär att delar av den verksamhet som i dag bedrivs vid Energimarknadsinspektionen inte kan beskrivas som renodlad tillsynsverksamhet.

¹⁷ Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100) s. 51

4.2 Normering, verkställande och dömande funktioner

Regleringsmyndigheters verksamhet delas ofta in i normerande, verkställande och dömande funktioner. En genomgång av Energimarknadsinspektionens verksamhet visar att myndigheten har normerande, verkställande och dömande funktioner.

Figur 3.2 Energimarknadsinspektionens funktioner

	Funktion	Exempel
Normering	Utfärda föreskrifter och råd	Föreskrifter enligt 15 § i elförordningen (1994:1250)
	Information	Bedriva en aktiv informationsverksamhet enligt instruktion
Verkställande	Tillståndsgivning	Ellagen (1997:857) 2 kap. 1 §
	Tillsyn	Ellagen (1997:857) 12 kap. 1 §
Dömande	Twistlösning	Ellagen (1997:857) 3 kap. 6 §

Frågan om att låta en och samma myndighet ansvara för normerande, verkställande och dömande uppgifter är inte okomplicerad. Tidigare utredningar visar att det finns argument som talar för att separera framförallt normgivning från tillsyn.¹⁸ I samband med den nya lagstiftningen för elektronisk kommunikation avstyrkte flera remissinstanser förslaget att låta en och samma regleringsmyndighet handha såväl normerande, verkställande och dömande funktioner (prop. 2002/2003:110, motion 2002/2003:T13).

Som argument framhålls till exempel att det finns risk att de som genomför tillsynen inte kommer att påtala eventuella brister i normgivningen om det är kolleger inom samma myndighet som har ansvar för dessa uppgifter.

Av effektivitetsskäl, och för att åstadkomma en så tydlig myndighetsstruktur som möjligt på energimarknadsområdet, menar vi att det finns argument som talar för att låta den blivande Energimarknadsinspektionen hantera såväl normerande, verkställande och dömande uppgifter. Däremot bör man internt organisera Energimarknadsinspektionen på ett sådant sätt att normerande, verkställande och dömande verksamhet särskiljs internt. Hur detta kan göras återkommer vi till i delrapport 2.

Det bör i sammanhanget framhållas att andra regleringsmyndigheter, såsom till exempel Post- och Telestyrelsen alltså har normerande, verkställande och dömande uppgifter inom samma myndighet.

¹⁸ Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation (Statskontoret 2006:4)

Utöver dessa uppgifter skall Energimarknadsinspektionen vara expertmyndighet för elhandelsfrågor och därigenom följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna samt delta i utvecklingen av energimarknaderna inom Norden och Europa. Till skillnad från de normerande, verkställande och dömande funktionerna är detta verksamhet som inte riktar sig till ett enskilt rättssubjekt eller till medborgarna utan snarare än en del av myndighetens inre arbete för att utföra uppgifterna ovan.

4.3 Liberalisering, regler och marknader

I december 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin som följt av regelreformen på tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi-, och järnvägsmarknaderna.

Myndigheternas utformning

I regelutredningens slutbetänkande Liberalisering, regler och marknader (2005:4) genomfördes en analys av de berörda regleringsmyndigheterna Post- och telestyrelsen, Luftfartsverket, Järnvägsstyrelsen, Nätmyndigheten samt Konkurrensverket.¹⁹

Utredningen fäste stor vikt vid regleringsmyndigheternas ställning i förhållande till statsmakterna och marknadens aktörer. Fullständigt oberoende för regleringsmyndigheter är enligt utredningen inte möjligt att åstadkomma. Det finns dock önskvärda krav på utformningen av regleringsmyndigheter för att uppnå ett så stort mått av oberoende som möjligt:

- Myndigheten bör ha ett rättsligt mandat (som också innefattar procedurer kring överklagande av beslut och vilka fall som får överklagas)
- Myndigheten bör vara strukturellt separerad och självständig gentemot regeringen
- Myndighetens ledning bör skyddas från godtycklig avsättning
- Professionella standards och lämpliga ersättningsnivåer bör utformas
- Myndigheten bör ha en säker finansiering och enligt utredningen är avgifter i detta avseende en bättre intäktform än anslag.

För Post- och telestyrelsen, Luftfartsverket, Järnvägsstyrelsen, nätmyndigheten samt Konkurrensverket uppfylls de flesta av dessa punkter genom att de är strukturellt separerade, genom att de leds av en generaldirektör som utses av regeringen på en bestämd tid, vilken kan förlängas i flera perioder samt genom att deras beslut kan överklagas.

¹⁹ Benämning i lagstiftningen. Energimyndigheten var utsedd till nätmyndighet av regeringen. I dag ligger rollen som nätmyndighet på Energimarknadsinspektionen.

Alla myndigheterna styrs av och rapporterar till regeringen och det kan diskuteras hur detta påverkar myndigheternas oberoende. Dessutom finansieras Järnvägsstyrelsen och Konkurrensverket nästan uteslutande av statliga anslag. Nätmyndighetens verksamhet på elområdet finansieras genom anslag. En nätövervakningsavgift tas ut, men dessa avgifter går direkt in på statsbudgetens inkomstitel. Luftfartsverket finansieras enligt utredningen till 60 procent av avgifter. PTS är den enda myndigheten som är helt avgiftsfinansierad.

De regleringsmyndigheter som undersöks sorterar alla under samma departement, vilket är det departement som också är ansvarig för de aktuella statliga företag och myndigheter som regleringsmyndigheterna skall granska. Regelutredningen konstaterar även att de flesta av myndigheterna är små och att det därför finns en risk för regleringsövertagande, det vill säga att regleringsmyndigheterna lätt influeras av branschens åsikter och uppfattningar. Denna risk ökar enligt Regelutredningen i och med det så kallade svängdörrsproblemet där tjänstemän går från att reglera en verksamhet till att arbeta i denna verksamhet som de tidigare reglerat.

Myndigheternas uppgifter

Enligt utredningen så finns det fyra olika uppgifter som är av speciell vikt när en nätverksmarknad liberaliseras:

- konkurrenskydd (t.ex. mot fusioner)
- tillträdesreglering (t.ex. icke-diskriminerande tillträde till nätverk)
- ekonomisk reglering (t.ex. kontroll av monopolprissättning)
- teknisk reglering (t.ex. att sätta och följa upp standards som garanterar kompatibilitet och som behandlar områden om säkerhet och miljö)

Utredningen anser att konkurrenskyddet bäst hanteras av konkurrensmyndigheter i och med att de har en mer övergripande kompetens och erfarenhet av dessa frågor jämfört med sektorsreglerande myndigheter. Däremot är de senare mer lämpade att ansvara för den ekonomiska regleringen, eftersom den kräver mer specifika kunskaper om den aktuella marknaden.

Tillträdesreglering är enligt utredningen inte lika enkelt placerad. Här krävs kunskaper om företags missbruk av en dominerande ställning, vilket skulle förorda konkurrensmyndigheten. Det krävs dock också en stor mängd prisstatistik som kontinuerligt skall analyseras och följas upp, vilket en sektorspecifik myndighet skulle vara bäst lämpad för.

Utredningens genomgång av de svenska regleringsmyndigheterna visar att myndigheternas regleringsuppgifter varierar. Ekonomisk reglering, definierat som priser och tillträde, ingår i Post- och telestyrelsens, Järnvägsstyrelsens, Nätmyndighetens och i viss mån Konkurrensverkets uppgifter, men

inte i Luftfartsstyrelsens uppgifter. Med undantag av Konkurrensverket har samtliga regleringsmyndigheter ansvar för tillsyn, tillstånd och teknisk reglering. Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen har ansvar för konkurrensskydd, medan Järnvägsstyrelsen och Luftfartsverket har det i samråd med Konkurrensverket. Nätmyndigheten var enligt Regelutredningen den enda av myndigheterna som inte har någon uttalad marknadsvårdande eller konkurrensinriktad uppgift.

Post- och telestyrelsen, Nätmyndigheten och Järnvägsstyrelsen har dessutom uppgifter gällande tvistelösning. Marknaderna regleras dessutom på olika sätt, särskilt gällande prisreglering. I vissa fall gäller ex post-principen, vilket ofta resulterar i rättstvister i domstol, i andra fall gäller ex ante-principen, vilket enligt utredningen är mer lämpligt i frågor där sektorsspecifika myndigheter har ansvaret.

Det är dessutom problematiskt att regleringarna påverkar mycket stora förmögenhetsvärden i form av främst infrastruktur. Detta innebär att små förändringar i regleringen kan ge stora ekonomiska effekter för nätverksägarna, vilket är ett kraftfullt motiv för nätägarna att påverka regleringsmyndigheterna.

Nätmyndighetens tillsynsuppgifter enligt Regelutredningen

Regelutredningen har definierat Nätmyndighetens tillsynsuppgifter på elområdet enligt följande:

- *Övervakning och kontroll* av formella dokument som t.ex. årsredovisningar, prisuppgifter och avbrottsstatistik.
- *Tillsyn genom egna initiativ*. Myndigheten kontrollerar i efterhand skäligheten i nätbolagens nättariffer. Den ser också till att nätföretagen uppfyller sina skyldigheter vid leverantörsbyten.
- *Prövning av tvisteärenden*. Nätmyndigheten är prövningsinstans enligt ellagen för olika typer av ärenden. Ofta rör det anslutningen till elnät. En annan typ av prövning rör nättarifferna.
- *Utgivning av föreskrifter för elmarknaden*. Exempel på sådana är föreskrifter som rör mätning och rapportering av el in och ut på näten. Energimyndigheten ger även ut föreskrifter om bolagens årsredovisningar.

Nätmyndighetens tillsyn är begränsad till de legala monopolen, dvs. de nätföretag som har koncession. När det gäller den konkurrensutsatta delen av elmarknaden (elproduktion och elhandel) har myndigheten däremot inga lagliga möjligheter att ingripa. Denna del av marknaden faller i stället inom Konkurrensverkets ramar.

Utredningens slutsatser

Regleringsutredningen lämnade ett antal förslag som berör regleringsmyndigheter i allmänhet samt regleringen av energimarknaden i synnerhet. Ett av dessa förslag var att Nätmyndigheten (dåvarande motsvarigheten till Energimarknadsinspektionen) borde bli en egen myndighet. Motivet för detta förslag var att säkerställa verksamhetens oberoende. Regelutredningen såg det som en självklarhet att reglerings- och tillsynsuppgifter utförs av en självständig myndighet. En fristående tillsynsmyndighet skulle enligt Regelutredningen även skänka större trovärdighet gentemot marknadens aktörer samt signalera att tillsynens status och prioriterats.

Nätmyndighetens verksamhet borde enligt utredningen i framtiden finansieras med avgifter för att garantera Nätmyndigheten en högre grad av oberoende. Nätinnehavare skall enligt dagens reglering betala en nätövervakningsavgift till Elsäkerhetsverket, men denna avgift redovisas direkt gentemot en inkomsttitel i statsbudgeten och disponeras alltså inte direkt av Energimarknadsinspektionen.

Om Energimarknadsinspektionens verksamhet överförs till en egen myndighet uppfylls merparten av de rekvisit som Regelutredningen ansåg borde präglade effektiva regleringsmyndigheter. Detta gäller såväl organisation som uppdrag.

På en punkt skiljer sig dock Energimarknadsinspektionen från Regelutredningens förslag. Utöver vissa intäkter från gasmarknaderna finansieras Energimarknadsinspektionens verksamhet i dag genom ett förvaltningsanslag under Energimyndigheten och inte, som Regelutredningen förutsatte för regleringsmyndighet, genom avgiftsintäkter.

5 Energimarknadsinspektionens framtida uppdrag

5.1 Tydligt avgränsning mellan inspektionen och övrig verksamhet

De intervjuer vi genomfört med företrädare för såväl inspektionen som myndigheten visar att Energimarknadsinspektionens verksamhet redan i dag är tydligt avgränsad från den övriga verksamheten vid Energimyndigheten. En återkommande beskrivning är att verksamhetsgrenarna renodlade, i bemärkelsen att ingen personal arbetar i till exempel Energimarknadsinspektionen men utför arbetsuppgifter som ligger på Energimyndigheten. Ett undantag är delar av administrationen, något vi återkommer till i kapitel 6.

Företrädare för såväl myndigheten som inspektionen menar att gränssnittet mellan Statens energimyndighets och Energimarknadsinspektionen verksamhet tydliggjordes 2005 när Energimarknadsinspektionen fick en egen anslagspost i regleringsbrevet. Den omorganisation som Energimarknadsinspektionen genomförde i januari 2007 utformades även så att inspektionen skulle kunna fungera som en separat myndighet skild från Statens energimarknadsinspektion.

Som framgår i kapitel 2 tydliggörs det i riksdags och regeringens styrning av Statens energimyndighet vilka uppgifter som ligger på Statens energimyndighet respektive Energimarknadsinspektionen. Under rubriken organisationsstyrning i 2007 års regleringsbrev delas Energimarknadsinspektionens uppdrag in i uppgifterna tillsyn, övervakning, informationsverksamhet samt internationellt samarbete. Utifrån statsmakternas styrning har vi gjort en genomgång av vilka uppgifter som framgent bör ligga på den blivande Energimarknadsinspektionen.

Detta innebär enligt vår bedömning att verksamhetsområdena Elmarknadspolitik samt Övrig elmarknadspolitik, med de tillhörande verksamhetsgrenarna Elmarknad, Tillsyn enligt naturgaslagen samt Utveckling av övriga Energimarknader bör föras till den nya myndigheten Energimarknadsinspektionen, medan samtliga verksamhetsgrenar inom verksamhetsområdet Politik för ett uthålligt energisystem ligger kvar på Statens energimyndighet.

Under arbetet har ett antal områden identifierats där gränssnittet mellan Statens energimyndighet och Energimarknadsinspektionen bör förtydligas inför delningen. I 5.2 analyseras närmare dessa uppgifter samt eventuell övrig överlappande verksamhet mellan inspektionen och myndigheten. I 5.3 görs en genomgång av Energimarknadsinspektionens tillkommande uppgifter.

Det innebär att Energimarknadsinspektionens framtida uppdrag kan sammanfattas i följande verksamhet:

5.1.2 Tillsyn

Energimarknadsinspektionen skall besluta om föreskrifter och besluta i ärenden som rör ellagen, naturgaslagen och lagen om vissa rörledningar och därigenom bidra till att säkerställa att elnätsföretagens överföring av el är leveranssäker, håller god kvalitet och sker till skäliga priser. Energimarknadsinspektionens tillsynsuppdrag tydliggörs i ellagen (1997:857) samt i elförordningen (1994:1250).

5.1.3 Övervakning

Energimarknadsinspektionen skall verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras samt följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna. Inspektionen skall bidra till en effektiv elmarknad med väl fungerande konkurrens och en effektiv prisbildning genom att följa och analysera aktuella frågor på energimarknaderna och föreslå de ändringar av regelverket och andra åtgärder som kan behövas för att främja väl fungerande och öppna marknader med tjänster som är anpassade efter kundernas behov.

Utöver ovanstående skall Energimarknadsinspektionen vara expertmyndighet för elhandelsfrågor. Det innebär att myndigheten skall analysera strukturella förändringar, analysera effekter för enskilda företags konkurrenskraft samt konkurrensen på den svenska, nordiska och europeiska elmarknaden, påverkan på elmarknadens funktion. Energimarknadsinspektionen skall även samverka med berörda myndigheter såsom Konkurrensverket och Finansinspektionen för att förbättra energimarknadernas funktion.

5.1.4 Informationsverksamhet

Energimarknadsinspektionen skall inom sitt verksamhetsområde bedriva en aktiv informationsverksamhet. I denna uppgift ingår att bidra till att kunder, hushåll liksom företag, får nödvändig information för att kunna agera på den konkurrensutsatta delen av elmarknaden. Genom information skall Energimarknadsinspektionen även bidra till att stärka kundernas ställning på naturgasmarknaden så att dessa har tillräcklig information att agera på den konkurrensutsatta delen av marknaden.

5.1.5 Internationellt samarbete

Som konstaterats i kapitel 3 sker en internationalisering av den svenska energimarknaden. I denna process skall Energimarknadsinspektionen delta i utvecklingen av marknaderna för el och naturgas inom Norden och EG. I detta arbete skall Energimarknadsinspektionen vidareutveckla den gemensamma elmarknaden i Norden och verka för att likvärdiga förutsättningar skapas inom EU:s inre marknader för el och naturgas i samarbete med övriga europeiska tillsynsmyndigheter. Detta skall ske genom samarbete med European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), Council of European Energy Regulators (CEER) och Nordic Energy Regulators (NordREG) samt de nordiska tillsyns- och regleringsmyndigheterna.

5.2 Marknadsreglering eller främjande?

Vi har i dialog med Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen identifierat ett antal områden där gränssnittet mellan Energimyndighetens främjandeuppdrag och Energimarknadsinspektionen regleringsuppdrag behöver tydliggöras. Dessa redovisas nedan.

5.2.1 Krisberedskap

Ansvar för hela politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar ligger i dag på Energimyndigheten. Inom detta område ingår verksamhetsområdet svåra påfrestningar inklusive verksamhetsgrenen krisberedskapsförmåga. Energimyndighetens avdelning för hållbar energianvändning avsätter i dag tre heltidstjänster som rör trygg energiförsörjning av olja och gas i krissituationer. Inom området trygg energiförsörjning el och värme har Energimyndigheten i dag två personer som arbetar heltid och myndigheten planerar att förstärka denna funktion med ytterligare en tjänst.

Detta innebär bland annat att Energimyndigheten är tillsynsmyndighet över Sveriges beredskapslagring av råolja och oljeprodukter och fastställer vem som är lagringsskyldig och hur omfattande lagringen skall vara. Beredskapslagringen styrs av Sveriges medlemskap i EU och det internationella energiprogrammet IEP (IEA). Inom IEA och EU är Energimyndigheten Sveriges representanter i olika utskott och arbetsgrupper som handhar frågor som berör försörjningstryggheten för olja och naturgas.

Trots att flera av krisberedskapsfrågorna rör tillsyn över tillgången till energireserver menar vi att dessa uppgifter även framgent bör ligga på Energimyndigheten. Statskontoret har inte funnit några tungt vägande argument för att dessa uppgifter bör föras över från Energimyndigheten till Energimarknadsinspektionen. Energimyndigheten arbetar redan i dag med

frågor som rör trygg energiförsörjning ur ett användarperspektiv medan Energimarknadsinspektionen arbetar med frågorna ur ett marknadsperspektiv.

Flera av de insatser som ingår i det så kallade IEP-avtalet rör förbrukningsdämpande åtgärder och övad och utbildad krisorganisation, uppgifter som enligt vår bedömning tangerar flera av de frågor som kommer att rymmas inom Energimyndighetens framtida uppdrag.

5.2.2 Energistatistik

Statens energimyndighet har sedan myndigheten bildades 1998 varit statistikansvarig myndighet för ämnesområdet energi enligt förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Myndighetsuppgiften innebär bl.a. att statistiken skall utvecklas och underhållas i enlighet med användarnas behov.

Energimyndigheten har de senaste åren utökat arbetet med att utveckla och förbättra den officiella energistatistiken. Ansvaret för undersökningen Industrins energianvändning har flyttats från Statistiska centralbyrån till Energimyndigheten, vilket är i linje med ett samlat statistikansvar för energi vid Energimyndigheten. Utöver detta har ett antal nya undersökningar tillkommit samt ett ökat fokus lagts på flera av de befintliga statistikuppdragen.

I dag finns ett fungerande samarbete mellan Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen avseende statistikfrågor. Energimarknadsinspektionen har en representant i Rådet för den officiella energistatistiken (Användarrådet) och Samarbetsnämnden för den officiella elstatistiken (Elstatistiknämnden), där merparten av de frågor som berör den officiella energistatistiken diskuteras. Förslag till utveckling och förbättringar av den officiella energistatistiken fångas ofta upp i dessa fora och dessa önskemål värderas sedan utifrån kostnad och nytta.

Vi finner inga motiv för att genomföra en förändring i ansvaret för den officiella energistatistiken. Energimyndigheten bör således även i framtiden ansvara för och samordna den officiella energistatistiken. Att energistatistikuppdraget även fortsättningsvis ligger på Energimyndigheten innebär inte att inspektionen inte kan producera annan statlig statistik, vilket kommer till uttryck redan nu, på Energimarknadsinspektionens webbplats. Vi kan i detta sammanhang konstatera att Svenska Kraftnät, liksom andra organisationer inom energiområdet, också producerar energistatistik.

Vid en fördelning av förvaltningsuppgifter mellan myndigheterna bör hela förvaltningsanslaget för produktion av officiell energistatistik föras till

Energimyndigheten. Som en konsekvens av detta bör kostnaderna för produktion av officiell statistik endast belasta Energimyndighetens budget.

5.2.3 Systemkompetens och marknadsövervakning

Både Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har uppdrag att följa och analysera marknadernas utveckling enligt såväl instruktion som regleringsbrev. För både myndigheten och inspektionen utgör marknadsövervakning och marknadsanalyser en grundläggande förutsättning för sakliga och väl underbyggda beslutsunderlag.

Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen använder i dag sammanlagt 21 heltidstjänster, 6 på Energimyndigheten och 15 på Energimarknadsinspektionen, för att genomföra analyser och bedriva övervakning av energimarknaderna.

Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har framhållit att analysarbetets inriktning skiljer sig åt mellan myndigheten och inspektionen och att det därför inte går att tala om överlappningar. Huvudskillnaden är enligt de båda att inspektionen har marknaderna och dess kunder i fokus, medan myndigheten fokuserar på energisystemet och dess omställning.

Inspektionens systemfokus ligger på marknadens funktion. Inspektionen är också expertmyndighet när det gäller elhandelsfrågor. Inspektionen analyserar särskilt konkurrens- och strukturfrågor när det gäller producentmarknaden. I Inspektionens uppdrag ligger också att bidra till utvecklingen av den nordiska och europeiska elmarknaden genom ett aktivt deltagande i de nordiska och europeiska samarbetsorganisationerna NordREG, ERGEG och CEER.

5.2.4 Framtida regeringsuppdrag

Utöver uppdragen i instruktion och regleringsbrev har Statens energimyndighet och Energimarknadsinspektionen fått ett antal särskilda regeringsuppdrag. Dessa uppdrag har rört frågor som skulle kunna sortera såväl under Statens energimyndighet som under den blivande Energimarknadsinspektionen. Merparten av dessa uppdrag har handlat om att utifrån olika perspektiv följa utvecklingen på energimarknaderna. Som exempel kan nämnas konkurrensen på elmarknaden, utvecklingen på marknaderna för utsläppsrättigheter, ursprungsgarantier, utvecklingen på fjärrvärmemarknaden samt löpande remissarbete.

Enligt vår uppfattning kommer delningen av myndigheten att tydliggöra Statens energimyndighets och Energimarknadsinspektionens respektive

uppdrag. Det kommer även att tydliggöra vilken myndighet som bör ansvara för respektive regeringsuppdrag. Utgångspunkten bör vara att uppdrag som rör politik för ett uthålligt energisystem framgent hanteras av Statens energimyndighet medan frågor som rör energimarknadernas funktionssätt och marknadens utveckling sorterar under Energimarknadsinspektionen. Det bör här framhållas att det finns goda möjligheter i riksdag och regerings styrning att undvika dubbelarbete. Tydliggörandet av rollerna kommer sannolikt även att underlätta denna process. I den mån regeringen vill ha både Energimyndighetens och Energimarknadsinspektionens kompetens inom ett och samma regeringsuppdrag finns dessutom möjligheten att ge ett uppdrag till båda myndigheterna, med krav på samråd mellan de båda.

5.2.5 Forskningsfinansiering – Market Design

Inom verksamhetsområdena Politik för ett uthålligt energisystem och Långsiktig utveckling av energisystemet finansierar Energimyndigheten forskning kring flera energipolitiska frågor. Ett av dessa forskningsprogram är Market Design, som avser forskning om elmarknadens institutionella regelverk. Market Design fokuserar på forskning som rör effektiva elmarknader, effektiva systemtjänster, effektiv reglering och kunskapsspridning. Forskningsprogrammet Market Design handläggs inom Energimarknadsinspektionen, men beslutas av Energimyndigheten.

Energimarknadsinspektionen har framhållit vikten av att kunna beställa och uppmuntra forskning som rör energimarknadernas funktionssätt och menar att det därför finns argument för att föra över de forskningsmedel som rör Market Design till inspektionen.

Mot detta skall ställas att uppgiften som finansiär och beställare av forskning blir artfrämmande i förhållande till Energimarknadsinspektionens uppdrag som regleringsmyndighet. Det kan även finnas en intressekonflikt mellan att Energimarknadsinspektionen reglerar och utövar tillsyn över energimarknadernas aktörer samtidigt som de finansierar forskningsverksamhet. Detta skulle kunna leda till potentiella intressekonflikter och ett ifrågasättande gentemot Energimarknadsinspektionens uppdrag som regleringsmyndighet.

Uppdraget att beställa och finansiera forskning kommer däremot även i framtiden att vara en av Energimyndighetens kärnuppgifter. Det innebär att Energimyndigheten även fortsättningsvis kommer att ha en organisation för att hantera ansökningar och betala ut forskningsmedel, som helt kommer att saknas på Energimarknadsinspektionen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att de medel som i dag avsätts för forskning inom Market Design-projektet i framtiden helt och hållet hanteras

av Energimyndigheten. Energimarknadsinspektionens behov av sådan forskning som i dag bedrivs inom Market Design, och hur samverkan mellan Energimyndigheten och inspektionen skall organiseras för att tillgodose detta behov, återkommer vi till i delrapport 2.

5.3 Tillsyn och marknadsövervakning inom samma myndighet

Förhållandet mellan sektorsspecifik lagstiftning och generell konkurrenslagstiftning, och därigenom även samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket, kommer att behandlas i delrapport 2. En central fråga för Energimarknadsinspektionens framtida uppdrag är huruvida en och samma myndighet bör svara för tillsyn över energimarknadernas infrastruktur och samtidigt ha viss marknadsövervakning över de avreglerade delarna produktion och försäljning.

I intervjuer som Statskontoret genomfört med såväl företrädare för regleringsmyndigheter som energimarknadsföretag framgår att en effektiv reglering av energimarknaderna förutsätter att marknadens aktörer, liksom marknadens kunder, har förtroende för regleringsmyndighetens uppdrag och arbetsformer. Även i regleringsforskningen framhålls trovärdighet, legitimitet och transparens som centrala egenskaper hos en regleringsmyndighet.²⁰

Investeringar i energimarknadsinfrastrukturen handlar ofta om omfattande ekonomiska satsningar och långsiktiga åtaganden från energimarknadsföretagen. Om energimarknadsföretagen saknar förtroende för marknadsregleraren kan detta resultera i tveksamhet inför att göra större investeringar i infrastrukturen, vilket i sin tur skulle försämra energinätets hållbarhet och kvalitet. Vi har dock inte tillräckligt med underlag för att kunna avgöra hur stort detta problem är för de svenska energimarknadsföretagen.

I dag har Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utöva tillsyn över den reglerade delen av energimarknaden. Samtidigt utövar Energimarknadsinspektionen viss marknadsövervakning över den avreglerade delen produktion och distribution. Detta görs framförallt genom att Energimarknadsinspektionen följer och analyserar aktuella frågor på energimarknaderna och föreslår de ändringar av regelverket och andra åtgärder som kan behövas för att främja väl fungerande marknader. I detta arbete skall Energimarknadsinspektionen samverka med Konkurrensverket. Marknadsövervakningsarbetet utförs huvudsakligen på Energimarknadsinspektionens avdelning för marknadsövervakning.

²⁰ Se till exempel Brown, Stern, Tenenbaum (2006) *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*

Vi menar att det kan finnas argument som talar för att Energimarknadsinspektionens uppdrag bör avgränsas till en renodlad nätmyndighet som endast utövar tillsyn över den reglerade delen av energimarknaden. De resurser som i dag finns på Energimarknadsinspektionens avdelning för marknadsövervakning skulle då föras över till Konkurrensverket. För en sådan överföring talar att Energimarknadsinspektionen skulle få en än tydligare roll som nätmyndighet samt att Konkurrensverket redan i dag har i uppdrag att tillämpa konkurrenslagen och därigenom utöva tillsyn över energimarknadernas avreglerade del.

En sådan uppgiftsöverföring skulle samtidigt skapa en fragmenterad myndighetsbild och därigenom även osäkerhet, inom framförallt konsumentledet, kring vilken myndighet som ansvarar för tillsyn över infrastrukturen respektive marknaden. De problem på energimarknaderna som vi identifierar i kapitel 3 är dessutom av en sådan karaktär att det är nödvändigt att den blivande Energimarknadsinspektionen inte bara utövar legal tillsyn utan även har kompetens om utvecklingen på de berörda marknaderna.

En konsekvens av ovanstående är att marknadsövervakningen även i framtiden bör ligga på den blivande Energimarknadsinspektionen. För att undvika suboptimering och säkerställa att denna marknadstillsyn utförs effektivt bör samverkan och samarbetet mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket regleras i statsmakternas styrning av de båda myndigheterna. Hur detta kan göras återkommer vi till i delrapport 2.

5.4 Nya uppgifter till Energimarknadsinspektionen

Nedan görs en genomgång av de politiska initiativ som innebär tillkommande arbetsuppgifter för Energimarknadsinspektionen. I kapitel 6 beskrivs den framtida finansieringen för de tillkommande uppgifterna.

5.4.1 Elkvalitet och leveranssäkerhet

De nya bestämmelserna i ellagen om elkvalitet och leveranssäkerhet innebär att de aktörer som har nätkoncession årligen skall lämna in en risk- och sårbarhetsanalys samt en åtgärdsplan till Energimarknadsinspektionen som får meddela föreskrifter om hur detta skall gå till. Inspektionen får även meddela föreskrifter om inrapportering av avbrottsstatistik.

Riksdagsbeslutet innebär ökade krav på myndigheten och förutsätter enligt Energimarknadsinspektionens bedömning att resurser kan avsättas för ändamålet. Dessutom ställer den nya uppgiften krav på elteknisk kompetens hos Energimarknadsinspektionen, något som inspektionen i dagsläget saknar.

Behovet är särskilt uttalat vad gäller föreskrifter om god elkvalitet, risk- och sårbarhetsanalyser och funktionskravet för högre lastnivåer där ellagen och förarbetena anger detaljerade tekniska föreskrifter och regler. Uppgiften innebär sammantaget att inspektionen skall ta fram föreskrifter, bygga upp, driva och förvalta IT-stöd, utveckla effektiva tillsynsmetoder samt med stöd av lagstiftningen utöva tillsyn. Vissa samordningsvinster med nuvarande verksamhet kan enligt Energimarknadsinspektionen tänkas uppkomma, t.ex. nätnyttomodellens inrapportering och avbrottsrapporteringen. Energimarknadsinspektionen saknar därutöver den tillsynsorganisation som behövs för att bedriva tillsyn i fält. Enligt inspektionen innebär det att de kommer att behöva utveckla nya metoder och kompetens för att bedriva tillsynsverksamhet.

5.4.2 Rapportering och publicering av elprisinformation

Från och med den 1 januari 2007 skall elleverantörer lämna uppgifter till Energimarknadsinspektionen om priser, leveransvillkor och övriga villkor. Inspektionen får meddela föreskrifter om detta. Rapporteringen skall ske med viss regelbundenhet från år 2008 och uppgifterna skall publiceras på Energimarknadsinspektionens hemsida.²¹

För att elprisöversikten skall hålla hög kvalitet krävs att de uppgifter som redovisas är korrekta. Det betyder enligt Energimarknadsinspektionen att de från år 2008 kommer att behöva utöva en tillsyn som tryggar översiktens trovärdighet. Översiktens införande betyder också att antalet externa kontakter, från både elhandlare och konsumenter, kommer att öka och som en konsekvens av detta ökar även myndighetens resursbehov.

5.4.3 Ny fjärrvärmelag

Regeringen har aviserat att de kommer att lägga fram en proposition med en ny fjärrvärmelag i september 2007. Om propositionen följer Fjärrvärmeutredningens författningsförslag kommer den nya lagen att innebära utökade uppgifter för Energimarknadsinspektionen gällande bland annat att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn.

Fjärrvärmeutredningen föreslog en fjärrvärmenämnd (för bland annat tvistlösning) som skulle administreras av inspektionen samt utveckling och administration av en databas för s.k. måttstockskonkurrens mellan fjärrvärmeföretagen.

²¹ Budgetunderlag från Statens energimyndighet för budgetåret 2008

5.4.4 Tariff tillsyn enligt ex ante-principen

Implementeringen av EU:s elmarknadsdirektiv (2003/54/EG) om en övergång från ex post-tillsyn till ex ante-tillsyn av elnätstarifferna utreds för närvarande av Energinätsutredningen (dir. 2006:39). Oavsett hur denna regleringsmodell utformas legalt så kommer det att krävas en omställning i inspektionens arbetssätt när förändringen träder i kraft, vilket tidigast blir år 2009.

En ex-antereglering kan, med tanke på tidplanen för kommitténs arbete, enligt Energimarknadsinspektionen tidigast träda i kraft den 1 januari 2010 och avse tariffåret 2011. Det är enligt inspektionen för tidigt att säkert bedöma det samlade resursbehovet för en kommande ex-antereglering. Energimarknadsinspektionen menar dock att oavsett tidplan kommer inspektionen redan 2008 att behöva avsätta resurser för att förbereda införandet.

6 Energimarknadsinspektionens finansiering

En utgångspunkt i vårt uppdrag är att Energimyndigheten och den nya myndigheten skall finansieras inom ramen för Energimyndighetens nuvarande anslag. Energimarknadsinspektionens anslagsram är redan i dag specificerad i form av en särskild anslagspost. Vår analys har därför koncentrerats till att belysa huruvida inspektionens befintliga uppgifter, enligt vårt förslag i kapitel 5, samt behovet av overheadfunktioner som i dag är gemensamma för Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen ryms inom nuvarande finansiering. Analysen fokuserar även på Energimyndighetens och Energimarknadsinspektionens bedömning av kostnadskonsekvenserna till följd av omställningen av tidigare gemensamma funktioner samt omstruktureringskostnaderna.

Det material som har legat till grund för analysen är dokument som Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har tagit fram som ett led i den normala budgetprocessen (budgetunderlag, årsredovisning m.m.). Vi har även använt underlag som är framtaget av inspektionen och myndigheten med anledning av vårt uppdrag (preliminär budget 2008, beräkning av overheadkostnader m.m.). Vi kan konstatera att redovisade belopp och kostnadsstrukturer ibland skiljer sig mellan dokumenten, vilket har försvårat jämförbarhet. Därutöver har Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen inte i alla delar varit överens gällande skattningen av vissa kostnader och/eller kostnadskonsekvenser av omorganisationen, vilket i sin tur försvårat bedömningen av storleken på kommande omstruktureringskostnader.

Våra slutsatser är att:

- Energimarknadsinspektionens nuvarande ram är tillräcklig för den befintliga verksamheten, med reservation för att det finns osäkerhet i budgeten för naturgasavgifter.
- Nuvarande overheadkostnader ligger över genomsnittet i statsförvaltningen och det bör finnas en besparingspotential i de samlade overheadkostnaderna.
- Energimarknadsinspektionens förslag till budget för år 2008 för administrativa funktioner som i dag är gemensamma för de båda verksamheterna innebär sannolikt en viss övervältringseffekt på Energimyndigheten. Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har inte kunnat enas kring bedömningen av kostnadskonsekvenserna.
- Det kan komma att finnas behov av tillfällig finansiering av omstruktureringskostnader.

- För Energimarknadsinspektionens tillkommande uppgifter är det för tidigt att bedöma den långsiktiga finansieringen.

I det följande gör vi en kortfattad redovisning av nuvarande finansiering, verksamhetens kostnader och de bedömningar som legat till grund för slutsatserna. Vi återkommer till frågan om administrativ samverkan mellan Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen i delrapport 2.

6.1 Verksamhetens finansiering

För år 2007 disponerar Energimarknadsinspektionen anslagspost 2 inom anslag 35:1 Statens energimyndighet: förvaltningskostnader och har tilldelats del av anslagspost 1 Strategisk energisystemkompetens inom anslag 35:5 Energiforskning. Därutöver har Energimarknadsinspektionen beräknade intäkter från avgifter enligt förordningen (2000:672) om naturgasavgifter.

Den totala finansieringen för år 2007 är budgeterad till 80 679 tkr, vilket är 3 524 tkr högre än för år 2006. I tabell 6.1 finns en jämförelse av finansieringen mellan år 2006 och år 2007. Observera att för år 2006 är det utfallet som redovisas i tabellen, medan för år 2007 redovisas budgeterad finansiering enligt underlag från inspektionen.

Tabell 6.1 Energimarknadsinspektionens finansiering 2006–07 (tkr)

Finansiering (tkr)	2007 (budget)	2006 (utfall)
Anslag 35:1.2	70 622	74 043
Anslagssparande	2 057	
Anslag 35:5.1	4 000	
Naturgasavgifter	4 000	2 966
Bidrag		146
Summa	80 679	77 155

Källa: Energimarknadsinspektionen

6.2 Verksamhetens kostnader

Verksamhetens kostnader är indelade i kostnadsslagen lönekostnader, overheadkostnader, IT-kostnader och projektanknutna kostnader. Denna kostnadsindelning återspeglar den struktur som inspektionen valt för sitt interna budgetarbete och är inte jämförbar med myndighetens budgetunderlag till regeringen.

År 2006 var antalet årsarbetskrafter 57, vilket var en ökning från 2005 till följd av nyrekryteringar. Under innevarande år har inspektionen fortsatt sin rekryteringsprocess med ambitionen att vara cirka 65 årsarbetskrafter vid

årets utgång. Enligt inspektionens planering hade man för avsikt att under år 2008 öka till cirka 75 årsarbetskrafter. I tabell 6.2 redovisas verksamhetens kostnader för år 2006–2008.

Tabell 6.2 Kostnader (tkr) 2006–2008

Kostnader (tkr)	2008 (budget)	2007 (budget)	2006 (utfall ²²)
åak	75	65	57
Löner	42 567	35 118	28 442
Expenser	4 485	3 500	3 026
Overhead 1)	13 700	20 302	23 292
Övrig förvaltning	1 541	1 541	1 466
IT	5 786	5 786	7 862
<i>Omföringar</i>			100
<i>Bulkhantering</i>		900	
<i>Lst samförlägningsuppd.</i>		250	
SWEDAC		500	
Projektbudget	13 921	12 782	14 076
Summa	82 000	80 679	78 264

Budgeten som presenteras i tabellen är framtagen av Energimarknadsinspektionen och bedömningarna delas inte av Energimyndigheten.

1) I posten overhead ingår endast kostnader för administrativa funktioner som inspektionen förväntar sig köpa från Energimyndigheten. Kostnaderna för Energimarknadsinspektionens samlade overhead redovisas i 6.3.2

Lönekostnader

Energimarknadsinspektionen har ökat sin genomsnittliga lönekostnad per årsarbetskraft från 498 tkr (år 2006) till 540 tkr (år 2007) och budgeterat 567 tkr för år 2008. Enligt inspektionen berodde ökningen mellan år 2006 och 2007 på ett medvetet val att öka antalet anställda och minska användandet av konsulter samt att chefsgruppen utökades från 6 stycken till 11 stycken efter omorganisationen i januari 2007. Detta innebär att inspektionen valde att höja kostnadsnivån genom att tillsätta ett relativt stort antal mellanchefer i relation till verksamhetens storlek, vilket fått kostnadsnivån att öka ytterligare.

Den budgeterade ökningen inför år 2008 beror enligt inspektionen på att man under några år anställt huvudsakligen juniora handläggare och nu har för avsikt att rekrytera mer seniora handläggare.

²² Statskontoret har kunnat konstatera att utfallet för år 2006 är 1 509 tkr högre än utfallet i årsredovisningen 2006. Enligt årsredovisningen var Energimarknadsinspektionens totala kostnader för år 2006 76 755 tkr.

Overheadkostnader

Inspektionen redovisar två olika slags overheadkostnader. Dessa är dels egna overheadkostnader inom Energimarknadsinspektionen (t.ex. ledning, stab, chefsjurist), dels sådana overheadkostnader som är gemensamma med Energimyndigheten (t.ex. lokalkostnader, viss IT-verksamhet och intern service). För innevarande år beräknas samlade overheadkostnaderna till 27 948 tkr (20 302 tkr för tjänster som köps av Energimyndigheten och 7 646 tkr inom Energimarknadsinspektionen).

Enligt den preliminära budgeten för år 2008 beräknas overheadkostnaderna till 25 055 tkr (13 700 tkr i form av köpta tjänster från Energimyndigheten och 11 355 tkr i overhead för Energimarknadsinspektionen). Kostnadsposten overhead avser enbart kostnader för sådana tjänster som Energimarknadsinspektionen avser köpa från Energimyndigheten. Övriga overheadkostnader återfinns inom kostnadsposterna lönekostnader och expenser.

IT-kostnader

Energimarknadsinspektionens samlade IT-kostnader år 2007 är 14 279 tkr eller 18 procent av de totala kostnaderna. En del av dessa är overheadkostnader och ingår i inspektionens köp av tjänster från Energimyndigheten.

Av kostnadsskäl finns det mycket som talar för att man bör fortsatt använda en gemensam IT-struktur även framgent. Det är dock inte slutligen klarlagt om det kommer att vara möjligt av säkerhets- och sekretesskäl.

Projektbudget

Kostnadsposten avser sådana verksamhetskostnader som Energimarknadsinspektionen betraktar som projektanknutna och inte avser lönekostnader. Det kan avse t.ex. konsultarvoden, resor, viss IT-utveckling (inom ramen för projekt).

Energimarknadsinspektionen bedömer att projektbudgeten behöver utökas inför år 2008 mot bakgrund av att verksamheten ökar i omfattning.

6.3 Analys av Energimarknadsinspektionens finansiering

6.3.1 Osäkerhet kring avgiftsintäkter

De beräknade intäkterna från naturgasavgifter är baserade på Energimarknadsinspektionens hemställan till regeringen att få höja avgiften för innevarande år (Energimyndigheten, hemställan 2007-02-14). Det kan noteras att fakturerade avgifter för år 2006 var 2 966 tkr och att inspektionens beräkning enligt regleringsbrevet 2007 är 3 140 tkr. Samtidigt har inspektio-

nen uppmärksammat oss på att det pågår en intern utredning avseende på vilken legal grund som myndigheten kan ta ut avgifter.

Mot denna bakgrund menar vi att de beräknade intäkterna för naturgasavgifter år 2007 bör bedömas med stor försiktighet och att det finns viss risk för att verksamheten kan komma att vara underfinansierad vid årets utgång.

6.3.2 Energimarknadsinspektionens overheadkostnader – en jämförelse

Energimarknadsinspektionens totala overheadkostnader för 2007 motsvarar cirka 35 procent av inspektionens totala kostnader. I Ekonomistyrningsverkets (ESV) Nyckeltal för overheadkostnader (2005:3) görs en jämförelse mellan myndigheternas overheadkostnader. I ESV-rapporten görs en indelning av myndigheternas verksamhet genom att bryta ner den i begreppen kärnverksamhet, individuell overhead, mellanoverhead samt gemensam overhead. Med gemensam overhead avses kostnader för lokaler, IT-stöd (som inte avser kärnverksamhet), ekonomi- och personalfunktioner samt övriga kostnader som innefattar registratur, information etc.

För de 49 myndigheter som ESV undersökt ligger kostnaderna för gemensam overhead i medeltal på 250 tkr per årsarbetskraft, vilket motsvarar cirka 25 procent av de studerade myndigheternas förvaltningskostnader. Enligt Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har det inte varit möjligt inom ramen för detta uppdrag att göra en mer genomgripande analys av kostnadsposterna utifrån ESV:s definitioner av overheadkostnader.

Energimyndigheten har framhållit att mindre myndigheter, som Energimarknadsinspektionen med cirka 70 anställda, får högre overheadkostnader än större myndigheter och att detta skulle vara en förklaring till att inspektionens overheadkostnader ligger över ESV:s medeltal. Detta då även små myndigheter måste ha funktioner såsom löneadministration, ekonomiadministration, intendentur etc. Mot detta påstående skall ställas att 12 av de myndigheter som ingick i ESV:s studie hade 75 anställda eller mindre, vilket även gett utslag i nyckeltalen.

Vår uppfattning är ändå att Energimarknadsinspektionens overheadkostnader ligger högre än motsvarande myndigheter och att besparingspotentialen kan vara så stor som upp till 5 miljoner, förutsatt att Energimarknadsinspektionen skulle ligga på samma genomsnitt som de myndigheter som ingick i ESV:s studie. Även Energimarknadsinspektionen gör bedömningen att det finns besparingsmöjligheter då det gäller overheadkostnader.

När det gäller Energimarknadsinspektionens IT-kostnader anser vi att det även här finnas besparingsmöjligheter. Denna bedömning delas av Energi-

marknadsinspektionen, som gjort en jämförande analys av hur inspektionens IT-kostnader förhåller sig till andra IT-intensiva verksamheter. Intill dess att en djupare analys av den framtida IT-strukturen är genomförd är det svårt att bedöma den reella besparingspotentialen.

6.3.3 Energimarknadsinspektionens framtida administration

I utredningsuppdraget framgår att möjligheterna till fortsatt administrativ samverkan mellan de två myndigheterna särskilt bör beaktas för att hålla kostnaderna för omstruktureringen nere. Det har funnits svårigheter att bedöma kostnadskonsekvenserna av omstruktureringen avseende gemensamma administrativa kostnader framför allt av två skäl. För det första beror kostnadskonsekvenserna delvis på vilken affärsmodell Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen väljer för sin administrativa samverkan. För det andra har myndigheterna inte kunnat enas om en gemensam bedömning av kostnadskonsekvenserna och en eventuell överväringseffekt på Energimyndigheten.

I dagens modell, där myndigheterna fördelar de gemensamma kostnaderna enligt en överenskommen fördelningsnyckel, kommer eventuell överkapacitet eller bristande kvalitet bli en årlig förhandlingsfråga mellan myndigheterna. I denna modell är incitamenten till effektiviseringar och kostnadsreduceringar av gemensamma administrativa funktioner svaga. I en köp/säljmodell har inspektionen en beställarroll och kommer att eftersträva att sänka sina kostnader samt ställa krav på kvalitet och leverans genom avtalsstyrning. Incitamenten till effektiviseringar och kostnadsreduceringar blir ett direkt resultat av beställda volymer. Energimyndigheten kan då komma att hamna i en situation där man inte kan anpassa kostnaderna i samma takt som efterfrågan minskar, bland annat på grund av arbetsrättsliga avtal.

Det är viktigt att understryka att de gemensamma overheadkostnaderna för Energimyndigheten och inspektionen under åtminstone en omställningsperiod kommer att vara kommunicerande kärn och att sänkta kostnader för inspektionen sannolikt betyder att kostnaden kvarstår genom en överväringseffekt på Energimyndigheten. Vi har efterfrågat en gemensam bedömning av kostnadskonsekvenserna av omstruktureringen från myndigheterna, men någon sådan har inte kunnat presenteras. Vår bedömning av konsekvenserna för Energimyndigheten till följd av den budget som presenteras ovan redovisas i 6.4.3.

6.3.4 Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov

Som framgår i kapitel 5.3 kommer Energimarknadsinspektionen att få ett antal tillkommande uppgifter. I Energimyndighetens budgetunderlag för budgetåret 2008 gjordes en uppskattning av kostnaderna för några av de tillkommande uppgifterna. Vi har i juni 2007 fått kompletterade underlag av Energimarknadsinspektionen där resursbehovet för samtliga tillkommande uppgifter, det vill säga elkvalitet och leveranssäkerhet, rapportering och publicering av elprisinformation, ny fjärrvärmelag och tariff tillsyn enligt ex ante-principen redovisas.

För uppgifterna elkvalitet och leveranssäkerhet, rapportering och publicering av elprisinformation beräknar Energimarknadsinspektionen att kostnaden kommer att uppgå till 13 600 tkr fram till år 2010. Enligt Energimarknadsinspektionen är det svårt att bedöma resursbehovet för den nya fjärrvärmelagen samt för tariff tillsyn enligt ex ante-principen. Eftersom det fortfarande är oklart hur denna reglering kommer att utformas.

Energimarknadsinspektionen uppskattning är dock att resursbehovet fram till år 2010 kommer att uppgå till 23 500 tkr.

Tabell 6.3 Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov

	2008		2009		2010	
	Årsarb.	tkr.	Årsarb.	tkr.	Årsarb.	tkr.
Elkvalitet och leveranssäkerhet	3,5	3 000	0,5	600	4	3 500
IT system (elkvalitet)		400		600		600
Rapportering och publicering av elleverantörers priser	3,5	3 000	0,5	400		
IT system (elpriser)		500		500		500
Delsumma		6 900		2 100		4 600
Tariff tillsyn enligt ex ante-principen	4	3 500	0		10	8 800
IT system (ex-ante)						800
Ny fjärrvärmelag	1	600	10	8 800		
IT system (fjärrvärme)				500		500
Delsumma		4 100		9 300		10 100
Summa	12	11 000	11	11 400	14	14 700

Källa: Energimarknadsinspektionen

Det skulle innebära att Energimarknadsinspektionens resursbehov fram till år 2010 skulle uppgå till 37 100 tkr för de tillkommande uppgifterna och det ökade personalbehovet till 37 årsarbetskrafter.

Vi konstaterar:

- Energimarknadsinspektionen uppskattar att tillkommande uppgifter medför en ökning av antalet årsarbetskrafter i kärnverksamheten med drygt 60 procent under de närmaste tre åren (årsarbetskrafter inom inspektionens overhead får antas ligga på samma nivå som år 2008). Sammantaget med det ökade personalbehovet för nuvarande uppgifter, som ligger inom den preliminära budgeten för år 2008, blir ökningen nära 70 procent.
- Enligt uppgift från Energimarknadsinspektionen avser den redan budgeterade ökningen av personalresurser för år 2008 inte tillkommande uppgifter utan är kopplad till nuvarande uppgifter. Inspektionen visar inte i vilken utsträckning befintliga uppgifter förändras eller reduceras och därmed kan möjliggöra överflyttning av resurser till nya uppgifter.
- Energimarknadsinspektionen budgeterar en genomsnittlig kostnad per årsarbetskraft som ligger i intervallet 840–914 tkr (exkl. IT-kostnader) från år 2008 till år 2010 för de tillkommande uppgifterna. Kostnad per årsarbetskraft för befintliga uppgifter (exkl. overhead- och IT-kostnader) är 682 tkr enligt den preliminära budgeten för år 2008. Den genomsnittliga kostnaden för tillkommande uppgifter synes därför högt beräknad, även med hänsyn till att vissa overheadkostnader t.ex. lokaler sannolikt ökar.
- Mot bakgrund av den osäkerhet som föreligger då det gäller regleringsutformningen för flera av de tillkommande uppgifterna samt osäkerheten i beräkningen av resursbehovet, är det svårt för oss att värdera underlaget i tabell 6.3.

6.4 Slutsatser om Energimarknadsinspektionens finansiering

6.4.1 Finansiering 2008

En utgångspunkt i uppdraget är att både Energimyndigheten och den nya Energimarknadsinspektion skall finansieras inom ramen för Energimyndighetens nuvarande anslag. Vår bedömning är att den nuvarande ramen för Energimarknadsinspektionen är tillräcklig för den befintliga verksamheten.

Vi grundar denna slutsats på att nuvarande ram är dimensionerad för:

- Lönekostnader motsvarande 65 årsarbetskrafter i förhållande till dagens cirka 60 årsarbetskrafter, dvs. inspektionen har möjlighet till ytterligare nyrekrytering inom nuvarande ram.

- Overheadkostnaderna ligger över genomsnittet i statsförvaltningen och det bör därför finnas besparingspotential inom de administrativa funktionerna och de gemensamma IT-kostnaderna.

Vi vill samtidigt peka på att det råder stor osäkerhet kring intäkterna från naturgasavgiften samt hur dessa kan komma att påverka finansieringsramen. Skulle regeringen fatta beslut om oförändrade avgiftsnivåer eller att den interna översynen kommer fram till att det finns hinder avseende den legala grunden för att alls kunna debitera naturgasavgifter, kommer verksamheten med stor sannolikhet behöva förstärkt finansiering.

6.4.2 Förändringar i anslagsstrukturen

Ett nytt anslag avseende Energimarknadsinspektionens förvaltningskostnader bör inrättas inom politikområdet Energipolitik under utgiftsområde 21, Energi. Inspektionens andel av anslag 35:5:1 (anslagspost 2) på 4 000 tkr bör efter delningen disponeras av Energimarknadsinspektionen som en särskild anslagspost under anslaget 35:1.

Utöver dessa förändringar finner vi inte anledning att förslå några förändringar i den befintliga anslagsstrukturen.

6.4.3 Uppstarts- och omställningskostnader

Med omställningskostnader avses kostnader som uppstår genom delningen av Energimyndigheten, såsom åtgärder i datasystem för att skapa parallella miljöer, genomgång av och omförhandling av befintliga avtal. Med uppstartskostnader avses de kostnader som hör samman med igångsättandet av den nya verksamheten i två myndigheter.

Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har gjort en bedömning av nödvändiga omställnings- och startkostnader. Huvuddelen av omställningskostnaderna belastar verksamheterna år 2007 och det finns i nuläget inga planer på beslut om reviderade budgetar för finansieringen av omställning och uppstartskostnader.²³ I denna beräkning ingår dock inte eventuell övertalighet till följd av Energimarknadsinspektionens minskade efterfrågan av administrativa tjänster vid Energimyndigheten.

Enligt vår bedömning kan Energimarknadsinspektionens budgetförslag leda till ökade kostnader för Energimyndigheten. I dag sker en kostnadsfördelning så att 20 300 tkr för overheadkostnader vid myndigheten belastar Energimarknadsinspektionen. I det budgetförslag som tagits fram av Energi-

²³ Uppstarts- och omställningskostnader för delning av myndigheten (PM 2007-06-07)

marknadsinspektionen föreslås att motsvarande belopp 2008 kommer att vara 13 700 tkr. Enligt Energimyndigheten kommer delningen och den minskade efterfrågan av administrativa tjänster från Energimarknadsinspektionen att föranleda en översyn av hela myndighetens verksamhet. Syftet med denna översyn är att bedöma hur de resurser som myndigheten disponerar skall användas samt var det kan komma att uppstå eventuell överkapacitet.

En konsekvens av Energimarknadsinspektionens budgetförslag är att Energimyndighetens får 3 800 tkr mindre i intäkter för tjänsterna webbplats, myndighetsledning, planering och uppföljning av verksamheten. För administrativa funktioner och service är motsvarande summa 2 500 tkr. Vår bedömning är att det sannolikt kommer att uppstå viss övertalighet vid Energimyndigheten och att denna övertalighet kommer att kräva att det tillskjuts medel för omställning. Det är dock svårt att i nuläget specificera omfattningen av denna övertalighet.

Energimarknadsinspektionens budgetförslag innebär att inspektionen inrättar fyra nya administrativa befattningar. Utifrån 6 b § lagen om (1982:80) anställningsskydd kommer det sannolikt att ske verksamhetsövergångar för ett antal av dessa administrativa tjänster. Det innebär att personal som i dag arbetar vid Energimyndigheten skulle erbjudas anställning vid Energimarknadsinspektionen. Sådan överföring kommer att minska Energimyndighetens behov av omställningsmedel.

6.5 Övriga frågor

6.5.1 En organisationskommitté för bildandet av Energimarknadsinspektionen

Enligt uppdraget skall vi föreslå åtgärder inför inrättandet av Energimarknadsinspektionen. Statskontoret saknar mandat för att besluta om intern organisation, arbetsformer och anställningar samt sluta avtal för den blivande Energimarknadsinspektionen. Därför föreslås att regeringen tillsätter en organisationskommitté för dessa uppgifter.

Utredningsarbetet har visat att det är angeläget att en organisationskommitté tillsätts skyndsamt. I organisationskommitténs uppdrag bör bland annat ligga att:

- Vara motpart i förhandlingarna med Energimyndigheten kring formerna för och omfattningen av köp av administrativa tjänster.
- Teckna avtal avseende lokaler och ITK-abonnemang.

- Fatta beslut om bemanning och i detta avseende utöva arbetsgivarens befogenheter.
- Fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.
- Svara för hur Energimarknadsinspektionen skall bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen om (1982:80) anställningsskydd.
- Bereda en budget för verksamhetsåret 2008.

Som framkommit råder viss osäkerhet kring den blivande Energimarknadsinspektionens resursbehov, framförallt vad gäller administration och de tillkommande uppgifterna. Utöver ovanstående uppgifter bör organisationskommittén därför även få i uppdrag att utarbeta ett budgetunderlag för Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov.

En organisationskommitté, enligt ovanstående förslag, kan även fatta beslut om bemanning samt utöva arbetsgivarens befogenheter. Detta innebär enligt vår bedömning att det finns förutsättningar för en organisationskommitté att ytterligare kunna precisera kommande resursbehov. Till detta skall även läggas att regleringsutformningen för några av de tillkommande uppgifterna kommer att tydliggöras ytterligare under hösten 2007.

Regeringsuppdraget



STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2007-03-15
Dnr. 2007/67-5

Regeringsbeslut 17
2007-03-01 N2007/2106/E
(delvis)

Näringsdepartementet

Till avd..... 2
Kontakt med.....
Beslut..... SP
Datum 19/3 07 Sign. [Signature]

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret avseende inrättande av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att lämna förslag till arbetsuppgifter och organisation för en myndighet för tillsyn av energimarknaderna. Statskontoret skall följa de direktiv som framgår av bilagan.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 oktober 2007.

På regeringens vägnar

Maud Olofsson

Christina Oettinger Biberg

Kopia till

Finansdepartementet
Statens energimyndighet

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgränd 26

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@enterprise.ministry.se

Direktiv för uppdrag avseende inrättande av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna

Sammanfattning

Statskontoret gjorde på regeringens uppdrag en översyn av verksamheten inom Statens energimyndighets ansvarsområde 2003. Statskontoret föreslog då en uppdelning av verksamheten i två separata myndigheter.

Någon fullständig uppdelning gjordes dock inte av myndigheten. Som ett resultat av översynen inrättades i stället i januari 2005 Energimarknadsinspektionen som en delvis självständig del av Energimyndigheten. Energimarknadsinspektionens uppgifter är främst att utöva tillsyn över energimarknaderna.

Denna myndighetskonstruktion har dock visat sig innebära bl.a. oklara ansvarsförhållanden och besvärande roll- och målkonflikter. Verksamheten vid Statens energimyndighet bör därför renodlas och en ny myndighet för tillsyn av energimarknaderna inrättas.

Mot denna bakgrund ges Statskontoret i uppdrag att lämna förslag till arbetsuppgifter och organisation för en myndighet för tillsyn av energimarknaderna och i övrigt lämna förslag till åtgärder för att denna skall kunna inrättas den 1 januari 2008.

Bakgrund

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndighetens verksamhetsområden utgörs av dels omställning av energisystemet, dels elmarknadspolitik och övrig energimarknadspolitik där tillsyn över och övervakning av energimarknaderna är centrala uppgifter.

Regeringen gav den 5 september 2002 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av inriktning och organisation av de verksamheter som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområden och vid behov lämna förslag till förändringar. Fokus skulle ligga på Energimyndighetens tillsynsuppgifter på energimarknaderna. Statskontorets rapport Effektivare tillsyn över energimarknaderna lämnades i november 2003.

I sin rapport lämnade Statskontoret förslag dels om förändrad tillsyn i sak, dels om förändrad organisation av tillsynsfunktionen. Tillsynen borde enligt Statskontoret kunna bli effektivare och tillsynens status borde stärkas. Beträffande tillsynens organisation föreslog Statskontoret att Energimyndigheten skulle delas och att det skulle inrättas en fristående tillsynsmyndighet på energimarknadsområdet.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget om omstrukturering av Energimyndigheten. Konkurrensverket framförde exempelvis att en renodlad tillsynsmyndighet på ett annat sätt än i dag skulle kunna ges helt entydiga och klara mål som i berörda delar torde överensstämma med Konkurrensverkets, dvs. väl fungerande energimarknader utifrån ett konsument- och konkurrensperspektiv. Vidare framfördes att en utökad samverkan med Konkurrensverket sannolikt skulle främjas av en utbrytning av Energimarknadsavdelningen. Ekonomistyrningsverket (ESV) ansåg att det bör ställas höga krav på ett tillsynsorgans oberoende gentemot annan verksamhet som direkt, eller indirekt, går ut på att påverka de aktuella marknaderna i viss riktning och ESV var därför positivt till en delning.

Någon fullständig uppdelning av myndigheten gjordes dock inte som ett resultat av översynen. I stället fick Energimyndigheten en ny instruktion och ny organisation den 1 januari 2005, innebärande att det inrättades en Energimarknadsinspektion som en delvis självständig del av Energimyndigheten. Samtidigt tillfördes Energimyndigheten ökade anslag till tillsyns- och analysverksamheten avseende energimarknaderna.

Energimarknadsinspektionens uppgifter är främst att besluta om föreskrifter och besluta i ärenden som rör myndighetens uppgifter enligt ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Vidare skall Energimarknadsinspektionen bl.a. verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras. Energimarknadsinspektionen skall vara expertmyndighet för elhandelsfrågor, bedriva en aktiv informationsverksamhet inom sitt verksamhetsområde samt delta i utvecklingen av el- och gasmarknaderna inom Norden och EU. Chefen för Energimarknadsinspektionen utses av regeringen och beslutar i föreskrifter och i ärenden som hör till Energimarknadsinspektionens ansvarsområde. Inspektionens verksamhetskostnader finansieras genom en särskild anslagspost inom Energimyndighetens förvaltningsanslag.

Sedan Energimarknadsinspektionen inrättades har fokus på tillsynen av framför allt elmarknaden ökat markant, genom bl.a. effekterna på leveranssäkerheten av el som en följd av stormen Gudrun och diskussioner om prisbildningen på elmarknaden. Verksamheten vid Energimarknadsinspektionen har utökats och bedrivs idag i tre avdelningar med totalt fem enheter. Inspektionen har också en stab och ett rättsekretariat. Antalet anställda har ökat till ca 65. Energimarknadsinspektionen fungerar alltmer som en separat myndighet.

Nuvarande myndighetskonstruktion där Energimarknadsinspektionen är en del av Energimyndigheten är inte ändamålsenlig. Den innebär bl.a. oklara ansvarsförhållanden och besvärande roll- och målkonflikter.

Generaldirektören har det yttersta ansvaret för hela myndighetens verksamhet men saknar inflytande över det arbete som bedrivs inom Energimarknadsinspektionens verksamhetsområde. Exempelvis är generaldirektören ansvarig också för Energimarknadsinspektionens del av årsredovisningen och budgetunderlag. Även Riksrevisionens årliga granskningar avser hela myndigheten där generaldirektören får ta det fulla ansvaret även för Energimarknadsinspektionens verksamhet.

Det är principiellt olämpligt att ha tillsyns- och främjandefrågor inom samma myndighet. Även om Energimarknadsinspektionen har en viss självständighet kan tillsynens trovärdighet påverkas negativt av att myndigheten förknippas med rollen som främjare och stödjare av vissa energislag och energiteknik.

Det är också tveksamt om den nuvarande konstruktionen uppfyller de krav som ställs i EU:s el- och gasmarknadsdirektiv på att nationella tillsynsmyndigheter för el- och gasmarknaderna skall vara oberoende. Dessa krav förstärks i de förslag på energiområdet, det s.k. energipaketet, som kommissionen presenterade i januari 2007.

Syftet med att bilda att Energimarknadsinspektionen var att åstadkomma största möjliga självständighet för tillsynsfrågorna inom ramen för en sammanhållen myndighet. Att ytterligare öka Energimarknadsinspektionens självständighet utan en delning av Energimyndigheten är inte en framkomlig väg.

Verksamheten vid Energimyndigheten bör därför renodlas och en myndighet för tillsyn av energimarknaderna inrättas.

Nya arbetsuppgifter för Energimarknadsinspektionen

Det kan i framtiden förutses utökade uppgifter för Energimarknadsinspektionen på ett flertal områden. Tillsynen och övervakningen av elmarknaden behöver förstärkas de närmaste åren, vad gäller

konkurrenssituationen, potentiell marknadsmakt och marknadsbevakning. Det kommer även att krävas ökat samarbete på nordisk nivå.

Vissa nya arbetsuppgifter för Energimarknadsinspektionen följer av redan beslutad eller kommande lagstiftning.

Tillsynsuppgifter om elkvalitet och leveranssäkerhet

Riksdagen beslutade 2005 om ökade insatser för att säkerställa en leveranssäker elförsörjning. I ellagen infördes nya bestämmelser för elnätverksamheten och en förstärkt tillsyn över nätföretagen när det gäller elkvalitet och leveranssäkerhet. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 2006 (SFS 2005:1110). Regeringen utsåg i september 2006 Energimarknadsinspektionen som föreskrivande myndighet och ansvarig tillsynsmyndighet. Lagstiftningen medför omfattande utökad uppgiftsinsamling från elnätsföretagen av avbrottsstatistik och risk- och sårbarhetsanalyser samt behov av utökade tillsynsresurser hos Energimarknadsinspektionen avseende bl.a. inspektion av ledningsnät och ledningsgator. Den nya uppgiften innebär att de ställs höga krav på elteknisk kompetens hos Energimarknadsinspektionen vilket i dagsläget saknas. Detta är särskilt uttalat vad gäller föreskrifter om god elkvalitet och funktionskravet för högre lastnivåer där ellagen och förarbetena anger behovet av detaljerade tekniska föreskrifter och regler.

Rapporteringskyldighet av elpriser enligt 8 kap. 11 b § ellagen

Den 1 januari 2007 trädde ny lagstiftning i kraft som innebär att elleverantörer skall rapportera in prisuppgifter, leveransvillkor och övriga villkor till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har beslutat att Energimarknadsinspektionen vid Statens energi-myndighet skall vara den myndighet till vilken företagen skall rapportera och som skall publicera företagens priser och övriga villkor.

Elleverantörernas rapportering skall fr.o.m. 2008 ske med viss regelbundenhet och uppgifterna skall göras tillgängliga för konsumenten på Energimarknadsinspektionens hemsida. Energimarknadsinspektionen bygger under 2007 upp ett tekniskt system för att inrapporteringen skall bli säker och enkel att genomföra för elleverantörerna. Vidare skall inspektionens hemsida anpassas så att de inrapporterade uppgifterna kan redovisas på överskådligt sätt. För att elprisöversikten skall hålla hög kvalitet krävs att de uppgifter som redovisas är korrekta. Det betyder att Energimarknadsinspektionen från 2008 behöver utöva en tillsyn som tryggar översiktens trovärdighet. Översiktens införande betyder också att antalet externa kontakter, från både elhandlare och konsumenter, kommer att öka markant.

Nya uppgifter med anledning av införande av fjärrvärmelagstiftning och förbättrat konsumentskydd för fjärrvärmekunder

Fjärrvärmeutredningen har i två betänkanden - Skäligt pris på fjärrvärme (SOU 2004:136) och Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden (SOU 2005:33) - lämnat förslag till bl.a. en ny fjärrvärmelagstiftning i syfte att bättre skydda konsumenten mot oskälig prissättning på fjärrvärme och en ökad genomlysning av fjärrvärmemarknaden. Förslaget innebär utökade tillsynsuppgifter för Energimarknadsinspektionen. En värme-marknadsproposition har aviserats till september 2007.

Kommande förändringar i nättariff tillsynen

Tillsynen över elnätföretagens tariffer har hittills skett genom en granskning av företagets uttagna tariffer efter utgången av det granskade året. Fördjupad tillsyn sker vidare endast för ett av myndigheten utvalt, begränsat antal företag.

Elmarknadsdirektivet, 2003/54/EG, stadgar att tarifferna, eller i varje fall metoderna med vilka tarifferna beräknas, skall godkännas av tillsynsmyndigheten i förväg, s.k. ex ante-godkännande. Regeringen har tillsatt en utredning Reglering av elnätstariffer m.m. (dir. 2006:39) med uppdrag att utreda och föreslå hur ett sådant förfarande bör införas i Sverige. Uppdraget skall enligt tilläggsdirektiv i denna del redovisas senast den 1 juli 2007.

En ex-antereglering kan, med tanke på tidplanen för kommitténs arbete, träda i kraft tidigast den 1 januari 2009 och avse tariffåret 2009 eller 2010. Ett införande av en tillsynsmodell baserad på förhandsgranskning av elnätstarifferna medför nya arbetsuppgifter för Energimarknadsinspektionen.

Uppdraget

Statskontoret skall lägga fram förslag om organisationen av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna och i övrigt föreslå åtgärder för att förbereda inrättandet av denna.

Utgångspunkten för arbetet skall vara att dela upp Energimyndigheten och skilja av den verksamhet som i dag ingår i Energimarknadsinspektionen. I uppdraget ingår att lämna förslag till hur övriga befintliga och tillkommande arbetsuppgifter skall fördelas mellan myndigheterna. Statskontoret skall särskilt beakta de nya arbetsuppgifter för Energimarknadsinspektionen som beskrivits ovan.

Statskontoret skall utreda eventuella beröringspunkter mellan Energimarknadsinspektionens och andra myndigheters ansvarsområden för att säkerställa att myndigheterna samverkar på ett effektivt sätt. När det

gäller framtida tillsynsuppgifter avseende energimarknaderna är det i detta sammanhang viktigt att klargöra uppgifts- och rollfördelningen mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket, som bl.a. har att tillämpa konkurrenslagen.

Konsekvenserna för övriga delar av Energimyndigheten av att Energimarknadsinspektionen skiljs av skall belysas, vad gäller bl.a. administrativa och andra funktioner som i dag är gemensamma för båda myndigheterna. Inriktningen bör vara att båda myndigheterna även i fortsättningen lokaliseras till Eskilstuna. Möjligheterna till fortsatt administrativ samverkan mellan de två myndigheterna bör särskilt beaktas för att hålla nere kostnaderna för omstruktureringen. Den nya myndigheten skall benämnas Energimarknadsinspektionen.

Utredningen skall genomföras i två etapper. I en första etapp skall Statskontoret utarbeta ett budgetunderlag för den nya myndighetens förvaltningsanslag för 2008 och i övrigt redovisa sådana frågor som har anknytning till budgetunderlaget eller som behöver behandlas i budgetpropositionen för 2008. En utgångspunkt är att både Energimyndigheten och den nya myndigheten skall finansieras inom ramen för Energimyndighetens nuvarande anslag. Delredovisningen skall också innehålla en bedömning av den nya myndighetens långsiktiga resurs- och personalbehov och eventuella omstruktureringkostnader. Detta arbete skall avrapporteras skriftligt senast den 2 juli 2007.

I en andra etapp skall Statskontoret utarbeta ett förslag till arbetsuppgifter och organisation för den nya myndigheten. I detta arbete ingår att ta fram förslag till ledningsform samt redovisa förslag till de rådgivande och/eller beslutande organ som skall finnas vid myndigheten. Statskontoret skall därutöver lämna förslag till åtgärder i övrigt som måste genomföras för att den nya myndigheten skall kunna påbörja sin verksamhet den 1 januari 2008. Vid behov skall även förslag till konsekvensförändringar i Energimyndighetens organisation lämnas. Arbetet skall avrapporteras skriftligt senast den 1 oktober 2007.

Statskontoret får för fullgörande av uppdraget rekvirera högst 100 000 kronor hos Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Kostnaderna skall belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. anslagsposten 1 Till regeringskansliets disposition.

Statskontoret skall samråda med kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Energimyndigheten skall bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande.