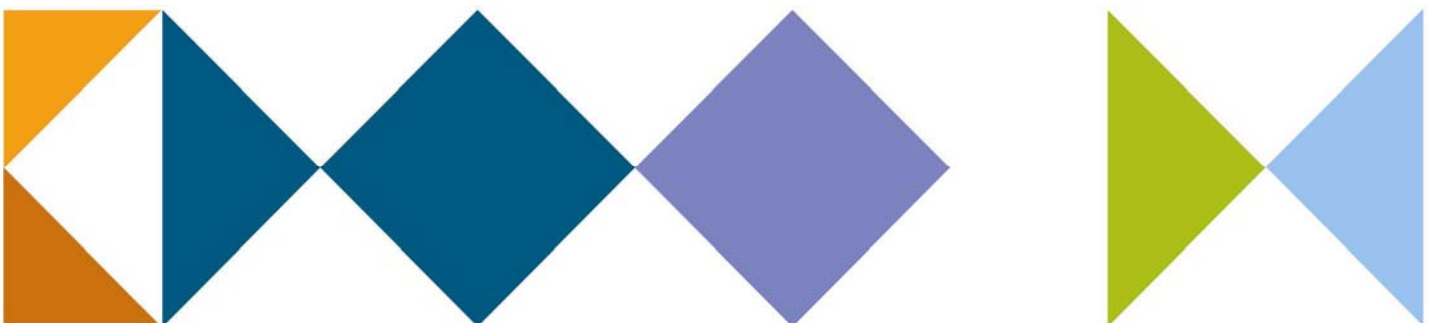




2007:13

Energimarknadsinspektionen

– organisation och samverkan





DATUM
2007-09-24
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 (slutrapport)

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 har redovisats i två etapper.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan* (2007:13).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, föredragande, utredare Nejra Milisic och konsult Petter Persson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Maria Wikhall

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget	11
1.1	Bakgrund till uppdraget	11
1.2	Statskontorets uppdrag och avgränsningar	12
1.3	Materialinsamling och tillvägagångssätt	14
1.4	Disposition	15
2	Ledningsform och organisation	17
2.1	Inledning	17
2.2	De statliga ledningsformerna	18
2.3	Energimarknadsinspektionens ledning och organisation	23
2.4	Regleringsmyndigheternas ledningsform och organisation	28
2.5	Regleringsmyndigheternas ledning och organisation – en sammanfattning	35
3	Samverkan med berörda myndigheter	37
3.1	Inledning	37
3.2	Erfarenheter från myndighetssamverkan	37
3.3	Energimarknadsinspektionens samverkan enligt regleringsbrevet för 2007	39
3.4	Konkurrensverket	41
3.5	Konsumentverket	51
3.6	Finansinspektionen	53
3.7	Svenska kraftnät	54
3.8	Elsäkerhetsverket	55
3.9	Energimyndigheten	55
3.10	Sammanfattning	56
4	Slutsatser och förslag	59
4.1	Organisation och ledningsform	59
4.2	Samverkan	62
	Bilagor	
1	Uppdraget	67
2	Norges vassdrags- og energidirektorats samverkansavtal	75
3	Intervjuförteckning	79

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag att lägga fram förslag till arbetsuppgifter och organisation av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna samt föreslå åtgärder för att förbereda en inrättandet av denna. Utgångspunkten är att Statens energimyndighet (Energimyndigheten) ska renodlas och att en ny myndighet för tillsyn av energimarknaderna ska inrättas. Den nya myndigheten ska ägna sig åt den verksamhet som idag ingår i Energimarknadsinspektionen. Energimarknadsinspektionen, som den nya myndigheten kommer att heta, beräknas kunna inrättas den 1 januari 2008.

Arbetet har bedrivits i två etapper. I den första delrapporten *Energimarknadsinspektionen – uppdrag, verksamhet och finansiering* (2007:10) lämnades förslag till Energimarknadsinspektionens arbetsuppgifter och finansiering för den blivande myndigheten. Föreliggande rapport redovisar förslag till ledningsform och rådgivande och/eller beslutande organ som bör finnas vid myndigheten. Vidare behandlas i denna rapport Energimarknadsinspektionens samverkan med berörda myndigheter.

Slutsatser och förslag

Ledningsform

Statskontorets bedömning är att två ledningsformer borde ses som tänkbara för den blivande Energimarknadsinspektionen: enrådgighetsmyndighet med insynsråd eller styrelsemyndighet.

För enrådgighetsmyndighet talar att Energimarknadsinspektionens uppdrag i stor utsträckning är lagreglerat samt att verksamheten förutsätter stark och direkt styrning. Då Energimarknadsinspektionen samtidigt kommer att hantera affärskänslig information samt fatta beslut i frågor som i stor utsträckning påverkar samhällsekonomin föreligger det, enligt vår bedömning, ett tydligt behov av insyn. Det bör därför vid en eventuell enrådgighetsmyndighet även finnas ett insynsråd. För enrådgig-

hetsmyndighet med insynsråd talar även Energimarknadsinspektionens storlek, i termer av omslutning och antal anställda.

Det finns enligt vår uppfattning även argument som talar för att Energimarknadsinspektionen bör organiseras som en styrelsemyndighet. Inspektionens uppdrag kan sägas vara komplext i flera avseenden. Energimarknadsinspektionens verksamhet handlar i mångt och mycket om att balansera konsumentintresset mot företagets vinstmarginaler och branschens vilja att genomföra infrastrukturinvesteringar. Därutöver kommer Energimarknadsinspektionens ledning att få långtgående befogenheter att utöva normerande, verkställande och dömande uppgifter på energimarknaden.

Enligt vår uppfattning finns det vissa problem förknippade med att låta en och samma myndighet inneha normerande, verkställande och dömande uppgifter. Under den förra verksförordningen löstes denna fråga genom att regleringsmyndigheternas styrelser gavs långtgående befogenheter i föreskriftsarbetet. Statskontorets uppfattning är dock att det, utifrån den nya myndighetsförordningen, inte skulle vara möjligt att ge ett insynsråd sådana befogenheter. Detta då rådets funktion i den nya förordningen blir endast rådgivande.

För styrelseledningsformen talar vidare att energimarknaden är en sektor av stor betydelse för samhällsekonomin. Energimarknadens funktionssätt påverkar i stor utsträckning flera samhällsfunktioner, såsom till exempel näringspolitik, miljöpolitik och konsumentpolitik.

Statskontorets bedömning är följaktligen att ledningsformen styrelsemyndighet är mest lämplig för den blivande Energimarknadsinspektionen. Samtidigt anser Statskontoret att frågan om vilken av de båda ledningsformerna som bör väljas i slutändan handlar om politiska prioriteringar. Regeringen har i detta sammanhang att ta ställning till å ena sidan ansvarsutkrävande och direkt styrning och å andra sidan intresse- och kunskapsrepresentation där myndighetsutövningen delas på flera individer.

Enligt Europeiska kommissionens så kallade tredje energimarknadspaket bör regleringsmyndigheten i sitt uppdrag vara oberoende från privata och offentliga intressen. Om sammansättningen av en eventuell

styrelse ska överensstämja med intentionerna i Europeiska kommissionens energimarknadspaket bör styrelsen inte bestå av branschföreträdare eller företrädare för konsumentintressen. Statskontoret menar att regeringen i en sådan styrelse istället bör förordna personer med gedigen juridisk och regleringsekonomisk kompetens. En dylik sammansättning skulle enligt vår uppfattning vidare skänka legitimitet till Energimarknadsinspektionens uppdrag.

Samverkan

Statskontoret kan konstatera att Energimarknadsinspektionens samverkan med olika myndigheter skiljer sig åt mellan verksamhetsfunktionerna, tillsyn, övervakning, informationsverksamhet och internationellt arbete. Samtidigt finns flera likheter mellan Energimarknadsinspektionens samverkan med de berörda myndigheterna. En övervägande stor del av samverkan sker under ad hoc-betonade former eller genom fristående regeringsuppdrag. Samverkan sker främst på handläggarnivå, oftast i enskilda ärenden där handläggare ser ett behov av att samarbeta med handläggare på andra myndigheter. Strategiska och återkommande samverkansdiskussioner på ledningsnivå ter sig däremot ske mer sällan. Samtidigt framhåller företrädare för de myndigheterna att det föreligger ett behov av mer strategisk samverkan myndigheter emellan.

Idag regleras samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och de fem berörda myndigheterna i Energimyndighetens regleringsbrev. Som en jämförelse kan Statskontoret konstatera att motsvarande samverkanskrav för Post- och telestyrelsen regleras i myndighetens instruktion. Post- och Telestyrelsen är därtill en myndighet vars uppdrag bär flera likheter med Energimarknadsinspektionens uppdrag.

Enligt vår uppfattning bör Energimarknadsinspektionens samverkan med Konkurrensverket, Konsumentverket, Finansinspektionen och Elsäkerhetsverket regleras i den blivande myndighetens instruktion. Omfattningen av och inriktningen på denna samverkan bör även i framtiden finnas som återrapporteringskrav i Energimarknadsinspektionens regleringsbrev.

Vidare pekar Statskontoret i föreliggande rapport på ett antal möjliga samverkansalternativ, som komplement till att reglera samverkan i instruktion och regleringsbrev. Ett sådant är att tilldela myndigheterna

gemensamma regeringsuppdrag. Därutöver menar Statskontoret att mål- och resultatdialoger med företrädare för flera myndighetschefer samtidigt kan övervägas, såväl som att regeringen ger Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utforma samverkansavtal med de myndigheter som inspektionen har beröringspunkter med.

1 Uppdraget

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* (2003:27) lämnade Statskontoret 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. Någon fullständig uppdelning av myndigheten genomfördes dock inte. I stället inrättades en energimarknadsinspektion som en delvis självständig del av Energimyndigheten. Energimyndigheten tillfördes samtidigt ökade anslag för tillsyns- och analysverksamheten avseende energimarknaderna.

Nuvarande konstruktion har enligt regeringens direktiv till Statskontoret visat sig vara behäftad med oklara ansvarsförhållanden samt problematiska roll- och målkonflikter. Som exempel kan nämnas att generaldirektören för Energimyndigheten har det yttersta ansvaret för hela myndighetens verksamhet, men att han i stora delar saknar inflytande över det arbete som bedrivs inom Energimarknadsinspektionen.

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 ska 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 ska Statskontoret lägga fram förslag till organisation av en myndighet för tillsyn av energimarknaderna samt föreslå åtgärder för att förbereda inrättandet av denna (se bilaga 1). Målsättningen är att den nya myndigheten, som enligt uppdraget kommer att benämnas Energimarknadsinspektionen, ska kunna inrättas den 1 januari 2008.

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 ska fördelas mellan myndigheterna samt hur Energimarknadsinspektionen ska organiseras.

Delrapport 1

Arbetet har bedrivits i två etapper. I delrapport 1 *Energimarknadsinspektionen – uppdrag, verksamhet och finansiering* (2007:10) tydliggjordes Energimarknadsinspektionens uppdrag och förslag till budgetunderlag för verksamhetsåret 2008 redovisades. I rapporten konstaterades också att Energimarknadsinspektionens uppdrag redan i dag är 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. Enligt Statskontorets bedömning är Energimarknadsinspektionens nuvarande finansieringsram tillräcklig

för de befintliga verksamheterna inom verksamhetsområdena elmarknadspolitik samt övrig energimarknadspolitik.

Rapporten visade även att det var angeläget att en organisationskommitté tillsattes skyndsamt. I kommitténs arbete borde ingå att bland annat bereda en budget för verksamhetsåret 2008, vara motpart i förhandlingarna med Energimyndigheten eller annan organisation kring formerna för och omfattningen av köp av administrativa tjänster, utarbeta ett budgetunderlag för Energimarknadsinspektionens långsiktiga resursbehov samt fatta beslut om bemanning och i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Delrapport 2

Som framgick i delrapport 1 omorganiserades Energimarknadsinspektionen i januari 2007. En utgångspunkt var att inspektionens nya organisation även skulle fungera om verksamheten skiljdes från Statens energimyndighet.

Enligt 4 § i den nya myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighets ledning besluta om arbetsordning, de föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, verksamhetsplan, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten samt säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Då flera initiativ rörande Energimarknadsinspektionens uppdrag och organisation sker parallellt under hösten 2007 har Statskontoret valt att avgränsa sitt uppdrag till att endast omfatta den statliga styrningen av inspektionen. Det innebär att vi inte kommer att beröra de uppgifter som åligger en eventuell organisationskommitté eller den blivande generaldirektören.

I denna delrapport föreslås istället ledningsform samt förslag till rådgivande och/eller beslutande organ som bör finnas vid myndigheten. I denna frågeställning ligger även hur statsmakterna ska säkerställa att Energimarknadsinspektionens regleringsverksamhet sker på ett rättsäkert och effektivt sätt. Som framgick i delrapport 1 kommer Energimarknadsinspektionen att ha normerande, verkställande och dömande

uppgifter. En sådan lösning kan vara behäftad med en del problem. De som genomför tillsynen kommer kanske inte att påtala eventuella brister i normgivningen om det är kollegor inom samma myndighet som har ansvar för dessa uppgifter. Hur bör den normerande verksamheten organiseras för att undanröja denna risk?

Vi behandlar också beröringspunkter mellan Energimarknadsinspektionen och ett antal myndigheter, för att säkerställa att myndigheterna ska samverka på ett effektivt sätt. Urvalet av myndigheter har utgått dels ifrån de myndigheter som nämns i Energimyndighetens regleringsbrev, dels utifrån Energimarknadsinspektionens uppfattning om nödvändiga samverkansparter. Här kommer särskilt förhållandet mellan sektorsspecifik reglering och den generella konkurrenslagstiftningen att beröras.

Statskontorets uppdrag omfattar endast organisationsfrågor kopplade till den blivande tillsynsmyndigheten. Det finns flera frågor som rör förhållandena på energimarknaderna, inte minst utformningen av lagstiftningen, som givetvis påverkar energimarknadernas funktionssätt. Dessa kommer dock endast att beröras i den utsträckning de påverkar ledningsform eller samverkansformerna.

1.3 Materialinsamling och tillvägagångssätt

För att besvara frågan om ledningsform och organisation har vi studerat vad som tidigare skrivits om ledningsformerna för statlig verksamhet. Vilka egenskaper kan tillskrivas de statliga ledningsformerna och vilken ledningsform bör användas för vilken typ av verksamhet är frågeställningar som berörs. Vi har även gjort en jämförelse med hur liknande regleringsmyndigheter är organiserade med avseende på ledningsform samt normerande verkställande och dömande funktioner.

När det gäller den blivande Energimyndighetens samverkan med berörda myndigheter har vi inledningsvis studerat några tidigare utvärderingar av myndighetssamverkan samt vilka erfarenheter som kan dras av dessa. Utifrån regleringsbrev och i dialog med Energimyndigheten har vi sedan kartlagt vilka myndigheter som har uppdrag som påverkar Energimarknadsinspektionens verksamhet. Vi har därefter genomfört intervjuer med företrädare för Konkurrensverket, Konsumentverket,

Finansinspektionen, Affärsverket Svenska Kraftnät och Elsäkerhetsverket. Utgångspunkten i dessa samtal har varit: i vilka frågor finns det ett behov av samverkan, hur ser samverkan ut i dag samt finns det förutsättningar att förbättra samarbetet? Vi har även studerat hur Energimyndigheten återrapporterat samverkansarbetet i myndighetens årsredovisning. När det gäller samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket har vi även gjort en internationell utblick för att se hur samverkan mellan sektorsspecifika regleringsmyndigheter och konkurrensmyndigheter har organiserats i tre europeiska länder.

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

Energimarknadsinspektionens ledning har före avrapporteringen av båda delrapporterna fått möjlighet att läsa rapportutkastet samt lämna synpunkter.

1.4 Disposition

I *kapitel 2* görs en genomgång av de statliga ledningsformerna. Vilka argument har varit vägledande för val av ledningsform och vilka ledningsformer har valts för liknande myndigheter? I detta kapitel beskriver vi även Energimarknadsinspektionens verksamhet samt den problematik som kan uppstå då en och samma myndighet har normerade, dömande och verkställande uppgifter. I *kapitel 3* beskriver vi Energimarknadsinspektionens samverkan med berörda myndigheter. Hur ser denna samverkan ut i regleringsbrevet och i praktiken? I detta kapitel beskriver vi även olika samverkansformer mellan generell konkurrenslagstiftning och energimarknadsreglering. I *kapitel 4* redovisas våra slutsatser och förslag.

2 Ledningsform och organisation

2.1 Inledning

I statsförvaltningen tillämpas i huvudsak fyra olika myndighetsledningsformer. Ledningsformen reglerar vem som utgör myndighetens ledning och därigenom ansvarar för verksamheten. De tre ledningsformerna är:

- Enrådighetsverk, med eller utan rådgivande organ såsom ett insynsråd
- Styrelse med begränsat ansvar
- Styrelse med fullt ansvar
- Nämndmyndighet

Med enrådighetsverk avses en myndighet där chefen ensam ansvarar för verksamheten. Enrådighetsverk har ofta någon slags rådgivande organ såsom ett insynsråd. Ansvarsfördelningen blir tydlig eftersom det är myndighetschefen som ensam är ansvarig inför regeringen. En nackdel kan dock sägas vara att insynsrådets roll blir otydlig. Statskontoret har i en tidigare utredning visat att återrapporteringen från insynsråden är begränsad och att det saknas rutiner för hur dessa ska rapportera sitt arbete (Statskontoret 2004:9).

Styrelse med begränsat ansvar, som tidigare även benämnts lekmanstyreelse, innebär att myndigheten leds av myndighetschefen men med stöd av en styrelse. I myndigheter där styrelsen har begränsat ansvar är myndighetschefen oftast ordförande i styrelsen. Kritik mot denna styrelseform har framförts då det finns en inbyggd otydlighet i det delade ansvaret.

Styrelse med fullt ansvar innebär att myndigheten leds av en styrelse och att denna styrelse är ansvarig inför regeringen. Myndighetens chef ansvarar för den löpande förvaltningen och ingår även i styrelsen, dock inte som ordförande.

En nämndmyndighet leds av en nämnd som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns i de flesta fall en kanslichef som ibland är anställd av myndigheten. Ibland utförs dock kansligöromålen av en värdmyndighet.

Nedan görs en genomgång av utvecklingen av de statliga ledningsformerna, vilka motiv har funnits för förändringarna och vilken ledningsform kan sägas vara lämplig för olika typer av statlig verksamhet?

2.2 De statliga ledningsformerna

2.2.1 En historisk återblick

1987 fastställde riksdagen genom det så kallade verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) principerna för ledning och ansvarsutkrävande i de centrala förvaltningsmyndigheterna. I propositionen framhålls fördelarna med lekmannainflytande i myndigheternas styrelser. Ett motiv för detta var att sakkunskap och medborgerligt omdöme tillfördes styrelserna, något som ansågs ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete.

Myndigheternas beslut kunde förankras hos intressenterna och de folkvalda fick insyn i förvaltningens vardag, samtidigt som de utgjorde en kanal för folkviljan till verkställighetsledet. Nackdelen med lekmannainflytande bedömdes vara svårigheten att kombinera pluralism i myndigheternas ledningsorgan, genom representation av riksdagspartier och intressegrupper, med beslutsbefogenheter och ansvarsutkrävande inför regeringen.

Enligt propositionen skulle lekmännens funktion i myndigheternas ledning vara blandat beslutande och rådgivande. Det framgick även att samtliga styrelser skulle hållas informerade om allt av vikt som rörde myndighetens verksamhet. I insynsrätten låg att verkschefen alltid skulle höra styrelsen i viktiga frågor och efterkomma en begäran om information. Att en styrelse skulle ges möjlighet att lämna sina synpunkter på hur myndigheten löste sina serviceåligganden framstod enligt propositionen som självklart.

Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen utformades så att chefen för myndigheten var ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet, medan styrelsens uppgift var att utöva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Styrelsen skulle vidare besluta i vissa särskilt angivna frågor. Den skulle dela verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt.

1992 förändrades lekmannastyrelserna genom att intresserepresentation i princip helt avskaffades (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). Riksdagen godkände under våren 1994 nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381).

I propositionen tog regeringen ställning för en modell där de centrala förvaltningsmyndigheterna i första hand skulle styras som enrådgighetsverk där myndighetschefen ensam ansvarade för verksamheten inför regeringen. Om det i enskilt fall fanns vägande skäl som motiverade annan ledningsform ansåg regeringen att styrelser med totalt ansvar för myndigheternas verksamhet närmast borde övervägas.

Behovet av rådgivande organ ansågs finnas även i de fall ledningsformen ändrades till enrådgighetsverk. Regeringen pekade på att det fanns faktorer som talade för att det var regeringen som skulle tillsätta dem, bland annat kunde detta höja ledamöternas status och integritet. Vid sidan av frågan om rådgivande organ kommenterades även frågan om den demokratiska insynen i myndigheternas verksamhet.

Vid en övergång till fler enrådgighetsverk var det enligt regeringens mening särskilt viktigt med demokratisk insyn och kontroll. Samtidigt påpekades att ansvarsbilden i myndigheterna måste vara tydlig. Regeringen ansåg därför att man i regel borde inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift. Eftersom ett sådant råd skulle få en granskningsroll borde regeringen besluta om dess inrättande och fastställa vilka konkreta uppgifter det skulle ha.

Genom att insynsrollen skiljdes från ledningen av myndigheten menade regeringen att det blev möjligt för företrädare för till exempel politiska partier och andra intressegrupper att ingå, utan att det skapade

oklarheter om vem som hade ansvar för besluten och utan eventuella lojalitetskonflikter. Skillnaden mellan insynsråden och lekmanstyrelserna var att insynsråden i praktiken saknade beslutsbefogenheter.

Följande år tog regeringen på nytt upp frågan om förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1994/95:150 bil 7).

Den här gången menade regeringen att enrådighetsverk och styrelse visserligen borde vara de två huvudalternativen, men att dessa former borde kunna modifieras och anpassas till skilda förutsättningar. En styrelse skulle således kunna ha ett helt eller med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen. Att statliga myndigheter leddes av myndighetschefen tillsammans med en lekmanstyrelse angavs garantera både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet.

Modellen med enrådighetsverk borde enligt regeringen kompletteras med ett av regeringen tillsatt insynsråd med demokratisk insyn som främsta uppgift i de fall ett sådant råd bedömts vara av allmänt intresse. När propositionen behandlades i riksdagen förordade Konstitutionsutskottet att statliga myndigheter normalt skulle ha en lekmanstyrelse vid sidan av myndighetschefen. Utskottet ansåg att intresset av samhällelig insyn och medborgerligt inflytande inte tillgodosågs i tillräcklig utsträckning genom de av regeringen föreslagna riktlinjerna (bet. 1995/96:KU1). Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1995/96:32).

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) angav regeringen att förvaltningsmyndigheter antingen skulle ledas av myndighetschefen ensam, av myndighetschefen biträdd av en lekmanstyrelse med begränsade beslutsbefogenheter, eller av en styrelse med fullt ansvar. Regeringen menade att den ledningsform skulle väljas som bäst bedömdes gagna verksamheten och de uppställda målen.

Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar angavs ha sitt värde inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Den ansågs även fortsättningsvis vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald var önskvärt i verksamheten

eller där samsyn och samordning med andra myndigheter var av särskild vikt.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten borde främst övervägas för myndigheter som arbetade under affärsverksliknande förhållanden eller hade en verksamhet som innebar stort finansiellt och självständigt ansvar.

Enrådighetsverk borde övervägas där det fanns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Vidare angavs att enrådighetsverk i regel bör ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter vilket ansågs i princip kunna fylla samma syfte som lekmannastyrelserna vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

2.2.2 Renodling av ledningsformerna

Beskrivningen ovan visar att synen på myndigheternas ledningsform har skiftat under den gångna 20-årsperioden. Förändringarna kan sägas ha gått i en pendelrörelse mellan tydlighet och ansvarsutkrävande samt insyn och intressentrepresentation.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) angavs ambitionen att styrelser med begränsat ansvar inte längre ska förekomma. Varje myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enligt regeringens bedömning är så inte fallet i de myndigheter där det finns ett delat ansvar mellan chef och styrelse. Ställningstagandet i budgetpropositionen kan sägas vara en återgång till det synsätt som rådde 1992, då lekmannastyrelser i princip avskaffades.

Mot bakgrund av ovanstående omfattar den nya myndighetsförordningen (2007:515) inte ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Det innebär att endast de tre ledningsformerna enrådighetsmyndighet, med eller utan insynsråd, styrelsemyndighet och nämndmyndighet i framtiden kommer att tillämpas.

2.2.3 Ledningsform efter verksamhet

Frågan om förvaltningsmyndigheternas ledning har präglats av insikten att statsmakterna vid val av ledningsform bör utgå ifrån mål och syfte med verksamheten, snarare än en strikt tillämpning av etablerade principer. Utgångspunkten i propositionerna har varit att ledningsform bör anpassas till hur verksamheten är utformad och användas för att gagna målen (prop. 1994/95:150, prop. 1997/98:136). Nedan görs en genomgång av de ledningsformer som regleras i den nya myndighetsförordningen. Vilken ledningsform kan sägas vara lämplig för olika typer av verksamhet?

Enrådighetsmyndighet

En enrådighetsmyndighet leds av myndighetschefen och det är myndighetschefen som ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. Denna ledningsform är därför lämplig för verksamheter där regeringen ser ett behov av direkt och stark styrning eller där verksamheten i stor utsträckning styrs av lag och arbetsuppgifterna är av rutinkaraktär. Sannolikt är detta verksamhet som inte är av komplex natur eller där det föreligger ett tydligt behov av särskild insyn eller partsrepresentation.

I den utsträckning det finns behov av samråds-, referens eller expertgrupper av olika slag så knyter myndighetschefen själv till sig de personer som han eller hon anser sig behöva för att få del av utomståendes synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar.

Enrådighetsmyndighet med insynsråd

I likhet med enrådighetmyndighetsformen ovan leder myndighetschefen en enrådighetsmyndighet med insynsråd och det är myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Skillnaden ligger i att det knyts ett insynsråd till myndigheten med ledamöter som utses av regeringen. Syftet med rådet är att utöva insyn över verksamheten samt att vid behov ha en rådgivande funktion till myndighetschefen. Till skillnad från styrelser med begränsat ansvar så har insynsrådet inga beslutsbefogenheter.

Denna ledningsform är lämplig för verksamheter som kräver stark och direkt styrning och som i hög grad styrs av lag, men där det samtidigt

finns ett behov av insyn från medborgarföreträdare. Det kan till exempel handla om att myndigheten utövar tillsyn eller hanterar integritetskänslig information.

Styrelsemyndighet

Styrelsemyndighet är motsvarigheten till det som tidigare benämndes styrelse med fullt ansvar. Det innebär att styrelsen ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Denna ledningsform ger myndigheten stort handlingsutrymme för strategiska vägval vilket innebär att ledningsformen bör användas för verksamheter av komplex karaktär där regeringens styrning behöver kompletteras med styrelserepresentation. Motsvarande ledningsform i den förra verksförordningen har tidigare använts för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden, som har betydande omslutning eller stort finansiellt ansvar (SOU 2004:23). Som exempel kan Vägverket, Banverket och Premiepensionsmyndigheten nämnas.

Nämndmyndighet

Nämndmyndighetsformen kännetecknats av att det är en liten organisation med begränsat och ofta specialiserat ansvarsområde. Uppgifterna är ofta reglerade i lag. Myndighetens styrelse utgörs av de personer som ingår i nämnden. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personal medan nämnden beslutar och ansvarar för verksamheten. Nämnden är ansvarig inför regeringen för nämndens verksamhet. Ledningsformen nämndmyndighet är i stort sett oförändrad i den nya myndighetsförordningen.

2.3 Energimarknadsinspektionens ledning och organisation

Beskrivningen av ledningsformerna under den tidigare verksförordningen kan sägas representera idealmodeller. I praktiken förekommer flera blandformer. Ett sådant exempel är Energimyndighetens nuvarande ledningsform. Detta då det vid myndigheten finns såväl en styrelse med begränsat ansvar, ett insynsråd och en beslutande nämnd.

2.3.1 Ledning

Enligt 12 § i förordning (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet ska det finnas ett insynsråd som ska ha insyn i den verksamhet som fullgörs av Energimarknadsinspektionen. Insynsrådet har till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på el- och gasmarknaderna. Rådet ska ges möjlighet att yttra sig i ärenden av större betydelse som rör tariffer och i ärenden om föreskrifter som Energi- marknadsinspektionen utfärdar som nät- och tillsynsmyndighet.

När det gäller Energimarknadsinspektionens insynsråd, ska detta enligt instruktion bestå av högst nio ledamöter. Insynsrådet består i dag av sju personer som utses av regeringen. Insynsrådet utses efter dialog med berörda branschaktörer samt företrädare för konsumentorganisationer. Rådet 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.

Energimarknadsinspektionens ledning har i samtal med Statskontoret framhållit att inspektionens verksamhet gynnas av att ha ett insynsråd, något som i sak inte borde förändras när inspektionsverksamheten skiljs från Statens Energimyndighet. Enligt Energimarknadsinspektionen gör insynsrådet verksamheten effektivare genom att ledningen rapporterar inspektionens verksamhet till rådet. Ledningen har även framhållit att ett rätt sammansatt insynsråd skänker legitimitet till inspektionens myndighetsutövning gentemot inspektionens omvärld.

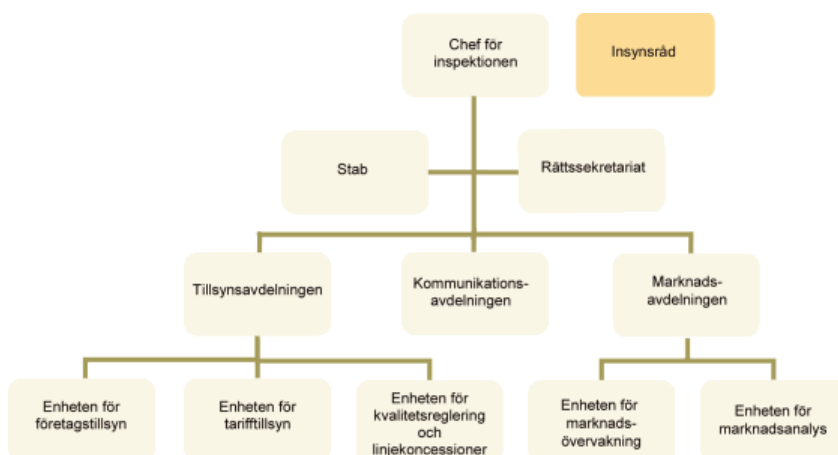
2.3.2 Organisation

Energimarknadsinspektionens linjeverksamhet bedrivs huvudsakligen vid tre avdelningar: tillsynsavdelningen, kommunikationsavdelningen och marknadsavdelningen. Tillsynsavdelningen kan sägas ha ansvaret för den reglerade delen av energimarknaden genom tillsyn enligt ellagen och naturgaslagen, det vill säga frågor som rör tillgång till infrastrukturen. Energimarknadsinspektionen menar att ellagen kan beskrivas som en avvägningslagstiftning, där regleringsmyndigheten ständigt

har att väga konsumentintresset mot branschaktörernas vinstmarginaler och i förlängningen investeringarna i infrastruktur (Tablå 1).

Marknadsavdelningen arbetar med övervakning och analys av el-, naturgas- och fjärrvärmemarknaderna, det vill säga frågor som huvudsakligen rör den avreglerande delen av marknaden. Informationsavdelningen arbetar med kommunikation riktad till energikunder i syfte att stärka deras ställning på energimarknaderna. Avdelningen ansvarar också för kundjuridiska frågor samt upprätthåller dialogen med kundföreträdare och energiföretagen.

Var tyngdpunkten ska ligga mellan dessa verksamheter är en fråga för den blivande myndighetschefen och kommer ej vidare att beröras i denna rapport.



(Tablå 1)

2.3.3 Normering, verkställande och dömmande

I delrapport 1 konstaterade Statskontoret att Energimarknadsinspektionens verksamhet kan delas in i normerande, verkställande och dömande funktioner enligt nedanstående. Med begreppet dömande avses tvistlösning och alltså inte sådan verksamhet som sker vid domstolar.

Enligt vår uppfattning handlar dock denna tvistlösning om en slags dömande funktion.

	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	Tvistlösning	Ellagen (1997:857) 3 kap. 6 §

Frågan om att låta en och samma myndighet ansvara för normerande, verkställande och dömande uppgifter är omdiskuterad. Tidigare utredningar visar att det finns argument som talar för att separera framförallt normgivning från tillsyn.¹ 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 att det finns risk att de som genomför tillsynen inte kommer att påtala eventuella brister i normgivningen om det är kollegor inom samma myndighet som har ansvar för dessa uppgifter.

Av effektivitetsskäl, och för att åstadkomma en så tydlig myndighetsstruktur som möjligt på energimarknadsområdet, ansåg Statskontoret i delrapport 1 att det fanns argument som talade för att låta den blivande Energimarknadsinspektionen hantera såväl normerande, som verkställande och dömande uppgifter. Däremot framhölls att Energimarknadsinspektionen borde organiseras på ett sådant sätt att det fanns en rågång mellan normerande, verkställande och dömande verksamhet.

När det gäller åtskillnad av normering och tillsyn kan man framhålla två organisationsprinciper. Den ena är en sakfrågeinriktad organisa-

¹ *Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation* (Statskontoret 2006:4)

tion. För en sådan lösning talar att en och samma person har kännedom om såväl normering, verkställning och dömande inom det aktuella området. Mot detta ska ställas funktionsuppdelning, där normering, dömande och verkställning utförs i separata enheter. Funktionsindelning kan sägas vara en mer rättssäker organisationsprincip, även om den inte helt undanröjer de problem som kan uppstå då samma myndighet svarar för normering, tillsyn och dömande.

Från Energimarknadsinspektionens håll menar man att frågan om separation av dessa funktioner inte varit en prioriterad fråga. Att skilja föreskriftsarbetet från tillsynsverksamheten, genom till exempel en funktionsorganisering snarare än som nu genom en sakorganisering, var inte heller aktuellt vintern 2006, då den interna verksamheten inom Energimarknadsinspektionen omorganiserades för att vid en delning kunna fungera som en egen myndighet.

Enligt Energimarknadsinspektionens ledning finns det dock tecken på att förändringar i energimarknadsregleringen kan komma att innebära att inspektionen utfärdar fler och mer långtgående föreskrifter än vad som i dag är fallet. Som exempel har framhållits de frågor som utreds av utredningen om reglering av elnätstariffer m.m. (M2006:03). En möjlig konsekvens av denna utredning är att mer av elmarknadsregleringen sker genom förordningar och föreskrifter snarare än lag. Liknande resonemang återfinns i Europeiska kommissionens förslag till ny och förändrad lagstiftning inom el- och naturgasområdet, där förslag finns att bland annat ge regleringsmyndigheterna större mandat, något som ytterligare skulle förstärka behovet av en rågång mellan Energimarknadsinspektionens normerande, verkställande och dömande verksamhet.

Givet den korta utredningstiden har vi inte haft möjlighet att genomföra en kartläggning bland marknadens aktörer i syfte att dokumentera hur branschen ser på frågan att låta en och samma myndighet normera, verkställa och döma. I samtal med branschföreningen Svensk Energi har dock viss skepsis framhållits mot att samla sådana uppgifter hos en och samma myndighet, framförallt om ett enrådighetsverk har mandat att utfärda föreskrifter utan att förankra dessa hos en styrelse. Statskontorets internationella utblick visar även att frågan att låta en och

samma myndighet hantera normering, verkställande och dömande förekommer hos andra regleringsmyndigheter.

Enligt 11 § i Energimyndighetens nuvarande instruktion är det chefen för Energimarknadsinspektionen som beslutar om föreskrifter och beslutar i ärenden som hör till Energimarknadsinspektionens ansvarsområde. Däremot kan en slags maktindelning sägas existera mellan inspektionens chef och insynsrådet. Detta då insynsrådet enligt instruktion ska ges möjlighet att yttra sig i ärenden av större betydelse, såsom bland annat utfärdandet av föreskrifter. Energimarknadsinspektionens ledning har framhållit att det i stor utsträckning är upp till generaldirektören att utforma formerna för denna yttrandemöjlighet.

2.4 Regleringsmyndigheternas ledningsform och organisation

Vi har genomfört en studie i syfte att kartlägga hur de marknadsreglerande myndigheterna *Post- och telestyrelsen*, *Järnvägsstyrelsen* och *Luftfartsstyrelsen* har organiserats med avseende på ledningsform. Vidare har vi undersökt om och hur den normerande verksamheten är skild från tillsyn och dömande. I analysen ingår även den nya *Transportstyrelsen*, som dock inte ännu existerar som myndighet. Analysen bygger huvudsakligen på tidigare utredningsarbete som kompletterats med intervjuer.

2.4.1 Post- och telestyrelsen

Post- och Telestyrelsen är en central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, IT och radio. Enligt myndighetens regleringsbrevet för 2007 verkar Post- och Telestyrelsen inom tre politikområden:

- IT, elektronisk kommunikation och post,
- skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar,
- totalförsvaret.

Post- och telestyrelsen delar in sin verksamhet i fyra övergripande områden: konsument- och konkurrensfrågor, effektivt resursutnyttjande och säker kommunikation.

Ledningsform

I enlighet med förordning (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen leds myndigheten av en styrelse. Styrelsen består av lägst fem och högst tio personer, generaldirektören medräknad. Ansvaret för myndighetens verksamhet ligger på styrelsen medan generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Under riksdagsbehandlingen av proposition (1994/95:150) inför bildandet av myndigheten förordade konstitutionsutskottet (1995/96: KU01) att Post- och telestyrelsen skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen, det vill säga att Post- och telestyrelsen skulle ha en styrelse med begränsat ansvar. Trafikutskottet konstaterade emellertid att Post- och telestyrelsen har ansvar för både samhällsåtaganden på post- och teleområdet samt åligganden vad gäller totalförsvarets och funktionshinderade behov av post- och teletjänster. Enligt trafikutskottets mening var det därför, med hänsyn till arbetsuppgifternas betydelse, väsentligt att det finns såväl samhällelig insyn som medborgerligt inflytande i Post- och telestyrelsens verksamhet. Trafikutskottet ansåg därför att ledningsformen styrelse med fullt ansvar bör väljas för Post- och telestyrelsen.

Normering, verkställande och dömmande

Post- och telestyrelsen har såväl normerande som verkställande och dömmande funktioner. Enligt instruktionen ska PTS meddela föreskrifter enligt bland annat postförordningen (1993:1709), förordningen (2000:124) om radio- och terminalutrustning, förordningen (2000:833) om kvalificerade elektroniska signaturer och förordningen (2006:25) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet.

Post- och telestyrelsens verkställande funktioner är enligt instruktionen att bl.a. pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen (1993:1684). Vidare ska PTS pröva frågor om tillstånd och skyldigheter och utöva tillsyn enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Myndigheten ska även utöva tillsyn enligt lagen (2000:121)

om radio- och terminalutrustning, lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer och lagen (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på Internet.

Post- och telestyrelsen kan i enlighet med sin instruktion pröva tvister enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vidare fastställs i postlagen att Post- och telestyrelsen ska undersöka förhållandena och medla mellan parterna i fall då tvist om avtal som om försändelser mellan tillståndshavare för postöverlämning till mottagare.

Post- och telestyrelsen har en sakfrågestrukturerad organisation för kärnverksamheten som omfattar frekvensavdelning, konkurrensavdelning, konsumentavdelning, näsäkerhetsavdelning, postavdelning, spektrummarknadsavdelning och strategiavdelning. Avdelningarna delar ansvaret för Post- och telestyrelsens verkställande uppgifter. Tvistlösningsärenden, det vill säga den dömande funktionen, handläggs på enheten för tvistlösning som ligger inom myndighetens rättssekretariat. De olika sakavdelningarna tar fram föreskrifter i samarbete med en jurist från rättssekretariatet. Rättssekretariatet ansvarar för föreskrifternas utformning och bär även ansvar för att följa upp föreskrifterna efter att de har trätt i kraft.

2.4.2 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen. Enligt förordning (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen ska myndigheten verka för säkerheten inom systemen och för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens. Järnvägsstyrelsen ska även verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Järnvägsstyrelsen bildades 2004 i samband med att järnvägsförfattningarna moderniserades och anpassades till ett antal EG-direktiv. Direktiven innehöll bland annat krav på att inrätta ett regleringsorgan som skulle vara fristående från infrastrukturförvaltaren och järnvägs-

företag och som bland annat skulle handha tilldelning av infrastrukturkapacitet.²

Järnvägsstyrelsen arbetar med två verksamhetsgrenar inom verksamhetsområdet järnvägar: marknadsövervakning och säkerhet. Marknadsområdet innebär att myndigheten ska verka för en effektiv järnvägsmarknad med likvärdiga villkor och en sund konkurrens. I enlighet med säkerhetsmålet ska Järnvägsstyrelsen verka för en hög säkerhet i järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanesystemet.

Ledningsform

Enligt förordningen är Järnvägsstyrelsens generaldirektör chef för myndigheten. Vid Järnvägsstyrelsen finns även ett insynsråd. Generaldirektören ingår i insynsrådet och fungerar även som dess ordförande. Andra ledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid. Insynsrådets uppgift är att ge generaldirektören de råd som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte.

Normering, verkställande och dömmande

Järnvägsstyrelsen har normerande, verkställande och dömmande funktioner. Regeringen har i järnvägsförordningen (2004:526) och i förordning (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg bemyndigat Järnvägsstyrelsen att meddela detaljregler för järnväg, spårväg och tunnelbana. De föreskrifter och allmänna råd som meddelats av Järnvägsstyrelsen finns i Järnvägsstyrelsens föfattningssamling.

Enligt instruktionen ingår det även i myndighetens uppgifter att utöva tillsyn enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Myndigheten ska även pröva frågor om tillstånd avseende bl.a. järnvägs- och spårtrafik. Järnvägsstyrelsen ska även utöva marknadskontroll i fråga om komponenter som är nödvändiga för järnvägskompatibilitet och delsystem enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen samt utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods och föreskrifter som meddelats med stöd av

² Trafikinspektionsutredningen. Betänkande *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4)

lagen, när det gäller järnvägstransporter samt besluta namn på trafikplats för järnväg enligt järnvägsförordningen.

Järnvägsstyrelsen ska även pröva tvister enligt järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Enligt järnvägslagens bestämmelser får ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare (till exempel Banverket) eller den som har auktorisation för att organisera järnvägstrafik hänskjuta tvister till myndigheten om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut enligt järnvägslagen står i överensstämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Under generaldirektören finns fem enheter som ansvarar för juridiska frågor, infrastruktur, tekniska frågor, järnvägsföretag samt analys och administration. Myndigheten är alltså organiserad utifrån en sakfrågeprincip och inte utifrån funktioner. Frågor om tillstånd, marknadsövervakning och tillsyn inom ett visst område behandlas exempelvis inom både infrastrukturenheten och järnvägsföretagsenheten.

2.4.3 Luftfartsstyrelsen

Den nuvarande Luftfartsstyrelsen bildades i januari 2005 då avdelningarna Luftfartsinspektionen samt Luftfart och Samhälle bröts ut ur Luftfartsverket och bildade en egen myndighet. Luftfartsverket är en central myndighet med samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Myndigheten ska även verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Enligt förordning (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen är myndighetens huvuduppgifter att främja en säker, kostnadseffektiv, och miljösäker civil luftfart. Myndigheten ska även pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart samt utöva tillsyn av den civila luftfarten.

Ledningsform

Generaldirektören är chef för Luftfartsstyrelsen. Vid sidan av myndighetschefen finns en styrelse i vilken myndighetschefen ingår. Styrelsen består av sju ledamöter, myndighetschefen inberäknad. Generaldirektören är även ordförande för styrelsen, vilket innebär att Luftfartsstyrelsen har ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Enligt myndig-

hetens instruktion ska styrelsen, utöver vad som anges i 11 och 12 §§ samt 13 § 1-3 verksförordningen besluta om föreskrifter. Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt. Generaldirektören får dock besluta om en föreskrift om det föreligger fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller om det föreligger risk för betydande ekonomisk skada.

Normering, verkställande och dömmande

Luftfartsstyrelsen har såväl normerande som verkställande funktioner. Myndigheten saknar dock dömmande funktioner.

Som framgår ovan beslutar Luftfartsstyrelsen om föreskrifter. Föreskrifterna gäller bland annat flygvägar i kontrollerat luftrum enligt luftfartsförordningen (1986:171) och avgiftsutjämningsystemet enligt förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd.

Enligt instruktionen ska myndigheten pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart, utöva tillsyn av den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten. Luftfartsstyrelsen ska exempelvis pröva frågor om tillstånd till luftfart enligt luftfartsförordningen (1986:171) och luftfartslagen (1957:297).

Under generaldirektören finns för kärnverksamheten avdelningar för utredning och omvärldsanalys, tillstånd, tillsyn samt en rättsavdelning. Detta innebär att Luftfartsstyrelsen är organiserad utifrån funktioner snarare än sakfrågor.

2.4.4 Transportstyrelsen

Den 19 juli 2007 fattade regeringen beslut om att tillsätta en utredning som ska förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation, Transportstyrelsen (dir. 2007:105). Utgångspunkten är att Transportstyrelsens verksamhet ska omfatta all norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler avseende de fyra transportslagen (tunnelbana, järn- och spårväg, luftfart, sjöfart samt väg) med beaktande av deras särskilda förutsättningar. Enligt direktivet ska myndigheten kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.

Bildandet av Transportstyrelsen föregicks av utredningen *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4). I utredningens slutbetänkande förordades ett organisationsalternativ som innebär att en ny myndighet, Trafikinspektionen, bildas och att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ned.³ Verksamheten vid dessa myndigheter skulle, enligt utredningen, i stället föras över till den nya myndigheten. Vidare skulle Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen skiljas från Sjöfartsverket och Vägverket och verksamheterna föras över till den nya myndigheten.

Enligt slutbetänkandets författningsförslag skulle Trafikinspektionen vara en central förvaltningsmyndighet med ansvar för att, då detta är särskilt föreskrivet, utöva tillsyn över säkerhet inom systemen för tunnelbana, järn- och spårväg, luftfart, sjöfart samt väg.

Ledningsform

Enligt författningsförslaget i slutbetänkandet skulle generaldirektören vara chef för Trafikinspektionen. Utredningen föreslog även att det inrättades en styrelse bestående av sju ledamöter, myndighetschefen inräknad.

Styrelsen skulle, utöver vad som anges i 11 och 12 §§ samt 13§ 1–3 verksförordningen, besluta om föreskrifter. Styrelsen skulle även kunna överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt. Om det däremot förelåg fara för miljön, personlig säkerhet eller hälsa och om det förelåg risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, skulle generaldirektören få besluta en sådan föreskrift. I utredningens slutbetänkande föreslås därmed ledningsformen styrelse med begränsat ansvar.

Normering, verkställande och dömmande

Enligt Trafikinspektionsutredningens föreslagna författningstext skulle den blivande myndigheten för trafikinspektion utföra normerande, verkställande och dömmande verksamhet. Då myndigheten ännu inte bedriver någon verksamhet saknas en intern organisation. Frågan om

³ Trafikinspektionen var myndighetsnamnet som användes i utredningens slutbetänkande.

myndigheten borde organiseras utifrån en sak- eller funktionsindelning berördes ej heller i Trafikinspektionsutredningens slutbetänkande.

2.5 Regleringsmyndigheternas ledning och organisation – en sammanfattning

Genomgången ovan visar att statsmakterna valt olika ledningsformer för de studerade regleringsmyndigheterna. I endast ett fall, Post- och telestyrelsen, har statsmakterna valt att tillsätta en styrelse med fullt ansvar. Järnvägsstyrelsen är ett enrådighetsverk med ett insynsråd medan Luftfartsstyrelsen har en styrelse med delat ansvar. När det gällde Transportstyrelsen föreslog utredningen även styrelse med delat ansvar.

Även när det gäller utfärdande av föreskrifter skiljer sig myndigheterna åt. Förutom i Järnvägsstyrelsens fall kan det sägas råda en maktindelning mellan myndigheternas ledning och styrelser då det gäller föreskriftsarbetet. I fallet Luftfartsstyrelsen är det styrelsen som fattar beslut om föreskrifter, men har möjlighet att överlåta detta ansvar till myndighetschefen i vissa frågor. En liknande lösning föreslogs i utredningen för den blivande Transportstyrelsen.

Regleringsmyndigheterna ovan har alla normerande, verkställande och dömande funktioner, med undantag av Luftfartsstyrelsen som saknar dömande funktioner. Som framgår av beskrivningen av de befintliga myndigheterna är Järnvägsstyrelsen och Post- och telestyrelsen organiserade efter sakfrågor, medan Luftfartsstyrelsen är den enda myndigheten med funktionsorganisation.

3 Samverkan med berörda myndigheter

3.1 Inledning

Enligt utredningens uppdrag ska beröringspunkter mellan den blivande Energimarknadsinspektionen och andra myndigheters ansvarsområden utredas. Detta för att säkerställa att myndigheterna samverkar på ett effektivt sätt. Energimarknadsinspektionen samverkar i dag med flera olika myndigheter. Formerna för denna samverkan varierar utifrån uppdrag och mål. Enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2007 ska Energimarknadsinspektionen samverka med *Konkurrensverket*, *Konsumentverket*, *Finansinspektionen*, *Elsäkerhetsverket* samt *Affärsverket svenska kraftnät*. Inom ramen för målet internationellt samarbete ska samverkan även ske med övriga nordiska tillsynsmyndigheter. Denna samverkan kommer dock inte att beröras i denna utredning.

Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret är det viktigt att klargöra uppgifts- och rollfördelningen mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket. Samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket kommer således att ägnas större utrymme i rapporten än inspektionens samverkan med Konsumentverket, Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket och Svenska Kraftnät.

3.2 Erfarenheter från myndighetssamverkan

I Statskontorets rapport *Effektiv styrning – om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* (2006:3) konstaterades att ju fler och starkare sektorer, desto större är risken för att problem uppstår i gränssnitten mellan dem. Det blir också svårt att överblicka sambanden och helheten. Sektorisering är i sig inte något negativt men problem kan uppstå främst när en sektor består av ett verksamhetsområde som har blivit särskilt starkt och autonomt. Ett sätt att motverka fragmentering, det vill säga problem som uppstått som en följd av ökad specialisering och sektorisering i myndighetsvärlden, kan vara genom samverkan.

Samverkan inom den offentliga förvaltningen rymmer företeelser av vitt skilda slag, såväl vad gäller innehåll och omfattning som varaktighet. Det kan definieras som en mer eller mindre permanent arbetsform som bygger på samarbete över organisatoriska gränser, till exempel myndighetsgränser. Samverkan bedrivs vanligen med ett gemensamt mål i sikte och kan ske med varierande grad av integration mellan de samverkande parterna och i mer eller mindre juridiskt formaliserade strukturer (Statskontorets årsbok 2007 – Statsförvaltning i förändring möjligheter och utmaningar).

I rapporten *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (Statskontoret 2006:13) görs en studie av hur tvärsektoriella politikområden organiseras, det vill säga områden där samverkan mellan myndigheter inom olika sektorer ofta är en förutsättning för att nå målen. I rapporten konstaterade Statskontoret bland annat att olika myndigheters ansvar bör regleras i regleringsbrev eller instruktion snarare än förordningar som riktar sig till flera myndigheter. Generella krav i förordningar tenderar att få mindre fokus än direkta mål och uppdrag i regleringsbrev.

Ett av huvudsyftena med myndighetssamverkan är att motverka fragmentering, sektorsinlåsningar och suboptimeringar. Sådana effekter är en konsekvens av ökad specialisering och sektorisering i myndighetsvärlden. I den tidigare nämnda rapporten från Statskontoret *Effektiv styrning – om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* konstaterades att kraven på samverkan mellan myndigheter oftast faller under rubriken övriga mål eller uppdrag i de studerade myndigheternas regleringsbrev, något som gör att de i allmänhet inte uppfattas ha samma prioritet som andra mål. I rapporten konstaterades även att de övergripande målen i regleringsbreven ofta ger förutsättningar för samverkan, men att denna koppling kan gå förlorad när myndigheter bryter ned dem till operativa mål, indikatorer eller kvantitativa mål.

3.3 Energimarknadsinspektionens samverkan enligt regleringsbrevet för 2007

Enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2007 ska Energimarknadsinspektionen vid utövandet av sin verksamhet samverka med på området berörda myndigheter. Samverkan ska särskilt ske med Konkurrensverket och Finansinspektionen inom ramen för målet om övervakning. Inom ramen för målet för tillsyn ska myndigheten särskilt samverka med Elsäkerhetsverket. Inom målet information ska samverkan särskilt ske med Konsumentverket. Omfattningen av samverkan med myndigheterna ska åiterrapporteras i myndighetens årsredovisning.

Utöver denna mer generella samverkan samarbetar Energimarknadsinspektionen med ett antal myndigheter i mer eller mindre temporära uppdrag.

Energimarknadsinspektionen ska årligen utarbeta och offentliggöra en rapport i enlighet med de rapporteringskrav som följer av art. 23.1 andra stycket Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el m.m. (2003/54/EG). Energimarknadsinspektionen ska kartlägga samt redovisa arten och omfattningen av de klagomål på elmarknadens funktionssätt som framförts från allmänheten och marknadens aktörer. I rapporten ska Energimarknadsinspektionen uttala sig om elmarknadernas funktion.

Energimarknadsinspektionen ska följa och analysera utvecklingen på elmarknaderna, särskilt vad gäller planer på utbyggnad av stamnätet och överföringsförbindelser till utlandet, kapacitetsutveckling och strukturförändringar inom produktion, handel och nätverksamhet, dominerande marknadsställning, prisutvecklingen på el och nättjänster samt utvecklingen avseende leverantörsbyten och leveranssäkerhet. Rapporten ska i tillämpliga delar tas fram i samråd med Konkurrensverket och redovisas senast den 30 juni 2007. Motsvarande uppdrag, i samråd med Konkurrensverket, ska även göras angående naturgasmarknadens funktionssätt.

Energimarknadsinspektionen ska i samarbete och i samråd bistå Konkurrensverkets rapportering till Europeiska kommissionen om vissa konkurrensfrågor på elmarknaden i enlighet med de återrapporteringskrav som följer av art. 23.8 andra stycket direktiv 2003/54/EG. Energimarknadsinspektionen ska förse Konkurrensverket med relevant marknadsrelaterad information. Konkurrensverkets rapportering ska ske senast den 31 juli varje år fram till och med 2010 och därefter vid samma tidpunkt vart annat år. Ett liknande uppdrag, där Energimarknadsinspektionen ska förse Konkurrensverket med marknadsrelaterad information, ska även göras angående naturgasmarknadens funktionssätt.

I samråd med Affärsverket svenska kraftnät ska Energimarknadsinspektionen senast den 30 juni utarbeta en årlig rapport om sin övervakning av försörjningstryggheten för naturgas enligt art. 5 direktiv 2003/55/EG. Övervakningen ska särskilt omfatta uppgifter om balansen mellan tillgång och efterfrågan, förväntad framtida efterfrågan och tillgängliga leveranser, nytillkommande kapacitet, nätets kvalitet och nivå på dess underhåll samt åtgärder för att täcka efterfrågetoppar och bristande leveranser.

I samråd med Affärsverket svenska kraftnät ska Energimarknadsinspektionen även redovisa hur nätkoncessionshavarnas arbete med månadsvis avläsning och installation av ny elmätutrustning fortskrider för elkunder med en säkring understigande 63 ampere.

Energimarknadsinspektionen ska analysera utvecklingen på värme-marknaderna, särskilt i fjärrvärmesektorn, i relation till konkurrerande alternativ med avseende på priser, konkurrens och miljö. I redovisningen ska även en bedömning ske av effekterna av stödsystemen för konvertering av olika uppvärmningssystem. Detta uppdrag ska genomföras i samråd med Energimyndigheten, Konkurrensverket och Boverket.

Därutöver har Energimarknadsinspektionen fått ett antal fristående regeringsuppdrag. Det handlar till exempel om utredningsuppdrag som rör regleringen på energimarknaden. I flera av dessa har samrådsförande med en eller flera myndigheter ingått.

3.4 Konkurrensverket

Konkurrensverket är enligt instruktion (1996:353) en förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket ska arbeta en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Konkurrensverkets arbete återfinns i tre verksamhetsgrenar: lagtillämpning och tillsyn av konkurrenslagen (1993:20), konkurrensförbättrande åtgärder samt kunskapsuppbyggnad och forskning.

3.4.1 Sektorsspecifik lagstiftning kontra generell konkurrenslagstiftning

Regelutredningen

I Regelutredningens slutbetänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) anges ett antal frågor som bör ställas då det gäller hur man bör reglera en marknad. Vilka avvägningar ska göras på kort och på lång sikt, vilka delar av marknaden ska regleras samt på vilket sätt regleringen ska ske är grundläggande frågor. Utöver detta bör frågan ställas om det ska finnas sektorsspecifika regleringar eller om generella konkurrensregler tillgodoser behovet av reglering? Kan det finnas behov utav båda?

Regelutredningen skiljer på mjuk och hård reglering. En mjuk reglering innebär att det finns få regler och få regleringsinstitutioner. I många fall innebär detta att man följer allmänna konkurrensregler. En hård reglering innebär däremot att specifika regler och institutioner skapas för att reglera en nätverksbransch såsom gjorts för el genom ellagen (1997:587). Behovet av hård reglering beror på de specifika förhållandena i branschen samt på hur effektiva de allmänna konkurrensreglerna är i praktiken.

Enligt Regelutredningen är konkurrenslagstiftningens syfte att begränsa uppkomsten av skadlig marknadsmakt och att motverka att den utövas på ett skadligt sätt. Lagstiftningens huvuduppgift är bevara konkurrensen, till exempel genom att förhindra konkurrensbegränsande

förvärv. Den kan alltså inte användas för att skapa konkurrens, förutom i vissa speciella situationer då den kan användas för att ge konkurrenter tillträde till infrastruktur av flaskhalskaraktär och därmed direkt skapa konkurrens. Konkurrenslagen (1993:20) kan vidare användas för att stävja underprissättning och andra åtgärder som ett dominerande företag kan vidta i konkurrensbegränsande syfte. Konkurrenslagen kan ses som ett komplement till den sektorsspecifika lagstiftningen, då den kan täppa igen eventuella kryphål i sektorslagstiftningen.

När det gäller effektiviteten i de olika lagstiftningsformerna verkar konkurrenslagen ex post med avseende på missbruk av dominerande ställning. Konkurrenslagen är även baserad på sanktioner. Ärenden måste ofta avgöras i domstol, varför tillämpningen av lagen blir förhållandevis långsam. Sektorslagstiftningen verkar i större utsträckning ex ante vilket för att tillämpningen av sektorslagstiftning kan verka snabbare.

Ur ett internationellt perspektiv anser Regelutredningen att konkurrensmyndigheter förefaller, i kraft av sin samlade kunskap och erfarenhet, vara bättre lämpade att hantera frågor som rör konkurrenskydd, jämfört med sektorsspecifika reglerare. Å andra sidan anses sektorsspecifika reglerare bättre lämpade än konkurrensmyndigheter att hantera ekonomisk reglering. Sådan reglering är till sin natur fortgående snarare än periodiskt återkommande och baseras i hög grad på sektorsspecifika kunskaper. När det gäller tillträdesreglering är det svårare att avgöra vilken form av reglering som är att föredra. Syftet med tillträdesreglering är både att främja och skydda konkurrens i situationer när tillgång till ett vertikalt integrerat företags tillgångar är väsentlig för att få en tillfredsställande utveckling av konkurrensen. Konkurrensmyndigheter är enligt regelutredningen bättre lämpade för att hantera sådana frågor än sektorsspecifika myndigheter på grund av sina erfarenheter av företag som missbrukar sin dominerande ställning. Tillträdesreglering kräver dock tillgång till stora mängder av kostnadsdata för att kunna fastställa villkoren för tillträde och sedan kontinuerligt följa upp dessa för att försäkra sig om att villkoren uppfylls. Detta är uppgifter som normalt faller inom ramen för vad sektorsspecifika reglerare ägnar sig åt.

Regelutredningens bedömning är att det är nödvändigt med både sektorsmyndigheter och en generell konkurrensmyndighet. Enligt Regelutredningen bör konkurrenslagstiftningen och sektorslagstiftningen ses som kompletterande instrument. Konkurrenslagens styrka ligger i dess generella tillämpbarhet, vilket samtidigt innebär att den inte är tillräckligt kraftfull när det gäller att komma tillrätta med specifika konkurrensproblem av mer strukturell natur. Vidare konstaterar Regelutredningen att om en enda myndighet hanterar all konkurrenslagstiftning och tillsyn över konkurrensen i alla nätverksamheter, liksom över konkurrensen i de helt privata delarna av näringslivet, innebär detta en risk för regleringsövertagande och maktkoncentration.

Utredningen betonar dock även att samspelet mellan sektorsregler och generell konkurrenslagstiftning kan förändras över tiden. Då marknaden utvecklas kommer olika typer av regleringar att behövas. För att säkerställa att regleringarna minskar i betydelse när konkurrensen blir mer effektiv kan regleringssystemen innehålla bestämmelser om regleringarnas upphävande, så kallade solnedgångsklausuler (efter engelskans sunset laws). Sådana saknas i dag inom svensk energimarknadsreglering. Det har till exempel inom området för elektronisk kommunikation funnits formuleringar i propositioner där det ansetts motiverat med sektorsreglering men där ambitionen har varit att en generell konkurrenslagstiftning ska vara styrande på sikt. Enligt Regelutredningen har detta dock inte blivit fallet. Regelutredningen anser att en utveckling mot mer generell konkurrenslagstiftning är mest optimal, men konstaterar samtidigt att det knappast går att räkna med konkurrens på infrastrukturområden.

Kommissionens förslag till ny och förändrad lagstiftning

Frågan om konkurrensperspektivet i förhållande till sektorslagstiftningen återfinns i paketet med förslag till ny och förändrad lagstiftning inom el- och naturgasområdet som Europeiska kommissionen presenterade den 19 september. Åtgärderna har sin bakgrund i bland annat ett meddelande som kommissionen presenterade i januari 2007.⁴ Enligt kommissionen är uppdelat ägande av transmissionsnätverksamhet respektive produktion/handel det effektivaste sättet att garantera valfrihet för energianvändarna och uppmuntra investeringar. I meddelan-

⁴ Europeiska kommissionen. *Meddelande från kommissionen till Europeiska rådet och Europaparlamentet – En energipolitik för Europa*. KOM(2001) 1 slutlig.

det menade kommissionen att det finns ett samspel mellan uppdelning av verksamhetslag och reglering. Marknader där ägandet av olika verksamhetslag är mindre uppdelat kräver mer detaljerad, komplicerad och föreskrivande reglering. I sådana fall behöver de nationella tillsynsmyndigheterna, enligt kommissionen, framförallt ha större befogenheter att ingripa och anförtros mer omfattande befogenheter att förhindra diskriminering.

Med bakgrund i kommissionens meddelande innehåller de förslag som presenterades den 19 september krav på ägarmässig åtskillnad mellan transmissionsnätverksamhet och produktion och/eller handel, alternativt, givet att vissa villkor uppfylls, inrättande av en oberoende systemoperatör.

Åtgärdsförslagen innehåller även en utökning av nationella regleringsmyndigheters befogenheter. Regleringsmyndigheter ska kunna fatta beslut i alla avseenden som rör marknadens funktionssätt och vara helt oberoende från andra offentliga eller privata intressen. Dessa myndigheter ska ha befogenheten att utfärda bindande beslut som ska gälla aktörer på elmarknaden och vidta åtgärder mot aktörer som inte rättar sig efter sina skyldigheter. Nationella regleringsmyndigheter ska även, utan hänsyn till rådande konkurrenslagstiftning, kunna fatta de beslut som bedöms vara nödvändiga för att gynna konkurrensen inom energi-marknaden. Vidare anges bland annat som mål ett närmare samarbete mellan de nationella sektorsspecifika regleringsmyndigheterna och de nationella konkurrensmyndigheterna i syfte att säkra effektivt fungerande nationella marknader.

3.4.2 Förhållandet mellan konkurrens- och sektorsspecifik lagstiftning i tre länder

Utredningen har gjort en internationell utblick för att se hur samverkan mellan regleringsmyndigheten och konkurrensmyndigheten är organiserad i *Norge*, *Nederländerna* och *Storbritannien*. Urvalet har gjorts med utgångspunkten att beskriva olika organisationsalternativ då det gäller att åstadkomma en effektiv samverkan mellan sektorslagstiftning och generell konkurrenslagstiftning.

Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) är den myndighet i Norge som ansvarar för att förvalta landets vatten- och energiresurser. På energiområdet arbetar NVE bland annat för att säkra en integrerad och miljövänlig förvaltning av landets vattenresurser, att främja effektiva energimarknader och kostnadseffektiva energisystem samt medverka till att säkra en mer effektiv energianvändning.

Områdesspecifika avdelningar inom NVE ansvarar för förvaltningen av vatten- och energiresurserna. Avdelningen för energi och marknad har helhetsansvaret för energimarknaden.

Avdelningen har bland annat hand om analyser, ekonomisk reglering och energikonsumtionen. Den norska energilagen från 1990 sätter ramverket för landets energimarknad.⁵ Med utgångspunkt i denna lag har NVE bland annat systemansvar för energisektorn, det vill säga ansvar för att det råder balans mellan den samlade produktionen och den samlade konsumtionen av el.

I enlighet med den norska ”energilagsföreskriften” kan NVE utfärda föreskrifter om bland annat tillträde till marknaden, tariffer, ekonomisk och teknisk rapportering, information till kunder samt samordning av nät och nättjänster.⁶ NVE utfärdar tillstånd med stöd i den norska energilagen och energilagsföreskriften. NVE utövar även tillsyn över energimarknaden. Enligt energilagsföreskriften ska NVE övervaka att energilagen efterlevs. Tvister kan hänskjutas till NVE och myndigheten kan besluta om ålägganden eller tvångsböter då företag inte agerar i enlighet med energilagen.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har tillsammans med de norska konkurrens- och finansmyndigheterna, Konkurransetilsynet och Kretidtilsynet, ingått ett samarbetsavtal i vilket man identifierar myndigheternas beröringspunkter på energimarknadsområdet. I samarbetsavtalet fastställs även formerna för samverkan. Bakgrunden till avtalet var insikten om att de tre myndigheterna utför tillsyn över energimark-

⁵ LOV 1990-06-29 nr 50: Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

⁶ FOR 1990-12-07 nr 959: Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovsföreskriften).

naden utifrån varsitt regelverk, vilket medför ett behov av att tydliggöra myndigheternas åtaganden.⁷

Innan tillkomsten av samarbetsavtalet präglades samverkan mellan NVE och de övriga myndigheterna av ett bilateralt samarbete. Hösten 2002 enades myndigheterna om att tillsätta en arbetsgrupp vars uppgift var att se över frågor av gemensamt intresse för myndigheterna och behovet av samarbete myndigheterna emellan. Myndigheterna valde att upprätta en gemensam samarbetsgrupp som skulle fungera som ett komplement till det bilaterala samarbetet som redan existerade.

Samarbetsavtalet identifierar ett antal möjliga samarbetsområden för de tre myndigheterna. Samtidigt lämnades plats för tillägg i listan över samarbetsområden då man menade att omvärderingar av aktuella samarbetsområden var viktiga för effektiviteten i myndigheternas samarbete.

Samverkansavtalet mellan NVE, Konkurrenstillsynet och Kredittilsynet har av regleringsmyndigheten beskrivits som framgångsrikt då det gäller att överbrygga sektorsinlåsningar på ledningsnivå. Avtalet tydliggör även internt behovet av samverkan mellan de berörda myndigheterna och fungerar därvidlag som ett styrinstrument gentemot NVE:s personal. En ytterligare dimension som framhållits av NVE är att de tre myndigheterna får mer tyngd gentemot branschen när de kan uttala sig gemensamt, snarare än att tre myndigheter föreslår tre olika åtgärder när det gäller ett och samma område.

En mer ingående beskrivning av innehållet och formerna för samverkan mellan NVE och de berörda myndigheterna finns i bilaga 2.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) är den nederländska konkurrensmyndigheten. Utöver att vara ansvarig konkurrensmyndighet övervakar myndigheten efterlevnaden av landets ellag, naturgaslag, passagerartransportlag, järnvägs- och luftfartslag. NMa har således även sektorsspecifika befogenheter, bland annat på energimarknaden.

⁷ NVE, Konkurrenstillsynet och Kredittilsynet. *Samarbeid om tilsyn med kraftmarkedet, Anbefalninger om fremtidig samarbeid mellom Konkurransstilsynet, Kredittilsynet og NVE.*

Implementeringen av den sektorsspecifika lagstiftningen på energimarknaden övervakas av en särskild avdelning inom NMa som kallas Office of Energy Regulation (nl. Directie Toezicht Energie (DTe)). Enligt NMa möjliggör denna organisation synergier mellan tillsyn och efterlevnad av konkurrenslagen såväl som den sektorsspecifika lagstiftningen.⁸ De enskilda avdelningarna arbetar i regel självständigt. Samarbete inom NMa förekommer dock i enskilda ärenden där de olika avdelningarna kan bidra med kunskaper på respektive område.⁹

DTe:s enheter ansvarar för olika delar av energimarknaden. Olika enheter ansvarar således för regleringen av elleverantörer, nätagare, elproducenter och elhandelsföretag. Vidare finns inom DTe en enhet som beslutar om tillämpning av åtgärder i specifika ärenden.

DTe fastställer riktlinjer med avseende på bland annat tariffer och åtkomst till infrastruktur för el och naturgas. Vidare utfärdar DTe koncessioner och övervakar hur innehavare av koncessioner utför sin verksamhet. DTe övervakar även att alla relevanta aktörer rättar sig efter den inhemska lagstiftningen inom el- och naturgasområdet. DTe följer därutöver utvecklingen på el- och naturgasmarknaden i syfte att säkra transparens, icke-diskriminerande konkurrens och effektivitet på marknaderna. Tvister mellan nätverksoperatörer och övriga aktörer på marknaden behandlas av DTe.

Ofgem

Ofgem är den engelska regleringsmyndigheten för gas- och elmarknaden. Ofgems främsta prioritet, konsumentskydd, understöds genom att myndigheten främjar konkurrens och reglerar monopolföretagen som driver el- och gasnäten i Storbritannien.

Myndigheten är indelad i tre avdelningar samt en administrativ avdelning. De övriga avdelningarna är Corporate Affairs (där bl.a. konsumentfrågor, licensfrågor och juridiska frågor behandlas), Networks (där frågor som rör el- och gasdistribution och transmission behandlas) samt Markets (där den inhemska och europeiska marknaden samt miljöpolicy är i fokus).

⁸ NMa:s årsrapport 2006.

⁹ DTe:s årsrapport 2006.

Ofgem övervakar energipriserna och konkurrensen på energimarknaden. Myndigheten prövar ansökningar och utfärdar gas- och ellicenser. Myndigheten bedriver även viss informationsverksamhet, bland annat via sin hemsida. I enlighet med the Gas and Electricity Act från 1990 kan Ofgem ålägga marknadsaktörerna vissa skyldigheter samt i vissa frågor även dra in bolagens koncessioner.

1998 beslutades att Ofgem, utöver sektorsregleringen i Gas and Electricity Act, även får tillämpa den brittiska konkurrenslagen. Ofgem framhåller att konkurrenslagen är ett minst lika viktigt verktyg som the Gas and Electricity Act då det gäller att skapa fungerande energimarknader. Enligt Ofgem innebär ovanstående organiseringsmodell att den brittiska konkurrensmyndigheten, Office of Fair Trading (OFT), inte prioriterar ärenden som rör den brittiska energimarknaden. Däremot för myndigheterna en löpande dialog kring regleringsfrågor och Ofgem framhåller betydelsen av att kunna använda OFT för att stämma av generella konkurrensfrågeställningar.

Sammanfattning

Den internationella utblicken visar att de studerade länderna valt olika strategier då det gäller organiseringen av sektors- och konkurrenslagstiftningstillämpningen. Det bör framhållas att likheterna mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Norge, Nederländerna och Storbritannien är större än skillnaderna. I samtliga fall finns det någon form av tillträdesreglering motsvarande den svenska ellagen. Vidare finns i samtliga fall en separat organisation för reglering av energimarknaden såväl som en organisation för tillämpning av konkurrenslagen. I förhållande till Sverige har de tre länderna däremot valt mer integrerade organisationslösningar för att skapa ett effektivt samspel mellan generell och sektorsspecifik lagstiftning. Detta i syfte att överbrygga eventuella sektorsinlåsningar mellan de berörda parterna.

Det bör i sammanhanget framhållas att form följer funktion och att val av organisation i detta avseende återspeglar vilket behov av reglering som föreligger för en specifik marknad. Därför bör man även beakta utvecklingen på energimarknaderna då det gäller utformningen av en svensk regleringsorganisation. Trots detta kan Statskontoret konstatera att Norge, Nederländerna och Storbritannien valt organisationsmodeller där samverkan mellan den sektorsspecifika regleringen och den

generella konkurrenslagstiftningen är mer långtgående än i Sverige. Enligt Statskontorets uppfattning finns det inga argument som talar mot en mer strukturerad samverkan mellan Konkurrensverket och Energimarknadsinspektionen.

3.4.3 Konkurrensverkets samverkan med Post- och telestyrelsen

Det kan i detta sammanhang vara intressant att jämföra med hur Konkurrensverkets samverkan med Post- och telestyrelsen är organiserad. I Statskontorets rapport *Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation* (2006:4) konstaterar man att en viktig fråga i samband med tillkomsten av lagen (2002:389) om elektronisk kommunikation var om de åtaganden som följde med lagen borde fördelas mellan olika myndigheter. Regeringen ansåg att en uppdelning av frågorna i olika myndigheter var mindre lämplig, bland annat på grund av effektivitetsskäl och önskemål om en tydlig myndighetsstruktur.

En viktig fråga i sammanhanget var vilken myndighet som skulle ha ansvaret för det så kallade SMP-förfarandet,¹⁰ som syftar till att reglera fram en fungerande konkurrenssituation på marknaden och att anpassa regelverket och behovet av särskild tillträdesreglering i takt med marknadens utveckling. I syfte att säkerställa att SMP-förfarandet sker med hjälp av konkurrensrättslig metodik och utifrån konkurrensrättsliga principer, beslutade statsmakterna att Post- och Telestyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i SMP-förfarandet.

Av 23 § förordningen (2003:386) om elektronisk kommunikation framgår att Post- och Telestyrelsen i samband med sådana frågor ska inhämta ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket. Statskontorets slutsats i rapporten var att ansvarsfördelningen mellan Konkurrensverket och Post- och Telestyrelsen i SMP-förfarandet är tydligt – Post- och telestyrelsen har ansvaret, men samrådet med Konkurrensverket har bedömts så viktigt att det har formaliserats i en förordning samt. Enligt förarbetena till den nya lagen framgick att yttrandet skulle in-

¹⁰ SMP står för significant market power och syftar till företag som har betydande inflytande på marknaden. Post- och Telestyrelsen har i uppdrag att identifiera sådana företag.

hämtas under samråd med Konkurrensverket i syfte att ge verket förut-sättningar att säkerställa att konkurrensrättsliga principer tillämpas på ett korrekt sätt. Post- och telestyrelsen tillställer därför verket ett be-slutsutkast som således är möjligt att förändra med hänvisning till de synpunkter som inkommer från Konkurrensverket. I praktiken innebär samrådet att de båda myndigheterna träffas och diskuterar en fråga. Därefter lämnar Konkurrensverket skriftliga synpunkter på Post- och telestyrelsens beslutsutkast. Detta innebär att samtidigt som Konkur-rensverkets mening kan avvika från myndighetens, är de synpunkter som framförs i yttrandena oftast kända för Post- och telestyrelsen.

I rapporten framgick att Konkurrensverket inte fann anledning att för-ändra ansvarsfördelningen mellan Post- och telestyrelsen och Konkur-rensverket. Enligt Konkurrensverket är beslut om förhandsreglering av marknaden en uppgift som står skild från övriga uppgifter vid verket. Detta inte minst då Konkurrensverket i sin tillämpning av konkurrens-lagen behöver stå fri från tidigare bedömningar och beslut som fattats i en annan situation och vid en annan tidpunkt. Konkurrensverket ansåg i de sammanhang som råder på marknaden för elektronisk kommunika-tion att det har funnits och alltså kan finnas behov av viss förhands-reglering, men att det samtidigt är viktigt att uppmärksamma när mark-naden börjar bete sig på ett sådant sätt att den kan klara sig utan spe-cialreglering. Regler med konkurrenshämmande verkan bör i sådana lägen tas bort eller anpassas till den nya situationen.

Konkurrensverkets syn på samverkan med Energimarknadsinspektionen

Samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket sker huvudsakligen genom att inspektionen och myndigheten samverkar i enskilda uppdrag. Exempel på sådana uppdrag finns i reglerings-brev men även i enskilda regeringsbeslut. Utöver dessa uppdrag sker det viss samverkan genom att handläggare på respektive myndighet kontaktar varandra för kunskap och råd i enskilda frågor.

Enligt Konkurrensverket är den paragraf i förordningen om elektronisk kommunikation, i vilken Post- och Telestyrelsen åläggs att inhämta synpunkter från Konkurrensverket, en av anledningarna till att sam-verkan mellan Post- och telestyrelsen är mer långgående än vad fallet är med Energimarknadsinspektionen. En annan förklaring som åter-

kommit under utredningens arbete är att Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket har delvis olika syn då det gäller hur man skapar förutsättningar för fungerande marknader. Företrädare för Konkurrensverket konstaterade att Energimarknadsinspektionen, liksom andra sektorsregleringsmyndigheter, föreslår regleringsåtgärder utan att alltid analysera vilka konsekvenser dessa får för marknadens funktionssätt. Men Konkurrensverket konstaterar samtidigt att samarbetet mellan de båda myndigheterna successivt utvecklats de senaste åren och att det finns behov av samverkan.

En annan beskrivning är att Energimarknadsinspektionen saknar generell kompetens om hur marknadsövervakning ska organiseras. Här finns det enligt vår uppfattning dock tecken på en medveten kompetensuppbyggnad på Energimarknadsinspektionen, bland annat genom uppbyggnaden av den så kallade marknadsavdelningen.

De delvis skilda synsätten kan eventuellt även förklara samverkansproblematiken i gemensamma regeringsuppdrag. Både Konkurrensverket och Energimarknadsinspektionen har framhållit att de båda myndigheterna har olika syn på hur samverkan ska ske. När det gäller uppdrag i regleringsbrev och enskilda regeringsuppdrag har myndigheterna haft skilda tolkningar kring hur samrådsförfarandet ska organiseras. Till detta ska läggas att Konkurrensverket valt att publicera rapporter som rör förhållanden på Energimarknaden utan att informera Energimarknadsinspektionen. Båda myndigheterna har beskrivit att det från tid till annan förekommit ett konkurrensliknande förhållande mellan myndigheterna.

3.5 Konsumentverket

Konsumentverket är enligt förordning (1995:868) central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken. Konsumentverkets uppdrag är att ta tillvara konsumenternas intressen. Myndighetens uppdrag inbegriper i detta avseende konsumentfrågor av varierande slag, från lagtillämpning av bland annat marknadsföringslagen (1995:450) till konsumentinformation som gäller hushållsekonomi samt varors och tjänsters säkerhet, kvalitet och miljöpåverkan.

Enligt Energimyndighetens regleringsbrev ska Energimarknadsinspektionen samverka med Konsumentverket inom ramen för målet information. Detta mål innebär att kunder, hushåll liksom företag, får nödvändig information för att kunna agera på den konkurrensutsatta delen av elmarknaden.

Konsumentverkets och Energimarknadsinspektionen samverkan utvecklats i takt med att inspektionen har blivit mer självständig i förhållande till Energimyndigheten. Detta återspeglas bland annat i Elrådgivningsbyråns verksamhet. Elrådgivningsbyråns styrelse består idag av representanter från Konsumentverket, Svensk Energi Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Enligt Konsumentverket har inspektionen fått en allt mer betydelsefull roll i Elrådgivningsbyrån, då de frågor som diskuterats i detta forum till mångt och mycket ligger inom Energimarknadsinspektionens verksamhetsområde. Elrådgivningsbyrån beskrivs av Konsumentverket som en värdefull plattform för kommunikation med branschen.

När det gäller utredningsuppdrag konstaterar Konsumentverket att myndigheters ställningstaganden får mer tyngd då myndigheterna är eniga i sakfrågor, något som enligt Konsumentverket talar för en närmare dialog och utökad strategisk samverkan med berörda myndigheter. Detta då aktörer inom näringslivet värderar beslut högre om relevanta myndigheter är överens i sakfrågorna. Samtidigt konstaterar Konsumentverket att skilda synsätt förekommer mellan myndigheter i enskilda sakfrågor, något som anses vara naturligt i och med att myndigheterna har olika uppdrag och uppdragsgivare.

För att skapa mer av strategisk samverkan har Konsumentverket ingått samverkansavtal med myndigheter vars uppdrag påverkar myndighetens mål och uppdrag. Termen avtal beskrivs som olycklig då det inte finns några egentliga förpliktelser eller möjlighet till sanktioner. Myndigheten framhåller ändå dessa avtal som betydelsefulla; dels skapar de ett forum på ledningsnivå där eventuella konfliktområden och skilda perspektiv kan diskuteras, dels tydliggör avtalen internt betydelsen av handläggsamverkan inom ett antal områden.

3.6 Finansinspektionen

Finansinspektionen är enligt förordning (2006:1022) med instruktion för Finansinspektionen central förvaltningsmyndighet för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen i fråga om finansiella marknader och finansiella företag.

Finansinspektionen övervakar företagen på finansmarknaden. Detta innebär även att myndigheten övervakar den finansiella elmarknaden. Energimarknadsinspektionen ska enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2007 samverka med Finansinspektionen inom ramen för målet om övervakning av den konkurrensutsatta delen av energimarknaden.

Energimarknadsinspektionen ska inom detta mål 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. Under Finansinspektionens ansvar faller även övervakning av NordPool, den nordiska marknadsplatsen för el- och gasderivat.

Finansinspektionen har i intervjuer med Statskontoret framhållit vikten av samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Finansinspektionen. Myndigheten menar däremot att det trots skrivningarna i regleringsbrevet saknas klart uppställda mål och en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Enligt Finansinspektionen är kunskap om energimarknaderna en förutsättning för att kunna uppfylla målet om övervakning av den konkurrensutsatta delen av energimarknaden. Kunskap som delvis saknas på Finansinspektionen idag. På samma sätt menar Finansinspektionen att Energimarknadsinspektionen måste ha grundläggande kunskap om den finansiella elmarknaden, något som de menar saknas på inspektionen. Bristerna på kunskap inom respektive myndighet har av Finansinspektionen även framhållits som en svaghet då det gäller att skapa en konkret handlingsplan för hur myndigheterna ska samverka för att skapa en effektiv marknadsövervakning.

3.7 Svenska kraftnät

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har enligt förordningen (1991:2013) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Svenska Kraftnät ska sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är knutna till kraftöverföringssystemet. Svenska Kraftnät är även systemansvarig myndighet och är ansvarig myndighet för Sveriges elberedskap.

Enligt regleringsbrevet för 2007 ska Energimarknadsinspektionen i samråd med Svenska Kraftnät utarbeta årliga rapporter om sin övervakning av försörjningstryggheten för elmarknaden och marknaden för naturgas enligt direktiv 2003/55/EG. Energimarknadsinspektionen ska i samråd med affärsverket även redovisa hur nätkoncessionsinnehavarnas arbete med månadsvis avläsning och installation av ny elutrustning fortskrider för elkunder med en säkring understigande 63 ampere.

Utöver ovanstående sker samverkan mellan inspektionen och Affärsverket Svenska Kraftnät huvudsakligen inom ramen för specifika utredningsfrågor. Enligt Svenska Kraftnät har detta samarbete dock försämrats under de senaste åren. Bland annat anses samrådsformerna inte ha fungerat då det gäller leveranser av rapporter till regeringen.

En annan möjlig förklaring till försämrad samverkan kan enligt Svenska Kraftnät och Energimarknadsinspektionen ligga i att Energimarknadsinspektionen å ena sidan ska samverka med myndigheten i vissa frågor och samtidigt utöva tillsyn över delar av Svenska Kraftnäts verksamhet. Som exempel kan nämnas att inspektionen årligen ska granska de metoder som Svenska Kraftnät använder för att utforma standardiserade balansavtal för el.

Svenska Kraftnät är av uppfattningen att det kan föreligga en intressekonflikt i den rådande ordningen och anser att eftersom svenska myndigheter befinner sig på samma nivå, där ingen myndighet är överordnad i förhållande till en annan, måste man hitta former för samverkan i syfte att få dessa roller att fungera. Det bör här framhållas att den svenska lösningen, med ett affärsverk som systemansvarig, är ovanlig i

ett europeiskt perspektiv, där detta ansvar ligger på renodlade företag. Detta gör enligt affärsverket att det uppstår problem i implementeringen av EG-förordningar.

3.8 Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket är enligt förordning (1992:1139) med instruktion för Elsäkerhetsverket förvaltningsmyndighet för tekniska säkerhetsfrågor på elområdet. De övergripande målen för verksamheten är att förebygga av elektricitet orsakad skada på person och egendom samt störningar på radiokommunikation och näringsverksamhet inom området elektromagnetisk kompatibilitet. Elsäkerhetsverket ska i det sammanhanget svara för att bygga upp, upprätthålla och utveckla en god säkerhetsnivå för elektriska anläggningar och elektrisk materiel samt medverka till en tillfredsställande elektromagnetisk kompatibilitet.

Energimarknadsinspektionens mål för tillsyn över monopolföretagen ska vara att bidra till att säkerställa att elnätsföretagens överföring av el är leveranssäker, håller god kvalitet och sker till skäliga priser. Enligt Energimyndighetens regleringsbrev ska inspektionen inom ramen för detta mål särskilt samverka med Elsäkerhetsverket.

Enligt Elsäkerhetsverket rådfrågar Energimarknadsinspektionen myndigheten i frågor som rör nätägare, distribution och linjekoncessioner. Kontakter mellan myndigheterna sker både på handläggarnivå och på enhetschefsnivå. Samarbetet är dock ad hoc-betonat, snarare än formaliserat. Enligt Elsäkerhetsverket har denna samverkan fungerat väl och beskrivs som tillräcklig och ändamålsenlig.

3.9 Energimyndigheten

I och med att Energimarknadsinspektionen fortfarande är en del av Energimyndigheten saknas det följaktligen skrivningar om samverkan i såväl instruktion som regleringsbrev. I Statskontorets första delrapport konstaterades att gränssnittet mellan Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen var tydligt, men att det fanns områden där det

även efter delningen fanns behov av en nära samverkan mellan myndigheten och inspektionen. Det rörde sig enligt utredningen såväl om administrativ samverkan som samverkan i sak.

När det gäller administrativ samverkan så har Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen initierat en arbetsgrupp med företrädare för myndigheten och inspektionen. I denna arbetsgrupps mandat ligger bland annat frågor som fördelningen av administrativa kostnader och framtida former för administrativ samverkan.

Då det gäller samverkan i sak konstaterade Statskontoret i delrapport 1 att det fanns ett antal områden, såsom energistatistik och forskningsprogrammet Market Design, där det kommer att finnas ett framtida behov av samverkan mellan inspektionen och myndigheten. I skrivande stund är det fortfarande oklart hur uppdelningen av dessa uppgifter kommer att se ut, vilket gör att det i nuläget är svårt att besvara frågan om hur samverkan mellan Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen kan organiseras.

3.10 Sammanfattning

Enligt Energimyndighetens regleringsbrev för 2007 ska Energimarknadsinspektionen redovisa omfattningen av samverkan med Konkursverket, Konsumentverket Finansinspektionen, Svenska Kraftnät och Elsäkerhetsverket. I Energimyndighetens årsredovisning för 2006 redovisas den generella måluppfyllelsen för detta mål som god. Årsredovisningen saknar dock en beskrivning av omfattningen och inriktningen av samverkan med de berörda myndigheterna. Energimarknadsinspektionen har i intervjuer med Statskontoret framhållit att de inte känner igen sig i de beskrivningar som samverkansmyndigheterna gett uttryck för. Inom ramen för utredningen har det inte varit möjligt att följa upp enskilda samverkansprojekt och vi har därför varit tvungna att förlita oss på övergripande beskrivningar, kompletterade med vissa exempel.

Med utgångspunkt i de intervjuer vi genomfört med de berörda myndigheterna samt hur Energimyndigheten redovisat samverkansinsatser-

na i årsredovisningen är vår uppfattning att det finns betydande förbättringspotential då det gäller myndighetssamverkan.

I samtliga fall förekommer viss samverkan med de fem myndigheterna. Gemensamt för samverkansarbetet är att det antingen sker genom ad hoc-präglade kontakter på handläggarnivå eller genom direkta regeringsuppdrag med krav på samråd. När det gäller de sistnämnda har flera av de berörda myndigheterna ifrågasatt Energimarknadsinspektionens tolkning av samrådsförfarandet och menar att denna process inte fullt ut fungerat. Gemensamt för flera av myndigheterna är också att strategisk kontakt på ledningsnivå varit begränsad eller att det helt saknats.

Som framgår i avsnitt 3.2 om generella erfarenheter av myndighetssamverkan är denna typ av samverkansproblematik inte unik för Energimarknadsinspektionen. En i intervjuerna återkommande förklaring är att Energimarknadsinspektionen och de berörda myndigheterna har olika uppdrag och därmed olika infallsvinklar och prioriteringar. Här kan vi konstatera att Konsumentverket och Elsäkerhetsverket är de myndigheter som framhållit goda erfarenheter av samverkan med Energimarknadsinspektionen. Detta medan Konkurrensverket och Finansinspektionen har framhållit att det finns betydande förbättringspotential. Gemensamt för de berörda myndigheterna är att de alla framhåller vikten av en fungerande samverkan med Energimarknadsinspektionen inom respektive sektorsområde.

När det gäller Svenska Kraftnät anses de dubbla rollerna, där Energimarknadsinspektionen å ena sidan samverkar med Svenska Kraftnät och å andra sidan utövar tillsyn över affärsverkets verksamhet, vara problematisk.

Verksamhetsområdet elmarknad, där merparten av Energimarknadsinspektionens insatser återfinns, delas som framgår av 2.3 in i tillsyn över monopolföretag, övervakning över den konkurrensutsatta elmarknaden, information samt internationellt samarbete.

En möjlig förklaring till bristen mer formaliserad samverkan mellan Energimarknadsinspektionen, Konkurrensverket och Finansinspektionen kan vara att Energimyndigheten och inspektionen historiskt inte

prioriterat tillsyns- och marknadsövervakningsfrågor och att myndigheten i större utsträckning prioriterat frågor som syftar till att genom dialog och information skapa en fungerande elmarknad. I de intervjuer utredningen genomfört med ledningen framgår att inspektionens tyngdpunkt de senaste åren skiftat mot en tydligare fokus på tillsyn och marknadsövervakning. En sådan förskjutning av fokus ligger i linje med Europeiska kommissionens ställningstagande, men ställer samtidigt högre krav på en fungerande samverkan med framförallt Konkurrensverket.

Det har under utredningsarbetet inte framkommit några argument mot varför en mer långtgående samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket, motsvarande den vi sett i Norge, Nederländerna och Storbritannien, inte skulle vara önskvärd i Sverige. Skrivningarna i kommissionens paket med förslag till ny och förändrad lagstiftning inom el- och naturgasområdet är ytterligare argument för ett närmare samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket.

En fungerande samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket bör däremot inte uppfattas som en sammanblandning av respektive myndighets roll eller funktion. För att skapa trovärdighet för myndigheternas respektive uppdrag förutsätts en tydlig rollfördelning, transparenta beslutsprocesser och självständigt agerande. Däremot bör det skapas former och forum för att kunna använda respektive myndighets kompetens då det gäller konkurrensfrämjande åtgärder respektive energimarknadens särdrag och funktionssätt.

4 Slutsatser och förslag

4.1 Organisation och ledningsform

Beskrivningen av de statliga ledningsformerna i kapitel 2 visar att val av ledningsform i stor utsträckning handlar om att balansera ansvarsutkrävande och direkt styrning å ena sidan samt intresse- och kunskapsrepresentation och insyn å andra sidan. Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar var i stor utsträckning en sammanvägning av dessa värden. Mot ledningsformen kan dock anföras att den inte fullt ut tillgodosåg kravet på tydligt ansvarsutkrävande. Detta är också en av anledningarna till att denna ledningsform avskaffas i den nya myndighetsförordningen.

Vår genomgång visar även att val av ledningsform i stor utsträckning anpassats till rådande förutsättning för de enskilda myndigheternas verksamhet. Det tydliggörs i genomgången av de fyra regleringsmyndigheterna i 2.4. Trots att det i stor utsträckning handlar om liknande uppgifter; normering, dömande och verkställande funktioner på infrastrukturmarknader, har statsmakterna valt att tillämpa tre olika ledningsformer.

Enligt vår uppfattning är två ledningsformer tänkbara för den blivande Energimarknadsinspektionen: enrådighetsmyndighet med insynsråd eller styrelsemyndighet.

4.1.1 Enrådighetsmyndighet med insynsråd eller styrelsemyndighet?

För enrådighetsverk talar att Energimarknadsinspektionens uppdrag i stor utsträckning är lagreglerat samt att verksamheten förutsätter stark och direkt styrning. Samtidigt föreligger ett tydligt behov av insyn, då Energimarknadsinspektionen kommer att hantera affärskänslig information samt fatta beslut i frågor som i stor utsträckning påverkar samhällsekonomin. Något som skulle tala för att enrådighetsverket bör kompletteras med ett insynsråd. För enrådighetsverk med insynsråd

talat även Energimarknadsinspektionens storlek, i termer av omslutning och antal anställda.

Enligt vår uppfattning finns dock även argument som talar mot att organisera inspektionen som en enrådighetsmyndighet med insynsråd.

Energimarknadsregleringen är av en sådan karaktär att inspektionens uppdrag till stor del handlar om att balansera konsumentintresset mot företagets vinstmarginaler och i förlängningen, branschens vilja att genomföra infrastrukturinvesteringar. Energimarknadsinspektionens ledning kommer att få långtgående befogenheter att utöva normerande, verkställande och dömande uppgifter på energimarknaden. Som framgått finns det argument mot att samla sådana uppgifter i en och samma myndighet, framförallt om marknadsregleringen går i riktning mot mer av föreskriftsutfärdande.

Enligt vår uppfattning skulle problematiken med att en och samma myndighet normerar, dömer och verkställer delvis kunna avhjälpas genom att Energimarknadsinspektionen väljer en funktionsorganiserad, snarare än en sakorganiserad, verksamhetsindelning. Grundproblemet kvarstår dock.

Under den förra verksförordningen löstes denna fråga genom att regleringsmyndigheternas styrelser, de som hade ledningsformen styrelse med begränsat ansvar, gavs långtgående befogenheter i föreskriftsarbetet. Enligt vår uppfattning skulle det utifrån den nya myndighetsförordningen inte vara möjligt att ge ett insynsråd sådana befogenheter. Rådets funktion i den nya verksförordningen är endast rådgivande och det skulle därför inte vara möjligt att ge ett sådant råd beslutande funktioner då det gäller till exempel föreskrifter. Insynsrådets funktion i detta avseende blir endast att utöva insyn, inte att åstadkomma maktindelning i förhållande till enrådighetsmyndighetens ledning.

Branschorganisationen Svensk Energi har även ifrågasatt huruvida det är lämpligt att organisera Energimarknadsinspektionen som ett enrådighetsverk och förordar istället styrelsemyndighetsalternativet. Branschaktörernas syn på ledningsform är sannolikt intimt sammankopplad med vilken funktion en eventuell styrelse ska ha och vem som skulle förordnas i en eventuell myndighetsstyrelse.

Enligt kommissionens så kallade tredje energimarknadspaket bör regleringsmyndigheten i sitt uppdrag vara oberoende från privata och offentliga intressen. I enlighet med intentionerna i kommissionens direktiv skulle en eventuell styrelse därför inte bestå av branschföreträdare eller företrädare för konsumentintressen. Liknande skrivningar återfinns även i direktiv 2003/54/EG, det vill säga det direktiv som alltjämnt gäller för elmarknaden. Vilken kompetens bör då finnas med i regleringsmyndighets styrelse?

Energimarknadsinspektionen har framhållit att en rätt sammansatt styrelse eller insynsråd skänker legitimitet åt regleringsmyndighetens arbete. En uppfattning som Statskontoret delar. Utan att precisera förslag i termer av enskilda personer har de framhållit vikten av gedigen juridisk och regleringsekonomisk kompetens, till exempel genom en meriterad nationalekonom, juridisk kompetens, genom företrädare för domstolsväsendet etc.

För att styrelseledningsformen talar att energimarknaden är en sektor av stor betydelse för samhällsekonomin. Energimarknadens funktions-sätt påverkar i stor utsträckning flera samhällsfunktioner, såsom till exempel näringspolitik, miljöpolitik och konsumentpolitik. Här bör det framhållas att vid bildandet av Post- och telestyrelsen, den regleringsmyndighet vars uppdrag i störst utsträckning kan liknas vid Energimarknadsinspektionens, anförde majoriteten i trafikutskottet att styrelseledningsformen var bättre lämpad för myndigheten än styrelse med delat ansvar, som ursprungligen föreslagits. Trafikutskottet ansåg att styrelseledningsformen var mer lämplig då en regleringsmyndighet som Post- och telestyrelsen påverkar flera väsentliga samhällsområden.

4.1.2 Val av ledningsform avhängigt av politiska prioriteringar

Som framgår ovan finns det argument som talar för att Energimarknadsinspektionen framgent kan organiseras som en enrådighetsmyndighet med ett av regeringen utsett insynsråd eller som en styrelsemyndighet. Vilken av de båda ledningsformerna som väljs är en fråga om politiska prioriteringar. Statskontorets bedömning är ändå att Energimarknadsinspektionen bör organiseras som en styrelsemyndig-

het. För denna ledningsform talar komplexiteten i Energimarknadsinspektionens verksamhet, uppdragets påverkan på flera väsentliga samhällsområden samt den legitimitet som en rätt sammansatt styrelse skulle få för regleringsuppdraget.

4.2 Samverkan

4.2.1 Samverkansbehov finns men former saknas

Energimarknadsinspektionens samverkan med de berörda myndigheterna skiljer sig åt inom de olika verksamhetsfunktionerna Tillsyn, Övervakning, Informationsverksamhet och Internationellt arbete. Samverkan med Konsumentverket berör framförallt Energimarknadsinspektionens informationsverksamhet medan samverkan med Konkurrentverket, Finansinspektionen och Elsäkerhetsverket återfinns inom tillsyns- och marknadsövervakningsområdet.

Utredningens arbete visar dock att det finns flera likheter mellan Energimarknadsinspektionens samverkan med de berörda myndigheterna. Merparten av samverkan sker under ad hoc-betonade former eller genom fristående regeringsuppdrag till de berörda myndigheterna. Samverkan sker vanligen också genom att enskilda handläggare ser ett sådant behov i ett enskilt ärende. Däremot framstår det som om strategiska och återkommande samverkansdiskussioner på ledningsnivå saknas eller sker mer sällan. Detta trots att det från de berörda myndigheterna framhållits att sådant behov finns.

4.2.2 Reglera samverkan i instruktion och regleringsbrev

Idag regleras samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och de fem berörda myndigheterna i Energimyndighetens regleringsbrev. För Post- och telestyrelsen, som har ett liknande marknadsreglerande uppdrag, finns motsvarande samverkan med Konkurrentverket och Konsumentverket inskrivet i myndighetens instruktion.

Som Statskontoret konstaterat i rapporten *Effektiv styrning – om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* finns det en risk att styrning genom generella mål, såsom samverkansarbetet formulerats i Energimarknadsinspektionens regleringsbrev, inte uppfattas ha samma prioritet som andra mål. Att döma av hur Energimyndigheten återrappor- terar samverkan i årsredovisningen samt bristen på formaliserad sam- verkan i den löpande verksamheten finns det skäl att tro att detta även gäller Energimarknadsinspektionen.

Enligt Statskontorets uppfattning borde regeringen därför i Energi- marknadsinspektionens instruktion fastställa att inspektionen ska sam- verka med Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Konkurrensverket och Konsumentverket. Följaktligen bör denna samverkan även i fram- tiden finnas som återrapporeringsskrav i Energimarknadsinspektionens regleringsbrev.

När det gäller Energimarknadsinspektionens samverkan med Svenska Kraftnät är vår uppfattning att den problematik som föreligger, då Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn över Svenska Kraftnät sam- tidigt som myndigheterna samverkar i vissa frågor, inte kan lösas genom förändrade samverkansprocesser. För att komma till rätta med denna fråga behöver regeringen överväga strukturella förändringar. Hur en sådan förändring kan se ut ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Som komplement till att reglera samverkan i instruktion och regle- ringsbrev finns det enligt vår bedömning ett antal möjliga alternativ. Ett sådant är att tilldela myndigheterna gemensamma regeringsupp- drag. Våra intervjuer visar dock att det finns svagheter kopplade till denna typ av samverkan. Inledningsvis sker den enbart inom en spe- cifik fråga och skapar därmed inte former eller forum för den lång- siktiga och strategiska samverkan som är nödvändig för att ena myn- digheter i gemensamma ställningstaganden. Det finns även tecken på att myndigheterna har olika tolkningar av hur samverkansförfarandet ska tillämpas.

4.2.3 Samverkansformer

När det gäller att skapa forum för långsiktig och strategisk samverkan har olika alternativ framhållits av myndigheternas ledning under arbetets gång. Ett sådant är att ha mål- och resultatdialoger med företrädare för flera myndighetschefer samtidigt. Vid sådana dialoger kan frågor om samverkan tas upp. Ett annat alternativ skulle förslagsvis kunna vara att till exempel Energimarknadsinspektionens chef sitter i Finansinspektionens styrelse och vice versa.

Ett ytterligare alternativ är att Energimarknadsinspektionen utformar samverkansavtal med de myndigheter med vilka inspektionen har beröringspunkter. Som tidigare framhållits är sådana avtal inte civilrättsligt bindande och saknar egentliga förpliktelser eller sanktionsmöjligheter. Vi menar ändå att samverkansavtal erbjuder ett forum för långsiktig och strategisk samverkan. Förtjänsten med avtalen är även att de internt tydliggör behovet av myndighetssamverkan. Enligt vår uppfattning skulle ett avtal, motsvarande det som norska regleringsmyndigheten tecknat med deras konkurrens- och finansmyndigheter, även vara ändamålsenligt för Energimarknadsinspektionen. Som vi även visat förekommer redan sådana avtal i den svenska myndighetsstrukturen, till exempel mellan Konsumentverket och berörda myndigheter.

Ett sådant avtal kan, som vi sett i det norska fallet innehålla former för samverkan, till exempel kvartalsvisa möten på ledningsnivå, gemensamma arbetsgrupper eller motsvarande, samt vilka områden som ska behandlas inom ramen för samverkan, till exempel aktuella ärenden, erfarenhets- och meningsutbyte och vidareutveckling av det samlade regelverket för energimarknaden.

4.2.4 Energimarknadsinspektionens samverkan med Konkurrensverket

Vår uppfattning är att samverkan mellan Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket är av sådan betydelse att denna samverkan bör behandlas i särskild ordning.

Som framgått har Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket att tillämpa olika regelverk. Konkurrensverket tillämpar konkurrenslagen medan Energimarknadsinspektionen tillämpar befintliga lagar och förordningar på energimarknadsområdet. Energimarknadsinspektionen har däremot även, inom ramen för verksamhetsfunktionen marknadsövervakning, i uppdrag att utöva övervakning av de avreglerade delarna av energimarknaden, det vill säga produktion och försäljning.

Som framgick i delrapport 1 så anser Statskontoret att de problem som finns på energimarknaden är av en sådan karaktär att det är nödvändigt att den blivande Energimarknadsinspektionen inte bara utövar legal tillsyn över de reglerade delarna av energimarknaderna utan även har kompetens om utvecklingen på den avreglerade delen marknaden.

Däremot är det viktigt att den blivande Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket har ett nära och fungerande samarbete då det gäller både den konkurrensutsatta delen av marknaden och den avreglerade delen. Enligt vår uppfattning innebär detta inte någon sammanblandning av roller, snarare att de båda myndigheterna ska använda respektive parts kompetens då detta fordras. Utöver den generella instruktionsregleringen om samverkan som vi föreslår ovan finns därför sannolikt anledning att i instruktion tydliggöra hur och under vilka former Energimarknadsinspektionen och Konkurrensverket ska samverka.

Här bör det framhållas att samverkan mellan den sektorsspecifika lagstiftningen och den generella konkurrenslagstiftningen är mer integrerad i de länder vi studerat inom ramen för den internationella utblicken. Även i kommissionens tillägg till direktiv 2003/54/EG framhålls betydelsen av nära samverkan mellan sektorsmyndigheter och Konkurrensmyndigheten.

I direktivet framhålls vikten av sektorsmyndigheter ska ges mer långtgående funktioner då det gäller att utfärda bindande beslut som ska gälla aktörer på elmarknaderna. Nationella regleringsmyndigheter ska även, utan hänsyn till rådande konkurrenslagstiftning, kunna fatta de beslut som bedöms nödvändiga för att främja konkurrensen inom energimarknaden. Sådana beslut förutsätter enligt vår uppfattning in-

gående kompetens om konkurrensfrågor, något som ytterligare talar för en mer integrerad samverkan mellan Konkurrensverket och Energi- marknadsinspektionen.

Uppdraget



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..... 17/3 07 Sign. <i>[Signature]</i>

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

[Handwritten signature of Christina Oettinger Biberg]
Christina Oettinger Biberg

Kopia till

Finansdepartementet
Statens energimyndighet

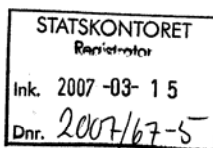
Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@entrepriseregistry.se

Besöksadress
Jakobsgatan 26

Telefax
08-411 36 16



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 Energi-marknadsinspektionen som en delvis självständig del av Energimyndigheten. Energi-marknadsinspektionens 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. Energimarknads-inspektionen 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. energi-paketet, 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 Energimarknads-inspektionens 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 elnätsverksamheten 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 i 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 nättarifttillsynen

Tillsynen över elnätföretagens tariffer har hittills skett genom en granskning av företagens 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.

Norges vassdrags- og energidirektorats samverkansavtal

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har tillsammans med de norska konkurrens- och finansmyndigheterna, Konkurransetilsynet och Kretidttilsynet, ingått ett samarbetsavtal i vilket man identifierar myndigheternas beröringspunkter på energimarknadsområdet. I samarbetsavtalet fastställs även formerna för samverkan.

Följande samarbetsområden specificeras i samarbetsavtalet:

- *Enskilda ärenden som är föremål för behandling av flera myndigheter.* Bilateralt samarbete kan i dessa avseenden vara mest ändamålsenligt. De tre myndigheterna menar dock att vissa ärenden kan vara av sådan karaktär att de bäst kan lösas inom ramen för samarbetsforumet.
- *Övriga aktuella ärenden och förhållanden av gemensamt intresse.* Enligt samarbetsavtalet kan information om relevanta pågående ärenden och förhållanden hos de övriga myndigheterna vara nyttig i den enskilda myndighetens arbete. Genom samarbetsforumet kan man komma med inspel och ge råd till varandra.
- *Erfarenhets- och meningsutbyte.* Samarbetsavtalets parter menar i avtalet att informell utväxling av erfarenheter och synpunkter som inte är knutna till konkreta ärenden också kan vara av ömsesidig nytta. Detta är något som kan uppnås genom det gemensamma forumet. En önskvärd bieffekt av forumet är även, enligt avtalet, att personliga kontakter skapas vilket underlättar kontakter i konkreta ärenden.
- *Informationsutbyte.* Informationsutbyte i en snävare mening identifieras i avtalet som ytterligare ett samarbetsområde. En enskild myndighet kan exempelvis genom samarbetet bli uppmärksam på förhållanden som den borde se närmare på.

- *Gemensamma projekt och initiativ.* Det kan enligt samarbetsavtalet vara aktuellt att samarbeta i framtagningen av gemensamma rapporter och gemensamma initiativ över marknaden.
- *Vidareutveckling av det samlade regelverket för energimarknaden.* Samarbete mellan myndigheterna kan resultera i att man uppdagar svagheter vad det gäller regelverket för energimarknaden. Samarbetet är ett sätt, enligt avtalet, att komma med rekommendationer om ändringar som bör göras eller diskutera ändringar som en enskild myndighet avser att företa i sitt regelverk.
- *Samordning av tillsyn över enskilda verksamheter.* I de fall då en myndighet planerar att genomföra en undersökning eller vidta åtgärder mot en bestämd verksamhet kan det, enligt avtalet, vara ändamålsenligt att exempelvis samordna eventuella förfrågningar till verksamheten.

Även formerna för samverkan berörs i avtalet. Utgångspunkten är att samarbetsformen bör vara så flexibel som möjligt och anpassad till varje enskild situation. Samtidigt pekade man på vissa ramar för samarbete som bedömdes vara lämpliga:

- *Kvartalsvisa möten.* Möten varje kvartal bedömdes kunna bidra till viss kontinuitet i samarbetet. Vid särskilda behov förordade man därutöver möten på ad hoc-basis.
- *Utnyttjande av samarbetsforumets kompetens.* I samband med konkreta ärenden och projekt som genomförs av gemensamma arbetsgrupper, ansåg man i avtalet att samarbetsforumet kunde användas som en extra resurs.
- *Ständiga representanter i forumet.* Enligt avtalet ska varje myndighet bestämma vilka som ska delta i samarbetsforumet. Deltagande kan variera efter behov och efter dagordningen. Samtidigt sågs det som lämpligt att minst en person från varje myndighet utses till ständig representant i forumet för att säkra kontinuitet.
- *Möten på direktörsnivå.* Ett av de kvartalsvisa mötena bör ske på direktörsnivå, där även övriga deltagare i samarbetsforumet ska medverka.

- *Förberedelser inför mötena.* I syfte att se till att relevanta frågor tas upp i samarbetsforumets möten föreskrivs i samarbetsavtalet att de enskilda myndigheterna ska sörja för att relevanta förberedelser sker. De fasta medlemmarna i forumet ska åta sig att föra vidare de diskussionsämnen och beslut som fattas i forumet till relevanta delar av sin egen myndighet. Samarbetsforumet kan även identifiera problem som bör lyftas till en högre nivå och se till att frågor som av forumet ses som viktiga även finns på agendan på de ledningsmöten som sker bilateralt.

Bilaga 3

Intervjuförteckning

Organisation	Namn	Funktion
Affärsverket Svenska Kraftnät	Sture Larsson	Vikarierande generaldirektör
Affärsverket Svenska Kraftnät	Björn Forsberg	Jurist
Elsäkerhetsverket	Horst Blüchert	Överinspektör
Energimarknadsinspektionen	Håkan Heden	Chef
Energimarknadsinspektionen	Petra von Schmalensee	Utredare
Finansinspektionen	Erik Saers	Avdelningschef Marknadstillsyn
Finansinspektionen	Helena Pettersson	Enhetschef Marknadstillsyn
Finansinspektionen	Peter Billinger	Utredare Marknadstillsyn
Konkurrensverket	Jan-Erik Ljusberg	Ställföreträdande generaldirektör
Konkurrensverket	Stig-Arne Ankner	Avdelningsråd
Konkurrensverket	Göran Karreskog	Avdelningschef
Konsumentverket	Bertil Elenius	Ställföreträdande generaldirektör
Luffartsstyrelsen	Nils-Gunnar Billinger	Generaldirektör
Norges vassdrags- og energidirektorat	Jon Sagen	Senior rådgivare, EM
Norges vassdrags- og energidirektorat	Tore Lansget	Sektionschef, EMØ
Norges vassdrags- og energidirektorat	Bjørn Auile	Senior rådgivare, EM
OFGEM	Nigel Nash	Head of Division
OFGEM	Pamela Taylor	Head of Division
Svensk Energi	Bo Källstrand	VD
Svensk Energi	Karima Björk	Enhetschef, Elhandel och försäljning
Svensk Energi	Anders Richert	Enhetschef, Elnät
Svensk Energi	Magnus Thorstensson	Market Design-frågor

