

REGLER FÖR HANDEL MED EL

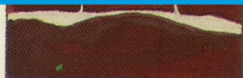


Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

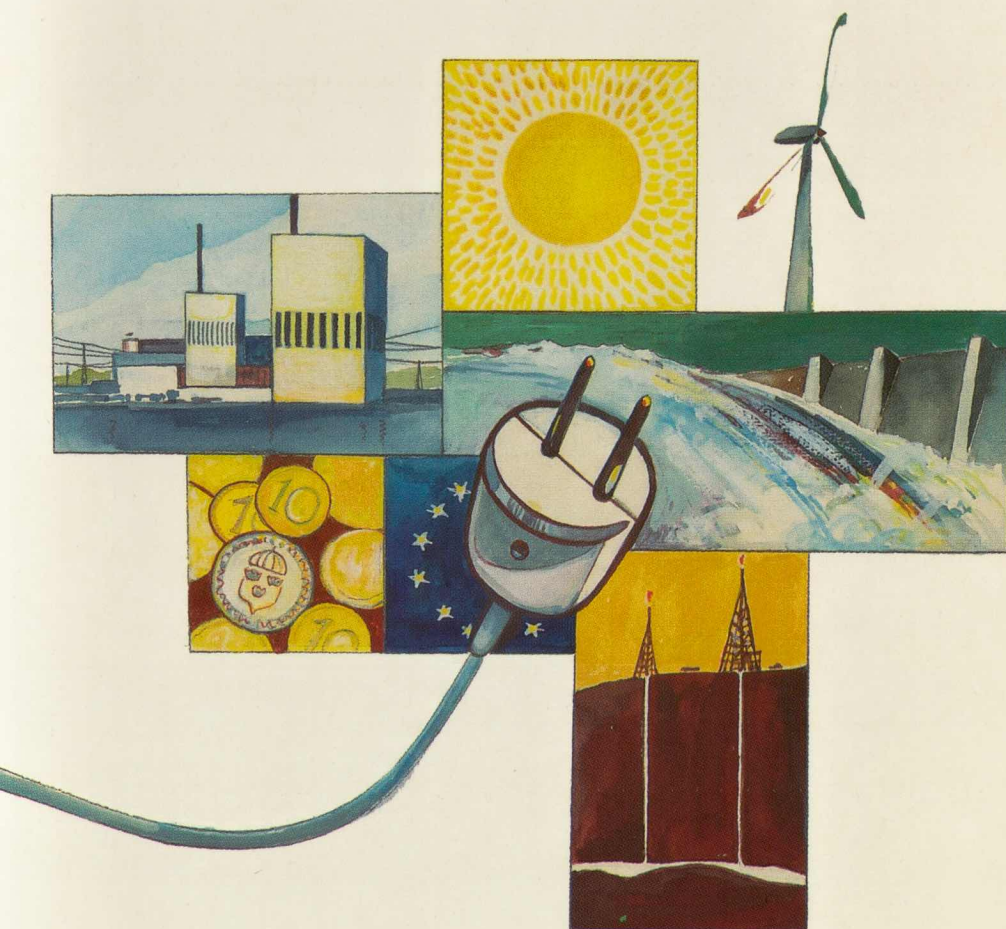


National Library
of Sweden



NÄRINGSDEPARTEMENTET
SOU 1996: 49

REGLER FÖR HANDEL MED EL



NÄRINGSDEPARTEMENTET
SOU 1996: 49



Statens offentliga utredningar
1996:49
Näringsdepartementet

A: Ref KB
Occ SOU
49

Regler för handel med el

Betänkande av
Utredningen om regler för handel med el, m.m.
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för näringsdepartementet

Den 17 augusti 1995 bemyndigade regeringen statsrådet Jörgen Andersson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag till regelverk för organiserad börshandel med el. Möjligheterna att bedriva börshandel i samarbete med de nordiska grannländerna skulle även beaktas. Uppdraget innefattar också att utarbeta förslag till den reglering av utrikeshandeln med el som kan bli nödvändig för att vid behov kunna säkerställa den inhemska försörjningstryggheten.

Till särskild utredare förordnades f. kommunalrådet Göthe Anderson. Utredningen, som påbörjade sitt arbete i oktober 1995, har antagit namnet Elbörsutredningen (N 1995:07).

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Thed Adelswärd, fil kand Peter Fritz och kammarrättsassessorn Maria Hammarberg. Därutöver har byrådirektören Göran Grén och jur kand Maria Westman-Clément varit sekreterare åt utredningen i den del som avser regler för utrikeshandeln med el.

Att som sakkunniga biträda utredningen i sin helhet förordnades den 10 oktober 1995 hovrättsassessorn Bengt Agartz, Näringsdepartementet och överdirektören Jan Magnusson, Svenska kraftnät.

Att som experter biträda utredningen i den del som avser organiserad börshandel med el förordnades samma dag professorn Harry Albinsson, Industrieförbundet, nätverkschefen Kerstin Algéus, Elverksföreningen, kanslirådet Bo Diczfalusy, Näringsdepartementet, vice verkställande direktören Anders Hedenstedt, Vattenfall AB, hovrättsassessorn Gent Jansson, Finansdepartementet, civilekonomen Svante Johansson, Svenska Fondhandlareföreningen, byggnadsingenjören Solveig Larsen, Svenska Fastighetsägareförbundet, civilingenjören Rogert Leckström, Svenska Kommunförbundet, hovrättsassessorn Ronald Liljegren, Riksförbundet Energileverantörer, enhetschefen Bernt Magnusson, Finansinspektionen, utredningssekreteraren Jan-Erik Moreau, LO, chefsjuristen Sven Nyström, NUTEK och vice verkställande direktören Dag Sehlin, Posten AB.

Att därutöver som experter biträda utredningen om utrikeshandeln utsågs Albinsson, Diczfalusy, Hedenstedt, Liljegren och Moreau. Vidare förordnades som experter den 22 januari 1996 byrådirektören Martin Brodén, Kommerskollegium, departementsrådet Arne Rodin, Utrikesdepartementet (UDH 2) och avdelningsrådet Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket.

I kommittédirektivet angavs att utredarens överväganden och förslag avseende börshandel med el skulle delredovisas senast den 30 december 1995 och att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 mars 1996. I december 1995 anmälde vi behov av förlängd tid. Regeringen beslutade den 11 januari 1996 att uppdraget inte skulle delredovisas utan att slutredovisning skulle ske senast den 31 mars 1996.

De förslag som läggs fram i detta betänkande är väl övervägda och genomtänkta för att tjäna som underlag för en lagstiftning som bedöms komma att gälla under en övergångstid intill dess en harmonisering av lagstiftningen i de nordiska länderna genomförts på detta område. De överväganden och förslag som läggs fram i betänkandet har utformats i samverkan med utredningens sakkunniga, experter och sekreteriat.

Särskilt yttrande har avgetts av experten Svante Johansson vilket biträtts av experterna Harry Albinsson och Dag Sehlin.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Regler för handel med el (SOU 1996:49). Uppdraget är härmed avrapporterat.

Stockholm i april 1996

Göthe Anderson

Theod Adelswärd

Peter Fritz

Göran Grén

Maria Hammarberg

Maria Westman- Clément

Innehåll

Ordlista	11
Sammanfattning	17
Utredningsuppdraget och direktiven	29
Del 1 Regler för elbörs m.m.	
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	31
1.2 Förslag till lag om elhandel	32
2 Bakgrund	39
2.1 Den nya ellagstiftningen	39
2.1.1 Reglering av nätföretagen och prissättning av nättjänster	39
2.1.2 Systemansvar, balansansvar och den nationella avräkningen	41
2.1.3 Leveranskoncessionen	44
2.2 Kontraktformer på den gamla och på den nya elmarknaden	44
2.2.1 Nätanslutningsavtalet	45
2.2.2 Olika typer av elkontrakt	45
2.3 Elbörser	47
2.3.1 Arbetet för en nordisk elbörs	47
2.3.2 Den norsk-svenska elbörsen	49
2.3.3 Elektronisk transaktionsbörs	51
2.4 Behov av regelverk och tillsyn enligt tidigare utredningar	52
2.4.1 Svenska kraftnäts utredning Handelsplats för el	52
2.4.2 Utredning om gemensam elbörs - Svenska Kraftnät och Statnett, mars 1995	53
2.4.3 En nordisk elbörs 1996 - Nordel, april 1995	53
3 Nuvarande regelverk för värdepappersmarknaden i Sverige samt regelverken i Norge	55
3.1 Bakgrund	55
3.2 Lag om handel med finansiella instrument (LHF)	57
3.3 Lag om värdepappersrörelse (LVR)	58
3.3.1 Tillståndspliktiga tjänster	59
3.3.2 Tillståndsprövning och tillsyn	62

3.4	Lag om börs- och clearingverksamhet (LBC)	63
3.4.1	Börs	64
3.4.2	Auktoriserad marknadsplats	67
3.4.3	Clearingverksamhet	68
3.4.4	Tillsyn m.m.	69
3.5	Insiderlagen	70
3.6	Den svenska värdepapperslagstiftningen och elhandeln	71
3.6.1	Elhandeln och lagen om handel med finansiella instrument	71
3.6.2	Elhandeln och lagen om värdepappersrörelse	74
3.7	Regelverken i Norge	76
3.7.1	Den norska ellagen	76
3.7.2	Den finansiella lagstiftningen i Norge	79
3.7.3	Pågående lagstiftningsarbete i Norge	81
4	Annan relevant lagstiftning	83
4.1	Konkurrenslagen	83
4.1.1	Konkurrenslagens effekter på elmarknaden	84
4.2	Kommunallagen	85
4.2.1	Kommunal elverksamhet	85
4.3	Lag om offentlig upphandling (LOU)	86
4.3.1	Effekter på elmarknaden	88
4.3.2	Effekter på en elbörs	90
5	Risker i kraftmarknaden och behovet av reglering	93
5.1	Risker i kraftmarknaden	93
5.1.1	Risker för aktörerna	94
5.1.2	Systemrisker	98
5.1.3	Mellanhänder på elmarknaden	101
5.2	Myndighetsansvar och tillsyn	105
5.2.1	Tidigare myndighetsansvar	105
5.2.2	Myndighetsansvar på den nya elmarknaden	106
5.3	Behovet av ytterligare reglering	107
5.4	Sammanfattning	110
6	Regler för avistahandel med el	113
6.1	Vad avses med avistahandel med el?	113
6.2	Behovet av regler för den kortsiktiga handeln med el	114
6.2.1	Regler för organiserad avistahandel med el	114
6.2.2	Behovet av regler för oorganiserad avistahandel med el	121
6.2.3	Tänkbara former för reglering av avistahandel med el	122

7	Reglering av handeln med elderivat	125
7.1	Den nuvarande regleringen av handeln med elderivat . . .	125
7.1.1	Argument för att låta handel med el och elderivat omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen	126
7.1.2	Argument mot att låta handel med el och elderivat omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen	129
7.1.3	Tänkbara former för reglering av handeln med elderivat	132
8	Tänkbara former för en reglering av handeln med elderivat	133
8.1	Behovet av omreglering av elderivathandeln	133
8.2	Reglering av all handel med elderivat genom ellagstiftningen	134
8.2.1	Undantag av elderivat från begreppet finansiella instrument	134
8.2.2	Utvidgning av ellagstiftningen till att omfatta handel med elderivat	135
8.3	En anpassning av värdepappersmarknadslagstiftningen . .	136
8.3.1	Reglerna om handel med finansiella instrument	136
8.3.2	Argument för och emot en reglering av mellanhandsverksamhet i ellagstiftningen	137
8.3.3	Befintliga elhandelsföretag ges möjlighet att driva mellanhandsverksamhet på elmarknaden	140
9	Tillsynsmyndighet	143
9.1	Eltillsynsmyndigheten får meddela tillstånd till mellan- handsverksamhet vid all handel med elderivat	143
9.1.1	Fördelar och nackdelar med en samlad tillsyn över elmarknadens aktörer	144
9.1.2	Resursbehov	145
9.2	Leveranskoncessionärer ges möjlighet att bedriva mellanhandsverksamhet i begränsad omfattning	146
9.2.1	Resursbehov	146
9.3	Tillsyn över elbörsverksamhet	147
10	Utredningens överväganden och förslag	149
10.1	Utredningsuppdraget	149
10.2	Lagstiftningsbehovet	149
10.2.1	Allmänhetens förtroende för elmarknaden	149
10.2.2	Elmarknaden - en viktig del av samhällets infrastruktur .	150
10.2.3	Riskerna vid handel med el	151
10.2.4	Behovet av regler för avistahandel med el	151

10.2.5	Behovet av regler för elbörsverksamhet	152
10.2.6	Behovet av samordning av de nordiska ländernas lagstiftning	154
10.2.7	Behovet att anpassa värdepappersmarknadslagstiftningen till elmarknadens förhållanden	155
10.3	Utredningens slutsatser och förslag	156
10.3.1	En ramlagstiftning för all handel med el	156
10.3.2	Grundläggande krav på handel med el	158
10.3.3	Generella krav på dem som yrkesmässigt handlar med el	160
10.3.4	Anmälningsskyldighet för elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden	163
10.3.5	Tillstånd till elbörsverksamhet	164
10.3.6	Regler för elbörsverksamhet	166
10.3.7	Tillstånd till elmarknadsrörelse	168
10.3.8	Krav på företag som driver elmarknadsrörelse	171
10.3.9	Clearingverksamhet på elmarknaden	173
10.3.10	Tillsyn m.m.	174
10.3.11	Finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet	178
11	Specialmotivering	181
 Del 2 Utrikeshandel		
12	Författningsförslag	201
12.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m.	201
12.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) inne- fattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar .	201
13	Inledning	205
13.1	Direktiven	205
13.2	Nuvarande reglering	206
13.3	Utlandsförbindelser och handelsmönster idag	207
13.3.1	Befintliga utlandsförbindelser	208
13.3.2	Kraftutbyte	210
14	Motiv för Sverige att reglera utrikeshandeln	213
14.1	Begreppet försörjningstrygghet	214
14.2	Utrikeshandelns inverkan på försörjningstryggheten och internationell ömsesidighet	215

14.3	Försörjningstrygghet och tillträdet till utlandsförbindelserna	216
15	Import- och exportregleringar	219
15.1	EG- rättsliga aspekter	220
15.1.1	Definitioner och den rättsliga ramen	220
15.1.2	Import- och exportregleringar	222
15.1.3	Försörjningstrygghet och begreppet allmän säkerhet . . .	223
15.1.4	Proportionalitetsbedömning och alternativa medel	224
15.1.5	Anmälningsplikt	226
15.2	Harmoniseringssträvanden	228
15.3	Ingångna kontrakt	228
15.4	Slutsats	229
16	Ägandet och förvaltande av utlandsförbindelser	231
16.1	EG-rättsliga aspekter	231
16.1.1	Fria varurörelser och statliga handelsmonopol	232
16.1.2	Offentliga företag och företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter	234
16.1.3	Konkurrensbestämmelser	236
16.2	Nuvarande lagstiftning i förhållande till EG-rätten och behovet av komplettering eller ändring	238
16.2.1	Nuvarande lagstiftning i förhållande till EG-rätten	240
16.2.2	Behovet av komplettering eller ändring av nuvarande reglering	241
16.2.3	Slutsatser	242
17	Förslag till samlad reglering	243
17.1	Import- och exportregleringar	243
17.2	Tillkommande utlandsförbindelser	243
18	Specialmotivering	245
18.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m.	245
18.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar	246

Särskilt yttrande 247

Bilagor

1	Kommittédirektiv 1995:112	251
2	Gemenskapsrättsliga gränser för Sveriges möjligheter att kontrollera internationell handel med el - Rapport av Ulf Bernitz och Olivier Linden.	263

Ordlista

I denna bilaga lämnas förklaringar till vissa i utredningen förekommande ord och begrepp. Förklaringarna skall inte ses som exakta definitioner utan som ett hjälpmedel vid läsningen av utredningen.

Auktionsbörs

Auktionsförfarandet innebär att alla sälj- och köpbud för vissa timmar (kontrakt) lämnas in till marknadsplatsen före en viss tidpunkt. Avsluten görs efter det att samtliga köpbud och säljbud rangordnats varefter ett jämviktspris fastställs. Alla avslut sker till jämviktspriset. Detta system för avslut tillämpas på den norska dygnsmarknaden.

Auktoriserad marknadsplats

Företag som har fått auktorisation enligt börs- och clearinglagen att driva verksamhet som syftar till att åstadkomma regelbunden handel med finansiella instrument. För att få kalla sig auktoriserad marknadsplats krävs tillstånd från Finansinspektionen. Var och en som uppfyller de av marknadsplatsen uppställda kraven får delta i handeln vid en auktoriserad marknadsplats.

Avistahandel

Avser teoretiskt handel där avslut, betalning och leverans sker samtidigt. I praktiken sker dock avveckling i regel viss tid efter avslutsdagen, hur lång tid varierar mellan olika marknader. På exempelvis aktiemarknaden gäller tre bankdagar. I tidigare utredningar (Handelsplats för el, SvK 1993) har avistahandel ansetts utgöra handel där tiden mellan avslut och avveckling är högst en vecka. Priserna i avistahandel benämns spotpriser.

Avropskontrakt

Kraftkontrakt där volymerna bestäms genom att kundens faktiska förbrukning mäts upp. Priset i kontraktet kan vara bestämt i förväg, med olika priser för olika tider på dygnet respektive året (energileveranskontrakt), eller kan det också vara kopplat till aktuellt spotpris (servicekraftkontrakt).

Avslut

Beteckning på att en överenskommelse om köp eller försäljning av finansiella instrument har kommit till stånd.

Avveckling

Fullgörande av parternas förpliktelser att betala eller att leverera finansiella instrument till varandra genom överförandet av likvider eller finansiella instrument. På avvecklingsdagen skall likviden överföras till säljaren och de finansiella instrumenten till köparen.

Balansansvarigt företag

Företag som tecknat avtal med Svenska kraftnät om att ingå som aktör i den nationella avräkningen.

Balanskraft

Kraftutbyten mellan Svenska kraftnät och balansansvariga företag. Storleken på kraftutbytet bestäms i den nationella kraftavräkningen som skillnaden mellan företagets produktion/inköp och företagets försäljning/förbrukning.

Balanstjänst

Den funktion inom Svenska kraftnät som sköter frekvenshållningen i det svenska elsystemet och som sköter den nationella avräkningen.

Börs

Företag som driver verksamhet som syftar till att åstadkomma regelbunden handel mellan till verksamheten anslutna medlemmar. För att få kalla sig börs på det finansiella området krävs tillstånd från Finansinspektionen.

Börsmedlem

Den som av en börs fått tillåtelse att delta i handeln vid börsen.

Clearingverksamhet

Verksamhet som består i att yrkesmässigt i options- eller terminsavtal träda in som part eller på annat sätt garantera att avtalet fullgörs. (Riksdagen har genom proposition 1995/96:50 antagit en förändrad definition av begreppet clearingverksamhet. Ändringen gäller fr o m den 1 april 1996.)

Derivatinstrument

Ett kontrakt vars värde beror på priset på en eller flera underliggande tillgångar t.ex. valutor, räntebärande papper, råvaror eller aktier. Derivatinstrument används för att hantera eller ta på sig risk för prisförändringar. Terminer och optioner är exempel på derivatinstrument.

Dygnsmarknad

Benämning på den del av den nuvarande norska (norsk-svenska) börsen som avser krafthandel för enskilda timmar under nästkommande dygn.

Elektroniskt transaktionssystem

Ett handelssystem för registrering och rangordning av order och definiering av avslut utifrån förutbestämda marknadsplatsregler där dessa funktioner utförs av terminalbaserade eller kommunicerande datasystem. Systemet möjliggör kontinuerlig handel.

Elkraftbörs

En organiserad marknad för handel med elkraftkontrakt. Kan även omfatta avistahandel och handel med derivatinstrument där elkraft är den underliggande tillgången. En av elbörsens uppgifter är att sprida information om aktuellt pris på elkraft.

Fastkraftkontrakt

Elkraftkontrakt där volymen är exakt angiven i kontraktet, t.ex. 5MWh/h under årets alla timmar. Priset i fastkraftkontraktet kan vara bestämt i förväg eller relaterat till aktuellt spotpris. Handel mellan kraftföretag sker idag normalt med fastkraftkontrakt.

Kontant avräkning

Avveckling av ett finansiellt instrument t.ex. termin eller option som inte innebär leverans av varan. I stället sker betalning från endera parten med ett belopp som räknats ut på grundval av avistahandeln på "varan".

Finansiella instrument

Fondpapper och derivatinstrument som är avsedda för handel på värdepappers- eller valutamarknaden.

Fritt tillträde

Fritt tillträde till en börs innebär att var och en som uppfyller de krav som ställs i börs- och clearinglagen och av börsen får bli börsmedlem.

God genomlysning

God genomlysning vid en börs innebär att börsmedlemmarna får en snabb, samtidig och korrekt information om handeln och att allmänheten får tillfälle att ta del av sådan information.

Kontinuerlig handel

Handelssystem som är så utformade att köpare och säljare själva kan välja när de vill ingå kontrakt genom de priser och volymer de avger som order till en orderbok. Avslut kan således ske "hela tiden" genom aktörernas växelspel. Förutsättning för att aktörerna skall kunna ingå kontrakt är att kontraktet är noterat och att handelssystemet är öppet.

Leveranskoncession

Innehavaren av en leveranskoncession är skyldig att leverera elkraft till alla elkonsumenter som så vill inom det område som koncessionen avser. Priset på en sådan leverans kan prövas av nätmyndigheten.

Marknad

1. Allmän plats där varor eller tjänster köps och säljs antingen direkt eller genom mellanhänder. Kallas även marknadsplats.
2. Sammanfattande benämning på personer med aktuella eller potentiella möjligheter och intressen att köpa eller sälja en vara eller tjänst.

Marknadsgarant

Aktörer som ingått avtal med t.ex en börs om att löpande ställa bindande köp- och säljbud på börsen för viss minimivolym. Market makers är ett annat namn på dessa aktörer.

Neutralitet

Neutralitet på en börs innebär att de av börsen uppställda reglerna tillämpas på ett likformigt sätt gentemot alla börsmedlemmar av viss medlemskategori.

Option

En rätt för optionsinnehavaren, mot erläggande av premie, att till ett bestämt pris i framtiden få köpa eller sälja tillgångar eller en rätt att vid en framtida tidpunkt få ett belopp som räknats ut på grundval av ändringar i en underliggande tillgång. Optionsinnehavaren har rätt men inte skyldighet att begära att avtalet fullföljs. För optionsutfärdaren innebär optionen en förpliktelse att på anfordran köpa eller sälja den tillgång optionen avser eller att erlägga betalning. Den underliggande tillgången kan utgöras av fondpapper eller andra finansiella instrument, valutor, råvaror eller andra tillgångar.

Reglerkraft

Kraft som utbyts med balanstjänsten under drifttimmen för upp- och

nedreglering av produktion eller förbrukning i syfte att momentant återställa den fysiska balansen mellan tillförsel och förbrukning i det svenska kraftsystemet.

Spotpris

Det pris som noteras i avistahandel brukar benämnas spotpris.

Systemansvar

Ansvar för driftsäkerheten i elsystemet. I detta ligger i första hand ett ansvar för att produktion och konsumtion i varje moment balanseras (frekvenshållningen). Fr.o.m. den 1 januari 1995 har Svenska kraftnät detta ansvar enligt lag.

Termin

Ömsesidigt förpliktande avtal mellan två parter om köp respektive försäljning av en viss underliggande tillgång (se derivatinstrument) mot ett i avtalet bestämt pris med leverans och betalning vid en bestämd framtida tidpunkt.

Tiden mellan avslut och leverans är längre än vid spothandel. En termin kan innebära att säljaren skall leverera "varan" men kan också innebära att betalning mellan parterna skall ske på grundval av spotpriset på varan vid leveranstidpunkten (kontant avräkning).

Terminer kan vara standardiserade och lämpar sig då för handel på en börs, eller vara skraddarsyddade för parternas speciella behov och i så fall mindre lämpade för börshandel. Terminer kallas på engelska för forwards eller futures.

Veckomarknad

Benämning på den del av norska Statnett Markeds verksamhet som avser handel med futureskontrakt med el som underliggande vara. Kontrakt med leverans upp till två år framåt i tiden noteras. På veckomarknaden avvecklas alla kontrakt genom kontoavräkning.

Värdepappersinstitut

Företag som har tillstånd från Finansinspektionen att driva värdepappersrörelse. Exempel på verksamheter som kräver tillstånd är förmedling och förvaltning av terminer och optioner.

Värdepappersrörelse

Verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla någon eller några av följande tjänster;

1. handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn, (kommissionshandel),

2. förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument eller i annat fall medverka vid transaktioner avseende sådana instrument (mäkleri),
3. handel med finansiella instrument för egen räkning som en tjänst åt marknaden (marknadsgarant),
4. förvaltning av någon annans finansiella instrument (portföljförvaltning),
5. garantigivning eller annan medverkan vid emissioner av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument som riktar sig till en öppen krets.

Sammanfattning

Del 1 Regler för elbörs m.m.

Inledning

Utredningen presenterar ett förslag till regelverk för all handel med el. I huvudsak innebär förslaget följande. Vissa generella krav ställs på all yrkesmässig handel med el och på de företag som driver sådan verksamhet. Dessa skall enligt förslaget stå under tillsyn av en eltillsynsmyndighet. De generella kraven utgör därvid grunden för tillsynsmyndighetens arbete. I syfte att underlätta tillsynen föreslås en anmälningskyldighet för alla som yrkesmässigt handlar med el.

Elbörsverksamhet föreslås bli tillståndspliktig och särskilda regler införs för hur sådan verksamhet skall få drivas. Enligt förslaget kommer all elbörsverksamhet, alltså även sådan som inte avser handel med finansiella instrument, att stå under Finansinspektionens tillsyn. Vidare föreslås att clearingverksamhet på elmarknaden endast skall få drivas av clearingorganisationer som tillståndsprövats enligt lagen om börs- och clearingverksamhet.

En stor del av den handel som sker på elmarknaden utgör handel med finansiella instrument och omfattas därför av värdepappersmarknadslagstiftningen. Utredningen föreslår inga förändringar vad avser dessa lagars tillämpningsområde. Företag som driver handel eller erbjuder tjänster som mellanhänder med sådana elkontrakt som är att anse som finansiella instrument, bör även fortsättningsvis stå under Finansinspektionens tillsyn och har att bedriva sin verksamhet enligt bl a reglerna i lagen om handel med finansiella instrument och lagen om värdepappersrörelse.

Utredningen föreslår emellertid att det öppnas en möjlighet för befintliga elhandelsföretag att erbjuda tjänster som mäklare, kommissionärer och portföljförvaltare enligt andra regler än de som gäller enligt lagen om värdepappersrörelse. Efter särskilt tillstånd från Eltillsynsmyndigheten föreslås således leveranskoncessionärer, i begränsad omfattning och som ett komplement till elhandelsrörelsen, få erbjuda tjänster som mellanhänder vid handel med elderivat. Istället för att omfattas av lagen om värdepappersrörelse kommer dessa företags verksamhet att regleras i ellagstiftningen och stå under Eltillsynsmyndighetens tillsyn.

Bakgrund

Efter bemyndigande från regeringen förordnade statsrådet Andersson i augusti 1995 f. kommunalrådet Göthe Anderson som särskild utredare med uppdrag att bl a föreslå ett regelverk för en organiserad handel med el. Experter från elmarknaden och värdepappersmarknaden har biträtt utredningen.

Uppdraget har bl a omfattat att utarbeta regler för den kortsiktiga organiserade handeln med el. Utgångspunkten skall enligt direktiven vara att skapa en ramlagstiftning för denna handel. Utredningen är oförhindrad att uppmärksamma ett eventuellt behov av regler för handel med finansiella kontrakt på elområdet. Vidare skall förslag lämnas till hur tillsynen skall bedrivas. Förslagen får inte utformas så att de hindrar det nordiska samarbetet på elområdet.

Flera omständigheter har medfört att arbetet blivit betydligt mer omfattande än vad som kunde förutses då utredningen inledde sitt arbete. Det var då en allmän uppfattning att handel med el inte omfattades av någon mera ingående offentligrättslig reglering. Utredningen kunde emellertid ganska snabbt konstatera att värdepappersmarknadslagstiftningens regler är tillämpliga vid handel med prissäkringskontrakt avseende el - s k elderivat. Detta kommer att vara den dominerande formen av handel på den nya elmarknaden. Att elhandel omfattas av värdepappersmarknadens lagar är ett förhållande som inte har uppmärksammats i de utredningar och lagstiftningsärenden som föregått elmarknadsreformen. Utredningen har därför - istället för att endast analysera behovet av och föreslå nya regler för handel med el - också haft att ta ställning till huruvida det är ändamålsenligt och lämpligt att elhandel omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen.

En målsättning för utredningen har varit att tillskapa en samlad ramlagstiftning för all handel med el, särskilt anpassad till det regleringsbehov som föreligger på elmarknaden. Att införa en lagstiftning som endast omfattar den kortsiktiga handeln med el skulle få till följd att två mycket olika regelverk skulle gälla vid handel med el; ett för avistahandeln, som utgör den mindre delen, och ett annat för derivathandeln, som är den större delen av handeln på elmarknaden.

Utredningen fann vidare på ett tidigt stadium att regler som enbart avser kortsiktig handel med el inte kan tillgodose de regleringsbehov som föreligger. Riskerna vid all handel med el är betydande, även då denna sker i former som inte omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen. Elmarknadens roll som en viktig del av samhällets infrastruktur utgör i sig också ett tillräckligt skäl för att regler införs för all handel med el.

Det bör understrykas att uppdraget har fått utföras under stor tidspress. Det har medfört att det inte givits möjlighet att göra den mera ingående analys, som vissa av de mycket komplicerade frågor som väckts egentligen skulle kräva. På grund härav har också vissa frågor - bl a regler om insiderhandel på elmarknaden - nästan helt fått förbigås.

Sammanfattning av utredningens allmänna överväganden

Det finns idag ingen särskild offentligrättslig lagstiftning som avser den kortsiktiga handeln - avistahandeln - med el. Med hänsyn till den betydelse elmarknaden har som en vital del av samhällets infrastruktur har utredningen funnit att det erfordras regler som här tillgodoser behovet av offentlig insyn och ger möjlighet till ingripanden från det allmänna om så skulle visa sig nödvändigt. Allmänhetens förtroende för elmarknaden får inte äventyras och det är därför viktigt att säkerställa att aktörerna bedriver sin verksamhet i sunda former och med iakttagande av ett gott affärsskick. Detta bör ske genom att generella krav ställs på alla som yrkesmässigt handlar med el och att verksamheten på elmarknaden i sin helhet ställs under offentlig tillsyn.

Marknadsplatser för såväl avista- som derivathandel med el - elbörser - omfattas idag inte heller av någon lagstiftning som tillgodoser de särskilda krav som måste ställas på sådan verksamhet. Utredningen anser att det är av väsentlig betydelse för elmarknadens utveckling att elbörser drivs i säkra och effektiva former. Här måste, förutom de allmänna regleringsbehov som nämnts ovan, även den betydelse elbörsverksamhet har för det nationella elsystemet beaktas.

En elbörs utgör en så central och viktig del av elmarknaden, och därigenom också av det svenska samhällets infrastruktur, att stränga krav bör ställas på den som vill bedriva sådan verksamhet. Skulle handelsplatsen gå omkull kan detta medföra mycket negativa konsekvenser för hela elmarknaden. Detta skulle också i grunden rubba allmänhetens förtroende för marknaden. Endast företag med tillräcklig kunskap och erfarenhet, med erforderlig finansiell styrka och som i övrigt kan anses lämpliga bör därför få driva elbörser efter regeringens tillstånd.

Den främsta funktionen för en börs är att fastställa och sprida information om marknadspriset på den eller de varor som handlas på börsen. Det är av största vikt att den information som lämnas i detta avseende är tillförlitlig och korrekt. Detta förutsätter att likviditeten i handeln inte är alltför låg. Om så är fallet föreligger det också en risk

för att större aktörer kan påverka prisinformationen i eget intresse. Det har ifrågasatts om den organiserade handeln med elderivat i Sverige kommer att bli av så stor omfattning att den prisinformation som kan lämnas från en nationell elbörs kommer att åtnjuta förtroende. Detta är ett av skälen till att det ansetts angeläget att tillskapa en gemensam nordisk elmarknad.

Vid börsverksamhet med el måste också den systemansvariga myndighetens behov beaktas. För att kunna fullgöra sin uppgift att hålla elsystemet i balans, måste denna myndighet ges möjlighet att säkerställa att riktig information lämnas om handeln. Det är också tänkbart att den systemansvariga myndigheten i en krissituation har behov av att påverka i vilka former handeln sker.

Elhandel sker och kommer i framtiden i än större utsträckning att ske genom prissäkringskontrakt i olika former. Utredningen har konstaterat att merparten av dessa kontrakt torde vara att anse som finansiella instrument enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. En stor del av handeln på elmarknaden omfattas härigenom av värdepappersmarknadslagstiftningen och står under tillsyn av Finansinspektionen. Enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse krävs tillstånd för verksamhet som mellanhand, t ex mäklare eller kommissionär, på värdepappersmarknaden. Rörelser av detta slag måste drivas i särskilda värdepappersbolag och dessa är underkastade tämligen detaljerade verksamhetsregler.

Enligt utredningens mening kan det i vissa avseenden ifrågasättas om värdepappersmarknadens relativt komplexa och svårtillgängliga regelverk är ändamålsenligt för elmarknaden och dess aktörer. Lämpligheten i att Finansinspektionen nu har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över den större delen av elmarknaden och dess aktörer kan också diskuteras.

Möjligheten att helt undanta handel med el från värdepappersmarknadslagstiftningen och att istället införa en särskild lag för all handel med el har noga övervägts. Flertalet av de bestämmelser som nu reglerar handeln med värdepapper framstår emellertid som sakligt motiverade också på elmarknaden. Starka argument kan också anföras mot att införa en lagstiftning som visserligen anpassas till förhållandena på elmarknaden, men som samtidigt i stor utsträckning utgör ett parallellt regelverk till de lagar som gäller på värdepappersmarknaden i övrigt. Härtill kommer att en samordning av de nordiska ländernas lagstiftning vad avser elbörsverksamhet och handel med elderivat måste ske inom en nära framtid. Att nu genomföra en långtgående omreglering i den svenska lagstiftningen har utredningen därför inte funnit lämpligt.

Det faktum att värdepappersmarknadslagstiftningen är tillämplig vid handel med prissäkringskontrakt på elmarknaden, kan emellertid medföra svårigheter för de företag som nu verkar på elmarknaden. De är tvungna att bilda särskilda värdepappersbolag för att kunna erbjuda sina kunder tjänster som mäklare och förvaltare av elkontrakt eller som kommissionärer. Det kan befaras att många elhandelsföretag kommer att uppleva värdepappersmarknadens regelverk som ett alltför stort hinder och att dessa tjänster endast kommer att erbjudas av sådana värdepappersinstitut som nu verkar på aktie- och optionsmarknaderna. Detta kan påverka strukturen på elmarknaden i en riktning som inte varit avsedd med elmarknadsreformen. Elmarknaden bör även fortsättningsvis främst vara en marknad för distribution av elektrisk kraft, dominerad av elhandelsföretag. Den bör inte utvecklas till att främst bli en ny kapitalmarknad för spekulation i värdetillväxten i nya former av finansiella instrument.

Utredningen föreslår därför att de befintliga elhandelsföretagen i viss utsträckning skall ges möjlighet att erbjuda tjänster som mellanhänder på elmarknaden enligt särskilda regler i ellagstiftningen och efter tillstånd från eltillsynsmyndigheten.

Förslaget till generella krav för handel med el

Med hänsyn till vad som anförts ovan om vikten av att elhandeln sker i sunda former och med iakttagande av gott affärsskick samt att samhället tillförsäkras möjligheter till insyn och kontroll över elmarknaden och dess aktörer, föreslår utredningen att generella regler införs för all yrkesmässig handel med el.

All handel med el bör sker så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och i enlighet med god sed på elmarknaden. Särskilda krav föreslås också för de aktörer som yrkesmässigt driver handel med el. Dessa skall ha förmåga att kontrollera och hantera de risker som verksamheten på elmarknaden är förenad med. Reglerna föreslås även omfatta de företag som erbjuder tjänster som mellanhänder på elmarknaden. I syfte att underlätta eltillsynsmyndighetens arbete föreslår utredningen också att en generell anmälningsplikt införs för alla som yrkesmässigt avser att handla med el.

Med stöd av de nämnda bestämmelserna ges eltillsynsmyndigheten möjlighet att tidigt ingripa mot otillbörliga förfaranden och kan motverka oseriösa företag etablerar sig på den nya marknaden och bringar denna i vanrykte. Tillsynsverksamheten kan härigenom bidra till att styra utvecklingen på elmarknaden i en sund riktning.

Förslaget till regler för elbörsverksamhet

Utredningen föreslår att elbörsverksamhet endast skall få drivas efter tillstånd från regeringen. Regeringen har vid sin prövning att beakta att den planerade verksamheten inte får medföra att allmänhetens förtroende för elmarknaden äventyras, vilket bl a innebär att den skall drivas i säkra och seriösa former. Vidare krävs att den inte innebär några risker för elförsörjningen, bl a genom att informationen till den systemansvariga myndigheten säkerställs. Verksamheten får inte heller på annat sätt vara till skada för elmarknaden, t ex genom att likviditeten i handeln kan förväntas bli så låg att prisbildningen blir otillförlitlig.

Utredningen föreslår vidare att de regler som gäller för börser enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet i tillämpliga delar också skall omfatta alla former av elbörsverksamhet. Dessa bestämmelser innebär bl a att krav ställs på att verksamheten drivs enligt principerna om neutralitet, fritt tillträde och god genomlysning. Börs- och clearinglagens bestämmelser innefattar vidare krav på ändamålsenliga handelsregler samt en skyldighet att övervaka handeln och tillse att denna sker i enlighet med den lagen och andra författningar samt i enlighet med god sed på värdepappersmarknaden.

Utredningen föreslår också att särskilda bestämmelser införs med hänsyn till den systemansvariga myndighetens ansvar för balanshållningen på elnätet. Dessa innebär dels att elbörsen skall vara skyldig att lämna den systemansvariga myndigheten den information som krävs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt ellagen, dels att handeln inte får ske i sådana former - t ex i för nära anslutning till leverans - att den systemansvariga myndighetens möjligheter att upprätthålla en säker elförsörjning försvåras.

Förslaget till regler om elmarknadsrörelse

I syfte att underlätta för elmarknadens nuvarande aktörer att fortsätta verka på elmarknaden föreslår utredningen att dessa ges möjlighet att erbjuda tjänster som mäklare, portföljförvaltare och kommissionärer enligt särskilda regler i lagen om elhandel. Tillståndet skall kunna meddelas av eltillsynsmyndigheten, som också har att utöva tillsynen över dessa företag. Denna möjlighet bör endast stå öppen för de företag som redan är verksamma på elmarknaden. Företag som önskar nyetablera sig som mellanhänder eller driva en renodlad sådan verksamhet bör däremot vara hänvisade till att göra detta enligt reglerna i värdepappersmarknadslagstiftningen. Utredningen har funnit det lämpligt att begränsa den krets av företag som skall ges möjlighet att driva elmarknadsrörelse

till sådana som har leveranskoncession enligt lagen (1994:618) om handel med el.

En ytterligare förutsättning för att tillstånd skall kunna lämnas är att tjänsterna erbjuds som ett komplement till en etablerad elhandelsrörelse och att mellanhandsverksamheten är av begränsad omfattning, både i absoluta tal mätt och sett i relation till den elhandel som företaget bedriver i övrigt. Förslaget innebär därför att tillstånd endast skall kunna lämnas till den verksamhet som beskrivits i en till ansökan fogad plan. Tillsynsmyndigheten ges härigenom möjlighet att bedöma om de nämnda kriterierna är uppfyllda. Om mellanhandsverksamheten ökar i omfattning så att den inte längre ryms inom vad som angetts i planen, erfordras nytt tillstånd.

Utredningens förslag innebär vidare att verksamhetsregler för de företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse införs i lagen om elhandel. Ett grundläggande krav är att verksamheten drivs så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls. Vidare skall företag som driver elmarknadsrörelse ha en tillräcklig förmåga att hantera de risker som är förenade med verksamheten. De skall utarbeta en plan för hur riskerna skall hanteras. Krav ställs vidare på att företaget fortlöpande skall ha ett bundet eget kapital på minst en miljon kronor. Dessa krav i förening med en tillsyn från eltillsynsmyndighetens sida utgör enligt utredningens uppfattning en tillräcklig garanti för att företag som driver elmarknadsrörelse har en erforderlig kapitaltäckning.

Företag som driver elmarknadsrörelse skall enligt utredningens förslag även vara underkastade ett särskilt sundhetskrav, motsvarande det som gäller för värdepappersinstitut. Härigenom kommer reglerna för elmarknadsrörelse att knytas till de krav som ställs på motsvarande verksamheter på värdepappersmarknaden.

En särskild eltillsynsmyndighet skall enligt utredningens förslag ges det övergripande ansvaret för tillsyn över all handel med el och alla aktörer på elmarknaden. Några förändringar föreslås inte vad avser Finansinspektionens uppgifter utom i ett avseende, nämligen såtillvida att all börsverksamhet på elmarknaden - alltså även spothandeln - skall stå under inspektionens tillsyn.

För närvarande står de företag på elmarknaden som bedriver handel med finansiella instrument endast under Finansinspektionens tillsyn. Genom utredningens förslag kommer dessa företag att också stå under eltillsynsmyndighetens tillsyn. Avsikten är att denna myndighet skall ha det övergripande ansvaret för tillsynen över elmarknaden. Sedan eltillsynsmyndigheten byggt upp erforderlig kompetens torde Finansinspektionens roll på elmarknaden bli begränsad till tillsyn över de aktörer som bedriver en mera renodlad finansiell verksamhet i större omfattning.

Avslutande synpunkter

Det nu framlagda förslaget har utarbetats efter det att omregleringen av elmarknaden trätt i kraft men innan verksamheten hunnit komma igång på allvar. Det kommer att ta viss tid innan det nya sättet att handla med el etablerat sig. Det är i nuläget mycket svårt att förutsäga vilka aktörer som kommer att etablera sig på marknaden och i vilka former handeln kommer att ske. Utredningen vill därför understryka samhällets behov av att noga följa utvecklingen på elmarknaden och av att ha en beredskap att ingripa genom fortsatta reformer av ellagstiftningen.

I några avseenden har utredningen kunnat konstatera att det redan nu föreligger behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder. Det förslag som utredningen lägger fram medför inte några hinder för den fortsatta utvecklingen av en gemensam nordisk elmarknad. Förslaget innebär emellertid inte någon direkt anpassning till de regler som nu gäller i t ex Norge. Där pågår för övrigt en översyn av regleringen av handeln med råvaruderivat. De legala förutsättningarna för att få driva elborsverksamhet eller erbjuda tjänster som mellanhand på elmarknaden skiljer sig idag åt i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Det framstår som nödvändigt för att den nordiska elmarknaden skall bli effektiv och välfungerande att en harmonisering snarast sker av de lagar som reglerar handeln med el i de nordiska länderna

Utredningen kan vidare konstatera att vissa frågor på grund av tidsbrist fått sättas åt sidan. Behovet av en reglering av insiderhandel på elmarknaden framstår enligt utredningens uppfattning som mycket stort. Det föreligger emellertid svårigheter att utpeka vilka förfaranden som skall anses utgöra insiderhandel och var gränsen mellan tillåtna och otillåtna förfaranden skall dras. Eftersom regler om insiderhandel, för att alls bli effektiva, torde kräva någon form av straffsanktion, är det en grannliga uppgift att utforma sådana regler. Även detta arbete bör enligt utredningens uppfattning snarast inledas.

Del 2 Utrikeshandel med el

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag är att närmare utreda behovet av och och möjligheterna till en utökad reglering av utrikeshandeln med el och föreslå lämpliga former för en sådan reglering. I direktiven till utredningen anges att en möjlig form för reglering som bör studeras är en särskild koncession för export och import av el. I direktiven anges också att utredningen skall behandla frågan om prövning av tillkommande utlandsförbindelser. Vidare skall utredningen analysera vilka regler som skall gälla för redan ingångna kontrakt om någon form av import eller exportrestriktioner införs, samt ange vad som krävs för att eventuella villkor följs. Samtliga frågor har belyst ur ett EG-rättsligt perspektiv.

Motiv till reglering

Det sker och kommer att ske stora förändringar i reglerna för elmarknaderna i de europeiska länderna. Utvecklingen går mot större öppenhet i handeln. Sverige, Norge och Finland tillsammans med England går i täten för denna utveckling. Det går dock inte att bortse från att det kommer att råda skilda förutsättningar för att bedriva handel mellan länderna och mellan företagen i de europeiska länderna ännu en tid. Det kan därför inte uteslutas att utrikeshandeln med el kan utvecklas på ett sätt som äventyrar den svenska försörjningstryggheten.

På den svenska elmarknaden finns det endast ett fåtal kraftproducenter, var av en står för ca 50 procent av produktionsresurserna. För att elmarknadsreformen i Sverige skall bli framgångsrik måste de svenska kraftföretagen mötas av konkurrens från utländska företag. Strävan är att skapa en väl fungerande nordisk elmarknad som på sikt kan utvecklas till en integrerad nordeuropeisk elmarknad. Utlandsförbindelserna är således av strategisk betydelse för att åstadkomma en fungerande konkurrens på den svenska elmarknaden. Utgångspunkten i hela reformarbetet har också varit att utlandsförbindelserna skall kunna utnyttjas på icke-diskriminerande villkor av alla aktörer på marknaden. Det har också konstaterats att det är svårt att i lag reglera hur tillgänglig kapacitet på utlandsförbindelser skall fördelas. Vad beträffar de statligt ägda utlandsförbindelserna har staten valt att lägga dessa i ett neutralt nätbolag utan egna produktionsintressen för att därigenom garantera alla aktörers tillträde till handelsförbindelserna.

Import- och exportregleringar

Utredningen finner efter en analys av primärrätten, att varje export- eller importreglering av handeln med el, oavsett form, kan stå i strid med artiklarna 30 och 34 RomF. Mot bakgrund av detta har utredningen sett över vilka alternativ som stått till buds för att uppfylla rekvisiten för undantag enligt artikel 36 RomF. Kraven som ställs för att erhålla undantag är att åtgärden med vilken en medlemsstat hindrar samhandeln, är nödvändig för att uppfylla det skyddsvärda syftet. Vidare måste medlemsstaten välja den åtgärd som minst stör gemenskapshandeln, den s.k. proportionalitetsprincipen. Utredningen föreslår därför en modell som innebär att endast exporten regleras. Import av el skall således vara fri. För att ytterligare minska den handelshindrande effekten föreslår utredningen att huvudregeln skall vara frihandel även för export. Om den svenska regeringen finner att den svenska försörjningstryggheten är hotad skall den dock ha möjlighet att under vissa tidsperioder införa krav på koncession för export. Utredningens bedömning är att begreppet försörjningstrygghet inte bör definieras i lag utan det bör vara upp till regeringen att med hänsyn till aktuella förhållanden avgöra om tryggheten i elförsörjningen hotas. Ett latent krav på exportkoncession strider inte mot EG-rätten enligt utredningens uppfattning.

Beträffande de kontrakt som ingåtts tiden före införandet av koncessionskrav är det utredningens uppfattning att även dessa skall omfattas av föreslagen reglering. Denna lösning bör kombineras av en statistisk övervakning (anmälningsplikt).

Det står dock riksdagen fritt att också besluta att regeringen ges möjlighet att införa krav på koncession för import av el om det visar sig vara påkallat för att säkerställa den svenska försörjningstryggheten. Vi finner emellertid inte att behov av en sådan möjlighet föreligger för närvarande.

Ägande och förvaltande av tillkommande utlandsförbindelser

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att strävan bör vara att nya utlandsförbindelser ägs och förvaltas av staten genom Svenska kraftnät. Detta har också varit utgångspunkten för utredningens övervägande.

Nuvarande lagstiftning innehåller ett stadgande om att den som söker nätkoncession för en utlandsförbindelse skall vara lämplig ur allmän synpunkt. I förarbetena till lagen anges bl.a att hänsyn vid lämplighetsprövningen skall tas till om det är lämpligt om annan än

staten genom Svenska kraftnät skall erhålla koncession. Med nuvarande lagstiftning har staten således redan ett stort inflytande över etablerandet av nya utlandsförbindelser. Utredningen finner dock att det finns anledning att i lagstiftningen ytterligare tydliggöra vikten av ett neutralt ägande av utlandsförbindelserna.

Ett direkt stadgande i lag om statligt ägande och förvaltande är emellertid inte är att föredra sett ur ett EG-rättsligt perspektiv. Utredningen förordar i stället en komplettering till nuvarande lagstiftning som innebär att sökande av nätkoncession för utlandsförbindelse måste på lämpligt sätt säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor. Det är utredningens uppfattning att en dylik lösning tillgodoser Sveriges behov av att reglera ägandet och förvaltandet av utlandsförbindelserna.

Utredningsuppdraget och direktiven

Enligt sina direktiv (Dir 1995:112) skall utredningen föreslå ett regelverk för en organiserad börshandel med el där möjligheterna att bedriva börshandel i samarbete med de nordiska länderna beaktas. Förslag skall också lämnas till den reglering av utrikeshandeln med el som kan bli nödvändig för att säkerställa försörjningstryggheten.

Utgångspunkten för förslagen skall enligt direktiven vara att skapa en ramlagstiftning för den kortsiktiga handeln med el. Reglerna för en handelsplats för el skall tillgodose kraven på neutralitet, fritt tillträde, information, sekretess, tillsyn och offentlighet samt en möjlighet till insyn i prusbildningen. Utredningen skall inledningsvis analysera de existerande regler som är tillämpliga på börshandel med el och ange i vilken utsträckning dessa behöver kompletteras för att tillgodose de uppställda kraven. Utredningen är även oförhindrad att uppmärksamma ett eventuellt behov av kompletterande regler för handel med finansiella kontrakt där el är den underliggande varan. Förslaget om regler för en organiserad handel med el skall utformas med hänsyn tagen till samhällets behov av inflytande över och insyn i börsfunktionen. Förslag skall lämnas hur tillsynen skall bedrivas.

I direktiven anges explicit att de föreslagna reglerna inte får utformas så att de hindrar eller försvårar ett utvidgat samarbete mellan de nordiska länderna på elområdet.

Utredningen skall i ett andra skede analysera, och i förekommande fall lämna förslag till särskilda regler, om behov finns för att begränsa utrikeshandeln med el. Syftet med en sådan reglering skulle vara att skapa möjlighet att begränsa sådan eventuell utrikeshandel med el som medför negativa effekter för försörjningstryggheten. Det ingår också i uppdraget att analysera om det finns behov av att under ett övergångsskede, då en varierande grad av öppenhet tillämpas på de europeiska ländernas elmarknader, upprätthålla någon särskild form av kontroll över utrikeshandeln. De regler som föreslås skall utformas så att de inte skapar hinder för den kortsiktiga handeln med el vare sig inom Sverige eller med de nordiska grannländerna. En analys skall också göras av vilka regler som skall gälla för redan ingångna kontrakt. I uppdraget ingår även att utreda behovet och möjligheten att genom lagstiftning ge staten ensamrätt till att äga och förvalta tillkommande utlandsförbindelser.

Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

Författningörslag

Förslag till lag om ändring i lagen
(1991:381) om värdepappershandel

Del 1

Regler för elbörs m.m.

Lagen om elbörs m.m. (1991:381) utgår från att elhandelsmarknaden ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad.

Förslaget innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad. Detta innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad.

Lagen om elbörs m.m. (1991:381) utgår från att elhandelsmarknaden ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad.

Förslaget innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad. Detta innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad.

Förslaget innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad. Detta innebär att elbörs m.m. ska utvecklas som en konkurrensrikt och öppet reglerad marknad.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

Härigenom föreskrivs att 1 kap 1 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag gäller värdepappersrörelse. För utländska företags verksamhet i Sverige gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar. För filialer till utländska företag gäller i övrigt lagen (1992:160) om utländska filialer m. m. Lagen gäller inte verksamhet som drivs av Riksbanken, Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet eller av försäkringsbolag med koncession enligt försäkringsrörelselagen (1982:713).

Lagen gäller inte heller sådan förvaltning av finansiella instrument som är reglerad i annan lag.

3 a

Tillstånd enligt 3 § 2 krävs inte för verksamhet som bedrivs med stöd av en auktorisation som börs eller marknadsplats enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet.

Föreslagen lydelse

1 kap 1 §

Denna lag gäller värdepappersrörelse. För utländska företags verksamhet i Sverige gäller bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar. För filialer till utländska företag gäller i övrigt lagen (1992:160) om utländska filialer m. m. Lagen gäller inte verksamhet som drivs av Riksbanken, Riksgäldskontoret, Kammarkollegiet, försäkringsbolag med koncession enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) *eller av leveranskoncessionär som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse enligt 6 § lagen (19xx:xxx) om elhandel.*

Lagen gäller inte heller sådan förvaltning av finansiella instrument som är reglerad i annan lag.

§

Tillstånd enligt 3 § 2 krävs inte för verksamhet som bedrivs med stöd av en auktorisation som börs eller marknadsplats enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet, *eller med stöd av tillstånd att driva elbörsverksamhet enligt 14 § lagen (19xx:xxx) om elhandel.*

1.2 Förslag till lag om elhandel

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller handel med el, mellanhandsverksamhet på elmarknaden och elbörsverksamhet.

Lagen gäller inte verksamhet som enligt 15 a § lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, bedrivs av den systemansvariga myndigheten.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

handel med el: yrkesmässigt bedriven verksamhet som helt eller delvis består i förvärv eller överlåtelse av elektrisk kraft eller av elkontrakt, där syftet inte endast är att tillgodose behovet av elektrisk kraft för egen konsumtion eller att åstadkomma prissäkring för sådan elleverans,

elhandelsföretag: företag som driver handel med el,

mellanhänder på elmarknaden: företag som på elmarknaden tillhandahåller någon av de tjänster som anges i 6 § 2 st,

elbörs: företag som fått tillstånd enligt denna lag att driva elbörsverksamhet,

elbörsverksamhet: verksamhet som, genom att samla upp, sammanställa och offentliggöra information om köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut avseende el eller elkontrakt, har till syfte att åstadkomma regelbunden handel med el i en omfattning som inte kan anses som ringa,

elmarknadsrörelse: verksamhet som bedrivs av leveranskoncessionär och består i att på elmarknaden tillhandahålla någon av de tjänster som anges i 6 § 2 st.

Allmänna bestämmelser om handel med el

Generellt krav på all handel med el

3 § Handel med el skall ske så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och i enlighet med god sed på elmarknaden.

Krav på elhandelsföretag

4 § Elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden skall ha en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning lämplig organisation, en godtagbar kontroll över de risker handeln med el kan medföra och erforderlig förmåga att hantera dessa risker.

Anmälningsplikt

5 § Elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden skall, innan verksamheten inleds, underrätta Eltillsynsmyndigheten om sin avsikt att driva handel med el. Till anmälan skall fogas en redogörelse för den planerade verksamhetens art och omfattning.

Elmarknadsrörelse

Tillstånd till elmarknadsrörelse

6 § Efter tillstånd från Eltillsynsmyndigheten får företag som innehar leveranskoncession enligt 6 § lagen (1994:618) om handel med el driva elmarknadsrörelse.

Tillstånd får ges för

1. handel med elkontrakt för annans räkning i eget namn,
2. förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av elkontrakt eller
3. förvaltning av någon annans elkontrakt.

7 § Ansökan om tillstånd till elmarknadsrörelse skall vara skriftlig och avse en eller flera av de i 6 § angivna tjänsterna. Ansökan skall innehålla en beskrivning av den verksamhet företaget bedriver, de uppgifter som behövs för att bedöma den planerade verksamhetens art och omfattning samt företagets förmåga att driva verksamheten i enlighet med denna lag och andra författningar.

Förutsättningar för tillstånd

8 § Tillstånd till elmarknadsrörelse får endast meddelas om den planerade verksamheten utgör ett komplement till den elhandel företaget bedriver i övrigt samt är av begränsad omfattning.

9 § Tillstånd att driva elmarknadsrörelse får endast meddelas om det kan antas att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Regler för elmarknadsrörelse

10 § Elmarknadsrörelse skall drivas så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och så att den inte är till skada för elmarknaden.

Ett företag som driver elmarknadsrörelse skall ha säkra rutiner för kontrollen över de finansiella risker som är förenade med verksamheten samt en plan för hur dessa risker skall hanteras.

11 § Elmarknadsrörelse skall drivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. Ett företag som driver elmarknadsrörelse skall

- i sin verksamhet handla på ett ärligt och rättvist sätt,
- handla med erforderlig skicklighet, omsorg och skyndsamhet,
- inneha och effektivt använda sådana resurser och rutiner som behövs för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt,
- vid sina kontakter med kunder lämna tillräcklig information om sådana omständigheter som är väsentliga i sammanhanget,
- undvika intressekonflikter och, om sådana inträffar, se till att kunderna behandlas rättvist, samt
- i övrigt följa alla de regler som gäller för verksamheten.

12 § Ett företag som fått tillstånd att driva elmarknadsrörelse skall ha ett bundet eget kapital som alltid uppgår till minst en miljon kronor. Eltillsynsmyndigheten får, om särskilda skäl föreligger, medge undantag från kravet på bundet eget kapital såvitt avser visst företag.

Sekretess

13 § En styrelseledamot eller befattningshavare hos ett företag som driver elmarknadsrörelse, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, får inte obehörigen röja vad han fått veta och inte heller utnyttja kunskapen i strid med uppdragsgivarens intresse.

Elbörsverksamhet

Tillståndsplikt för elbörsverksamhet

14 § Elbörsverksamhet får endast drivas efter tillstånd av regeringen.

Förutsättningar för tillstånd

15 § Tillstånd att driva elbörsverksamhet får endast meddelas om det kan antas att den avsedda verksamheten inte kommer att rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden, medföra risker för elförsörjningen eller vara till skada för elmarknaden.

16 § Tillstånd att driva elbörsverksamhet får endast meddelas företag som uppfyller de villkor som gäller för auktorisation som börs enligt 2 kap. lagen (1992:543) om börs och clearingverksamhet.

Regler för elbörsverksamhet

17 § Bestämmelserna om börs i 2, 4 och 10 - 12 kap lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet skall, med det undantag som anges i andra stycket, gälla även för en elbörs. För en elbörs gäller inte bestämmelserna i 4 kap 1 § 1 och 2 st lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet.

18 § En elbörs skall - utöver vad som krävs enligt 4 kap 2 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet - även se till att handeln med el vid börsen sker enligt denna lag och i enlighet med god sed på elmarknaden.

Förhållandet till den systemansvariga myndigheten.

19 § En elbörs är skyldig att fortlöpande lämna information om handeln till den systemansvariga myndigheten på det sätt och i den utsträckning som den systemansvariga myndigheten begär.

20 § Handeln vid en elbörs får inte ske på ett sådant sätt att den systemansvariga myndighetens möjligheter att upprätthålla driftsäkerheten hos det nationella elsystemet försvåras. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, den systemansvariga myndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur kravet på en säker elförsörjning

skall beaktas vid handeln med el på börsen.

Börsmedlemmar

21 § Till börsmedlem får endast antas den som har tillräckliga finansiella resurser och i övrigt är lämplig att delta i handeln.

22 § Om en börsmedlem inte längre uppfyller kraven för medlemskap skall elbörsen besluta att medlemskapet skall upphöra. Har ett börsmedlemskap upphört på grund av beslut enligt första stycket, får medlemmen, om det finns särskilda skäl, utföra köp- eller säljorder vid börsen för att skydda uppdragsgivare mot förlust.

23 § Börsmedlemmarna skall lämna elbörsen de upplysningar som behövs för att elbörsen skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar.

Clearingverksamhet

24 § Clearingverksamhet avseende el eller elkontrakt får endast drivas av företag som fått tillstånd som clearingorganisation enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet. För verksamheten gäller bestämmelserna i 8, 9, 11 och 12 kap lagen om börs- och clearingverksamhet.

Tillsyn m.m.

25 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag, med undantag av vad som anges i 26 §, utövas av Eltillsynsmyndigheten.

26 § Företag som har tillstånd att driva elbörsverksamhet enligt denna lag står under tillsyn av Finansinspektionen.

27 § Eltillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

28 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Eltillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar ett företag rutinmässigt skall lämna till myndig-

heten,

2. vad en anmälan skall innehålla enligt 5 §,
3. vad en ansökan om tillstånd skall innehålla enligt 7 §,
4. vad ett företag har att iakttaga enligt 10 och 11 §§.
5. beräkning av bundet eget kapital enligt 12 §,

29 § Eltillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag, eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av denna lag, skall efterlevas.

30 § Är det osäkert huruvida lagen är tillämplig på viss verksamhet får Eltillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.

31 § Ett tillstånd enligt 6 § får återkallas av Eltillsynsmyndigheten om företaget genom att överträda denna lag eller någon föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som tillståndet avser.

Om det är tillräckligt får tillsynsmyndigheten meddela varning istället för att återkalla tillståndet.

Om ett tillstånd återkallas får tillsynsmyndigheten besluta hur rörelsen skall avvecklas.

32 § Ett tillstånd som enligt denna lag har lämnats till elbörsverksamhet får återkallas av regeringen.

33 § Meddelar Eltillsynsmyndigheten föreläggande eller förbud enligt denna lag får myndigheten förelägga vite.

Överklagande

34 § Eltillsynsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som meddelats enligt denna lag eller med stöd av föreskrift som meddelats med stöd av lagen skall gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

35 § Föreskrifter om överklagande av en myndighets beslut som

har meddelats med stöd av ett bemyndigande enligt denna lag meddelas av regeringen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.
2. Elhandelsföretag får bedriva handel med el utan krav på anmälan enligt 5 § under tre månader från lagens ikraftträdande.
3. Företag som före ikraftträdandet av denna lag bedrev elbörsversamhet får bedriva sådan verksamhet utan tillstånd enligt 14 § under tre månader från lagens ikraftträdande.

2 Bakgrund

I detta kapitel skall vi inledningsvis redogöra för huvuddragen i den elmarknadsreform som riksdagen antog den 25 oktober 1995 (1995/96: NU1) och som trädde i kraft den 1 januari 1996. I följande avsnitt diskuteras hur el kommer att handlas på den nya elmarknaden. I avsnitt 2.3 redovisas hur den norska elbörsen är utformad samt hur den elektroniska transaktionsbörs som håller på att utvecklas av Statnett, Svenska kraftnät och OM i Stockholm är tänkt att fungera.

Avslutningsvis refereras vad som framkommit vad avser regelverk för elbörser i de olika börsutredningar som föregått denna utredning.

2.1 Den nya ellagstiftningen

En ny ellagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1996. Den nya ellagstiftningen innebär bl.a. att elkonsumenterna får möjlighet att välja elkraftleverantör. Vissa viktiga förändringar på elmarknaden skedde dock tidigare. Den 1 januari 1992 delades Statens vattenfallsverket i två företag, Vattenfall AB och Affärsverket svenska kraftnät. Svenska kraftnät övertog genom delningen ansvaret för det svenska stamnätet, inklusive huvuddelen av utlandsförbindelserna. Den 1 januari 1995 ålades Svenska kraftnät genom lag ett särskilt ansvar för elsystemets tekniska funktion (systemansvaret).

Den nya ellagstiftningen innebär genomgripande förändringar för såväl de företag som i dag ansvarar för elförsörjningen som för elkonsumenterna. Den nya ellagstiftningen skapar också möjligheter för nya aktörer att komma in på marknaden.

Nedan redogörs för några av de centrala delarna av den nya lagstiftningen.

2.1.1 Reglering av nätföretagen och prissättning av nättjänster

Den nya ellagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 1996 innebär

en omreglering av handeln med el i den bemärkelse att kunderna är fria att välja med vem man vill teckna kontrakt om elkraftleveranser. För nätägarna innebär emellertid inte elmarknadsreformen någon omreglering. För att bygga och driva elnät krävs det tillstånd (nätkoncession). Det finns två typer av nätkoncessioner:

- Nätkoncession för område, som normalt ges för ledningar med en spänning på 20 kV eller lägre.
- Nätkoncession för linje, som ges för ledning med högre spänning. I första hand utgörs sådana linjer av Svenska kraftnäts stamnät och kraftföretagens regionala nät, till vilka kraftverk, större industrier och lokalnät är anslutna.

Från och med den 1 januari 1996 är de som äger elnät skyldiga att i den ekonomiska redovisningen skilja nätverksamheten från annan verksamhet. Nätverksamhet och handel med elkraft eller kraftproduktion får inte heller bedrivas i samma juridiska person.

Nätverksamheten utgör ett s.k. naturligt monopol. Med naturligt monopol menas en verksamhet som är så beskaffad att det är i det närmaste omöjligt för konkurrerande företag att etablera sig på marknaden. Med hänsyn härtill är en nätägare skyldig att ansluta alla elkonsumenter och elproducenter i området till sitt nät. Nätägaren är också skyldig att tillåta inmatning och uttag av elkraft oberoende av vem som är kraftleverantör eller vem som är mottagare av elkraften.

Det är vidare nätägarens ansvar att svara för mätning av inmatning respektive uttag av elkraft samt rapportera dessa mätvärden till kunder, kraftleverantörer och till den centrala avräkningen hos Svenska kraftnät (se nedan).

Den nya ellagstiftningen ställer krav på att nättariffen utformas som en s.k. punktтарiff. Med detta menas att konsumenter och producenter har samma nätkostnad oberoende av vem man handlar med. Nätavgiften varierar dock beroende på var på nätet en elkonsument eller en kraftproducent är ansluten. En elkonsument betalar således samma nätkostnad oberoende av om elkraften t.ex. köps av en lokalt belägen kraftproducent eller om elkraften köps av en kraftproducent som har sina produktionsanläggningar i en helt annan del av landet. Kraftproducenterna får också betala samma nätavgifter oberoende av till vem elkraften säljs. På detta sätt utgör det samlade elektriska nätet inom landet en marknadsplats för alla som är anslutna till nätet. Tack vare systemet med punktтарiff möjliggörs börshandel med elkraft.

Nättariffer och övriga villkor bestäms av nätägarna utan något

förhandsgodkännande. Nätägarna står dock under tillsyn av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Konsumenter och producenter som är missnöjda med nätägarens avgifter, service och övriga villkor kan få saken prövad hos NUTEK vars beslut i frågan kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.1.2 Systemansvar, balansansvar och den nationella avräkningen

System- och balansansvar är begrepp som introduceras i den nya ellagstiftningen.

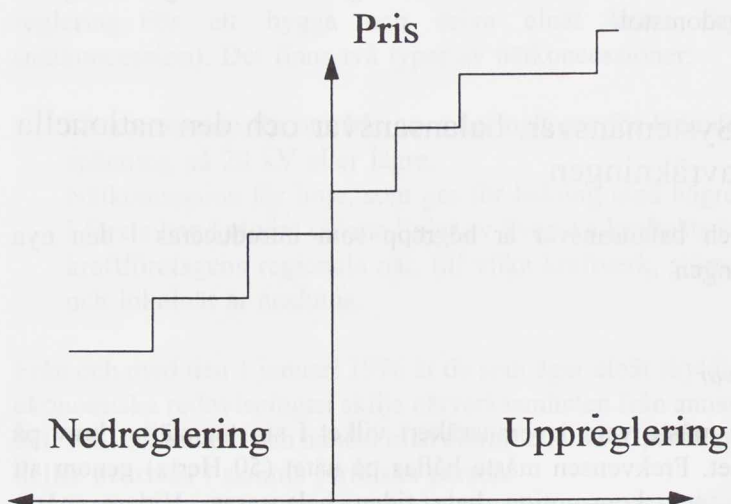
Systemansvar

Elsystemet måste vara leveranssäkert vilket i sin tur ställer krav på driftsäkerhet. Frekvensen måste hållas på nätet (50 Hertz) genom att produktion och konsumtion hela tiden balanseras. Vidare måste spänningen hållas inom givna ramar så att stamnätet aldrig överbelastas m.m. För att klara detta måste någon ha ett överordnat ansvar - ett systemansvar. Sedan den 1 januari 1995 är Svenska kraftnät den systemansvariga myndigheten.

El tas ut i miljontals olika uttagspunkter på olika spänningsnivåer och matas in av kraftproducenter i ett flertal inmatningspunkter. Svenska kraftnäts uppgift är att se till att lika mycket elkraft hela tiden tillförs nätet som tas ut. För att klara denna uppgift tar Svenska kraftnät löpande in bud på reglerresurser från de företag som har kapacitet tillgänglig för reglering. Svenska kraftnät måste alltid ha tillgång till tillräckligt mycket reglerresurser för att kunna garantera stabiliteten i systemet. Om kraftföretagen inte frivilligt ställer reglerkapacitet till förfogande har Svenska kraftnät rätt att beordra att tillgänglig kapacitet ställs till förfogande.

Det är främst företag som har större produktionsanläggningar vilka kan öka eller minska produktionen med kort varsel (snabbare än 10 minuter) som deltar i denna s.k. *sekundärreglering*. Även konsumenter med bortkopplingsbar förbrukning kan komma ifråga för sekundärreglering. Mindre obalanser mellan produktion och konsumtion korrigeras med hjälp av reglerutrustning som finns installerad på de större produktionsanläggningarna. Denna utrustning känner av frekvensavvikelser och reglerar automatiskt effekten i kraftverket. Denna automatiska frekvensreglering kallas *primärreglering*.

Figur 2.1 Bud på reglerresurser för uppreglering och för nedreglering



Balansansvar

Även om det är Svenska kraftnät som ansvarar för att det alltid är balans mellan tillförsel och uttag av el, är det kraftproducenterna, återförsäljarna och elkonsumenterna som ekonomiskt är ansvariga för att inte mer el tas ut än vad som tillförs systemet.

Ett nytt begrepp, balansansvar, införs i den nya lagstiftningen. Balansansvar för en uttagspunkt har den som i ett avtal med Svenska kraftnät åtagit sig att betala för att tillföra elsystemet lika mycket elkraft som tas ut i uttagspunkten. För varje uttagspunkt måste det finnas någon som har balansansvaret. I princip kan vem som helst åta sig att vara balansansvarig, även kunden själv.

Den nationella avräkningen

För varje balansansvarig upprättar Svenska kraftnät ett avräkningskonto. På detta konto hos Svenska kraftnät bokförs all elkraft som den balansansvarige matar in på nätet och all elkraft som tas ut i de punkter där denne har åtagit sig balansansvaret. Elkraft som handlas mellan balansansvariga bokförs också på kontot. Ett saldo på kontot beräknas för varje timme.

Figur 2.2 Balanskonto hos Svenska kraftnät

+	-
Uppmätt inmatning på nätet	Uppmätt uttag från nätet
Köp av fastkraft	Försäljning av fastkraft
Ev. köp av balanskraft	Ev. försäljning av balanskraft

Eftersom det i praktiken varken är möjligt eller önskvärt att de balansansvariga är i perfekt balans uppstår positiva och negativa saldon. Ett negativt saldo innebär att den balansansvarige köpt elkraft från Svenska kraftnät och ett positivt saldo innebär att den balansansvarige sålt elkraft till Svenska kraftnät. Den elkraft som på detta sätt utbyts med Svenska kraftnät kallas balanskraft. Svenska kraftnät fastställer principerna för prissättning av balanskraft.

Mätning och rapportering av mätdata

Tillsammans med information om elkraftaffärer mellan balansansvariga företag utgör mätdata från de olika inmatnings- och uttagspunkterna det viktigaste underlaget för den nationella avräkningen (avräkningen av de balansansvariga). Mätdata från samtliga inmatnings- och uttagspunkter behöver dock inte rapporteras till Svenska kraftnät. Undantagna är alla de uttagspunkter där elkraft köps från leveranskoncessionären i området (se avsnitt 2.1.3). Dessa uttagspunkter är undantagna eftersom leveranskoncessionärens förbrukning bestäms som skillnaden mellan vad som matas in i området och vad som tas ut av andras kunder, d.v.s. som en restpost. Detta är orsaken till att kraven på mätning i vissa avseenden är högre om kunden köper elkraften från en annan leverantör än leveranskoncessionären.

De krav som ställs på mätarna för de kunder som inte köper elkraft från leveranskoncessionären i området (se nedan) är att mätarna skall

kunna registrera och lagra mätvärden för förbrukningen timme för timme. Enligt lagstiftningen är det nätägarens ansvar att sätta upp de mätare som krävs. Det är också nätägarens ansvar att samla in mätvärden och att rapportera dessa till den nationella avräkningen.

Även kunderna som agerar på konkurrensmarknaden har rätt att få förbrukningsstatistik för sin uttagpunkt (eller sina uttagpunkter) direkt från nätägaren.

Eventuella tvister mellan kund och nätägaren i frågor som rör mätinstallation, kostnader för mätare, rapportering av statistik m.m. kan prövas av NUTEK vars beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.1.3 Leveranskoncessionen

I den nya lagstiftningen finns regler som möjliggör en mjuk övergång till den nya elmarknaden. Detta görs genom ett system med leveranskoncessioner som ges av NUTEK för högst fem år.

Inom en eller flera nätkoncessioner för områden, dvs på lokalnät, blir en innehavare av leveranskoncession (leveranskoncessionären) skyldig att leverera till alla kunder som så önskar. Han blir samtidigt, på begäran av kund, skyldig att underkasta sig reglering av bl.a. elpriset. Leveranskoncessionär får leverera kraft inom sitt område utan krav på timregistrerande mätare.

Systemet med leveranskoncession berör inte kunder som är anslutna till nätägare med nätkoncession för linje, d v s de kunder som är anslutna till ett regionnät.

2.2 Kontraktsformer på den gamla och på den nya elmarknaden

Elkonsumenter har på den nya elmarknaden minst två olika avtal, ett avtal med nätägaren och ett avtal med elkraftleverantören. De elkonsumenter som byter leverantör, d.v.s. köper elkraft från någon annan än leveranskoncessionären i området måste direkt eller indirekt ha ett avtal med ett balansansvarigt företag.

2.2.1 Nätanslutningsavtalet

I avtalet med nätägaren bestäms det pris som elkonsumenten betalar för transporten av el. Som nämnts ovan skall en s.k. punkttariff tillämpas, vilket innebär att konsumenten får tillgång till hela det svenska nätet och att samma pris på elkraft betalas oberoende av varifrån elkraften köps.

De allra flesta elavbrott som drabbar elkonsumenter beror av problem på nätet. Oftast rör det sig om lokala problem till följd av snöfall, hård vind eller åska. Risker för och konsekvenserna av elavbrott är således i praktiken en fråga som regleras med nätägaren.

Andra frågor som regleras med nätägaren är när en elkonsument kan kopplas bort från nätet och vilka åtgärder en nätägare måste vidta för att ha rätt att verkställa en bortkoppling.

Ett skäl till att en elkonsument skall kopplas från nätet är att kunden inte betalar den leverantör som är balansansvarig för kundens uttagspunkt. Den balansansvariga har själv inga praktiska möjligheter att avbryta leveransen till kunden utan måste be nätägaren om hjälp med att koppla bort elkonsumenten. Detta trepartsförhållande förutsätter att avtal också finns mellan den balansansvarige och nätägaren, samt i förekommande fall mellan nätägare och leveranskoncessionär.

2.2.2 Olika typer av elkontrakt

Det finns i princip fyra olika kontraktsformer som är tillämpliga när det gäller elkontrakt. Dessa fyra kontraktsformer beskrivs schematiskt i nedanstående figur.

	Avropskraft (rörlig volym)	Fasta volymer
Fast pris	1	2
Spotmarknadspris	3	4

I stort sett samtliga kontrakt mellan konsumenter och elleverantörer och mellan kraftföretag och återdistributörer är i dag utformade som kontraktstyp 1.

Kontraktstyp 1 (energileveranskontrakt) innebär att kunden betalar en abonnemangsavgift som ger rätt att ta ut en viss effekt. Kunden får

också betala för den energi som tas ut i uttagspunkten. Denna energimängd mäts upp. Variationer i kundens uttag hanteras av den producent inom vars leveransområde kunden befinner sig. Ett leveransområde definieras i princip av kraftföretagens regionnät. Prisnivån bestäms normalt för ett år i taget, men det förekommer också längre avtalsperioder. Priset är normalt olika för olika tider på dygnet och på året

Denna kontraktstyp passade bra på den gamla elmarknaden men har sina begränsningar på en elmarknad med konkurrens, där köparen i princip är fri att köpa delleveranser från andra leverantörer eller vidare sälja elkraften.

En elkonsument kan endast ha ett energileveransavtal för en uttagspunkt.

Kontraktstyp 2 (fastkraftkontrakt) användes tidigare nästan enbart när de större kraftföretagen utbytte elkraft sinsemellan. Dessa kontrakt är omsättningsbara eftersom de inte är knutna till någon bestämd uttags- eller inmatningspunkt på nätet. Kontrakten är exakt definierade vad avser energiinnehåll och priset bestäms vid avslut. Avveckling av kontraktet baseras således inte på mätvärden eftersom volymerna är angivna i kontraktet.

En elkonsument kan ha obegränsat antal fastkraftavtal. Om kunden inte har eget balansansvar måste dock den balansansvariga leverantören godkänna fastkraftavtalen. Orsaken är att dessa avtal kommer att återfinnas på den balansansvariges konto i den centrala avräkningen.

Kontraktstyp 3 (servicekraftkontrakt) användes inte på den gamla elmarknaden men kan få stor betydelse på den nya elmarknaden. Detta kontrakt tecknar kunden med den balansansvarige leverantören. I detta kontrakt är priset kopplat till aktuellt spotpris. De faktiska volymerna baseras på uppmätt förbrukning i kundens uttagspunkt.

Följden av denna kontraktstyp är att leverantören inte tar någon prisrisk - leverantören får alltid betalt till aktuellt marknadspris. Elkonsumenten kan således, utan någon risk för den balansansvarige leverantören, tillåtas bygga upp en *elkraftportfölj* med fastkraftkontrakt.

Genom att teckna ett servicekraftkontrakt kan en elkonsument köpa elkraft till spotpris utan att själv vara aktör på börsen. Elkonsumenten kan också utnyttja kontrakt med finansiell avveckling för sin riskhantering t.ex. terminer och optioner.

Kontraktstyp 4 kan vara aktuellt att använda om prissäkring med kontrakt som avvecklas finansiellt blir vanligt på den nya elmarknaden.

2.3 Elbörser

Tidigare förekom i Sverige ett omfattande samarbete mellan elproducenterna för att optimera elproduktionen. Under senare år har samarbetet begränsats till att enbart omfatta utbyte av tillfällig elkraft till marknadspris, inom ramen för den s.k. Nya Produktionsoptimeringen (NPO). En starkt bidragande orsak till denna utveckling är att Konkurrensverket vid flera tillfällen förklarat att organiserat produktionssamarbete inte är förenligt med en fri elmarknad.

I Svenska kraftnäts utredning, Handelsplats för el, anges att någon form av organiserad handel med tillfällig elkraft är ett nödvändigt inslag på en fri elmarknad. Utredningen pekar på att det finns många olika sätt att organisera handeln på, men att en sådan handel av praktiska orsaker bör ske i börslika former. Utredningen visar vidare att en s.k. elkraftbörs måste utformas så att såväl kraftföretag som återförsäljare, mäklare och kunder ska kunna handla på börsen.

En stor fördel med att organisera handeln med elkraft i börslika former är att avslutspriser offentliggörs, vilket speciellt gynnar mindre aktörer. Andra fördelar är att transaktionskostnaderna blir lägre; kunderna behöver inte söka upp många leverantörer och förhandla med dem och leverantörerna behöver inte söka upp olika kunder. En elkraftbörs leder också till lägre administrationskostnader genom att börsen kan rapportera avslutsinformation till den nationella avräkningen.

Ytterligare en fördel med börshandel är att köpare och säljare kan vara anonyma för varandra.

2.3.1 Arbetet för en nordisk elbörs

I Norge infördes en konkurrensutsatt elmarknad 1991. Den nya svenska ellagstiftningen har stora likheter med den norska. En bärande princip i båda fallen tar sig uttryck i punkttariffen som infördes i Norge i maj 1992 och i Sverige på stamnätet den 1 januari 1995 och på resterande inhemska nät den 1 januari 1996. Samtidigt som man i Norge införde punkttariffen infördes den s.k. reglermarknaden, som gjorde det möjligt för norska kunder och återförsäljare att teckna avtal om balanskraft. Dessa två förändringar medförde att aktiviteterna kom igång ordentligt på den norska elmarknaden. Sedan 1971 har de ca 100 kraftproducenterna i Norge haft tillgång till en elkraftbörs. I början av 1992 öppnades denna börs för elkonsumenter och elhandlare utan egen elkraftproduktion.

Även i Finland går utvecklingen mot en ökad konkurrens på

elmarknaden. En ny ellagstiftning infördes den 1 juni 1995 och ett punktтарiffsystem togs i bruk den 1 november 1995. Hur frågor som rör systemansvar och tillträde till utlandsförbindelserna skall lösas är ännu inte beslutade.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utformningen av ellagstiftningen och övriga regelverk kommer att vara snarlikt i de tre nordiska länderna Norge, Sverige och Finland. I Danmark finns däremot inte några konkreta planer på att följa de övriga nordiska ländernas exempel. Inom ramen för den nuvarande danska ellagstiftningen är dock konkurrens i princip möjlig. I praktiken är det ägarstrukturen i elförsörjningen som förhindrar en fungerande konkurrens.

I dag finns det en mycket klart uttalad politisk vilja att åstadkomma en gemensam nordisk elmarknad. I juni 1995 slöt energiministrarna i Sverige, Norge, Finland och Danmark en principöverenskommelse om att arbeta för en integrerad nordisk elmarknad. Arbetet har varit inriktat på att skapa samma regelverk för handel mellan länderna som gäller för handel inom Norge, Sverige och Finland. Det som krävs är i korthet att utlandsförbindelserna betraktas som vanliga nät, dvs utlandsförbindelserna integreras i de norska, svenska och finska punktтарifferna, samt att de systemansvariga företagen etablerar en enhetlig syn på vissa tekniska och administrativa frågor. Svenska kraftnät och dess norska motsvarighet Statnett har ett nära systemtekniskt samarbete. Svenska kraftnät har för avsikt att gå in som hälftenägare i den norska kraftbörsen, vilken har fungerat som en svensk-norsk elkraftbörs sedan januari 1996.

Även tidigare hade de svenska aktörer möjlighet att handla på den norska elkraftbörsen. Betydelsefulla förändringarna som genomfördes inför den svenska omregleringen var att gränstariffen mellan Sverige och Norge togs bort vid börshandel, samt att det har inrättats ett kontor i Stockholm som skall underlätta för svenska börsaktörer. Möjlighet att handla i svensk valuta finns vid handel på dygnsmarknaden. En annan förändring är att tidsgränsen på sex månader fram i tiden, som tidigare var den borte gränsen för en svensk aktör att handla, utökas till att vara samma som för en norsk aktör, för närvarande 3 år. Clearing kommer även fortsättningsvis att ske med Statnett Marked som motpart. Svenska och norska aktörer kommer vidare att få lika stort inflytande i t.ex. Marknadsrådet, som spelar en stor roll i börsens utveckling, prissättning o.s.v.

2.3.2 Den norsk-svenska elbörsen

På börsen handlas timkontrakt och veckokontrakt. Timkontrakten avser fysisk leverans av elkraft medan veckokontrakten avvecklas finansiellt.

Timkontrakten handlas på spotbörsen, den s.k. dygnsmarknaden. Dygnsmarknaden omsatte mellan 10 och 20 % av den totala elkraftförsäljningen i Norge. Köp- eller säljbud kan anmälas genom att buden faxas in eller, för de kunder som är anslutna via terminal, genom att buden skickas in via datorkommunikation.

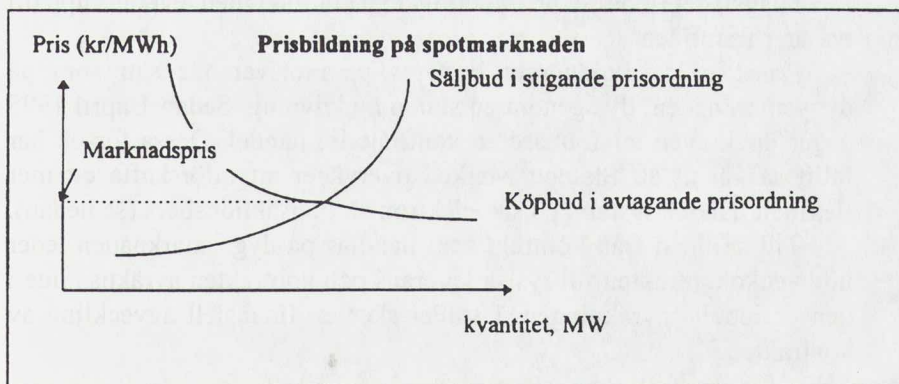
Buden består i att köparen anger hur mycket de vill köpa under varje timme och vad de är beredda att betala för elkraften. Säljare lämnar motsvarande säljbud. Många aktörer anmäler både köp- och säljbud i form av pris/volymskurvor (se figur).

Senast klockan 12.00 skall buden för hela nästkommande dygn vara inlämnade. Efter klockan 12.00 betraktas buden som bindande offerter. Buden skall innehålla pris och kvantiteter för dygnets 24 timmar. Ibland måste också budgivarna redovisa i vilken del av systemet elkraften ska köpas eller säljas, s.k. anmälningssområde. Detta krävs när det befaras uppkomma nätbegränsningar, s.k. flaskhalsar. Sverige är ett anmälningssområde.

Större aktörer lämnar bud varje dag, medan mindre aktörer ofta lämnar bud för en vecka i taget. På detta sätt är det möjligt för små aktörer, som inte vill lägga ner så mycket tid på elkraftinköp, att utnyttja börsen.

Utifrån buden beräknas ett pris som ger balans mellan utbud och efterfrågan. Ett pris beräknas för varje timme och, vid behov, för varje anmälningssområde. Senast klockan 16.00 dagen före leveransdagen informeras budgivarna om prinsnivån och vad buden resulterat i för affärer.

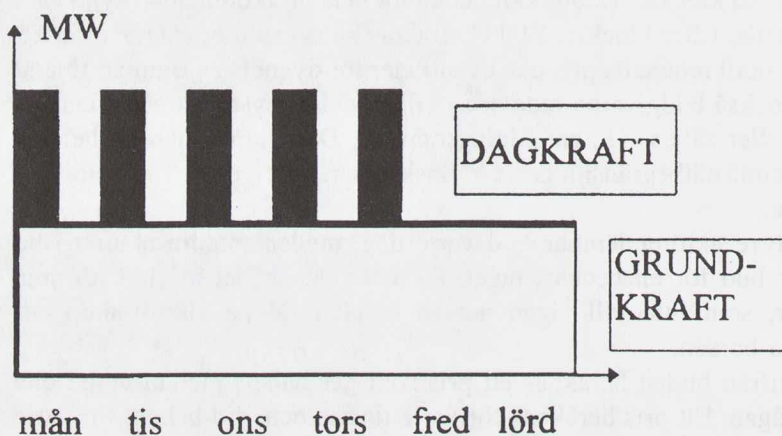
Figur 2.3 Prisbildningen på dygnsmarknaden



Genom att affärerna bestäms genom ett auktionsförfarande, baserat på i förväg inlämnade bud, har inte budgivarna full kontroll på hur mycket som kommer att köpas eller säljas. Eftersom alla utbyten sker till marknadspriset (jämviktspriset) kan emellertid en kund, som är beroende av att få leverans från dygnsmarknaden, lägga ett mycket högt bud. På motsvarande sätt kan en leverantör som måste sälja lägga ett mycket lågt bud.

Veckokontrakt handlas på den s.k. veckomarknaden. Det finns i dag tre typer av veckokontrakt, grundkraftkontrakt, dagkraftkontrakt och nattkraftkontrakt. Handeln i nattkraftkontrakt är liten.

Figur 2.4 Dagkraft- och grundkraftkontrakt på veckomarknaden



Kontrakt för grundkraft avser en jämn effekt under alla veckans 168 timmar. Kontrakt för dagkraft avser jämn effekt för tiden mellan 07.00 och 22.00, måndag till fredag. Genom att kombinera dessa två kontraktstyper kan kunderna efterlikna sina egna behov.

I dagsläget finns det prisnoteringar på kontrakt med leverans upp till två år i framtiden.

Priset på veckokontrakt bestäms på motsvarande sätt som på dygnsmarknaden, dvs genom en sluten budgivning. Sedan 1 april 1995 pågår dock även telefonbaserad kontinuerlig handel. Dessa försök har fallit så väl ut att Statnett Marked överväger att införskaffa ett mer flexibelt handelssystem, en s.k. elektronisk transaktionsbörs (se nedan).

Till skillnad från kontrakt som handlas på dygnsmarknaden leder inte veckokontrakten till fysisk leverans och kontrakten avräknas inte i den nationella avräkningen. I stället sker en finansiell avveckling av kontrakten.

2.3.3 Elektronisk transaktionsbörs

På den norska-svenska elkraftbörsen sker avsluten på dygnsmarknaden genom en form av daglig auktion. För att kunna erbjuda börsaktörerna kontinuerlig handel undersöker Svenska kraftnät och Statnett möjligheterna att byta till ett modernare handelssystem. Det handelssystem man är intresserad av är ett s.k. elektroniskt transaktionssystem. Ett sådant handelssystem är under utveckling i samarbete mellan Statnett, Svenska kraftnät och OM i Stockholm. Vissa intressenter, speciellt svenska kraftföretag anser att kontinuerlig handel, där avslut kan ske hela tiden, är att föredra framför en daglig auktion. Preliminärt har Svenska kraftnät och Statnett angett att kontinuerlig handel för kontrakt som leder till fysisk leverans kan införas 1997.

En anledning till att man väntar till 1997 är att Statnett utnyttjar spotmarknaden (dygnsmarknaden) för att hantera flaskhalsar på det norska nätet. Under 1996 kommer också flaskhalsar på de förbindelser som kan uppstå mellan Sverige och Norge att hanteras med hjälp av spotmarknaden. Om kontinuerlig handel utan begränsning införs för spothandel måste stamnätsföretagen skaffa sig andra instrument att hantera situationer då näten riskerar att bli överbelastade. En möjlighet är att en kontinuerlig handel införs men begränsas vid kapacitetsbrist i nätet.

Till skillnad från en auktionsbörs är alla bud till en elektronisk transaktionsbörs offentliga, vad gäller pris och kvantitet. Aktörerna är dock anonyma för varandra, men givetvis inte för börsen. Säljare av ett kontrakt anmäler budet till börsen. På motsvarande sätt anmäler köpare köpbud till börsen. Säljbud och köpbud placeras omedelbart i den elektroniska orderboken som är tillgänglig för alla som är aktörer på börsen. Så snart ett köpbud och ett säljbud kan matchas ihop sker avslut. Parterna informeras automatiskt om sina affärer.

En fördel med den elektroniska transaktionsbörsen jämfört med en auktionsbörs är att den medger stor flexibilitet för aktörerna. Börsen passar både för aktörer som enbart handlar under normal kontorstid, som för aktörer med dygnet runtbevakning.

Praktiska drifthänsyn kommer att sätta en gräns för hur nära drifttimmen (leveranstimmen) affärer kan ske. Svenska kraftnät har preliminärt angett att två timmar kan vara en rimlig gräns. Det finns svenska aktörer som menar att 1 timme normalt bör räcka till.

2.4 Behov av regelverk och tillsyn enligt tidigare utredningar

I detta avsnitt redovisas vad de olika elbörsutredningar som föregått denna utredning har kommit fram till när det gäller behovet av regelverk och tillsyn för en elbörs. Vi tar här endast upp vad som sagts avseende statliga regler. Utöver eventuella krav som ställs av staten har börsen sitt eget kompletterande regelverk.

2.4.1 Svenska kraftnäts utredning Handelsplats för el

I Svenska kraftnäts utredning Handelsplats för el från 1993 finns ett avsnitt som behandlar behovet av regelverk och tillsyn över en elbörs. Svenska kraftnät tar egentligen inte ställning till om det finns behov av ett speciellt regelverk för elbörser utan hänvisar till en rapport Svenska kraftnät beställt av juristfirman FöretagsJuridik Nord.

Författaren till denna bilaga anser att traditionella elkraftkontrakt uppvisar få likheter med den typ av finansiella instrument som förekommer på värdepappersmarknaden. En slutsats är att det skulle vara olämpligt att tillämpa värdepappersmarknadslagstiftningen på handel i traditionella elkraftkontrakt.

FöretagsJuridik Nord anvisar några olika modeller för reglering av en börs och identifierar, med viss förebild från värdepappersmarknaden, områden vilka bedöms erfordra reglering. Riskerna för prismanipulationer och övrig oönskad prispåverkan diskuteras. Vidare diskuteras principen om god genomlysning varvid det konstateras att elmarknaden kan behöva ökad spridning av information jämfört med situationen 1993.

Vad avser övervakning och tillsyn anser FöretagsJuridik Nord att tillsyn och övervakning av en elkraftbörs kan och bör inrättas på olika nivåer. Om aktiebolagsformen används för inrättandet av en svensk elbörs ansvarar styrelsen för att handeln bedrivs i ändamålsenliga former. I den mån det anses som lämpligt kan vidare en särskild inrättad nämnd eller annat partssammansatt organ användas för tillsyn och övervakningsuppgifter.

Därutöver anser Företagsjuridik Nord att inrättandet av ett tillsynsorgan eller en tillsynsmyndighet är önskvärt. Tillsyn i denna del bör baseras på lag.

2.4.2 Utredning om gemensam elbörs - Svenska kraftnät och Statnett, mars 1995

I utredningen konstateras att aktörerna måste ha förtroende för elbörsen om någon handel skall ske över börsen. En elbörs med tillhörande clearingfunktionen måste ha ett regelverk som är förankrat i ländernas energilagstiftning, m.m.

Om det inte stiftas speciella lagar som reglerar elbörsverksamheten, måste den allmänna energilagstiftningen med tillhörande föreskrifter tillämpas. Utredningen bedömer också att det kan bli aktuellt att inrätta särskilda kontrollorgan för elbörsen.

Svenska kraftnät och Statnett konstaterar att spotmarknaden är en kortsiktig marknad för fysisk elhandel och att denna handel kommer att påverka de fysiska förhållandena för produktion och förbrukning. Enligt utredningen betyder detta att den systemansvarige driftskoordinatorn måste sätta villkoren för driften och hänsyn börs tas till detta när reglerna för spothandel bestäms.

Utredningen anser vidare att prissäkringsmarknaden är den marknad med den största potentiella förlustrisken. Denna marknad kan dessutom verka något komplicerad för vissa aktörer. Det anses därför vara av stor vikt att avtal och regelverk för denna marknad är solida.

När det gäller regler för utländska aktörer som önskar agera på börsen anser Svenska kraftnät och Statnett att dessa regler bör så långt det är möjligt vara lika dem som gäller för aktörer inom den gemensamma marknaden. Man konstaterar dock att handel med länder utanför den gemensamma marknaden kan komma att regleras genom koncessionsvillkor utan att närmare ange formerna för detta.

2.4.3 En nordisk elbörs 1996 - Nordel, april 1995

Utredningen avser med en elbörs främst en plats för kortsiktiga kraftutbyten som leder till fysiska leveranser, spothandel. Börsen skall vara neutral och garantera aktörerna en opartisk handel och anonymitet. Utredningen ställer inga krav på speciella statliga regler för elbörser.

Utredningen konstaterar att det i Norge krävs koncession för att organisera en handelsplats för fysisk spothandel, men att motsvarande krav inte finns i förslagen till ny finsk eller svensk ellagstiftning.

Man konstaterar också att reglerna för utrikeshandel är olika i de nordiska länderna. I Norge krävs koncession för såväl kortsiktig som långsiktig elhandel med utlandet och endast Statnett har meddelats

koncession för handel på kontrakt på upp till 6 månader. I Sverige och i Finland finns inga sådana restriktioner i den föreslagna ellagstiftningen.

Utredningen anser det heller inte som självklart att handel på en gemensam nordisk elkraftbörs skall betraktas som "utrikeshandel". Orsaken skulle enligt utredningen vara att handeln äger rum på en gemensam marknadsplats ("det nordiska stamnätet") och elbörsens clearinginstans är motpart i alla affärer, medan de bakomliggande parterna i handeln är anonyma.

3 Nuvarande regelverk för värdepappersmarknaden i Sverige samt regelverken i Norge

I detta kapitel kommer en allmän beskrivning att ges av de viktigaste regerverk för den finansiella marknaden i Sverige. Kapitlet kommer särskilt att belysa den gällande finansiella lagstiftningens effekter på elhandeln. Kapitlet avslutas med en översiktlig genomgång av Norges ellag och finansiella regelverk.

3.1 Bakgrund

Den svenska värdepappersmarknaden har under de senaste femton åren genomgått genomgripande förändringar. En kraftig ökning av omsättningen på aktie- och penningmarknaderna och uppkomsten av nya marknader för derivat av olika slag samt utvecklingen av nya finansiella instrument samt en ökad internationalisering har kännetecknat utvecklingen.

Under perioden 1980 - 1995 har årsomsättningen för aktier på fondbörsen ökat från ca 8 miljarder kronor år 1980 till 665 miljarder kronor år 1995. År 1990 infördes Stockholm Automated Exchange (SAX) vid Stockholms fondbörs, vilket medfört att börsombud numera kan delta i handeln från vilken plats de vill. En särskild marknad för mindre och medelstora företag, den s.k. OTC-listan, tillkom år 1982. Vissa företag, som varken kan noteras vid fondbörsen eller OTC-listan, kan sedan 1988 noteras på den s.k. O-listan. Handeln med dessa aktier sker också genom SAX.

Vid dåvarande Stockholms Optionsmarknad OM Fondkommission AB - numera OM Stockholm AB (OM) - inleddes handel med aktieoptioner i juni 1985. Numera sker handel med både optioner och terminskontrakt avseende aktier samt med räntebärande värdepapper och aktieindex.

Genom bankernas emissioner av bankcertifikat och Riksgäldskontorets introduktion av statsskuldväxlar och riksobligationer i början av

1980-talet växte en ny fristående marknad för handel med räntebärande papper, den s.k. penningmarknaden, fram. Den resurskrävande och riskabla manuella hanteringen av värdepapper i fysisk form har i allt högre omfattning ersatts av datoriserade system för elektronisk papperslös handel. Ett motsvarande system för handel med obligationer på en särskild obligationsbörs (SOX) påbörjades vid Stockholms Fondbörs i slutet av år 1991.

Huvuddelen av alla fondpapper som handlas på den svenska värdepappersmarknaden är dematerialiserade i Värdepapperscentralens VP-system som är ett kontobaserat värdepapperssystem. Systemet tillämpas sedan början av år 1991 fullt ut på aktier, obligationer m.m. som är registrerade i Värdepapperscentralen VPC AB. Dessa värdepapper är registrerade på ett s.k. VP-konto hos VPC.

Genom det satellitbaserade informationssystemet Stockholm Information Exchange (SIX) kan anslutna användare få minutaktuell information från börser och även från vissa nyhetsbyråer.

År 1987 tillsattes värdepappersmarknadskommittén för att göra en översyn av lagstiftningen på värdepappersmarknaden. Enligt direktiven (Fi 1987:11 och Fi 1988:27) skulle kommittén bl.a. överväga frågor som rörde tillsynen över värdepappersmarknaden, regler för fondbörsverksamhet, optionsmarknadens verksamhet, fondkommissionärernas verksamhet och insiderhandel. De viktigaste utredningsuppgifterna angavs vara fondbörsens ställning och organisation, optionsmarknadens organisation, normbildning och kontroll, reglerna för börsverksamhet, fondkommissionärernas verksamhet, insiderhandel, fristående optionsrätter och vissa aktiebolagsrättsliga frågor.

Kommittén lämnade i oktober 1989 betänkandet "Värdepappersmarknaden i framtiden" (SOU 1989:72). Kommitténs förslag till insiderlagstiftning togs upp i proposition 1990/91:42 om insiderhandel vilken antogs av riksdagen. Insiderlagen (1990:1342) trädde i kraft den 1 februari 1991. Kommitténs förslag rörande handelsregler för fondpapper och andra finansiella instrument och om fondkommissionärer och andra aktörer på värdepappersmarknaden behandlades i proposition 1990/91:142 om handel och tjänster på värdepappersmarknaden. Riksdagen beslutade i anledning av propositionen om två nya lagar: lag (1991:980) om handel med finansiella instrument och lag (1991:981) om värdepappersrörelse, vilka båda trädde i kraft den 1 augusti 1991. De återstående delarna av värdepappersmarknadskommitténs betänkande togs upp i proposition 1991/92:113 om ny börslagstiftning m.m. Riksdagen antog lag (1992:543) om börs- och clearingverksamhet vilken trädde i kraft den 1 januari 1993.

Ovan nämnda lagar kompletteras av förordningar och föreskrifter.

Med stöd av bemyndigande i lag har regeringen i relativt stor omfattning på detta område gett Finansinspektionen (FI) i uppdrag att meddela föreskrifter. Finansinspektionens föreskrifter finns i Finansinspektionens Författningssamling (FFFS) som även innehåller inspektionens allmänna råd till aktörer m.fl. på värdepappersmarknaden.

3.2 Lag (1991:980) om handel med finansiella instrument (LHF)

Genom lagen om handel med finansiella instrument upphävdes lagen (1979:750) om rätt att förfoga över annan tillhöriga fondpapper. Den nya handelslagen innehåller huvudsakligen näringsrättsliga regler som riktar sig till samtliga aktörer på värdepappersmarknaden. Dessa står under Finansinspektionens tillsyn. Verksamheten på värdepappersmarknaden skall ske i enlighet med den grundläggande principen om att handeln skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras. Lagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att upprätta prospekt vid emission av fondpapper och vid erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument. Det föreskrivs också skyldighet att anmäla och offentliggöra vissa förvärv och överlåtelser av aktier.

Den grundläggande principen är att handel med finansiella instrument skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras. Bestämmelsen utgör en måttstock för utformningen av de finansiella instrument som får förekomma på marknaden och en grund för Finansinspektionens verksamhet. Avsikten är att öka skyddet för investerare i värdepapper och att möjliggöra för Finansinspektionen att ingripa då handel sker i strid med god sed på värdepappersmarknaden.

Definition av "finansiellt instrument" och "fondpapper"

I lagen om handel med finansiella instrument definieras begreppen "finansiellt instrument" och "fondpapper". Med "fondpapper" avses bl.a. aktier och obligationer samt sådana andra delägarätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning. Under begreppet fondpapper faller främst aktier och andra börsnoterade värdepapper. Begreppet "finansiellt instrument" är vidare till sin omfattning. Med detta begrepp avses "fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse

avsedd för handel på värdepappersmarknaden". Det avser förutom fondpapper i praktiken huvudsakligen s.k. derivat, främst optioner och terminer av olika slag som är avsedda för handel på värdepappersmarknaden.

Avtal om avräkning

Vid handel på de finansiella marknaderna är det inte ovanligt att avtal träffas mellan parterna (två eller flera) om avräkning s.k. nettning av ömsesidiga förpliktelse att leverera och att betala. Avräkningen kan närmast beskrivas som ett kvittningsförfarande som utöver betalningsförpliktelser även omfattar skyldighet att leverera finansiella instrument eller valuta. Syftet med avräkningen är att den faktiska utväxlingen av finansiella instrument, valuta och betalningar avsevärt kan minskas vilket bl.a. reducerar storleken på betalningsöverföringarna och minskar exponeringen mot andra parter.

Tillsyn m.m.

Finansinspektionen har att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen. Inspektionen får förelägga den som deltar i eller medverkar vid handel med finansiella instrument att upphöra med detta om handeln strider mot den grundläggande principen om sundhetskrav eller mot förfogandereglerna. Ett föreläggande får förenas med vite.

3.3 Lag (1991:981) om värdepappersrörelse (LVR)

Genom lagen om värdepappersrörelse upphävdes fondkommissionslagen (1979:748) och lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden. Lagen om värdepappersrörelse föreskriver tillståndsplikt för den som yrkesmässigt tillhandahåller vissa tjänster på värdepappersmarknaden. De tillståndspliktiga tjänsterna är kommissionshandel, viss förmedlingsverksamhet, förvaltning av annans finansiella instrument, egen handel samt garantigivning och medverkan vid emissioner. Lagen innehåller krav på att den som tillhandahåller dessa tjänster skall göra det så att rörelsen kan anses sund. Endast svenska aktiebolag och banker samt vissa utländska företag kan få tillstånd att driva värdepappersrörelse. Begränsningar och tillståndsplikt gäller för värdepappersbolags och utländska värdepappers-

företags rätt att driva annan verksamhet, ge kredit samt att förvärva egendom. Det ställs vidare krav på att bolagen skall ha en viss kapitaltäckning. Företag som driver värdepappersrörelse står under Finansinspektionens tillsyn och är skyldiga att fortlöpande lämna upplysningar dit.

3.3.1 Tillståndspliktiga tjänster

Lagen är tillämplig på all värdepappersrörelse utom sådan som bedrivs av Sveriges riksbank och sådan förvaltning av finansiella instrument som är reglerad i annan lag. Från kravet på tillstånd görs i 1 kap. 3 a § undantag dels för auktoriserade börser och marknadsplatser, dels för vissa bank- och kreditmarknadsföretag med säte i andra EES-länder. Värdepappersrörelse får som huvudregel endast drivas efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillståndet kan avse en eller flera av följande tjänster:

1. handel med finansiellt instrument för annans räkning i eget namn,
2. förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument eller andra fall av medverkan vid transaktioner avseende sådana instrument,
3. handel med finansiella instrument för egen räkning,
4. förvaltning av någon annans finansiella instrument,
5. garantigivning eller annan medverkan vid emissioner av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument som är riktade till en öppen krets.

Nedan ges en kortfattad presentation av de olika tillståndspliktiga tjänsterna.

Kommissionshandel

Handel med finansiella instrument för annans räkning men i eget namn är detsamma som kommissionshandel. En huvudman (kommittenten) ger genom ett avtal (kommissionsavtal) en mellanman (kommissionären) i uppdrag att köpa eller sälja finansiella instrument åt honom men i eget namn. Kommissionären behöver inte uppge namnet på sin huvudman. Han behöver inte ens upplysa om att han handlar på uppdrag åt någon annan. Äganderätten till det han köper och rätten till den betalning han får då han säljer övergår genast till huvudmannen.

Denna typ av verksamhet har sedan länge bedrivits av fondkommissionsbolagen. De agerar på uppdrag av försäkringsbolag och företag

men åtar sig även uppdrag direkt från privatpersoner.

Förmedlingsverksamhet

Med förmedlingsverksamhet avses främst olika typer av mäklarverksamhet. En mäklare, eller förmedlare, är en kontaktlänk mellan två parter som vill göra en affär. Karaktäristiskt för en mäklare är att han själv inte disponerar över de finansiella instrument han förmedlar och han utsätter sig därför inte för någon kurs- eller prisrisk i sin förmedlingsverksamhet.

Egen handel

Egen handel är handel med finansiella instrument som bedrivs yrkesmässigt och där det primära syftet är att tillhandahålla en tjänst åt andra aktörer på marknaden t.ex. som marknadsgarant. Det är alltså själva handeln, dvs. köp och försäljning av olika finansiella instrument, som skall vara huvudmomentet i företagets affärsidé. Inkomsterna i rörelsen kommer från skillnaden mellan köp- och säljkurser och inte från värdetillväxten i de finansiella instrumenten. I begreppet ligger också att hålla ett lager som service åt kunderna. Enligt förarbetena skall förvärv som utgör ett led i ett industriföretags normala kapitalförvaltning inte anses falla in under begreppet egenhandel eftersom det inte är naturligt att säga att det ingår i företagets affärsidé att utföra tjänster åt andra aktörer på marknaden. Detta gäller även om verksamheten drivs i ett särskilt bolag som endast ägnar sig åt kapitalförvaltning. Med tillståndspliktig egenhandel avses således endast sådan handel som bedrivs yrkesmässigt och där det primära syftet är att utföra tjänster åt andra aktörer på marknaden.

En kategori företag som på detta sätt ägnar sig åt egenhandel är marknadsgaranterna. Enligt avtal med en marknadsplats eller emittent åtar sig marknadsgaranten att fortlöpande ställa köp- och säljkurser på vissa finansiella instrument. På detta sätt kan säljare och köpare av de aktuella värdepapperen vara säkra på att alltid kunna avyttra respektive förvärva dessa. Det finns ofta flera konkurrerande marknadsgaranter. Härigenom ökar marknads likviditet och skillnaderna mellan köp- och säljkurser minskar.

Förvaltning av någon annans finansiella instrument

Tillståndsplikten träffar också verksamhet som består i att mot betalning förvalta någon annans finansiella instrument, även kallat portföljförvaltning. Denna verksamhet bedrivs i dag av fondkommissionärer, banker och finansbolag men även av fristående förvaltare. Att ge råd om förvaltning till den som ber om sådana i enskilda affärer utgör enligt förarbetena inte tillståndspliktig verksamhet.

Medverkan vid emissioner och erbjudanden om köp och försäljning av finansiella instrument

Den tillståndspliktiga verksamheten kan bestå i att garantera att en emission kommer att fulltecknas eller i att utforma villkor eller liknande vid emissionen liksom att ta hand om den praktiska hanteringen. En förutsättning är att emissionen eller erbjudandet riktar sig till en öppen krets.

Yrkesmässighet m.m.

Värdepappersrörelse som omfattar någon av de ovannämnda tjänsterna får alltså endast bedrivas efter tillstånd från Finansinspektionen. Särskilt tillstånd fordras för var och en av de olika typerna av verksamhet.

Med "värdepappersrörelse" avses verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla någon av de uppräknade tjänsterna. För att verksamheten skall vara tillståndspliktig enligt värdepapperslagen krävs att förvaltningen sker yrkesmässigt och riktar sig direkt till allmänheten. Beträffande begreppet "yrkesmässig" anförde departementschefen att detta medför krav på att det skall vara fråga om mer än enstaka uppdrag men att även marknadsföringen av tjänsten skall tillmätas betydelse. Ett företag som i annonsering erbjuder värdepapperstjänster skall omfattas av lagen, även om marknadsföringen endast resulterar i ett fåtal uppdrag.

Det allmänna sundhetskravet och rörelseregler

Värdepappersrörelse skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och att enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. Regeln innebär bl.a. att prövning skall ske av företagets organisation,

verksamhet enligt bolagsordningen och inre kontroll och säkerhetsuppbyggnad samt att dess verkställande ledning och större ägare skall uppfylla sådana kunskapskrav och vara så omdömesgilla i sitt handlande som erfordras för att det på ett långsiktigt och stabilt sätt skall kunna driva en sund värdepappersrörelse. Det påpekas särskilt i förarbetena att begreppet "sund värdepappersrörelse" inte är statiskt, utan varierar beroende på utvecklingen av värdepappersmarknaden. Dess närmare innehåll bör fastställas med ledning av Finansinspektionens allmänna råd och praxis samt de rekommendationer som utges av bl a Svenska Fondhandlareföreningen, Aktiemarknadsnämnden, Näringslivets Börskommitté och liknande organisationer.

Tredje kapitlet i lagen om värdepappersrörelse upptar begränsningar i värdepappersbolags och utländska värdepappersföretags rätt att förvärva egendom, driva sidoverksamhet och att ge kredit. Vidare lämnas föreskrifter om förfarandet med redovisningsmedel, skyldighet att följa börsers och auktoriserade marknadsplatsers beslut om handelsstopp samt skyldighet att upprätta avräkningsnotor.

3.3.2 Tillståndsprovning och tillsyn

Endast svenska aktiebolag, bankinstitut och utländska företag kan få tillstånd att driva värdepappersrörelse. Svenska aktiebolag som erhållit sådant tillstånd kallas värdepappersbolag.

Vad avser svenska aktiebolag krävs att företagets bolagsordning inte strider mot lagen om värdepappersrörelse eller annan författning, att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven på en sund värdepappersrörelse samt att bolaget i övrigt uppfyller villkoren enligt lagen. Vidare krävs att Finansinspektionen godkänner bolagsordningen, samt att bolaget har en verkställande direktör och en styrelse med minst fem ledamöter. Värdepappersbolag skall ha ett aktiekapital som med hänsyn till verksamhetens art och omfattning är tillräckligt stort. Finansinspektionen har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om aktiekapitalets storlek. Kravet på aktiekapitalets storlek har ändras från och med den 1 januari 1996 då en anpassning skett till EG:s regler enligt direktivet om kapitalkrav. Ett värdepappersbolag skall när verksamheten påbörjas ha ett bundet eget kapital som vid tidpunkten för beslut om tillstånd motsvarar minst 730 000 ecu för bolag som driver egenhandel eller vid emissionsmedverkan. Motsvarande krav för mäklare och kommissionärer är minst 125 000 ecu och minst 50 000 ecu för bolag som förmedlar andelar i värdepappersfonder. Slutligen krävs även att bolaget har ett aktiekapital som med hänsyn till verksam-

hetens art och omfattning är tillräckligt stort.

Bankinstitut får meddelas tillstånd att driva värdepappersrörelse om den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven på en sund värdepappersrörelse.

För utländska företag gäller att dessa får driva värdepappersrörelse från en självständig filial i Sverige om företaget står under tillsyn av en myndighet eller annat behörigt organ i sitt hemland och att verksamheten i Sverige kan antas komma att uppfylla kraven på en sund värdepappersrörelse.

Värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag får endast förvärva sådan egendom som behövs i rörelsen. Finansinspektionens tillstånd erfordras vid förvärv av aktier eller andelar i företag om förvärvet ingår som ett led i organisationen av företagets verksamhet. Deras rätt att förvärva finansiella instrument är begränsad till vissa risknivåer, vilka fastställs av Finansinspektionen. Krav ställs även på värdepappersbolagens kapitaltäckning.

Värdepappersinstitut står under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionen skall genom sin tillsyn se till att en sund utveckling av värdepappersmarknaden främjas. Värdepappersinstituten är skyldiga att lämna inspektionen de upplysningar som behövs. Inspektionen har även rätt att förordna revisor, sammankalla styrelsen och i vissa fall sammankalla en extra bolagsstämma i värdepappersbolag och svenska bankinstitut. Finansinspektionen kan även förelägga värdepappersinstitut att upphöra med handel på vissa marknader. I vissa fall kan inspektionen återkalla ett meddelat tillstånd eller meddela en varning.

3.4 Lag (1992:543) om börs- och clearingverksamhet (LBC)

Lagen om börs- och clearingverksamhet trädde i kraft den 1 januari 1993. Genom lagen upphörde börsmonopolet för Stockholms fondbörs. Börs- och clearinglagen erbjuder etableringsfrihet och möjlighet till frivillig auktorisation av företag som driver verksamhet som syftar till att åstadkomma handel med finansiella instrument. Clearingverksamheten har varit föremål för översyn (prop 1995/96:50) med lagändringar som följt. Dessa träder i kraft den 1 april 1996.

Grundtanken med lagen är att stimulera nyetableringar och därmed främja en ökad konkurrens på börsområdet. Incitament för den som avser att bedriva börsverksamhet bör vara att skaffa sig auktorisation och därmed få en värdefull kvalitetsstämpel på verksamheten.

Lagen om börs- och clearingverksamhet erbjuder två former av auktorisation för företag som organiserar handel med finansiella instrument, nämligen börs och auktoriserad marknadsplats. Börsen är den som underställs de strängaste kraven.

Handeln på värdepappersmarknaden förutsätter rutiner och system både för uträkning av parternas förpliktelser och för betalning och leverans. Dessa funktioner har sammanfattats i begreppet clearing.

Genom börs- och clearinglagen ändrades reglerna för clearingverksamhet avseende optioner och terminer. Vissa grundläggande krav har införts när det gäller t.ex. kvalitet, sundhet och finansiell styrka. Även för medlemmarna i en clearingorganisation uppställs krav på kapitalstyrka och lämplighet.

3.4.1 Börs

Företag som driver verksamhet i syfte att åstadkomma regelbunden handel med finansiella instrument mellan till verksamheten anslutna medlemmar och som uppfyller vissa kvalitetskrav skall kunna få auktorisation som börs. Något auktorisationstvång föreligger inte.

För att få auktorisation som börs skall företaget verksamhet antas komma att uppfylla vissa grundläggande kvalitetskrav som kännetecknar en sund handel med finansiella instrument. Detta innebär bl.a. att det skall finnas ändamålsenliga regler för hur handeln vid en börs skall gå till och att börsen skall ha nödvändiga säkerhets- och kontrollsystem för handeln. För att en börsverksamhet skall anses sund skall också iakttagas principerna om fritt tillträde, neutralitet och god genomlysning.

En auktoriserad börs skall drivas i aktiebolagsform eller som ekonomisk förening.

Frågor om auktorisation prövas av Finansinspektionen. Ett utländskt företags filial i Sverige kan efter tillstånd från Finansinspektionen få auktorisation som börs.

Finansiella resurser

Vilka finansiella resurser en börs behöver är avhängigt börsverksamhetens omfattning och de eventuella risker som sammanhänger med denna verksamhet. Av väsentlig betydelse är därvid om börsen, direkt eller indirekt, tar ansvar för clearing och avveckling av de affärer som utförs vid börsen genom att gå in som motpart eller garant.

Ett företag som driver en börs får ej delta i handeln. Följaktligen

utsätts inte börsföretaget för de risker som hör samman med själva handeln.

En börs ansvarar normalt inte för hantering av betalning eller leverans av värdepapper. Ansvaret för detta ligger på börsmedlemmarna eller på clearingorganisationen om en sådan finns. För det fall att ett företag utöver börsverksamhet även bedriver clearingverksamhet ställs andra och i vissa hänseenden strängare krav på företaget.

Det kan förekomma andra typer av risker som gör att en börs behöver ett visst reservkapital. Exempelvis kan en börs ådra sig ersättningsskyldighet för olika fel som uppstår i verksamheten. Det kan röra sig om fel som begås av anställda på börsern eller av tekniska fel för vilka börsern inte kan få ersättning av någon utomstående.

Det är viktigt att det företag som erhållit statlig auktorisation har ett tillräckligt stort kapital för att klara av eventuella skadeståndskrav som kan uppkomma i verksamheten. En börs som är aktiebolag skall ha ett aktiekapital som med hänsyn till verksamhetens art och omfattning är tillräckligt stort. För en börs som är en ekonomisk förening skall motsvarande krav avse summan av gjorda medlems- och förlagsinsatser.

Börsmedlemskap

För att en börs skall fungera väl måste dess medlemmar motsvara högt ställda krav på kompetens och finansiella resurser. Så länge som endast sådana aktörer är anslutna till en börs föreligger goda förutsättningar för att de värdepappersaffärer som görs på en börs kan fullföljas.

Börsmedlemmar får endast vara Sveriges riksbank och värdepappersinstitut med tillstånd att driva kommissionshandel, förmedlingsverksamhet eller handel för egen räkning. Ett utländskt företag kan också vara medlem under förutsättning att företaget i sitt hemland har rätt att delta i börshandel av liknande slag och som där står under tillsyn av myndighet eller annat behörigt organ.

Utöver dessa formella krav gäller ett allmänt lämplighetskrav för medlemskap. Börsern är skyldig att göra en självständig prövning av om sökanden är lämplig som medlem. Till börsmedlem får antas endast den som har tillräckliga finansiella resurser. En börsmedlem måste uppfylla de krav på finansiell styrka som är befogade att ställa med hänsyn till hur handeln är organiserad och i vilken omfattning medlemmen avser att delta i handeln. Prövningen skall också avse sökandens allmänna lämplighet. Denna prövning skall ske utifrån objektiva och sakliga grunder.

Om en börsmedlem inte uppfyller förutsättningarna för börsmed-

lemskap skall börsen utesluta medlemmen. Om de formella förutsättningarna inte längre är för handen skall medlemskapet upphöra. Uteslutning kan komma i fråga om medlemmen inte längre har de nödvändiga finansiella resurserna eller har visat sig olämplig som medlem.

Börsens verksamhet

En börs får, utöver själva börsverksamheten, endast ägna sig åt sådan verksamhet som har nära samband med denna. Om särskilda skäl finns får Finansinspektionen tillåta en börs att driva även annan verksamhet.

Börs- och clearingverksamhet kan alltså drivas i ett och samma företag. Det föreligger inte något hinder mot att börsen ägnar sig åt den typ av marknadsinformationstjänster som fondbörsen i dag erbjuder allmänheten eller åt utbildningsverksamhet med anknytning till den handel som bedrivs vid börsen.

En börs kan förvärva större eller mindre andelar i andra företag om förvärvet ingår som ett led i organisationen av verksamheten. För detta krävs Finansinspektionens tillstånd.

Notering och handel vid en börs kan avse alla typer av finansiella instrument.

Inregistrering av fondpapper

För att fondpapper, dvs. väsentligen aktier eller obligationer, skall få inregistreras vid en börs skall fondpapperen och utgivaren av dessa uppfylla vissa minimikrav. Utgivaren av inregistrerade fondpapper är skyldig att fortlöpande informera börsen om sin verksamhet och offentliggöra uppgifter om verksamheten. Börsen beslutar efter ansökan av den som har gett ut fondpapperen i frågor om inregistrering. Inregistrering av fondpapper vid en börs får inte ske förrän ett prospekt, en särskild redogörelse över verksamhetens förhållanden, godkänts av börsen och därefter offentliggjorts.

Rapporteringskyldighet

Varje börsmedlem skall till börsen rapportera avslut i vid börsen noterade finansiella instrument som har gjorts utanför börsen för egen eller annans räkning. En börs skall offentliggöra information om köpanbud, säljanbud, betalkurser och omsättning beträffande de

finansiella instrument som noteras vid börsen.

3.4.2 Auktoriserad marknadsplats

På en auktoriserad marknadsplats får finansiella instrument noteras och handlas. För att få auktorisation som marknadsplats skall det företag som driver marknadsplatsen, liksom dess verksamhet, uppfylla vissa grundläggande kvalitets- och sundhetskrav. Bl.a. skall det finnas ändamålsenliga regler för hur handeln på marknadsplatsen skall gå till samt ett tillfredsställande säkerhets- och kontrollsystem för handeln. Notering av och handel med finansiella instrument vid en auktoriserad marknadsplats får inte ske förrän marknadsplatsen givit sitt tillstånd till detta.

Utgivaren av fondpapper skall fortlöpande informera marknadsplatsen om sin verksamhet samt offentliggöra de upplysningar beträffande verksamheten och de fondpapper som är av betydelse för bedömningen av kursvärdet. Om det vid en auktoriserad marknadsplats förekommer handel med fondpapper som är inregistrerade vid en börs, skall marknadsplatsen till börsen rapportera de avslut som gjorts vid marknadsplatsen eller anmälts dit.

Börs- och clearinglagen uppställer inte något krav på medlemskap eller särskilda kvalifikationer för att delta i handeln vid en auktoriserad marknadsplats. Marknadsplatsen får således själv bestämma vilka förutsättningar som skall gälla för att få delta i handeln där.

Auktorisation meddelas av Finansinspektionen. Ett utländskt företags filial i Sverige kan efter tillstånd från Finansinspektionen få auktorisation som marknadsplats.

Skillnader mellan auktoriserad marknadsplats och börs

Huvuddelen av de grundläggande regler och principer som gäller för en börs skall också tillämpas beträffande en auktoriserad marknadsplats. Vissa skillnader finns dock.

1. Inregistrering av fondpapper skall endast kunna ske vid en börs.
2. De till inregistreringssystemet hörande reglerna om börsprospekt gäller inte vid notering av fondpapper vid en auktoriserad marknadsplats.
3. För en börs krävs att alla som deltar i handeln är medlemmar i börsen. Till medlem får antas endast vissa angivna aktörer. För deltagande i handeln vid en auktoriserad marknadsplats krävs inte något

medlemskap eller särskilda kvalifikationer.

4. En auktoriserad marknadsplats medges större frihet än en börs när det gäller kravet för notering av fondpapper och tidpunkten för offentliggörande av uppgifter om handeln.

3.4.3 Clearingverksamhet

Tillståndsplikt gäller för verksamhet som går ut på att yrkesmässigt i options- eller terminsavtal träda in som part eller på annat sätt garantera att ett avtal fullgörs. Enligt LBC får sådan verksamhet endast drivas av företag som fått ett sådant tillstånd och clearingorganisationen måste bl.a. ta in säkerheter för att reducera sin egen riskexponering. I Sverige är det för närvarande endast OM som bedriver clearing av optioner och terminer. OM:s clearing kan beskrivas enligt följande. Sedan ett options- eller terminsavtal träffats på OM:s marknadsplats, överlämnas det till clearingen. OM träder därefter in som part i avtalet varigenom partsförhållandet mellan den ursprungliga säljaren och köparen bryts. Ansvaret för att avtalet fullföljs övergår därmed på OM. När en part önskar utnyttja en option utser OM genom ett slumpmässigt förfarande den motpart som har att fullfölja det han genom avtalet har utfäst sig. För att försäkra sig om att en part kan fullfölja en affär kräver OM säkerhet för gjorda åtaganden. Options- och terminsavtal kan också lämnas till OM:s clearing utan att ha träffats på OM:s marknadsplats.

För att få tillstånd att bedriva clearingverksamhet krävs att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla vissa grundläggande kvalitets- och sundhetskrav. Det skall bl.a. finnas ändamålsenliga regler för hur clearingens skall gå till. Det skall också finnas tillfredsställande säkerhets- och kontrollsystem. Tillstånd får meddelas aktiebolag eller ekonomisk förening.

Frågor om tillstånd prövas av Finansinspektionen. Ett utländskt företag kan få tillstånd att bedriva clearingverksamhet via en filial i Sverige.

Finansiella resurser

Vid clearing av optioner och terminer åligger det clearingorganisationen att se till att det ställs betryggande säkerheter för gjorda åtaganden och att sådan säkerhet vidmakthålls så länge åtagandet består. För att begränsa riskerna krävs att deltagarna har väl fungerande riskhanteringsystem. Dessa system skall förebygga och begränsa att kredit- och

likviditetsrisker uppstår samt förhindra störningar i data- och kommunikationssystemen som skulle hota det finansiella systemets stabilitet.

Ett aktiebolag som driver tillståndspliktig clearingverksamhet skall ha ett aktiekapital som är tillräckligt stort med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. För en ekonomisk förening gäller motsvarande krav vilket innebär att summan av gjorda medlems- och förlagsinsatser skall motsvara de uppställda kraven.

En clearingorganisation skall ha kapital, garanti, försäkring eller liknande som ger kunderna ett tillfredsställande skydd mot förluster som kan drabba dem till följd av clearingen.

En clearingorganisation får, utöver clearingverksamhet i företaget, endast driva sådan verksamhet som har nära samband med den.

Clearingmedlemskap

Medlemskap i en clearingorganisation får endast beviljas den som har en betryggande kapitalstyrka och som i övrigt bedöms vara lämplig att delta i clearingen. Om en clearingmedlem inte längre uppfyller kraven skall clearingorganisationen besluta att medlemskapet skall upphöra.

3.4.4 Tillsyn m.m.

Börser, auktoriserade marknadsplatser och clearingorganisationer står under tillsyn av Finansinspektionen. De skall lämna inspektionen de upplysningar om sin verksamhet som inspektionen begär.

Finansinspektionen får beträffande en börs, auktoriserad marknadsplats eller clearingorganisation förbjuda att ett beslut verkställs. Har redan beslutet verkställts, får inspektionen förelägga företaget att göra rättelse, om detta är möjligt.

Finansinspektionen kan återkalla auktorisationen som börs eller auktoriserad marknadsplats eller tillståndet att driva clearingverksamhet. Beträffande en clearingorganisation kan återkallelsen förenas med förbud att fortsätta verksamheten. I stället för återkallelse av auktorisationen eller tillståndet kan Finansinspektionen meddela varning.

Vid beslut om återkallelse av ett tillstånd att bedriva clearingverksamhet får Finansinspektionen besluta om hur rörelsen skall avvecklas.

Finansinspektionen får vid vite förelägga den som driver clearingverksamhet utan tillstånd att upphöra med verksamheten. Den som i handel med finansiella instrument använder beteckningarna börs eller

auktoriserad marknadsplats utan att vara auktoriserad som sådan kan föreläggas att upphöra med detta.

3.5 Insiderlagen (1990:1342)

Sverige saknade före år 1972 lagstiftning om insiderhandel. Affärer som ansågs ohederliga eller var brottsliga kunde i viss mån beivras genom den allmänna strafflagstiftningen och genom civilrättsliga regler. Genom lagen (1971:827) om registrering av aktieinnehav infördes den första lagstiftningen som direkt syftade till att hindra eventuell insiderhandel. Reglerna gällde sekundärt i förhållande till brottsbalken.

Genom lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden infördes direkta förbud mot insiderhandel. Lagen var tillämplig endast på personer och information med särskild anknytning till aktiemarknadsbolag dvs. som enligt då gällande definition avsågs börsbolag och OTC-bolag. Reglerna omfattade inte allmänt kurspåverkande omständigheter.

Den nya insiderlagen (1990:1342) trädde i kraft den 1 februari 1991. Genom lagen utvidgades och skärptes förbudet mot att information om icke offentliggjord kurspåverkande omständigheter utnyttjades för handel på värdepappersmarknaden, dvs. insiderhandel. Offentliganställda tjänstemän omfattas också av bestämmelserna. Aktieägare omfattas av förbudet såvitt rör information om omständigheter i de bolag där de äger aktier. Personer med insynsställning i aktiemarknadsbolag, dvs. enligt den definition som gäller enligt insiderlagen, svenskt aktiebolag som givit ut aktier vilka är noterade vid en börs eller auktoriserad marknadsplats, har anmälningsskyldighet för eget och vissa närståendes innehav av fondpapper. De uppgifter som då lämnas skall registreras.

Den personkrets som omfattas av förbud mot insiderhandel utvidgades i den nya insiderlagen till att omfatta var och en som genom anställning, uppdrag eller annan befattning fått kännedom om en icke offentliggjord kurspåverkande omständighet. Om personen ifråga för informationen vidare till en person utanför den angivna kretsen träffas även denne såsom tipsmottagare av förbudet. Som ovan nämnts omfattas också olika slag av offentliganställda tjänstemän av insiderlagen. Dessa skall, om det är påkallat med hänsyn till tillgången av kurspåverkande information inom den myndighet dit de är knutna, kunna åläggas skyldighet att anmäla innehav av fondpapper samt förändringar i sitt innehav.

Insiderreglerna gäller alla slags fondpapper och likställda instrument som det handlas med på värdepappersmarknaden, oberoende av om de är utgivna av ett aktiemarknadsbolag. Det är alltså tillräckligt att t.ex.

aktier i ett litet familjeföretag omsätts på marknaden för att insiderförbudet skall gälla. Definitionen av fondpapper har följande lydelse enligt insiderlagen. "Aktie och obligation samt sådana andra delägarätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägares rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis)". Med fondpapper jämställs enligt insiderlagen även ränteoption, räntetermin, indexoption och indextermin. Det straffbara området begränsas således till de fondpapper och däri likställda finansiella instrument som räknas upp i lagen.

Förbudsregeln omfattar varje typ av information eller kunskap om en icke offentliggjord omständighet som, när informationen eller uppgiften blir allmänt känd, är ägnad att väsentligt påverka kursen på fondpapperet.

Personer med insyn i aktiemarknadsbolag är skyldiga att anmäla eget och vissa närstående fysiska och juridiska personers innehav av aktier och ändringar i innehavet av aktier i bolaget. Aktieägare som äger minst tio procent av aktiekapitalet eller röstetalet anses ha insynsställning. Anmälan skall göras till Finansinspektionen som även skall föra ett register över gjorda anmälningar. Detta insiderregister är offentligt.

Finansinspektionen övervakar efterlevnaden av bestämmelserna i insiderlagen.

Straffet för insiderbrott är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, allt under förutsättning att gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken. För grov oaktsamhet är straffmaximum fängelse högst ett år.

3.6 Den svenska värdepapperslagstiftningen och elhandeln

3.6.1 Elhandeln och lagen om handel med finansiella instrument

Som framgått av avsnitt 3.2 ovan definieras "finansiellt instrument" som fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden. För att avgöra i vilken mån de lagar som avser handel med finansiella instrument är tillämpliga på elmarknadens avtal måste inledningsvis några begreppsbestämningar göras.

Till att börja med kan konstateras att den finansiella lagstiftningen inte är direkt tillämplig på handel med råvaror som sådana. Avtal om leverans av el där köparen erlägger betalning och säljaren i nära anslutning till detta levererar elektrisk kraft omfattas således inte av vare sig lagen om handel med finansiella instrument eller annan värdepappersrättslig lagstiftning. Sådan handel, där säljarens och köparens prestationer utväxlas i omedelbar anslutning till avtalsslutet, brukar kallas avistahandel.

I många fall ingås ett avtal om leverans av en vara relativt lång tid innan leverans och betalning skall ske. Avtalet ingås på grundval av det marknadspris som råder vid avtalets ingående. Parterna riskerar att marknadspriset förändras under den tid som förflyter fram till leveranstidpunkten. Om marknadspriset skulle öka har säljaren gjort en dålig affär, eftersom han, om han har det som skall levereras i sitt lager, skulle ha kunnat avyttra det till det högre priset. Har säljaren ingått leveransavtalet, utan att ha tillgång till det han utfäst sig att leverera, måste han själv införskaffa varan till ett högre marknadspris än det som gällde då avtalet ingicks. För köparens del är avtalet i motsvarande mån en god affär. Han kan sägas ha försäkrat sig mot prishöjningar under tiden från avtalsslutet fram till leveranstidpunkten. Det omvända kommer att gälla vid minskat marknadspris, avtalet blir lönsamt för säljaren och en förlust för köparen.

En parts rättigheter och förpliktelser enligt ett avtal kan ofta överlåtas på någon annan. Den som ingått ett avtal om leverans av en vara sex månader senare, kan under mellantiden överlåta rätten till varan på en annan part. Om kontraktet avser leverans av en viss mängd elkraft till priset 20 öre/kWh och marknadspriset sex månader senare är 25 öre/kWh, är det möjligt för innehavaren av kontraktet att då överlåta sina rättigheter enligt kontraktet för 5 öre/kWh. Kontraktets värde kommer således att variera med det förväntade priset på den vara avtalet avser. Ett sådant kontrakt som beskrivits ovan brukar betecknas som ett terminsavtal.

På en marknad där det alltid finns tillgång till den vara som terminsavtalet avser och där marknadspriset alltid är känt, kan handeln med terminsavtal ytterligare förfinas. I stället för att vid den i kontraktet angivna tidpunkten leverera varan till det angivna priset, s.k. fysisk avräkning, kan endera av parterna i stället i pengar erlägga mellanskillnaden mellan det på leveransdagen gällande marknadspriset och det pris som skulle erläggas enligt avtalet. I det ovannämnda exemplet skulle säljaren således, i stället för att leverera varan, erlägga 5 öre/kWh till köparen. Denne kan sedan, om han så önskar, själv införskaffa varan på marknaden. Detta sätt att avveckla ett kontrakt kallas för finansiell

avveckling. Avräkningen mellan parterna i ett terminsavtal med finansiell avveckling kan ske löpande. Varje dag jämförs det i avtalet angivna priset med marknadspriset och en av parterna får erlagga mellanskillnaden till motparten. På detta sätt konstruerade terminsavtal brukar med en engelsk term benämnas futures medan terminsavtal där avvecklingen sker på slutdagen betecknas som forwards.

En option är ett bindande avtal om att i framtiden ingå ett nytt avtal om leverans av en vara till ett visst pris. Utfärdaren av optionen kan förbinda sig att vid en senare tidpunkt köpa eller sälja t.ex. elektrisk kraft, till ett förutbestämt pris. Om han förbundit sig att ingå avtal om försäljning av en viss mängd el till priset 20 öre/kWh under vecka 24 och marknadspriset denna vecka visar sig vara 18 öre/kWh, har optionen inget värde för köparen eftersom han kan köpa el till ett lägre pris på marknaden. Om däremot marknadspriset denna vecka är 22 öre/kWh har optionen ett stort värde. Optionen kan sägas ha utgjort en försäkring för köparen att inte behöva betala mer än ett visst belopp per kWh för den elektriska kraften. Utställaren av optionen kräver normalt ersättning i form av en premie.

El är som tidigare sagts, en vara som inte kan lagras. Detta medför att alla avtal om köp av elkraft normalt ingås en viss tid före den faktiska leveransen. Detta skulle kunna uttryckas så att elkontrakt alltid är en form av terminsavtal. Av praktiska skäl kan emellertid handel med el där kort tid förflyter mellan avtal och leverans definieras som avistaavtal. Detta är nödvändigt för att ett dagspris skall kunna definieras.

Vilka avtal på elmarknaden är då att anse som finansiella instrument? Avtal om leverans av el medför rättigheter och förpliktelser för parterna. Att naturaförpliktelsen i detta fall är en skyldighet att leverera respektive ta emot just elkraft har ingen betydelse i detta sammanhang. Frågan är därför främst när dessa rättigheter och förpliktelser skall anses vara avsedda för handel på värdepappersmarknaden. Denna fråga kan inte besvaras genom någon enkel formel. Om endast mycket kort tid skall förflyta mellan avtalsslutet och avvecklingen bör avtalet normalt inte kunna anses som ett finansiellt instrument. Dels kommer det då inte att finnas någon större praktisk möjlighet att omsätta kontraktet på marknaden, dels kommer inte marknadspriset att hinna förändras så mycket att handel med kontraktet blir meningsfull. Exakt var gränsen skall dras är dock en bedömningsfråga. Om kontraktet inte kan eller får överlåtas kommer det i flertalet fall heller inte omfattas av lagstiftningen om finansiella instrument. Inte heller denna regel är emellertid alldeles klar. Det har i vissa speciella undantagsfall förekommit att Finansinspektionen ansett avtal, som enligt sin lydelse inte varit överlåtbara,

som finansiella instrument. Vad som kan sägas med relativt stor säkerhet är därför endast att flertalet avtal på elmarknaden kan vara att anse som finansiella instrument och att de prissäkringskontrakt som nu förekommer på den norska elbörsen, med all säkerhet är att anse som sådana.

Som framgått av ovan förda resonemang om terminsavtal, är det från den synpunkt som en köpare eller säljare av elkraft har, inte meningsfullt att göra någon principiell skillnad mellan kontrakt som skall leda till fysisk leverans och kontrakt som skall leda till finansiell avveckling. Från ekonomisk synpunkt sett har båda typerna av avtal i stort samma egenskaper och riskerna är desamma för parterna oavsett vilken avvecklingsform som valts. Beträffande futures är dock motpartsrisken mindre eftersom en kontinuerlig avräkning sker.

Sammanfattningsvis torde både termins- och optionsavtal med el som underliggande vara (elderivat) omfattas av bestämmelserna i lagen om handel med finansiella instrument åtminstone i de fall där avsikten är att de skall bli föremål för handel på en elbörse. I sådana fall är enligt nu gällande lag Finansinspektionen tillsynsmyndighet över handeln med dessa elderivat och en viss skyldighet att upprätta prospekt föreligger.

3.6.2 Elhandeln och lagen om värdepappersrörelse

Eftersom avtal om leverans av el i vissa fall är att anse som finansiella instrument kommer också lagen om värdepappersrörelse att vara tillämplig beträffande handel med dessa elderivat. Detta innebär att ett yrkesmässigt tillhandahållande av de tjänster som anges i lagen om värdepappersrörelse är tillståndspliktiga även då tjänsterna avser derivat med el som underliggande tillgång. Tillstånd lämnas av Finansinspektionen som också är tillsynsmyndighet. För att få tillstånd att driva värdepappersrörelse måste dels det allmänna sundhetskravet i lagen antas komma att bli uppfyllt, dels måste företaget bl.a. uppfylla vissa rörelseregler och krav på kapitaltäckning.

Nedan följer en redogörelse av värdepappersrörelser som innebär att yrkesmässigt utföra vissa tjänster. Med "elverk" avses i nedan angivna exempel den del av de nuvarande elverken som efter den 1 januari 1996 endast bedriver handel med el och som inte har någon nätverksamhet.

Kommissionshandel är handel med en vara eller ett finansiellt instrument för annans räkning men i eget namn.

En elhandlare t.ex. ett elverk som köper och säljer el bedriver inte någon kommissionshandel då de handlar i eget namn och för egen räkning. Elverket skulle däremot kunna vara kommissionär om det köpte

elkontrakt på uppdrag av ett visst företag men i eget namn. Tillstånd skulle då behövas av Finansinspektionen.

Med *förmedlingsverksamhet* avses främst vanlig mäklarverksamhet. Vad som avses är att förmedla kontakt och sammanföra köpare och säljare av finansiella kontrakt med varandra. Mäklaren är normalt inte part i avtalet mellan köparen och säljaren och tar inte heller några egna prisrisker.

Ett elverk som köper och säljer elkraft vidare till sina kunder bedriver inte förmedlingsverksamhet. Elverket kan också tänkas köpa finansiella instrument med el som underliggande tillgång. De finansiella instrument som elverket inte vill behålla kan avyttras till andra köpare. Inte heller i detta fall är verksamheten att betrakta som förmedlingsverksamhet, utan en icke tillståndspliktig handel med el och finansiella instrument. Elverket kommer således inte behöva tillstånd för att fortsätta driva förmedlingsverksamhet enligt lagen om värdepappersrörelse.

Handel med kontrakt för egen räkning. Med handel med finansiella instrument avses handel som bedrivs yrkesmässigt och där det primära är att tillhandahålla en tjänst åt en kund. Det är alltså själva handeln, dvs. köp och försäljning av olika finansiella instrument, som skall vara huvudmomentet i företagets affärsidé. Med tillståndspliktig egenhandel avses endast sådan handel som bedrivs yrkesmässigt och där det primära syftet är att utföra tjänster åt andra aktörer på marknaden.

Ett elverk som köper och säljer el omfattas inte, vid dess normala hantering av elkontrakt, av egenhandelsbegreppet eftersom det inte kan sägas ingå i företagets affärsidé att utföra tjänster åt andra aktörer på marknaden. Ett elverks inköp av el och förvärv av finansiella instrument samt motsvarande försäljningar i den normala elhandelsverksamheten utgör således inte egenhandel. Elverkets handel med el utgör en normal elhandelsverksamhet som inte kräver tillstånd. Om elverket däremot skulle åta sig att på den öppna marknaden fortlöpande erbjuda sig att köpa och sälja elderivat av var och en som vill omsätta dessa i pengar skulle verksamheten vara att anse som "handel för egen räkning". Tillstånd skulle krävas av Finansinspektionen för att utöva denna typ av verksamhet.

Med *förvaltningsverksamhet* avses uppdrag att mot betalning och efter vissa riktlinjer förvalta annans finansiella instrument. Förvaltaren agerar som ombud för kunden, dvs. han agerar i kundens namn för kundens räkning. Exempel på sådan verksamhet är portföljförvaltning.

Ett elverk som får i uppdrag att för en kunds räkning mot betalning och efter vissa riktlinjer t.ex. köpa och sälja elderivat eller göra vissa omplaceringar utgör förvaltningsverksamhet. För att bedriva denna typ

av verksamhet krävs att förutsättningarna för en sund värdepappersrörelse är uppfyllda samt att Finansinspektionen lämnat sitt tillstånd.

Reglerna om medverkan vid emission av fondpaper m.m. torde ej vara särskilt aktuellt för denna utredning.

3.7 Regelverken i Norge

3.7.1 Den norska ellagen

Allmänt

I Norge regleras krafthandeln av Energiloven av 29. juni 1990 nr. 50 med tillhörande föreskrifter. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1991. Genom den nya energilagen öppnades näten och konkurrens infördes i produktions- och försäljningsleden. Enligt energilagen måste alla nätägare ställa överföringskapacitet till förfogande för andra aktörer. Den så kallade "oppdekningsplikten", vilket innebar att den kraft som såldes inom en lokal/regional marknad måste produceras inom samma marknad, avskaffades och ersattes med en leveransplikt. Leveransplikten innebär att energiverken måste leverera kraft till kunderna inom sitt område men är oförhindrade att anskaffa nödvändig kraft på det sätt de själva väljer. Kunderna kan däremot köpa kraft av en annan leverantör än den som har leveransplikt. Härigenom får inte energiverken en garanterad avsättning för sin kraft. Punkttariffer har också införts på samtliga nät. Det är därmed möjligt för varje kund att få tillgång till den nationella kraftmarknaden. Det är nätägarens uppgift att i överföringskostnaderna räkna med kostnaderna för transport på över- och underordnade nät, så att den enskilde kunden presenteras en samställd tariff. Från och med 1993 års bokslut måste elverken redovisa kostnader och intäkter enligt aktiebolagslagens regler samt särredovisa produktions- och distributionsverksamheterna. Tidigare räckte det för de kommunala energibolagen att redovisa nettot (intäkter minus kostnader). Någon insyn i var intäkterna och kostnaderna kom ifrån var således inte möjlig och grunderna för en effektiv reglering av nättjänsterna saknades.

Myndigheter

Närings- och Energidepartementet och Norges Vassdrags- och Energi- verk (NVE) reglerar handeln med el genom att bevilja omsättningskon-

cession. För att nätägare och elåterförsäljare skall få bedriva verksamhet krävs således en omsättningskoncession. Enligt energilagen kan en koncession, vid första ansökningstillfället, ges för en period av två år. Därefter kan omsättningskoncession beviljas för maximalt tio år. Alla omsättningskoncessioner är emellertid givna med en varaktighet till den 15 juli 1996. Systemet med omsättningskoncession är för tillfället under utvärdering av NVE och av Närings- och energidepartementet.

I samband med att elmarknadsreformen genomfördes i Norge delades gamla Statkraft upp i två bolag, dels ett produktionsbolag, Statkraft SF, och dels ett nätbolag, Statnett SF.

Statnett SF är ett statligt bolag som har ansvaret för storkraftnätet och som koordinerar driften av elsystemet och eländen med utlandet. Statnett SF har koncession på utrikeshandeln med el där kontrakten har en varaktighet understigande sex månader.

Statnett Marked AS, som är ett dotterbolag till Statnett SF, har beviljats omsättningskoncession enligt energilagen för att organisera marknaden för handel med fysisk el. Statnett Marked har även tilldelats koncession för att administrera utlandshandeln med kontrakt som understiger sex månader. Statnett SF har som ovan nämnts däremot koncession på själva utrikeshandeln.

Tillsynsmyndighet

Norges Vassdrags- och Energiverk (NVE) är ett direktorat underställt det norska Närings- och energidepartementet. NVE beviljar anläggnings- och omsättningskoncessioner. Dess roll liknar, vad det gäller energifrågor, de uppgifter som den svenska nätmyndigheten NUTEK har. NVE har till uppgift att tillvarata kundernas intressen genom att övervaka såväl de konkurrensutsatta verksamheterna, produktion och försäljning, som monopolverksamheten, näten.

NVE övervakar att företagen håller särskilda räkenskaper för de olika verksamhetsgrenarna produktion, överföring, distribution samt försäljning. De konkurrensutsatta verksamheterna hanteras genom att det krävs omsättningskoncession för alla som säljer el, även av så kallade traders. NVE kontrollerar dessutom att nätföretagens tariffer är rimliga och att inte diskriminering sker av kunder som t.ex. byter leverantör. Som ett led i sitt arbete sammanställer NVE omfattande statistik över tariffer, prisutveckling, m.m. Slutligen har NVE till uppgift att hantera klagomål samt medla vid tvister mellan parterna på elmarknaden.

Utrikeshandel

Utrikeshandeln med el är reglerad på flera sätt. Statnett SF, som är ett norskt statsföretag, äger idag alla utlandsförbindelser med undantag av någon regionalledning till Sverige. För nytillkommande utlandsförbindelser skall Statnett vara ensamägare. För att få bygga och driva en utlandsförbindelse krävs en anläggningskoncession. En sådan koncession beviljas av NVE. Ett visst antal villkor, som finns angivna i energilagen, skall beaktas för att koncession skall beviljas. Som exempel kan nämnas att anläggningen skall leda till en rationell energiförsörjning och att villkor får uppställas i själva koncessionen för att undvika skador på natur och kulturvärden.

Den norska exporten av elkraft är som antytts ovan begränsad av koncessioner vars storlek bestäms av Stortinget.

Handel med tillfällig kraft (upp till 6 månader) är i princip förbehållen staten. Statnett SF har erhållit en sådan koncession. Handeln med el sker över den norska börsen, som drivs av Statnett Marked, varigenom alla norska elproducenter får tillgång till exportmarknaden på lika villkor.

Stortinget har beslutat om en exportkvot på 5 TWh. Ett kontrakt inom denna kvot får inte ha en varaktighet som överstiger fem år. Statnett SF har ansvaret för att administrera fördelningen av denna exportkvot på kraftföretagen. Denna reglering av utrikeshandeln motiveras av att det inte skall uppstå någon press på det norska vattenkraftssystemet och att leveranssäkerheten skall kunna upprätthållas på ett tillfredsställande sätt.

För import och export över 5 TWh kan koncession endast beviljas av Stortinget om särskilda skäl föreligger. Det kan i koncessionen uppställas sådana villkor som är påkallat av allmän hänsyn.

Kontrollen av det uppställda regelverket för utrikeshandeln, inklusive villkoren i beviljade koncessioner, efterföljs åvilar NVE.

Beviljandet av koncessioner sker utifrån faktiskt ingångna kontrakt. Koncession innebär att koncessionshavaren får en exklusiv rätt till fasta kontrakt på en särskild utlandsförbindelse. Anledningen till detta är bl.a. att innehavaren skall kunna finansiera byggandet av den nya utlandsförbindelsen. Det är emellertid endast en del av den sammanlagda utnyttjandetiden för kabeln som binds upp på detta sätt. Den återstående utnyttjandetiden används för utbyte av tillfällig kraft, varvid kraftflödet på förbindelsen skall gå i riktning från det land som för tillfället har lägst pris på den elektriska energin. Detta skrivs in som ett särskilt koncessionsvillkor. Den elkraft som importerar eller exporterar på detta sätt handlas över börsen.

3.7.2 Den finansiella lagstiftningen i Norge

Lag om värdepappershandel

Lag om värdepappershandel av 14. juni 1985 nr. 61 ersatte den tidigare fondmäklarlagen. Värdepappershandelslagen reglerar primärt om-sättningen av värdepapper och derivat där den underliggande tillgången är värdepapper. Lagen reglerar bl.a. fondmäklarföretagens uppgifter och uppställer vissa begränsningar i deras verksamhet. Begränsningen i verksamheten har tolkats på så sätt att fondmäklare inte har anledning att engagera sig varken i råvarumarknaden eller i handeln med derivat där den underliggande tillgången är en råvara.

I den nuvarande lagens första paragraf ges legaldefinitionen av begreppet värdepapper. Begreppet är mycket vid i sin utformning. Ett värdepapper representerar en rättighet eller förpliktelse i förhållandet mellan ägaren av värdepapperet och värdepapperets utställare. En skillnad görs mellan värdepapper som ger rätt till betalning och de som ger rätt till "ytelser" eller som ger upphov till andra rättigheter. Till den första gruppen hör olika typer av obligationer. Till den andra gruppen hör t.ex. aktier, teckningsrätter och optioner. Avsikten med upp-räkningen av olika värdepapperstyper är att med exempel ange de allra vanligaste och kända formerna av värdepapper som kan bli föremål för viss omsättning. Departementet kan bestämma vilka värdepapper, där allmän omsättning kan bli aktuell, som legaldefinitionen av värdepapper skall omfatta. Regeln har kommit till i syfte att fånga upp marknadens behov av att nya typer av värdepapper introduceras. Handel med råvaror eller råvaruderivat, t.ex. elderivat, omfattas inte av lagstiftningen.

Handel med derivat

Regeringen fastställer vilka optioner som skall vara föremål för allmän omsättning. Den officiella kursen på handeln med optioner får endast fastställas av en norsk börs. Vidare skall börsen organisera systemet kring handeln med optioner samt se till att det vid varje optionsavtal finns en fungerande clearingorganisation som garanterar att avtalet kommer att fullföljas. I föreskrift 8. december 1994 om handel med optioner och terminer finns liknande regler intagna för terminer.

Med optionshandel avses värdepappershandel med optioner eller indexoptioner, dvs. köp, försäljning, marknadsföring och teckning av optioner och indexoptioner. En option är definierad som ett avtal om rätt att köpa eller sälja ett antal värdepapper till en fastställd kurs innan eller

eventuellt vid en bestämd tid. Som värdepapper räknas således optioner som är knutna till de olika värdepapperstyper som finns uppräknade i lagens första paragraf (obligationer, aktier m.m.) och som är avsedda för allmän omsättning. Bestämmelsen förutsätter att optionsavtalet är knutet till ett eller flera konkreta norska eller utländska värdepapper.

Med termin menas ett avtal om leverans av ett antal värdepapper till en fastställd kurs innan eller vid en bestämd tidpunkt. Termin är inte definierat som ett värdepapper i lagen men begreppet terminshandel är definierat som värdepappershandel med terminer.

Insiderhandel

I lag om värdepappershandel finns en reglering av insiderhandel som avser missbruk av förtrolig aktieinformation. Köp och försäljning av börsnoterade värdepapper får inte göras av någon som har förtroliga upplysningar rörande förhållanden i det företag som utställt värdepapperet, och som kan antas få väsentlig betydelse för kursen på värdepapperet. För handel med optioner och terminer omfattas personkretsen av dem som har förtroliga upplysningar om det företag som har utställt värdepapperet som avtalet gäller. Sanktioner vid brott mot insiderregeln är böter eller fängelse högst ett år.

Lag om värdepappersbörs

Handel med värdepapper på en börs regleras av börslagen 17. juni 1988 nr. 57. Börshandel har i Oslo förekommit sedan början av artonhundratalet och en börslag infördes redan år 1818. Senare inrättades börser även i andra städer. Oslobörsen är en självägande institution av offentlighetsrättslig karaktär. I börslagstiftningen anges vissa generella föreskrifter om börsverksamhet, som i allt väsentligt tar sikte på Oslobörsen. Ledningen över börsen utövas av två organ, ett börsråd och en börsstyrelse. För börsverksamheten skall finnas särskilda föreskrifter som fastställs av regeringen. Börsrådet har att yttra sig över ändringar i föreskrifterna. Fondmäklarföretag med vederbörligt tillstånd kan bli medlem av börsen. Börsstyrelsen kan utfärda varning eller besluta om suspension eller uteslutning av börsmedlem eller enskild mäklare som inte följer uppställda regler. Den kan också besluta om att ett värdepapper skall strykas från notering om det inte längre uppfyller villkoren för registrering eller andra särskilda skäl föreligger. En ytterligare sanktion är utdömmande av vite på upp till 10 gånger värdepapperets årsavgift till

börsen. Också börsmedlemmar och mäklare kan åläggas ett liknande vite. Oslobörsen samarbetar med tillsynsmyndigheten, Verdipapirsentralen (VPS) och andra institutioner i övervakningen av marknaden.

Börsverksamheten kan i Norge endast drivas med regeringens tillstånd. Med börs förstås en självägande institution som organiserar regelbundna och offentliga kursnoteringar vid omsättning av aktier, obligationer och andra värdepapper. På Oslobörsen handlas t.ex. med standardiserade börsnoterade optioner och terminer. Börslagen är en ramlag som ger vissa allmänna föreskrifter för börsverksamhet. Undantag från vissa av lagens krav kan emellertid göras för mindre börser som noterar regionala värdepapper. I börslagen stadgas också att regeringen kan bestämma att det på börsen skall kunna ske notering av kurser på värdepapper som skall levereras och avräknas vid en senare tidpunkt, dvs. optioner och terminer.

Börslagen är emellertid inte tillämplig på handel med elderivat eftersom råvaruderivat inte betraktas som ett värdepapper i värdepappershandelslagens mening.

I Norge har en central börsfunktion inrättats som ett led i arbetet med att säkerställa den öppna elmarknadens funktion. Den norska elbörsen är statligt ägd och drivs av Statnett SF, som har systemansvaret i landet. Statnett SF har organiserat elbörsverksamheten i ett dotterbolag, Statnett Marked AS. För att vara aktör på den norska elbörsen måste aktörerna ingå ett aktörsavtal och/eller ett handels- och clearingavtal. För handel på elbörsen krävs att aktörerna erhållit omsättningskoncession av NVE. För att handla på elbörsen kräver Statnett Marked att aktörerna ställer säkerhet. Storleken på säkerheten är satt i relation till värdet och prisen för den handlade volymen. Den norska elbörsen och dess verksamhet har behandlats ingående i kapitel 2 avsnitten 3.2 och 3.3.

Verdipapirsentralen (VPS) för kontobaserad, papperslös registrering av vissa värdepapper inrättades i Norge år 1986. VPS karaktäriseras som en självägande institution och har ensamrätt inom sitt område. Sedan år 1987 är VPS-anslutning obligatorisk för börsnoterade aktier och obligationslån. Kredittilsynet har en direkt terminalförbindelse till VPS:s databas som ett led i sitt tillsynsarbete. Även mellan börsen och VPS förekommer ett informationsutbyte.

3.7.3 Pågående lagstiftningsarbete i Norge

Lagen om värdepappershandel är för närvarande under översyn.

Utredningen om värdepappershandelslagen överlämnade sitt första

delbetänkande om Investeringsföretag till finansdepartementet den 16 december 1994 (NOU 1995:1 Investeringsforetak). Utredningen innehöll förslag till nya regler om tillåtelse att utöva dels investeringstjänster och dels verksamhet som fondmäklarföretag. Utredningens andra delbetänkande, "Verdipapirhandel", avlämnades till finansdepartementet den 19 december 1995. Utredningen har bl.a. lämnat förslag till en ny lag om handel med värdepapper. Lagförslaget innehåller bl.a. regler om att fondmäklarföretag i framtiden skall betecknas som investeringsföretag och att ett nytt begrepp, finansiellt instrument, skall införas i den nya lagen. Utredarna ansåg emellertid att det borde tillsättas en särskild utredning med uppdrag att undersöka vilka särskilda behov som kan tänkas föreligga för en råvaruderivatmarknad och vilka anpassningar i förhållande till de regler som gäller för värdepappersmarknaderna som är nödvändiga. Utredarna föreslår vidare att denna särskilda utredning skall lämna förslag till vilka regler som bör ställas på mäklarverksamhet med varuderivat. Eftersom erfarenheterna av varuderivatmarknader i Norge är mycket begränsade bör utredningen lämpligen ske med utgångspunkt från de erfarenheter som uppkommer i anslutning till elderivatmarknaden. Enligt uppgift kommer den föreslagna norska utredningen sannolikt att inleda sitt arbete under våren 1996 och ha till uppgift att presentera ett förslag till reglering av börshandel och krav på elmäklarverksamhet under början av år 1997.

4 Annan relevant lagstiftning

I detta kapitel behandlas i korthet konkurrenslagen, kommunallagen och lagen om offentlig upphandling samt deras effekter på elmarknaden.

4.1 Konkurrenslagen (1993:20)

En ny konkurrenslag trädde i kraft den 1 juli 1993. De materiella konkurrensreglerna i lagen har utformats efter förebild från EG:s konkurrensregler i Romfördraget och EES-avtalets konkurrensregler. Lagen innehåller två principiella förbud, nämligen mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. I lagen finns också regler om kontroll av företagsförvärv. Den 1 juli 1992 inrättades Konkurrensverket vars uppgift är att, till nytta för konsumenten, undanröja hinder för en effektiv konkurrens.

Lagens huvudsakliga innehåll

Konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen innehåller som ovan nämnts två generella förbud. Det ena är ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag där syftet är att begränsa konkurrensen på marknaden eller som ger detta resultat. Det andra är ett förbud för ett eller flera företag att missbruka sin dominerande ställning på marknaden.

Konkurrensverket kan i enskilda fall medge undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Undantag från förbudet skall också kunna gälla för grupper av avtal som uppfyller förutsättningarna för enskilda undantag (gruppundantag).

Avtal som är förbjudna är ogiltiga.

Möjlighet finns att efter ansökan hos Konkurrensverket få ett s.k. icke-ingripandebesked som är en förklaring att avtalet eller förfarandet inte omfattas av förbuden i konkurrenslagen.

Överträdelser av förbuden skall kunna medföra skadeståndsskyldighet

och konkurrensrättsliga ingripanden. Det kan ske i form av åläggande att vid vite upphöra med en pågående överträdelse eller ett åläggande att betala en konkurrensskadeavgift för en redan inträffad överträdelse.

Kontroll av företagsförvärv innebär en skyldighet att anmäla företagsförvärv för godkännande om de berörda företagen tillsammans har en omsättning på minst fyra miljarder kronor. Sådana företagsförvärv skall anmälas till Konkurrensverket för prövning. Ett ingripande skall kunna ske om företagsförvärvet får antas leda till mer påtagliga effekter som är skadliga för konkurrensen i ett mer långsiktigt perspektiv.

4.1.1 Konkurrenslagens effekter på elmarknaden

Grundtanken i den förändrade ellag som trädde i kraft den 1 januari 1996 är att främja konkurrensen så att kunderna skall kunna välja den elleverantör som erbjuder de bästa villkoren. För att detta skall vara möjligt kommer nätägaren vara skyldig att tillåta att andra utnyttjar näten på det sätt som beskrivs i kapitel 2. Kundernas elpris kommer i framtiden att bestå av en nätavgift, ett pris på den elektriska kraften och eventuella skatter.

Konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning gäller beteenden som drabbar andra företag eller konsumenter. Om en elleverantör bedöms ha en dominerande ställning och missbrukar denna genom att påtvinga köparna oskäligen priser eller genom att tillämpa oskäligen villkor eller genom att helt enkelt vägra att leverera kan detta angripas med stöd av konkurrenslagen.

En enskild konsument som anser att en elleverantör missbrukar sin dominerande ställning, genom t.ex. oskäligen priser, kan anmäla detta till Konkurrensverket.

Om Konkurrensverket finner att beteendet innebär en överträdelse av förbudet mot dominerande ställning kan företaget åläggas att upphöra med överträdelserna.

Uttrycket "dominerande ställning" hänför sig till ett företags möjlighet att agera oberoende av konkurrenter på en viss marknad. En sådan marknad kan avse en enskild produkt eller ett visst geografiskt område som t.ex. ett distributionsområde. En dominerande ställning i konkurrenslagens mening behöver inte innebära att företaget i fråga är dominerande eller betydande i ett nationellt perspektiv.

Förbud mot konkurrensbegränsande avtal kan bli tillämpligt om det oskäligen priset är resultatet av ett samarbete mellan företagen.

På en omreglerad marknad för elleveranser kommer ett stort antal

elföretag att konkurrera med varandra genom att det i den förändrade ellagen står samtliga elanvändare fritt att välja elleverantör. Elnäten har alltså gjorts allmänt tillgängliga ända ut till hushållens lågspänningsnivå. På en sådan marknad kan elleverantörerna ha incitament att försöka begränsa konkurrensen sinsemellan genom avtal eller liknande. Sådana avtal kommer att strida mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. Så skulle kunna bli fallet om konkurrerande kraftleverantörer skulle försöka samordna sina priser. Även utbyte av information om priser eller kostnader kan vara förbjudet speciellt om det har till syfte att uppnå en samordning av priset. När det gäller elkraftleveranser kommer konkurrenslagen bli tillämplig beträffande konkurrensbegränsande avtal.

4.2 Kommunallagen (1991:900)

Med den kommunala kompetensen, förstås enligt kommunallagen, en kommuns behörighet att befatta sig med ett visst slag av angelägenheter. Kompetensen omfattar de uppgifter som kommunen har rätt att ombesörja. En kommuns handlingsfrihet är emellertid begränsad av vissa kommunalrättsliga principer. En grundläggande förutsättning för den kommunala kompetensen är att de intressen som kommunen skall tillgodose är lokaliserade till kommunen. Lokaliseringsprincipen förhindrar i princip en kommun att bedriva verksamhet inom en annan kommuns område. Ett kommunalt bolag kan således inte konkurrera utanför den egna kommungränsen. För den kommunala verksamheten gäller som regel självkostnadsprincipen. Principen, vilken dock inte är utan undantag, innebär att en högre avgift inte får tas ut än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Kommunala taxor måste i princip utformas så att avgifterna inte överstiger kommunens självkostnad. Likställighetsprincipen innebär att alla konsumenter skall behandlas rättvist och objektivt. Konsumenter och konsumentgrupper får inte särbehandlas. Offentlighetsprincipen innebär, med beaktande av att sekretess kan råda i särskilt konkurrensutsatt kommunal verksamhet, att konkurrenter till kommunala företag har möjligheter att få insyn i frågor som rör t.ex. kommunal upphandling.

4.2.1 Kommunal elverksamhet

Fr.o.m. den 1 januari 1996 ges kommunala elföretag under vissa förutsättningar konkurrensvillkor som är likvärdiga dem som gäller för

övriga företag på marknaden. Dessa företag kommer således att undantas från vissa kommunalrättsliga principer. Produktion och handel med el är undantagna från principen att kommunal verksamhet endast får bedrivas inom den egna kommunen. Även kommunal nätverksamhet undantas i viss mån. Kommunal elverksamhet i företagsform skall bedrivas på affärsmässiga grunder i stället för med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprincipen. Syftet med undantagen är att kommunala elföretag skall kunna konkurrera med andra marknadsaktörer på lika villkor. Undantag medges endast om verksamheten särredovisas och bedrivs i samma associationsform som övriga aktörer, dvs. vanligtvis i aktiebolagsform.

4.3 Lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU)

Lagen om offentlig upphandling bygger bl.a. på sex EG-direktiv. Lagen innebär en omdaning i flera viktiga avseenden jämfört med de regelverk för offentlig upphandling som tidigare gällt i Sverige. Skillnaden ligger främst i att det är en vidare krets som omfattas av lagen, att annonseringsskyldighet föreligger, att pågående upphandlingsförfarande skall kunna prövas av domstol samt att skadestånd skall kunna utkrävas enligt lagen om offentlig upphandling.

Lagens huvudsakliga innehåll

För den svenska upphandlingen har affärsmässighet, konkurrens och objektivitet varit de grundläggande krav som skall uppfyllas. I denna del innebär EG-direktiven (eller EES-avtalet) inte någon förändring. Kraven betonas snarare ännu starkare. Förändringen ligger i stället i de medel som skall utnyttjas för att dessa krav skall uppfyllas. Kretsen av de upphandlande enheter som omfattas av det nya regelverket har också utvidgats betydligt.

Lagen om offentlig upphandling bygger som nämnts bl.a. på sex EG-direktiv. De fyra första direktiven behandlar upphandling av varor, byggentreprenader, tjänster och rättsmedel i de s.k. *klassiska sektorerna*. Det femte direktivet behandlar upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader inom *försörjningssektorn*. Det sjätte direktivet är ett rättsmedeldirektiv för försörjningssektorn.

Till de *klassiska sektorerna* hör staten, kommunerna, landstingen och kyrkan samt de bolag, föreningar, samfälligheter m.m. som dessa har ett

betydande inflytande i och som inte har en kommersiell eller industriell verksamhet.

Till *försörjningssektorn* hör ovan beskrivna organisationer som bedriver t.ex. produktion, distribution och transport inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna oavsett om de har eller inte har kommersiellt eller industriellt intresse. Även privata organisationer som bedriver sådan verksamhet med stöd av ett särskilt tillstånd omfattas av reglerna för försörjningssektorn.

Reglerna vid upphandling för de olika sektorerna skiljer sig åt på så sätt att reglerna inte är lika stränga för organisationer inom försörjningssektorn och att det finns fler undantag för dessa än vad som finns för organisationer som tillhör de klassiska sektorerna.

Olika tröskelvärden

Det finns olika sätt att upphandla beroende på om det som upphandlas värdemässigt ligger över eller under de s.k. *tröskelvärdena*. För de klassiska sektorerna ligger tröskelvärdet för varor och tjänster på 1,6 miljoner kronor per upphandlingstillfälle. Från den 1 januari 1996 sänktes värdet för statliga myndigheter vid upphandling av varor och tjänster till 1 030 miljoner kronor på grund av ett avtal med WTO (GATT). För försörjningssektorn ligger tröskelvärdet, med undantag för telekommunikationssektorn, på 3,2 miljoner kronor.

Upphandlingsförfaranden vid värden över tröskelvärdet

Det finns tre olika former av upphandlingsförfaranden när det som upphandlas värdemässigt ligger över tröskelvärdet.

Öppen upphandling innebär att upphandlingen annonseras i den Europeiska Gemenskapens Officiella Tidning. Alla leverantörer har rätt att få ta del av förfrågningsunderlaget och att lämna in skriftliga anbud inom vissa angivna tider. Den upphandlande enheten väljer ut det bästa anbudet och antar detta utan förhandling. *Selektiv upphandling* innebär en tvåstegsprocess. Den upphandlande enheten annonserar en uppmaning till olika leverantörer att inkomma med anbud där de t.ex. beskriver sin ekonomiska ställning och sitt tekniska kunnande. De leverantörer som bäst uppfyller kraven väljs ut och får vara med i själva upphandlingen. Ett förfrågningsunderlag skickas ut till respektive leverantör som inom en viss angiven tid har att lämna ett skriftligt anbud. Den upphandlande enheten väljer därefter ut det bästa anbudet och antar detta utan

förhandling. *Förhandlad upphandling* går till på samma sätt som vid selektiv upphandling men med den skillnaden att förhandling får ske med en eller flera leverantörer. Utanför försörjningssektorn är förhandlad upphandling en undantagsform och får endast användas vid i lagen särskilt angivna tillfällen.

Sammanfattningsvis kan sägas att vid upphandling över tröskelvärdet kan de upphandlande enheterna som omfattas av reglerna för de klassiska sektorerna som huvudregel endast välja mellan öppen eller selektiv upphandling. Inom försörjningssektorn kan de upphandlande enheterna välja fritt mellan de tre olika upphandlingsformerna.

Upphandlingsförfaranden vid värden under tröskelvärdet

Det finns två olika former av upphandlingsförfaranden när det som upphandlas värdemässigt ligger under tröskelvärdet.

Förenklad upphandling sker genom att den upphandlande enheten annonserar eller genom skriftlig inbjudan vänder sig direkt till intressanta leverantörer. Detta förutsätter att de känner tillräckligt många för att kunna utnyttja befintlig konkurrens. Alla leverantörer har rätt att få ut förfrågningsmaterialet och att lämna skriftliga anbud. Den upphandlande enheten får därefter förhandla med en eller flera leverantörer. *Direktupphandling* innebär ett upphandlingsförfarande utan krav på skriftliga anbud. Detta förfaringssätt används om värdet på det som skall upphandlas är lågt eller om synnerliga skäl föreligger.

Sammanfattningsvis kan sägas att vid upphandling under tröskelvärdet skall alla upphandlande enheter använda sig av förenklad upphandling. Direktupphandling kan däremot användas om värdet på det som skall upphandlas är lågt eller om det föreligger synnerliga skäl.

4.3.1 Effekter på elmarknaden

Genom omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 har elleverantörerna splittrats upp i minst två juridiska personer. Nätverksamhet får inte bedrivas i samma juridiska person som produktion och köp och försäljning av el.

Lagen om offentlig upphandling, vid upphandling över de s.k. tröskelvärdena, bygger i huvudsak på EG-direktiv. Till direktiven finns inte några förarbeten som kan tjäna till stöd för en viss tolkning. Enligt Romfördraget art. 177 måste en nationell domstol i slutinstans begära tolkningsbesked från EG-domstolen om den nationella domstolen är

tveksam till hur EG-rätten i det enskilda fallet skall tolkas. Nedanstående synpunkter och exempel är således enbart den *tolkning av EG-rätten* som svenska myndigheter för närvarande gör på området. Ett fullständigt tolkningsbesked föreligger inte förrän de svenska högsta domstolsinstanserna och/eller EG-domstolen har uttalat sig i de olika frågorna.

De *undantag* som finns inom försörjningssektorn som innebär att den upphandlande enheten inte behöver följa lagen vid upphandling och som är av intresse för elproducenter och organisationer som driver nätverksamhet för energidistribution är följande:

- köp av energi och/eller bränsle för energiproduktion m.m.,
- köp som enbart görs för vidareförsäljning även om andra har rätt att sälja på samma villkor,
- el som noteras och omsätts på en råvarumarknad (elbörs).

Tveksamhet råder om vad undantaget för köp av energi och/eller bränsle för energiproduktion egentligen omfattar. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har hittills tolkat undantaget på så sätt att all upphandling av energi och/eller bränsle för energiproduktion som görs för verksamhet som t.ex. avser produktion eller distribution av el eller gas skall omfattas av undantaget oavsett vad energin eller bränslet skall användas till. Motsvarande undantag finns inte för de klassiska sektorerna eller för andra verksamheter inom försörjningssektorerna.

Organisationer som bedriver handel med el anses inte tillhöra försörjningssektorn.

Nedan följer några exempel på de vanligaste konstellationerna och en förklaring till vilka regler som gäller efter den 1 januari 1996.

En kommun har köp och försäljning av el kvar i kommunen. Nätverksamheten ligger i ett kommunalt bolag. Kommunen har inte någon egen produktion av el.

Kommunen tillhör den klassiska sektorn eftersom kommunen varken har nätverksamhet eller bedriver elproduktion. Kommunens köp av elkraft måste således upphandlas enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling. Kommunens elhandelsverksamhet kan emellertid leverera elkraft till kommunens egna lokaler m.m. utan ytterligare upphandling eftersom intern handel inte omfattas av lagen.

Nätbolaget befinner sig inom försörjningssektorn och kan därmed köpa el för att täcka nätförluster utan upphandling eftersom det finns ett undantag för köp av energi och bränsle för energiproduktion.

En kommun har nätverksamheten kvar inom kommunen men har lagt köp och försäljning av el i ett kommunalt bolag. Kommunen har inte någon egen elproduktion.

Den del av kommunen som bedriver nätverksamhet befinner sig

inom försörjningssektorn. Då nätverksamheten köper el för att täcka förluster kan det göras utan upphandling eftersom det finns ett undantag för köp av energi och bränsle för energiproduktion.

Det kommunala bolag som köper och säljer el tillhör inte försörjningssektorn eftersom bolaget varken har elproduktion eller driver nät. Genom att kommunala bolag som bedriver handel med el undantagits från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna betraktas dessa bolag som kommersiella. De kommer därmed inte heller att omfattas av reglerna för de klassiska sektorerna och blir därmed helt undantagna från bestämmelserna i lagen.

En kommun har lagt nätverksamheten och köp och försäljningen av el i två olika kommunala bolag. Kommunen har inte någon egen elproduktion.

Nätbolaget befinner sig inom försörjningssektorn. Nätbolaget kan köpa el för att täcka nätförluster utan upphandling eftersom det finns ett undantag för köp av energi och bränsle för energiproduktion. Det kommunala bolag som köper och säljer el tillhör inte försörjningssektorn eftersom bolaget varken har elproduktion eller driver nät. Genom att kommunala bolag som driver handel med el undantagits från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna kommer bolagen att betraktas som kommersiella. De blir därmed helt undantagna från bestämmelserna i lagen.

4.3.2 Effekter på en elbör

Nätverksamheten befinner sig inom försörjningssektorn. När nätverksamheten köper el för att täcka nätförluster kan det göras utan upphandling eftersom ett undantag finns för köp av energi och bränsle för energiproduktion. Genom att reglerna i lagen om offentlig upphandling inte är tillämpliga kan nätverksamheten köpa el för att täcka nätförlusten på en elbör.

Genom att kommunala bolag som driver handel med el undantagits från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna kommer bolagen att betraktas som kommersiella. Köp av el som lagts i ett kommunalt bolag blir helt undantagna från reglerna i lagen om offentlig upphandling och bolaget kan köpa el direkt på en elbör.

När köp- och försäljningsverksamheten bedrivs inom kommunen befinner sig verksamheten inom den klassiska sektorn. Köp av el måste upphandlas enligt upphandlingsreglerna i lagen om offentlig upphandling. Motsvarande förhållande föreligger när en kommun eller kommunalt företag köper el för uppvärmning, belysning osv. Detta innebär,

vilket är högst otillfredsställande, att kommunen inte kan köpa el direkt från en elbörs. Möjligen kan kommunen utnyttja elbörsen på så sätt att, när de upphandlar el, i förfrågningsunderlaget begära priset som avdrag eller påslag för ett vid visst tillfälle gällande börspris.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla upphandlande enheter inom försörjningssektorerna, samt troligtvis de kommunala bolagen som bedriver handel med el, kan handla på en elbörs. Anledningen till att kommunala bolag som bedriver handel med el kan handla på en elbörs är att dessa bolag troligtvis inte omfattas av lagen om offentlig upphandling. Upphandlande enheter utanför försörjningssektorerna som inte har produktion av el inom samma juridiska person, måste upphandla enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling. Det innebär att sådana upphandlande enheter inte kan handla på en elbörs, men möjligen kan utnyttja elbörsen genom att, då de upphandlar el, i förfrågningsunderlaget begära priset som avdrag eller påslag på för ett vid visst tillfälle gällande börspris.

5 Risker i kraftmarknaden och behovet av reglering

Det är naturligtvis omöjligt att med någon precision förutsäga hur handeln på den nya elmarknaden kommer att utvecklas. I detta läge kan vi endast spekulera i vilka nya handelsformer, marknadsplatser och aktörer som kommer att etableras.

Detta kapitel inleds med en diskussion om de risker som aktörerna på den nya elmarknaden kommer att utsätta sig själva och andra för. Riskerna kommer, efter förebild från den finansiella marknaden, delas in i risker för enskilda aktörer och systemrisker. Därefter skall vi redogöra för vilka myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över elmarknadens aktörer. I avsnitt 5.3 diskuteras behovet av eventuell ytterligare reglering av de aktörer som kommer att handla med el, samt behovet av att reglera elbörser. I avsnitt 5.4 redovisar vi våra slutsatser vad avser behovet av ytterligare reglering.

5.1 Risker i kraftmarknaden

Traditionellt har all handel med elektrisk kraft skett bilateralt mellan producenter och distributörer eller elkonsumenter och mellan distributörer och elkonsumenter. Så gott som alla elkontrakt var utformade som s.k. energileveranskontrakt (se avsnitt 2.2.2).

Genom att kontrakten utformats som energileveranskontrakt har det varit kraftproducenterna som ansvarat för att elsystemet alltid tillförts lika mycket energi som kunderna tagit ut från nätet. Svängningarna i marknaden, t.ex. vid kraftigt vikande efterfrågan vid en lågkonjunktur eller vid extrem väderlek, har kraftproducenterna tagit hänsyn till i sina investeringsplaner.

Eftersom dagens kraftproducenter och distributörer hittills verkat på en monopolmarknad har marknadsrisken varit begränsad. Risker för att en kraftproducent eller en återdistributör skall komma på obestånd har därför varit liten. Många av dessa företag är dessutom kommunalt eller statligt ägda vilket ytterligare minskar risken för konkurs.

Så som beskrevs i kapitel 2 organiserar de tidigare distributörerna verksamheten idag i ett nätföretag och i ett företag som bedriver handel med elkraft. Att bedriva elkrafthandel i konkurrens är en helt ny verksamhet för dessa företag och har ganska små likheter med den verksamhet som bedrevs i skydd av monopolet. Efter hand kommer helt nya aktörer att dyka upp på marknaden t.ex. handlare (traders) och mäklare. Erfarenheten från Norge pekar på att dessa aktörer ofta är organiserade som aktiebolag, ofta med ganska litet eget kapital.

De företag som yrkesmässigt bedriver handel med elkraft kommer vi här i fortsättningen att benämna elhandelsföretag. Dessa företag utgör ett mellanled mellan elkraftproducenter och elkonsumenter. Verksamheten består i att köpa och sälja elkraft och prissäkringskontrakt. Aktörer som i den finansiella lagstiftningen benämns som mellanhänder, t.ex. mäklare, kommissionärer och portföljförvaltare benämner vi mellanhänder. De tidigare distributörerna kan på den nya elmarknaden komma att verka både som elhandelsföretag och som mellanhänder.

5.1.1 Risker för aktörerna

Aktörerna på den nya elmarknaden kommer att vara utsatta för olika former av risker. Förutom olika former av marknadsrisker kommer de att utsättas för kreditrisk och motpartsrisk.

Marknadsrisk

Den helt dominerande risken för en elhandelsföretag är marknadsrisken. Med elhandelsföretag menas, som nyss nämnts, företag som agerar som mellanled mellan elkraftproducenter och elkraftkonsumenter. Flertalet av dagens distributörer kommer att agera som elhandelsföretag. Även flertalet av dagens producenter kommer att handla med elkraft, också sådan elkraft man inte själv producerat.

Marknadsrisken kan delas in i volymrisk, likviditetsrisk och prisrisk.

Volymrisken är för producenten osäkerheten om den framtida produktionsförmågan i de egna kraftverken. Speciellt variationer i nederbörd som kan samlas upp i vattenmagasin innebär en osäkerhet för producenterna.

Både producenter och elhandelsföretag kommer i ökad utsträckning riskera att tappa kunder. Tidigare har producenter och distributörer kunnat räkna med att leverera elkraft till alla kunder inom området. En

viktig faktor för att ett elhandelsföretag skall kunna behålla sina kunder är att inköpspriserna är konkurrenskraftiga. Även kontrakterade kunder innebär ofta en viss volymosäkerhet eftersom kunden normalt kan variera sitt uttag av elkraft inom ramen för kontraktet.

På elmarknaden kommer det i princip alltid att finnas kraft att köpa - frågan är bara till vilket pris. Risken för fysisk ransonering är och kommer att vara liten. Orsaken härtill är att vi har så pass mycket vattenkraft i Sverige och i Norge. Vattenkraften är lätt att reglera vilket gör att effektopparna under dagtid nästan alltid klaras. Om elsystemets långsiktiga produktionsförmåga understiger den förväntade efterfrågan kommer det att resultera i ökade priser - detta kommer att dämpa efterfrågan och leda till ökat utbud. Slutsatsen är att den största risken aktörerna på den nya elmarknaden har att hantera är prisvariationer.

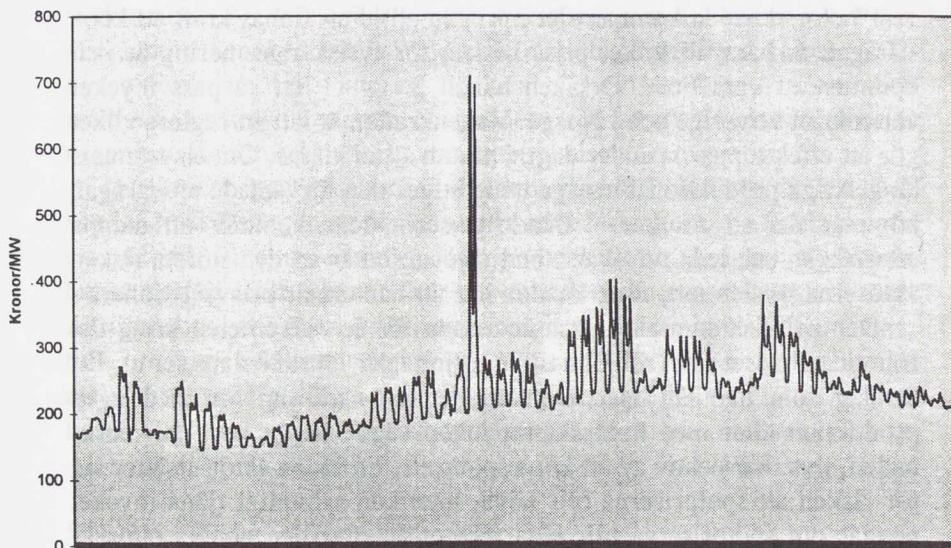
Den prisrisk som aktörerna är utsatta för är osäkerheten kring det framtida elpriset satt i relation till hur företagets elkraftbalans ser ut. Ett företag som har sålt mer kraft än det har täckning för med egen produktion eller med kontrakterat inköp sägs "ligga kort" i marknaden, dvs. har behov av att köpa spotkraft. En sådan aktör utsätter sig för risken att spotpriserna blir höga, men kan samtidigt tjäna mycket pengar om spotpriserna blir låga. Något år efter den norska elmarknadsreformen var det ett antal företag som råkade ut för kraftiga förluster genom att ligga kort i marknaden under en period då spotpriserna ökade kraftigt.

På motsvarande sätt har ett företag som har överskott på egen produktion eller som har kontrakterat för mycket elkraft behov att sälja spotkraft. Risken här är att spotpriserna blir låga. Vi har förstått att det förekommer att distributörer (elhandelsföretag) tecknat långa kontrakt som innebär en skyldighet att köpa vissa minimivolymmer. Detta har gjorts utan att teckna motsvarande långa kontrakt med kunderna. Om marknadspriset på kraft blir lägre är inköpspriset riskerar företaget betydande förluster.

Det enda sättet att verka som elkrafthandlare utan att ta betydande risker är att arbeta med en balanserad kraftportfölj, d.v.s. att hela tiden matcha försäljningskontrakt mot inköpskontrakt. Att agera utan att ta några marknadsrisker alls är sannolikt omöjligt.

Det finns anledning att anta att priset på spotkraft kommer att variera kraftigt, d.v.s. marknaden kommer att vara volatil. Det kan också antas att prisvariationerna kommer att vara svåra att prognostisera. Det är t.ex. inte lätt att förutse nederbörds mängden eller kärnkraftens tillgänglighet på ett till fem års sikt.

Bild 5.1 Pris på dygnsmarknaden januari och februari, prisområde Sverige 1996



Motpartsrisk

Kunder på den "gamla" elmarknaden har normalt inte behövt fundera över eventuella motpartsrisker, eftersom man bara haft möjlighet att köpa el från ett enda företag. Risken för att ett av de gamla monopolföretagen skulle gå i konkurs var dessutom mycket liten.

Frågan om motpartsrisker kommer i högsta grad att bli aktuell för elmarknadens aktörer eftersom många av elkontrakten är långsiktiga. Avtal om elkraftleveranser till fast pris under sju år förekommer. En kund som tecknar avtal med ett elhandelsföretag om elkraftleveranser i sju år framåt till ett fast pris måste vara mycket säker på att leverantören klarar sitt åtagande även om marknadspriset på elkraft stiger under perioden.

På motsvarande sätt måste elhandelsföretag kunna lita på att kunden kan fullgöra sin del av avtalet även om marknadspriset på kraft blir lägre än det kontrakterade priset

När det gäller handel med finansiella instrument hanteras motpartsrisker ofta genom att köpare och säljare ställer säkerheter. Detta kan göras oberoende av om affären görs upp bilateralt eller om affären sker på en börs.

Kreditrisk

Traditionellt har kraftaffärer avräknats månadsvis. Om en elleverantör beviljar 30 dagars kredit betyder det att kunden betalar upp till två månader efter det att kraften faktiskt tagits ut från nätet. Brister kunden i betalning måste leverantören agera för att få kunden bortkopplad från nätet, vilket tar ytterligare minst två veckor. Sammantaget betyder det att leverantören riskerar att förlora upp till tre månaders försäljning om en kund kommer på obestånd.

Risker för aktörer - Slutsats

Den dominerande risken för framtidens elhandelsföretag är prisrisken, dvs. den risk som uppstår till följd av att priset på elkraft fluktuerar. Prisrisken förväntas vara betydande eftersom spotmarknadspriset är volatilt och prisförändringar svåra att förutse. Dessutom är det svårt att agera som elkrafthandlare utan att delvis exponeras för prisrisker. De aktörer som bedriver elhandel måste således besitta betydande kompetens om marknaden och ha tillgång till tillförlitliga riskhanteringssystem.

Om ett elhandelsföretag inte klarar av sina åtaganden kan det komma att få allvarliga ekonomiska konsekvenser för både företagets kunder och leverantörer. Kunderna får däremot alltid sin elkraft.

Det som i praktiken inträffar om ett elhandelsföretag inte kan fullgöra sina åtaganden är att elhandelsföretaget inte längre accepteras som balansansvarig gentemot Svenska kraftnät. Kunden måste snarast kontraktera en ny balansansvarig leverantör. Om kunden under en kortare tidsperiod saknar balansansvarig leverantör kommer Svenska kraftnät att träda in som leverantör. Eftersom huvudregeln är att elkraft betalas efter leveranstidpunkten, riskerar kunden endast att få betala ett högre pris för elkraften än om den ursprunglige leverantören klarat sina åtaganden. För den kraftproducent som sålt elkraft till det elhandelsföretag som inte kan fullgöra sina åtaganden finns en uppenbar risk att betalning inte erläggs för den elkraft som redan konsumerats.

Effekterna av att ett elhandelsföretag kommer på obestånd är sannolikt begränsade till de företag eller privatpersoner som är direkt inblandade. Om en elhandelsföretag skulle tvingas till konkurs till följd av för riskabla affärer kan dock allmänhetens förtroende för elmarknaden och elmarknadens aktörer hotas - speciellt om det leder till att enskilda konsumenter drabbas ekonomiskt.

5.1.2 Systemrisker

Ett av de viktigaste motiven till den finansiella lagstiftningen är att skapa regler och institutioner som ger ett effektivt och säkert finansiellt system. Ett led i detta är, som beskrivs i kapitel 3, att reglera de företag som är mellanhänder i handeln med finansiella instrument inklusive börser och clearingorganisationer.

En relevant frågeställning är om motsvarande motiv finns till att reglera elhandeln. D.v.s om handeln med el på något sätt kan äventyra elsystemets leveranssäkerhet eller den långsiktiga försörjningstryggheten av el.

Den statliga Energikommissionen har i ett betänkande från februari 1995 (SOU 1995:14) belyst frågan om elsystemets leveranssäkerhet och långsiktig försörjningstrygghet av el. Utredningen konstaterar att tryggheten i elförsörjningen är i viss mån beroende av risken för elavbrott eller fysisk elransonering. Denna del av försörjningstryggheten är av kortsiktig natur och behandlas nedan under rubriken leveranssäkerhet.

Energikommissionen ansåg i nämnda betänkande att i begreppet försörjningstrygghet också ligger att priset på elkraft inte får bli så högt att det allvarligt hotar konkurrenskraften för svensk industri eller leder till kraftigt höjda levnadskostnader för svenska hushåll. Den långsiktiga försörjningstryggheten är i hög grad beroende av investeringsutvecklingen i kraftproduktionen dvs. av de etablerade producenternas vilja att investera i nya produktionsanläggningar och drivkrafterna för nya aktörer att investera i ny elkraftproduktion.

Leveranssäkerhet

Den kortsiktiga leveranssäkerheten för en elkund beror på säkerheten i hela kedjan från kraftstation till kundens anslutningspunkt.

Avbrott i elleveranserna är oftast kortvariga, från minuter till några timmar, och uppstår i de allra flesta fall till följd av ett inträffat fel på nätet. På de lägre spänningarna är avbrottsfrekvensen mycket beroende av om man bor i tätort eller på landsbygd. Många fel drabbar luftledningarna i samband med åska, storm eller snöfall. Stamnätets ledningar med anknytningar är byggda så att de i allmänhet inte påverkas av vädret eller mycket snabbt återgår till normalläge. Stamnätet ingår vidare i hopmaskade system, och så dimensionerat, att enstaka fel inte leder till avbrott i några leveranser.

Så som beskrevs i kapitel 2 har Svenska kraftnät ett särskilt ansvar för att koordinera systemet och svara för balanshållning. Som ett led i detta kommer Svenska kraftnät att aktivt behöva påverka flödet i nätet genom att betala producenter för att dessa skall öka eller minska produktionen i vissa kraftstationer. För att kunna sköta de uppgifter Svenska kraftnät ålagts måste Svenska kraftnät bl.a. ges möjlighet att i förväg få kännedom om det förväntade kraftflödet på nätet.

Försörjningstrygghet

I Energikommissionens rapport konstateras att den nya konkurrensutsatta elproduktionen innebär en viktig förändring i det att producenter och elhandelsföretag i framtiden kommer att ges ett kommersiellt ansvar för sina åtagande, dvs. i första hand ett ansvar gentemot kunderna att klara de utfästelser om pris som gjorts.

Teoretiskt är det inte någon risk att investeringar på den nya elmarknaden uteblir förutsatt att konsumenterna ges möjlighet att teckna långsiktiga leverans- eller prissäkringsavtal. För att klara dessa åtaganden måste kraftproducenterna i sin tur investera i ny kraftproduktion. Om däremot rätten att köpa elkraft förvägras elkonsumenterna genom att ransonering och prisreglering regelmässigt införs finns en risk att investeringar uteblir.

Erfarenheter från bl.a. England visar att möjligheterna att få avsättning för kraften på långa avtal underlättar nyinvesteringar. Det gäller speciellt för nya aktörer som, till skillnad från de etablerade producenterna, ofta är beroende av externt kapital.

Behovet av information

Energikommissionens bedömning var att den nya konkurrenssituationen på elmarknaden inte skulle äventyra vare sig leveranssäkerheten eller den långsiktiga försörjningstryggheten. Kommissionen hade dock två frågetecken. Det ena gällde om aktörerna kunde förväntas ha tillgång till tillräckligt bra marknadsinformation för att kunna fatta rationella beslut. Det andra var om en fungerande elbörs skulle kunna etableras.

Exempel på uppgifter som kan behöva sammanställas och distribueras var enligt energikommissionen aktuella data om vattenmagasinens innehåll och aggregerad information om bilaterala handelsavtal. Kommissionen ansåg också att långsiktiga och tillförlitliga prognoser över kapacitets och efterfrågeutvecklingen i elsektorn skall redovisas regelbundet av ansvariga myndigheter.

Energikommissionens rapport har behandlats i regeringens proposition 1994/95:222. Regeringen anslöt sig i propositionen till bedömningen att en skärpt övervakning av marknadens utveckling är nödvändig i samband med att den nya ellagstiftningen träder i kraft.

Vad avser etablerandet av en elbörs pekade energikommissionen på att en elbörs skulle ge köpare och säljare betydligt bättre beslutsunderlag än om handeln enbart sker direkt mellan parterna. Genom en elbörs skulle det finnas möjlighet att fortlöpande avläsa marknadspriset på el både det för timmen aktuella priset och priset på framtida leveranser. En elbörs skulle också reducera aktörernas risk att inte kunna komplettera sin kraftportfölj genom att köpa eller sälja kraft på marknaden. Energikommissionen pekade också på att en elbörs är en nödvändig institution för elsystemets effektiva drift, och uppmanade regeringen att säkerställa att en elbörs etableras samt pekade på att samhället bör skapa ett regelverk för en sådan verksamhet.

Regeringen anslöt sig till denna del av energikommissionens slutsatser och ett resultat är denna utredning.

Clearingverksamhet

Den typ av börs som är aktuell för elmarknaden kommer med stor sannolikhet vara en s.k. transaktionsbörs. Det betyder att det till börsen knyts en clearingorganisation som har till uppgift att träda in som motpart i alla affärer som görs upp via börsen. På detta sätt minskar riskerna för enskilda aktörer. Clearingorganisationen kommer att reducera sin egen riskexponering genom att ta säkerheter från börsaktörerna.

I en ny proposition, clearingverksamhet m.m. (proposition 1995/96:50), föreslås en ny lagstiftning på området. Många av de resonemang som förs i utredningen är relevanta för elmarknaden. I propositionen anförs:

.. en clearingorganisation kan bidra till att avsevärt minska riskerna för deltagarna vid clearing och avveckling. Emellertid beror graden av riskreducering på clearingorganisationens finansiella och operativa styrka. Om tvivel skulle uppstå i fråga om organisationens förmåga att hantera avveckling och avvecklingsproblem kan svåra konsekvenser uppkomma för bl.a. clearingmedlemmarna. En clearingorganisations oförmåga att hantera avveckling har i den internationella diskussionen pekats ut som en potentiell orsak till en

systemkris. Det sagda innebär att krav bör ställas på en clearinginstitution som hanterar risker. Sådana krav kan avse organisationens finansiella styrka, operativa kapacitet och riskhanteringssystem. (proposition 1995/96:50, sid 45)

Systemrisk - slutsats

Tidigare har vi konstaterat att handel med el kan innebära betydande ekonomiska risker. Detta kan få negativa ekonomiska konsekvenser för de inblandade företagen och leda till att allmänhetens förtroende för elmarknaden äventyras. Frågan är om konsekvenserna kan bli sådana att elsystemets leveranssäkerhet eller den långsiktiga försörjningstryggheten kan hotas.

Det finns inte något självklart svar på den frågan. Det går inte att belägga att den typ av dominoeffekter som bedöms kunna uppstå på de finansiella marknaderna och som kan hota hela det finansiella systemet kan uppstå på elmarknaden inom överskådlig framtid. Det är emellertid sannolikt så att om en elbörs eller en clearingorganisation skulle gå i konkurs, eller på annat sätt riskerar att mista aktörernas förtroende, kan det få betydande konsekvenser också för andra än de direkt berörda företagen. Om t.ex. en elbörs där kortsiktiga leveranskontrakt handlas plötsligt skulle upphöra att fungera skulle det kunna leda till påfrestningar på den systemansvariga myndigheten eftersom aktörerna inte skulle kunna handla sig i balans. Utan ett tillförlitligt spotpris (avräkningspris) skulle det vidare innebära stora problem för de företag som tecknat finansiella prissäkringskontrakt som relateras till spotpriset på elkraft.

En oseriös verksamhet från en börs eller en clearingorganisation eller ett stort elhandelsföretag kan även få andra konsekvenser än rent ekonomiska, t.ex. att konkurrensen på marknaden fungerar sämre än den annars skulle göra. En förutsättning för investeringar i ny elproduktion är att elkunderna är beredda att teckna långa avtal. Det visar på betydelsen att elkonsumenterna känner förtroende för de företag som handlar med elkraft.

5.1.3 Mellanhänder på elmarknaden

Så som framgått av kapitel 3 krävs det tillstånd för att få bedriva vissa typer av verksamhet på värdepappersmarknaden. Företag som har tillstånd att bedriva sådan verksamhet kallas värdepappersinstitut.

Verksamheter som kräver tillstånd är att yrkesmässigt tillhandahålla följande tjänster; kommissionshandel, mäklarverksamhet, marknads-garantverksamhet, portföljförvaltning samt garantigivning m.m.

Motiven för att kräva tillstånd för dessa tjänster är delvis andra än de som redovisas tidigare i detta avsnitt. Vi har i första hand behandlat den prisrisk som elhandelsföretag utsätter sig för. Här handlar det inte primärt om marknadsrisker utan risken för att en kommissionär, portföljförvaltare eller mäklare skadar sin uppdragsgivare genom okunnigt, vårdslöst eller oetiskt agerande. För viss typ av mellanhands-verksamhet kan också motpartsriskerna vara betydande om inte erforderliga säkerheter tas.

En portföljförvaltare t.ex. en förvaltare av en aktieportfölj, spekulerar med andras tillgångar och inte sina egna. Även en kommissionär agerar som ombud för en kund, även om kommissionären utåt agerar i eget namn. Kommissionären riskerar således inte sina egna utan kundens medel. En kund som anlitar en mäklare för att t.ex. köpa en valutatermin är på motsvarande sätt angelägen om att mäklare gör sitt yttersta för att få ett som fördelaktigt pris som möjligt. Dessa exempel visar att riskerna med att anlita portföljförvaltare, kommissionärer eller mäklare inte i första hand är att dessa bedriver en riskfylld verksamhet och kan gå i konkurs utan att de genom sitt agerande inte sätter kundernas intressen i första rummet eller hanterar kundernas medel på ett kompetent sätt. Om en kommissionär som agerar som ombud för elköpare skulle gå i konkurs kan emellertid konsekvenserna bli likartade de som skulle uppstå om ett elhandelsföretag går i konkurs. Det förutsätter dock att kommissionären inte uppfyllt sin skyldighet att separera uppdragsgivarens medel.

För att motverka ett tveksamt agerande från värdepappersinstitutet ställs det krav på att dessa företag inte handlar med värdepapper för egen räkning, d.v.s inte själv spekulerar på marknaden. Det ställs också krav på kapitaltäckning, organisation m.m.

Den form av egenhandel som får bedrivas av värdepappersinstitut utan sidoverksamhetstillstånd, är s.k. marknadsgarantverksamhet. En marknadsgarant, eller market maker, åtar sig att fortlöpande ställa köp- och säljkurser i syfte att öka likviditeten i handeln med värdepapper. En marknadsgarant kan t.ex. i gengäld få handla på en börs till reducerade avgifter. Andra former av ersättning kan också förekomma.

Likheter och olikheter mellan elmarknaden och den finansiella marknaden

En viktig skillnad mellan elmarknaden och den finansiella marknaden är att strukturen på handeln med elkraft kommer sannolikt att avvika från den struktur som återfinns på den finansiella marknaderna. På elmarknaden kommer det i första hand att finnas producenter som säljer den kraft man producerar, konsumenter som köper in den kraft som konsumeras, samt elhandelsföretag som fungerar som ett led mellan producenter och konsumenter. I detta avseende liknar således elmarknaden andra varumarknader mer än den finansiella marknaden.

En orsak till att "normala" elkontrakt får karaktären av prissäkringsinstrument och delvis kan ersättas med t.ex. terminer med finansiell avveckling är att el inte kan hållas i lager. Elkraft måste produceras samtidigt som den konsumeras, vilket gör att ren avistahandel är omöjlig. För att möjliggöra handel där tiden mellan avslut och avveckling är kort måste i praktiken den kortsiktiga handeln organiseras i börslika former (se avsnitt 2.3). Med undantag för s.k. servicekraftkontrakt kommer avistahandel på elmarknaden således i praktiken ske på en organiserad handelsplats.

Till likheterna mellan elmarknaden och de finansiella marknaderna hör att såväl vissa typer av "normala" elkontrakt som elterminer med finansiell avveckling kan omsättas. Eftersom värdet av kontraktet bestäms av förväntningar om det framtida spotpriset på elkraft kan ett elkontrakt vara en värdehandling i sig på samma sätt som t.ex. en aktieoption eller en valutatermin. Det betyder att handel med elkontrakt t.ex. kan utnyttjas av ett företag som vill spekulera i prisförändringar på marknaden. Eftersom elmarknaden kan förväntas vara volatil kommer spekulation att vara riskabel, samtidigt som det finns möjligheter att göra stora vinster. Marknaden kan således komma att dra till sig aktörer som tidigare inte varit intresserade av att köpa och sälja el.

Så som beskrevs i kapitel 2 bedrivs det på den norsk/svenska börsen bl.a. handel med prissäkringskontrakt med finansiell avveckling. Det är tänkbart att denna handel på sikt kommer att växa och dra till sig andra aktörer än de producenter och elhandelsföretag som i dag använder instrumenten primärt för prissäkring. Det är också tänkbart att utvecklingen kommer att gå i riktning mot att gamla och nya aktörer väljer att handla med hjälp av mäklare eller kommissionärer. Det är också tänkbart att företag etableras som erbjuder sig att förvalta ett företags innehav av elterminer. Med förvalta menas här att löpande köpa och sälja terminerna åt kunden i syfte att åstadkomma en värdetillväxt.

I dag finns det minst ett svenskt värdepappersinstitut som mäklar elterminer och eloptioner med finansiell avveckling. Detta företag har också sidoverksamhetstillstånd för att agera som elhandelsföretag, t.ex. möjlighet att teckna avtal om balansansvar med Svenska kraftnät.

Elhandelsföretag eller mellanhand

Kommer de normala elhandlarna, dvs. dagens eldistributörer, att agera som kommissionärer, mäklare och portföljförvaltare på den nya elmarknaden eller kommer den verksamheten att tas över av helt nya företag eller företag som i dag är värdepappersbolag?

Ett kommunalt elhandelsföretag skulle kunna ha följande affärsidé på den nya elmarknaden, "affärsidén är att med låg riskexponering förse elkonsumenter som är belägna i eller har anknytning till kommunen med elkraft till så fördelaktiga villkor som möjligt". Företaget har då i princip fyra olika alternativa sätt att agera för att förse kunderna med elkraft:

- 1) Först teckna inköpskontrakt och därefter kontraktera kunder,
- 2) först kontraktera kunden och därefter teckna inköpskontrakt,
- 3) försöka att teckna inköps- och försäljningskontraktet samtidigt,
- 4) agera som ombud för kunden på marknaden.

Eftersom företaget har ambitioner att minska sin egen riskexponering på marknaden kan företaget och kunderna komma överens om strategi nummer 4, dvs. att företaget agerar som ombud för elkonsumenten. För kunderna kan detta vara ett bra alternativ eftersom kunden slipper att betala de riskpåslag elhandelsföretaget annars måste ta ut. Framtidens elhandelsföretag kan således ha önskemål om att agera som mellanhand, t.ex. mäklare, inom ramen för sin normala verksamhet.

Det är också möjligt att mindre leveranskoncessionärer väljer att låta större elhandelsföretag hjälpa till med inköp av spotkraft och pris-säkringskontrakt. Vilket skulle kunna liknas vid den roll som en portföljförvaltare har på den finansiella marknaden.

Mellanhänder på elmarknaden - slutsats

Vår slutsats blir att mellanhandsverksamhet i form av kommissionshandel och mäklarverksamhet sannolikt kommer att förekomma på elmarknaden. Om lagstiftaren inte direkt förhindrar det kommer

verksamheterna att bedrivas såväl av nya aktörer och aktörer från den finansiella marknaden som av kommunala elföretag och andra elhandelsföretag inom ramen för sin övriga verksamhet.

Vår bedömning är att det inte behöver innebära någon nackdel för elmarknadens aktörer om elhandelsföretag tillåts erbjuda kunderna t.ex. mäklartjänster. Det kan vara ett sätt att hantera risker som gagnar alla inblandade parter. Det är emellertid viktigt att de företag som, utan att riskera sitt eget kapital, utför tjänster åt andra på marknaden och då agerar med kunskap omdöme och integritet, speciellt om företaget själv tar positioner i marknaden.

5.2 Myndighetsansvar och tillsyn

5.2.1 Tidigare myndighetsansvar

Tidigare hade Statens vattenfallsverk det övergripande ansvaret för elsystemet. Detta har praktiskt tagit sig uttryck i att de större kraftbolagen ingått ett antal formella och informella överenskommelser. Före den 1 januari 1992 reglerades kraftföretagens samarbete i huvudsak genom två avtal, dels stamnätsavtalet och dels samkörningsavtalet. Statens vattenfallsverk var part i båda avtalen.

Samkörningsavtalet reglerade samarbetet avseende leveranssäkerhet och produktionsoptimering. Som grundläggande krav på deltagarna uppställdes en tillfredsställande leveranssäkerhet (i huvudsak genom egen kraftproduktion eller långfristiga avtal) samt möjlighet att snabbt styra produktionen. Avtalet fastställde också principerna för utbyte av tillfällig kraft mellan avtalsparterna. Vidare förband sig företagen att hjälpa varandra vid kraftbrist och att delta i frekvensregleringen. Av avtalet framgick vidare att Statens vattenfallsverk hade det yttersta ansvaret för landets elbalans. Stamnätsavtalet reglerade villkoren för de ickestatliga elkraftföretagens tillgång till stamnätet.

I samband med bolagiseringen av Statens vattenfallsverk den 1 januari 1992 upphörde Vattenfalls övergripande ansvar för elförsörjningen. Intentionerna var att Vattenfall skulle ges samma spelregler som övriga kraftföretag. De få specifika myndighetsuppgifter som låg på Vattenfall, elberedskap och forskning inom elområdet, överfördes till NUTEK.

För kraftsystemets påverkan på miljön har Statens naturvårdsverk ett övergripande ansvar, medan Statens kärnkraftinspektion har ansvaret för säkerheten i de svenska kärnkraftverken.

Statens energiverk hade ett övergripande ansvar att värna om det s.k. energiintresset dvs. att samhällets krav på billig och säker energiförsörjning tryggas på ett sätt som tillgodosåg högt ställda krav på miljö och säkerhet. Uppgiften uppfyllades genom utredningar på t.ex. regeringens uppdrag eller på eget initiativ, genom att fungera som remissinstans i energipolitiskt relevanta frågor, genomföra olika typer av konsekvensbedömningar m.m. Verket hade dessutom det operativa ansvaret för flertalet av de energipolitiska programmen. På Statens energiverk fanns också myndighetsuppgifter såsom koncessionsgivning för elektriska ledningar, föreskrifter om elsäkerhet, tillsynsansvar för starkströmsförordningen samt energiberedskap.

Statens energiverks uppgifter fördes över till NUTEK år 1991. För elsäkerhetsuppgifterna bildades år 1993 Elsäkerhetsverket. Av NUTEKs instruktion framgår att verket bl.a. har ett övergripande ansvar för omställningen av energisystemet. NUTEK har också ett övergripande ansvar att värna om näringslivets utveckling. Eftersom energiförsörjningen och särskilt försörjningen med elenergi har stor betydelse för utvecklingen av svensk industri sammanfaller dessa intressen.

I dag är ansvarsförhållandena på elmarknaden delvis förändrade eller håller på att ändras. Som nyss nämndes bolagiserades Statens vattenfallsverk den 1 januari 1992. Samtidigt överfördes storkraftnätet till Affärsverket svenska kraftnät. Den 1 januari 1995 ålades Svenska kraftnät systemansvaret.

5.2.2 Myndighetsansvar på den nya elmarknaden

Affärsverket svenska kraftnät har i dag det operativa ansvaret för storkraftnätet, dvs. 220 kV och 400 kV nätet. Svenska kraftnät har, som nyss nämnts, också det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av elkraft (systemansvar).

Myndighetsansvaret för att tillse att landets elnät utveckla och drivas effektivt samt för att effektivitetsvinsterna också kommer elkonsumenterna till del ligger på Nätmyndigheten vid NUTEK, som också har det övergripande ansvaret för att övervaka den nya ellagstiftningen.

Ansvarsförhållandena när det gäller elnäten och nätstabiliteten är således väl definierade.

När det gäller elsystemets långsiktiga utveckling vad avser leveransförmåga och prisutveckling är myndighetsansvaret mer komplext.

Samhället sätter ramarna; säkerhetskrav på kärnkraftverk, miljökrav, miljöskatter, o.s.v. Ansvaret på myndighetsnivå för dessa ramar ligger på Naturvårdsverket, Kärnkraftinspektionen m.fl. NUTEK, i egenskap av energiansvarig myndighet, har här ett ansvar för att företräda det s.k. energiintresset gentemot andra intressen.

Samhället har också det övergripande ansvaret för att konkurrensen på elmarknaden fungerar tillfredsställande mellan svenska kraftbolag och mellan svenska och utländska kraftbolag. Myndighetsansvaret ligger i första hand på Konkurrensverket. Men även andra myndigheter har uppgifter i syfte att främja konkurrensen. Svenska kraftnät skall t.ex. enligt sin instruktion (1991:2013) främja konkurrens.

Finansinspektionen bedriver tillsyn över vissa av de företag som kommer att verka på den nya elmarknaden. Det finns redan i dag s.k. värdepappersinstitut som mäklar elterminer och eloptioner med finansiell avveckling.

Det finns således ett stort antal myndigheter som har uppgifter inom elförsörjningsområdet - var och en med sin speciella funktion. Samordningen av alla dessa verksamheter sker i praktiken inom departementen, speciellt inom näringsdepartementet.

5.3 Behovet av ytterligare reglering

I samband med att elhandeln i Norge konkurrensutsattes infördes krav på koncession för de företag som handlar med el (omsättningskoncession). De formella krav som ställs på företag som enbart handlar med el är emellertid små. För dessa aktörer är koncessionskravet mer att likna vid ett anmälningsförfarande. Även Statnett Marked måste ha en omsättningskoncession för att kunna bedriva börsverksamheten. Kravet på koncession gäller enbart för företag som handlar med kontrakt som leder till leverans av elkraft. Aktörer som handlar med kontrakt som avvecklas finansiellt omfattas inte av koncessionskravet.

Redan i Ellagstiftningsutredningens betänkande Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68), diskuterades behovet av ett motsvarande krav i den nya svenska ellagstiftningen. Utredningen konstaterade att en återförsäljare av el kan utsätta sig själv och sina kunder för stora ekonomiska risker. Ellagstiftningsutredningen drog emellertid den slutsatsen att en reglering motsvarande den norska inte var ändamålsenlig. De motiv som framfördes var att det var oklart vilka konkreta krav som bör ställas på de företag som handlar med el. Utredningen var också orolig för att elköpare skulle kunna invaggas i en falsk trygghet om elsäljaren kan uppvisa ett paper på statlig auktorisation. Det

konstaterades också att det i Sverige finns en restriktiv hållning till auktorisation av näringsidkare. De områden där auktorisation kan komma i fråga är där liv, hälsa, säkerhet, och personlig integritet eller större värden för den enskilde står på spel.

Ellagstiftningsutredningen föreslog i stället att nätmyndigheten (NUTEK) noga skulle följa utvecklingen och vid behov föreslå regeringen erforderliga förändringar. Det angavs också att nätmyndigheten bör ha ett speciellt informationsansvar gentemot köpare av el. Frågan huruvida den finansiella lagstiftningen var tillämplig på de aktörer som handlar med el diskuterades inte i utredningen.

Så som framgår av avsnitt 5.1 bedömer vi att elhandel är förenat med ekonomiska risker som normalt inte förekommer på andra marknader med undantag från de finansiella marknaden. Riskerna med elhandel är de samma oavsett om elkontrakten avvecklas finansiellt eller om det sker en fysisk leverans. Det torde också vara så att de aktörer som agerar som elhandelsföretag måste ges möjlighet att arbeta med såväl traditionella leveranskontrakt som med finansiella instrument som terminer och optioner. T.ex. kommer prissäkringskontrakt mellan svenska och norska aktörer sannolikt uteslutande ske med kontrakt som avvecklas finansiellt.

Bara för att elhandel kan innebära stora risker för inblandade parter är det naturligtvis inte självklart att verksamheten skall regleras. Som framgår av kapitel 3 omfattas emellertid delar av elhandeln redan i dag av den finansiella lagstiftningen. Att så är fallet har inte uppmärksamrats av tidigare utredningar och kan således leda till oönskade konsekvenser för elmarknaden. Det är därför angeläget att konsekvenserna av såväl den nuvarande lagstiftningen som alternativa regleringar belyses.

Fyra principiellt olika regleringsalternativ framstår som tänkbara:

1 Låt handel med el och med derivat av el, som fallet är i dag, styras av ellagstiftningen, värdepappersmarknadslagstiftningen, och övrig svensk lagstiftning. Komplettera nu gällande lagstiftning med ett regelverk för organiserad kortsiktig handel med el för faktisk leverans.

2 Låt handel med el omfattas av den reglering som finns i ellagen och i övrig svensk lagstiftning men undanta handel med elderivat från den finansiella lagstiftningen. Komplettera nu gällande lagstiftning med ett regelverk för organiserad handel med såväl elderivat som kortsiktig handel med el för faktisk leverans.

3 Som alternativ 2 men komplettera med särskilda regler för de företag som agerar som mellanhänder på elmarknaden.

4 Som alternativ 2 men komplettera med särskilda regler både för de företag som agerar som elhandelsföretag och för de företag som agerar mellanhänder på elmarknaden.

Alternativ ett torde vara det enklaste ur lagstiftningssynpunkt. Genom att bibehålla den distinktion som finns mellan avistakontrakt och derivatkontrakt som finns i den finansiella lagstiftningen uppnås kontinuitet i lagstiftningsarbetet. Utredningens primära uppgift enligt direktiven är dessutom att ta fram ett regelverk för en elbörs för handel med tillfällig kraft som avser faktiska leveranser.

Å andra sidan kommer en stor del av "normal" elhandel i detta alternativ sannolikt att omfattas av den finansiella lagstiftningen och omfattas av Finansinspektionens tillsyn. Det måste beaktas att det finns väsentliga skillnader mellan elmarknaden och den finansiella marknaden och att strukturen på elhandeln kommer att avvika från den struktur som återfinns på den finansiella marknaderna. Riskerna är inte heller de samma på de två marknaderna. På de finansiella marknaderna sker en stor del av handeln via mellanhänder. Ett motiv till regelverket på värdepappersmarknaden är att minska risken för finansiella kriser till följd av att banker eller värdepappersinstitut går omkull och i fallet drar med sig andra finansiella institut. Motsvarande motiv till att reglera handeln på elmarknaden torde inte finnas.

Alternativ två innebär att handel med elderivat undantas från den finansiella lagstiftningen. Det innebär att elhandeln successivt kan utvecklas för att passa den nya marknadens behov. Det kan vara en fördel att låta elmarknadens aktörer finna sina egna roller utan styrning från den finansiella lagstiftningen. Alternativet medför dock att samhällets möjligheter att kunna ingripa mot mäklare, kommissionärer m.fl. som förmedlar elterminer eller eloptioner kommer att vara väsentligt mindre än möjligheterna att ingripa mot de aktörer som förmedlar andra typer av finansiella instrument. Risken finns att oseriösa aktörer som inte skulle tillåtas agera på de finansiella marknaderna dras till elmarknaden. Alternativet innebär också att elclearing och börshandel med såväl elderivat som avistakontrakt måste regleras inom ramen för ellagstiftningen.

Alternativ tre och fyra innebär att ett nytt regelverk för handel med el och elderivat utarbetas helt utifrån elmarknadens behov och förutsättningar. Ett sådant regelverk torde bli mer ändamålsenligt och mer begripligt för elmarknadens aktörer jämfört med att tillämpa det

finansiella regelverket på elderivat. Detta alternativ kräver dock ett mer omfattande lagstiftningsarbete än alternativ ett.

5.4 Sammanfattning

- Elhandel är förknippad med betydande risker. I de allra flesta fall kommer emellertid effekterna av ett elhandelsföretags eller en mellanhands agerande vara begränsat till företaget och dess kunder och leverantörer. Om ett elhandelsföretag eller en mellanhand får en mycket stor verksamhet, t.ex. genom att fungera i börsliska former, kan konsekvenserna av t.ex. en konkurs eller ett oseriöst agerande påverka hela elmarknaden negativt. Speciellt angeläget är det att verksamheter som innebär en koncentration av motpartrisker bedrivs i betryggande former. Någon risk för elsystemets tekniska funktion torde inte föreligga så länge Svenska kraftnät har inflytande över den kortsiktiga handeln.
- Vi har funnit att det från risksynpunkt inte är meningsfullt att skilja mellan "normal" elhandel, dvs. elkontrakt som leder till fysisk leverans, och handel med elderivat vilka avvecklas finansiellt. Handel med långsiktiga leveranskontrakt är från en elkonsument, ett elhandelsföretags eller mellanhands perspektiv förknippade med exakt samma risker som terminer och optioner med finansiell avveckling. Elsystemets tekniska funktion påverkas i första hand av den kortsiktiga handeln med leveranskontrakt, inte av längre kontrakt, fysiska eller finansiella.
- Endast en liten del av den "normala" elhandeln sker via kontrakt som kan anses vara avistakontrakt. Avistahandeln kommer till största del ske på en organiserad marknadsplats (spotbörs). Den normala är att ett elkontrakt till sin funktion är att betrakta som derivat-instrument, i vissa fall är de omsättningsbara och är då att betrakta som finansiella instrument.
- En stor del av elhandeln regleras redan idag av den finansiella lagstiftningen. Konsekvenserna av detta förhållande har inte analyserats av de utredningar som föregått elmarknadsreformen. I detta kapitel har vi pekat på att det finansiella regelverket å ena sidan kan anses vara otillräckligt eftersom det nästan uteslutande reglerar mellanhandsverksamhet. Å andra sidan kan det finansiella

regelverket delvis anses vara för långtgående med hänsyn till att riskerna på elmarknaden, utifrån det allmännas perspektiv, inte kan anses vara lika stora som på de finansiella marknaderna.

- När det gäller börs och clearingverksamhet finns det anledning att ställa större krav än på andra företag som bedriver, eller medverkar till elhandel.

6 Regler för avistahandel med el

6.1 Vad avses med avistahandel med el?

Med avista avses i allmänhet sådana avtal och marknader där avvecklingen av parternas förpliktelser sker i omedelbar anslutning till avslutet. Då så inte är fallet talas istället om derivat och derivatmarknader.

För att ett avtal skall kunna avvecklas avista måste i princip säljaren - naturagäldenären - ha tillgång till det sålda, eller i vart fall kunna skaffa sig tillgång till detta i mycket nära anslutning till avtalsslutet. I de fall avtalet avser en lös sak kan detta åstadkommas genom att säljaren har ett handelslager från vilket han snabbt kan leverera.

El kan inte lagras för senare leverans och heller inte transporteras på annat sätt än genom de ledningsnät som är förbundna med produktionsanläggningen. Detta begränsar möjligheten att delta som säljare i den egentliga avistahandel med el, till sådana aktörer som har omedelbar tillgång till el, antingen genom egna produktionsanläggningar eller genom avtal med ett sådant företag.

Även på sådana marknader som brukar betecknas som avistamarknader måste - av praktiska skäl - en viss tid förflyta mellan avslut och avveckling. Hur lång denna tid är varierar beroende på vilken typ av marknad det är fråga om. På avistamarknaden för aktier skall avveckling ske senast tre dagar efter avslut. På penningmarknaden sker avvecklingen av obligationsaffärerna inom fem dagar medan det vid affärer i statskuldväxlar liksom vid avistahandel på valutamarknaden får gå högst två dagar mellan avslut och avveckling.

På den spotbörs - dygnsmarknaden - som drivs av Stattnet Marked i Oslo, sker leverans av el inom 10-34 timmar efter avslut. Till skillnad mot vad som är fallet på flertalet andra avistamarknader clearas avtalen på denna börs genom att Stattnet Marked inträder som motpart till säljare och köpare. Betalning erläggs på så sätt att Stattnet Marked fakturerar köparen samtliga dennes inköp under en viss vecka den första vardagen i nästkommande vecka. Fakturan skall betalas inom sex bankdagar. Stattnet Marked gottskriver därefter säljaren det inbetalade beloppet inom tre bankdagar. Totalt kan således normalt upp till tre

veckor förflyta från avslut till slutlig avveckling. Vid mellankommande helger kan tiden mellan avslut och avveckling bli ytterligare något längre.

Avistahandel med el kan också förekomma utanför en organiserad handelsplats. Särskilt producenter av elkraft kan ha ett behov av kortsiktigt kraftutbyte. För normala elkonsumenter torde avistahandel med el vid sidan av spotbörsen däremot inte vara av intresse. Det förekommer dock att elkonsumenter tecknar avropskontrakt med en leverantör, där priset relateras till det pris som gäller på avistamarknaden för el - s k servicekraftkontrakt. Denna form av kontrakt torde vara att anse som ett avistaavtal.

6.2 Behovet av regler för den kortsiktiga handeln med el

6.2.1 Regler för organiserad avistahandel med el

Utredningens direktiv tar i första hand sikte på att ett förslag till regler för en organiserad handelsplats för kortsiktig handel med el skall lämnas. Här pekas också på vissa behov som regleringen bör tillfredsställa. Handelsplatsen bör sålunda vara neutral och får inte diskriminera vissa aktörer. Den skall ha så stor omsättning och likviditet att enskilda aktörer inte ges möjlighet att påverka prisbildningen. Vidare skall reglerna tillgodose kravet på offentlighet och insyn i prisbildningen samt utformas med hänsyn till samhällets behov av erforderligt inflytande över och insyn i börsfunktionen.

Vad är en börs?

En organiserad marknadsplats för kortsiktig handel med el är att anse som en form av råvarubörs, låt vara en ganska speciell sådan. Några andra råvarubörser förekommer för närvarande inte i de nordiska länderna. Begreppet börs har fått sitt närmare innehåll i anslutning till förhållandena på värdepappersmarknaden. Inledningsvis skall en kort beskrivning av begreppet, så som det används på värdepappersmarknaden, göras.

I värdepappersmarknadskommitténs betänkande "Värdepappersmarknaden i framtiden" (SOU 1989:72) behandlas frågan om vad som

konstituerar en börs och vilken funktion den har på marknaden relativt ingående. Det resonemang som fördes i utredningen var i huvudsak följande.

Om ett stort antal fysiska eller juridiska personer är innehavare av värdepapper får man räkna med att det alltid finns någon som vill omvandla dessa till likvida medel. För dessa medel vill han kanske köpa andra värdepapper. Om flera innehavare av värdepapper samtidigt vill byta dessa mot pengar och tvärt om har en marknad i värdepapperen uppstått. På en sådan marknad måste den som vill sälja något i princip kontakta alla tänkbara köpare för att vara säker på att försäljningen sker till bästa möjliga pris. På motsvarande sätt förhåller det sig med en köpare som måste kontakta alla säljare för att kunna fastställa det bästa priset. Transaktionskostnaderna - även kallade sökkostnaderna - blir då mycket höga.

På en marknad där ett större antal köpare söker kontakt med många säljare är det naturligt att mäklare börjar uppträda. Dessa har som affärsidé att sammanföra sälj- och köpintressen. Genom sin verksamhet kommer de att skaffa sig kunskap om vilka sälj- och köpbud som finns på marknaden och på så sätt få en egen uppfattning om dagspriset. Det underlättar handeln genom att minska sökkostnaderna. Vissa mäklare med god kunskap om marknadsläget kan övergå till att själva fortlöpande lämna köp- och säljbud. Härigenom har grunden för en s k market maker-marknad lagts. Transaktionskostnaderna på en sådan marknad är avsevärt lägre än på en marknad där alla måste söka kontakt med alla. Det räcker med att kontakta en eller ett par market makers för att få en uppfattning om den gällande "kursen". Systemet karaktäriseras dock av prisspridning och relativt höga transaktionskostnader. Köp och försäljningar av samma värdepapper kommer att ske till olika priser eftersom man inte tar sig tid att ta reda på var det bästa priset finns. En marknad med market makers är alltså effektivare än det förstnämnda systemet men är ändå inte riktigt effektivt eftersom all prisinformation inte finns samlad och tillgänglig på ett ställe.

Om handeln knyts till en central marknadsplats minimeras sökkostnaderna. Genom att någon samlar upp sälj- och köporder och sorterar bort sådana bud som ligger för långt ifrån varandra kommer prisinformationen på ett lättillgängligt sätt att återspegla det bästa säljpriset och det bästa köppriset. När handeln är organiserad på detta sätt kan den sägas ha karaktär av börshandel. Den centrala marknadsplatsen utgör då själva börsen.

Börsens funktion i det sistnämnda handelssystemet är att utforma regler för handeln och att svara för information och övervakning. Den skall också svara för prisinformation, möjliggöra avslut och kontinuerligt

återrapportera till marknaden. Dessutom måste den fullgöra transaktionstekniska uppgifter i samband med handeln.

Uppsamlandet av köp- och säljorder och fastställandet av betalkursen kan ske på olika sätt. Traditionellt har det skett genom en auktionsmarknad, där handlarna träffas i en lokal och ropar ut de priser de är villiga att göra avslut till. Nu sker börshandel nästan uteslutande i datoriserade system. Datorn samlar upp och rangordnar buden samt bokför de avslut som kommer till stånd. Genom den informationsteknologiska utvecklingen erfordras alltså inte längre något "börsgolv" eller annan fysisk plats där köpare och säljare möts. Det är tillräckligt att de kopplar upp sig mot ett datanätverk från vilken plats som helst i världen, för att en "marknadsplats" skall ha uppstått. Det kan med den nya teknologin till och med föreligga stora svårigheter att fysiskt lokalisera handeln till ett bestämt land i ett sådant system. Det kan hävdas att handeln skall anses ske i det land där den del av datanätet befinner sig, i vilket buden sammanställs eller avslut sker. Utvecklingen är emellertid snabbt på väg dit hän att det inte längre är meningsfullt att tala om en viss dator, centralprocessor eller "server" i ett sådant nätverk. Handeln kan ske "på nätet", vilket innebär att den i princip sker överallt där en användare önskar koppla upp sig för att träffa avtal om köp eller försäljning.. Möjligheten att samla upp och sammanställa information om lämnade bud och gjorda avslut behöver i ett sådant nätverk inte vara lokaliserat till en central server, utan kan finnas i varje användares egen dator.

Börser kan således sägas ha två huvudfunktioner; att samla upp köp- och säljbud och fastställa marknadspriset samt att sammanföra sälj- och köpanbud och möjliggöra avslut. Det är dock inte nödvändigt att den organiserade verksamheten innebär att båda dessa uppgifter utförs, för att den skall anses ha börskaraktär. Om verksamheten endast går ut på att samla in prisinformation och offentliggöra förekommande avslut, kan den i vissa fall ändå betecknas som en börse. Aktörerna nyttjar informationen för att träffa nya avtal men gör upp affärerna sinsemellan utan börsens medverkan.

Behovet av regler för börsverksamhet vid kortsiktig handel med el

Det kan konstateras att för att en marknadsplats för el skall bli nyttjad av marknadens aktörer måste den åtnjuta förtroende. Detta innebär att marknadsplatsen själv måste tillse att det finns ett regelverk för handeln som bl a uppfyller kraven på neutralitet och likabehandling, god genomlysning och fritt tillträde samt att handeln sker under säkra och

ordnade former. En sådan självreglering blir sannolikt mer detaljerad och långtgående vad avser krav på neutralitet och likabehandling samt insyn i prisbildning m m, än vad som är möjligt att åstadkomma genom lagstiftning. Från allmän synpunkt torde därför behovet av materiella regler för hur handeln skall bedrivas, inte vara särskilt stort. Även sett från marknadsplatsens egen synpunkt föreligger det emellertid behov av insyn och kontroll från det allmännas sida. Sådana regler kan ge aktörerna trygghet i handeln och ökar deras förtroende för marknadsplatsen.

Om någon börs inte finns eller om den inte lyckas fylla sin uppgift, t ex genom att den inte åtnjuter marknadens förtroende eller genom att aktörerna ogillar de regler som gäller för handeln där eller de former under vilka handeln sker, kommer snart alternativa marknadsplatser eller former för handeln att etableras. Köparna och säljarna kommer att söka sig till den plats eller det tekniska system där de på det rationellaste och mest prisvärda sättet får tillgång till den säkraste informationen om det vid varje tidpunkt gällande bästa köp- eller säljbudet. Skulle en viss marknadsplats inte motsvara aktörernas behov och förväntningar, kommer denna marknadsplats därför inte att kunna bibehålla sin roll. Handeln skulle helt enkelt ske på något annat sätt eller på någon annan marknadsplats.

Det existerar redan en handelsplats för kortsiktig handel med el i Norge. Denna är inte omfattad av några särskilda näringsrättsliga bestämmelser av det slag utredningens direktiv avser. Visserligen kan det antas att den norska tillsynsmyndigheten (NVE) inom ramen för den allmänna tillsynsverksamhet som är kopplad till kravet på tillstånd - omsättningskoncession - för all handel med fysisk el, även beaktar sådana krav på en organiserad marknadsplats som nu avses. Dessa har emellertid, såvitt utredningen känner till, inte preciserats i någon norsk författning eller i några av NVE utfärdade föreskrifter. Någon möjlighet att i svensk lag ställa krav på hur avistahandel med el skall bedrivas i ett främmande land finns - utan bindande internationella överenskommelser - givetvis inte.

Definition och reglering av börsverksamhet i värdepappersmarknads- lagstiftningen

I den nu gällande svenska värdepappersmarknadslagstiftningen finns inget tillståndskrav för börsverksamhet. Värdepappersmarknadskommittén föreslog ett sådant och definierade därvid börsverksamhet på följande sätt: "... att köp- och säljanbud samt uppgifter om betalkurs

beträffande fondpapper och andra finansiella instrument regelbundet genom automatisk databehandling eller vid auktion eller på annat liknande sätt sammanförs och att på grundval härav information ges om marknadsläget i syfte att åstadkomma handel, allt under förutsättning att verksamheten inte ... drivs i mindre omfattning".

I remissbehandlingen av utredningens förslag framfördes kritik mot definitionen. Bankinspektionen, riksbanksfullmäktige, bankorganisationerna och Svenska Fondhandlareföreningen uttryckte farhågor för att den skulle ge upphov till gränsdragningsproblem. Några remissinstanser ansåg att en klar åtskillnad måste göras mellan informationssystem och börsverksamhet och ansåg att en avslutsfunktion måste vara kopplad till handelssystemet eller marknadsplatsen för att börsverksamhet skulle föreligga. Andra remissinstanser ansåg definitionen oklar och menade att den även kunde omfatta system för marknadsinformation.

Departementschefen avvisade kommitténs förslag att tillståndsvång skulle införas för börser. Han ansåg att utvecklingen på börsområdet och datorsystemens funktioner avsevärt försvårade möjligheterna att i en lagtext åstadkomma en precis och funktionell avgränsning av börsverksamhet. Riskerna var enligt hans uppfattning uppenbara att, oberoende av hur förfinad en sådan avgränsning görs, möjligheterna att sätta den ur spel ändå skulle vara betydande. Det förelåg också risk att en alltför tekniskt betingad definition av börsverksamhet skulle medföra att handeln tog former som var mindre effektiva och säkra än vad de annars behövde vara. Enligt LVR fordras tillstånd för förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument och medverkan i annat fall vid transaktioner avseende sådana instrument. Denna definition är så vitt utformad att den inrymmer all typisk börsverksamhet. Departementschefen anförde vidare: "Med utgångspunkt i att verksamhet av börskaraktär, oavsett vilka slag av finansiella instrument den avser, i grunden är tillståndspliktig enligt LVR tillgodoses det allmänna intresset av att sådan verksamhet inte skall kunna drivas i former som står utanför insyn och kontroll. Jag ser det därför inte som nödvändigt att i den nya börslagstiftningen införa auktorisationsplikt, utan auktorisation bör ske på frivillig basis. Därmed minskar, i enlighet med vad jag tidigare sagt, behovet av en otvetydig börsdefinition".

På kapitalmarknaderna föreligger alltså ingen tillståndsplikt för börsverksamhet. Detta har, som framgått ovan, bl a motiverats med att sådan verksamhet ändå är en tillståndspliktig form av värdepappersrörelse, att svårigheter föreligger då det gäller att klart definiera begreppet "börsverksamhet" och att det finns skäl att allmänt främja en ökad konkurrens på börsområdet. Incitamenten för den som vill driva

en börs att skaffa sig den auktorisation lagen medger, vilken medför att vissa grundläggande krav måste uppfyllas, har på värdepappersmarknaderna ansetts tillräckligt starka utan tillståndsplikt.

På avistamarknaden för el förhåller det sig i flera avseenden annorlunda än på värdepappersmarknaden. Eftersom produktionen och förbrukningen av el alltid måste hållas i balans, är det nödvändigt för den systemansvariga myndigheten att fortlöpande få information om de avtal som ingåtts på avistamarknaden såväl på som utanför en eventuell börs. Detta innebär att Svenska Kraftnät måste kunna ställa krav på hur rapporteringen av ingångna avtal från spotbörsen sker. Regler om detta finns redan idag delvis i ellagstiftningen.

Det finns på elmarknaden ett särskilt behov av att handeln äger rum i mycket nära anslutning till leveransen. Ju närmare leveranstidpunkten det finns möjlighet att köpa och sälja el, ju effektivare blir prisbildningen och optimeringen av elproduktion och elanvändning. Skulle handeln med fysisk kraft splittras upp på flera marknadsplatser skulle detta kunna medföra en sämre prisbildning och större svårigheter att upprätthålla ett kostnadseffektivt system för balanshållning på nätet. Om informationen mellan marknadsplatsen för fysisk el och den systemansvariga myndigheten skulle vara missvisande eller upphöra att fungera, skulle detta, även vid mycket kortvariga störningar, kunna få allvarliga konsekvenser för elförsörjningen. Svenska Kraftnät som systemansvarig myndighet kan också komma att vilja utnyttja handelssystemet på en avistabörs för att hantera s k flaskhalsar i elnätet. Det sagda talar för att den organiserade avistahandeln med el endast bör ske på en marknadsplats, över vilken också den systemansvariga myndigheten har inflytande och kontroll.

I de utredningar som föregått ellagsreformen har befarats att likviditeten i avistamarknaden som helhet för el är för låg för att en organiserad handel med god genomlysning skall kunna tillskapas. Detta utgör ett av skälen för att en gemensam nordisk elbörs ansetts behövlig. Om en uppdelning av avistahandeln med el nu sker, så att handel samtidigt bedrivs på flera marknadsplatser, föreligger det därför också en uppenbar risk för att likviditeten kommer att bli alltför låg på respektive marknad. Prisbildningen kan därmed komma att bli missvisande. Visserligen kommer detta sannolikt att leda till att de marknadsplatser som har lägst likviditet, efter en tid tvingas upphöra med sin verksamhet och att handeln då kommer att öka i motsvarande mån på andra marknadsplatser. Under ett inledningsskede kan emellertid konkurrens mellan olika marknadsplatser, vilkas ägare har finansiell styrka nog att "hålla ut", leda till att likviditeten överallt blir för låg. Detta kommer att medföra en större osäkerhet i prisbildningen och

medföra problem för aktörerna, som måste nyttja flera marknadsplatser. Det kan också konstateras att "börskonkurrens" under inledningsskedet av elmarknadsreformens genomförande, särskilt om den ledde till att någon marknadsplats på grund av obestånd tvingades upphöra med sin verksamhet, allvarligt skulle kunna skada aktörernas och allmänhetens förtroende för elmarknaden.

På dagens svenska elmarknad finns ett hundratal producenter. Vattenfall AB svarar dock för ungefär hälften av rikets elproduktion och Sydkraft för knappt en fjärdedel. Det föreligger en allmän risk för att stora aktörer på en marknad kan påverka priserna på denna. Detta är också ett av skälen till att tillskapande av en gemensam nordisk börs ansetts önskvärd. Härigenom kommer de stora aktörernas inflytande på den gemensamma kraftmarknaden att minska vilket medför bättre konkurrens och stärker tilltron till marknadens funktion hos övriga aktörer. Om en uppdelning av handeln sker på flera marknadsplatser, blir osäkerheten större vad gäller de stora aktörernas möjligheter att påverka marknadspriserna i en för dem gynnsam riktning.

Det kan slutligen konstateras att handel med avistakontrakt på en organiserad marknadsplats utgör en form av råvarubörs. Sådan verksamhet har tidigare inte bedrivits i Sverige och - bortsett från den norska kraftbörsen - heller inte i de övriga skandinaviska länderna. Erfarenhet saknas alltså i huvudsak av hur sådan handel bör regleras. Till detta kommer att el, som förut flera gånger anmärkts, är en mycket speciell råvara med alldeles speciella egenskaper. Utvecklingen på elmarknaden har under de senaste åren också gått mycket fort. Så är även fallet med den tekniska utvecklingen i övrigt. Det är svårt att förutsäga vilka nya former handeln kommer att få och hur marknaden kommer att utvecklas. Detta är också ett starkt argument för att samhället bör förbehålla sig möjligheten att i förväg pröva om nya innovationer då det gäller sättet att köpa och sälja el är förenliga med intresset av en trygg elförsörjning och stabil prisbildning på elmarknaden.

Definition av elbörsverksamhet

Det är förenat med relativt stora svårigheter att i lag definiera vad börsverksamhet är, d v s vilken verksamhet som skall vara tillståndspliktig som börs. Problemet har på kapitalmarknaden lösts genom att all verksamhet som skulle kunna anses vara börsverksamhet där är tillståndspliktig. Börsverksamhet är en form av tillståndspliktig värdepappersrörelse som inte erfordrar särskilt tillstånd men för vilken

möjlighet till auktorisation erbjuds. Det har därför inte funnits ett så uttalat behov av att precisera just börsverksamhet.

Starka skäl talar för att särskilt tillstånd bör krävas för elbörsverksamhet. Svårigheterna är emellertid lika stora att definiera den tillståndspliktiga verksamheten på elmarknaden som i kapitalmarknadslagstiftningen. Om definitionen görs vid kommer verksamheter som kanske inte borde omfattas av tillståndsplikten och de regler som knyts till denna, t ex viss mäklarverksamhet eller market making, att drabbas. Alternativet är att göra en mera inskränkt definition. Denna riskerar att inte innefatta alla de former av organiserad elhandelsverksamhet som bör vara föremål för tillståndsplikt.

En möjlighet är att, i likhet med värdepapperslagstiftningen, införa tillståndsplikt också för sådan verksamhet som gränsar till börsverksamhet. Detta kommer då främst att avse mäklarverksamhet. Härigenom kan en tillsynsmyndighet i varje enskilt fall bedöma, huruvida den verksamhet som bedrivs är av sådan omfattning eller är avsedd att bedrivas på ett sådant sätt att det finns anledning att betrakta den som börsverksamhet.

Målet för all börsverksamhet torde vara att sprida information om marknadspriset på den vara som omsätts i syfte att tillskapa en organiserad marknadsplats för handeln. Utgångspunkten för definitionen av elbörsverksamhet bör därför vara att det är sådan verksamhet som genom att sammanställa köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut syftar till att åstadkomma en regelbunden handel med el.

6.2.2 Behovet av regler för oorganiserad avistahandel med el

Utöver den avistahandel med el som äger rum på spotbörsen, torde kortsiktig handel med el inte ske i någon större omfattning på framtidens elmarknad. Avistahandel med el utanför den organiserade handelsplatsen kan i huvudsak endast tänkas få någon nämnvärd omfattning i två speciella fall. Elproducenter kommer även i framtiden att ha ett behov av kortsiktigt kraftutbyte. Denna form av handel kan lätt få mer eller mindre börslika former. Vidare kan enskilda elkonsumenter ingå avtal om leverans av el, där priset är direkt beroende av marknadspriset för el på spotmarknaden.

Det framstår inte som troligt att tjänster som mäklare eller portföljförvaltare med inriktning enbart på avistamarknaden kommer att erbjudas i större omfattning. Huruvida kommissionshandel på avistamarknaden för el överhuvud taget är möjlig är beroende av hur

man definierar begreppet kommission. Skäl kan anföras för att kommissionslagen överhuvud taget inte kan anses tillämplig på den kortsiktiga elhandeln.

Motiv för att trots det sagda införa regler för all avistahandel med elkraft kan främst vara att lagstiftningen härigenom kommer att omfatta all sådan verksamhet som är att anse som en organiserad kortsiktig handel med el. I övrigt synes varken den omfattning avistahandeln kan komma att få utanför en organiserad handelsplats eller de risker den medför, utgöra skäl för någon mera ingående reglering.

6 2 3 Tänkbara former för reglering av avistahandel med el

Det är fullt möjligt att införa regler som endast tar sikte på förutsättningarna att få driva en organiserad handelsplats för el och på hur denna handel skall äga rum. Som framgått ovan torde emellertid regler som endast omfattar organiserade handelsplatser för avistahandel med el lätt kunna kringgå. Sådana regler kan därför svårligen uppfylla de regleringsbehov som angivits i utredningens direktiv.

Två tänkbara former för reglering föreligger i övrigt. Antingen kan bestämmelser införas som omfattar all avistahandel med el, alltså även sådan handel som sker utanför den organiserade marknadsplatsen, eller också kan krav uppställas att all kortsiktig handel med el skall ske på en organiserad marknadsplats.

Det senare alternativet innebär införande av börstväng. I lag skulle kunna föreskrivas att all avistahandel med el måste ske på svensk elbörs och i enlighet med de regler som gäller där. Detta skulle emellertid medföra flera oönskade effekter och stå i strid med andra, klart uttalade politiska målsättningar för utvecklingen av den nya elmarknaden.

Ett av huvudskälen till omregleringen av den svenska elmarknaden har varit att skapa en rationell och kostnadseffektiv elmarknad. Häri ligger, som anføres i det i direktiven citerade avsnittet av Nordels rapport om förutsättningarna för en nordisk elbörs, att denna måste vara förståendeskapande, opartisk, finansiellt stabil och öppen för aktörernas synpunkter och behov. Genom ett börstväng skulle incitamentet för börsen att utforma handeln på ett sådant rationellt och förtroendeskapande sätt i hög grad minska.

Börstväng på de finansiella marknaderna har varit föremål för omfattande överväganden i tidigare utredningar om kapitalmarknadslagstiftningen. En sådan reglering har dock bestämt avvisats av lagstiftaren.

Till detta kommer att de regler utredningen har att överväga inte får utformas så att de hindrar eller försvårar ett nordiskt samarbete på elområdet. En elbörs finns redan i funktion i Norge. Det kan knappast komma ifråga att föreskriva att all handel som bedrivs med svenskproducerad el av svenska aktörer måste äga rum på den norska börsen, vilken som tidigare anförts inte omfattas av någon särskild lagstiftning av det slag som nu avses. Att föreskriva att all handel med el måste ske på en svensk börs och i enlighet med svenska regler skulle också otvivelaktigt utgöra ett hinder för utvecklingen av den nordiska elmarknaden och torde därför inte heller vara en tänkbar lösning.

Det bästa alternativet torde således - vilket antyds redan i utredningens direktiv - vara att tillskapa en ramlagstiftning för all kortsiktig handel med el och att i detta regelverk införa särskilda bestämmelser om elbörsverksamhet.

De krav som bör ställas på en organiserad marknadsplats för elhandel torde i huvudsak vara likartade med de som i börs- och clearinglagen gäller för auktoriserade marknadsplatser vad avser krav på fritt tillträde, neutralitet och god genomlysning utgöra förebild för en särskild reglering av elbörsens verksamhet. De nämnda bestämmelserna bör kompletteras med regler och krav som behövs till skydd för elförsörjningen och med hänsyn den systemansvariga myndighetens behov av inflytande och kontroll över hur handeln på en organiserad marknadsplats bedrivs.

7 Reglering av handeln med elderivat

7.1 Den nuvarande regleringen av handeln med elderivat

Avistahandel med el omfattas idag inte av någon särskild offentligrättslig lagstiftning. Det gör däremot handel med elderivat. En stor del av den normala elhandeln kan förväntas komma att ske genom prissäkringsavtal. Den större delen av dessa avtal torde vara att anse som *finansiella instrument* enligt lagen om handel med finansiella instrument. Härigenom kommer värdepappersmarknadens regelverk att vara tillämpligt på dessa former av elhandel.

Begreppet "finansiella instrument" är inte entydigt utan relativt svårt att fastställa. De närmare gränserna för vilka avtal som omfattas av definitionen och vilka som inte omfattas av denna måste avgöras av tillsynsmyndigheten. Detta kan - som närmare kommer att utvecklas nedan - föranleda särskilda tillämpningssvårigheter på elmarknaden.

En följd av att stora delar av handeln med el kommer att ske genom handel med finansiella instrument är att den då måste ske enligt den grundläggande regeln i 1 kap 2 § lagen om handel med finansiella instrument (LHF), dvs. så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras. Vidare står handeln under tillsyn av Finansinspektionen.

De företag som erbjuder tjänster som mellanhänder vid handel med finansiella instrument omfattas av reglerna i lagen om värdepappershandel (LVR). I denna lag föreskrivs tillståndsplikt för vissa typer av tjänster nämligen kommissionshandel, förmedlingsverksamhet, s.k. marketmaking, förvaltning av annans finansiella instrument och emissionsmedverkan. För de verksamheter som erhåller tillstånd att bedriva sådana tjänster ställs bl a krav på kapitaltäckning.

Det framstår som uppenbart att flertalet av de tjänster som omfattas av tillståndsplikt enligt LVR också kommer att erbjudas på elmarknaden. Elmäklare och portföljförvaltare har redan etablerat sig i Sverige. Särskilda regler för marknadsgaranter finns i de aktörs- och handelsavtal som kan tecknas med den norska elbörsen. Kommissionshandel med elderivat kommer säkert också att förekomma.

Till begreppet finansiella instrument är vidare knutet regler om börs- och clearingverksamhet i LBC. Lagen ger möjlighet till auktorisation som börs och auktoriserad marknadsplats samt innehåller krav på tillstånd för clearingverksamhet och uppställer vissa tvingande regler för sådan verksamhet. Det bör observeras att börsverksamhet i grunden är en tillståndspliktig form av värdepappersrörelse enligt LVR.

En fråga som blivit föremål för ingående överväganden i utredningen är huruvida det är lämpligt att värdepappersmarknadslagstiftningen är tillämplig på handeln med elderivat. Argument har anförts för och emot att elderivat skall undantas från begreppet finansiella instrument. Nedan kommer ett antal av skälen för och emot att handeln med elderivat omfattas av kapitalmarknadens regelverk att presenteras.

7.1.1 Argument för att låta handel med el och elderivat omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen

Behovet av reglering är likartat

De ändamål som motiverat den offentlighetsrättsliga regleringen av handeln med finansiella instrument på värdepappersmarknaden är i huvudsak tillämpliga också vid handel med finansiella instrument med el som underliggande tillgång. Behoven av lagstiftning till skydd för investerare och av regler som säkerställer att mellanhänderna har tillräcklig kunskap och en lämplig organisation av verksamheten samt att de bedriver denna på ett sådant sätt att förtroendet för marknaden inte äventyras är, i allt väsentligt de samma vid handel med sådana elderivat som utgör finansiella instrument på elmarknaden som på kapitalmarknaderna. Riskerna är också likartade vid handel med derivat, oavsett om det är aktier, valuta, index eller elektrisk kraft som dessa baseras på.

Ett befintligt, väl övervägt regelverk

Värdepappersmarknadens regler är särskilt anpassade till de risker handeln med finansiella instrument innebär. Lagstiftningen har successivt vuxit fram under en följd av år och grundar sig på noggranna överväganden av behovet av och formerna för lagreglering.

Lagstiftningen omfattar såväl regler för de marknadsplatser där

handeln bedrivs som regler för alla aktörer på marknaden. Den har nyligen genomgått en omfattande reform och är således modern och väl anpassad till internationella krav. Det är inte rimligt och ändamålsenligt, särskilt med hänsyn till den osäkerhet som nu råder beträffande elderivatmarknadens framtida utveckling, att för handel med sådana elderivat som är finansiella instrument, tillskapa helt andra regler än de som efter omfattande och ingående överväganden införts för handel med värdepapper i allmänhet.

Ett sådant arbete blir omfattande och kräver noggranna överväganden. De regler som nu gäller för handel med finansiella instrument måste analyseras och behovet av dessa regler på elmarknaden ingående studeras. Om särskilda regler införs för handel med sådana finansiella instrument som är elderivat medan värdepappersmarknadslagstiftningen skall gälla för alla andra typer av finansiella instrument, måste de skilda regelverken harmoniera med varandra. I den mån olika regler skall gälla, t ex för dem som agerar som mellanhänder på elmarknaden i förhållande till mellanhänderna på andra värdepappersmarknader, måste denna skillnad klargöras. Om elderivathandeln undantas från den finansiella lagstiftningen måste konsekvenserna noga övervägas.

Till detta kommer att faktaunderlag beträffande det behov av reglering som kan föreligga på den nya elmarknaden av naturliga skäl saknas. Handeln har just inletts och det saknas i stor utsträckning erfarenhet av och kunskap om i vilka former handeln kommer att ske. Visserligen kan slutsatser i någon utsträckning dras av förhållandena i Norge. Även här pågår emellertid en omreglering av handeln med finansiella instrument och stora förändringar har nyligen skett vad avser reglerna för elbörsen.

Ett implementerat regelverk

En ny ramlagstiftning medför alltid en initial osäkerhet beträffande den närmare tolkningen av bestämmelserna. Denna osäkerhet kan endast undanröjas sedan reglerna kommit att tillämpas under en tid, genom den praxis som då utbildas vid de myndigheter som har att tillämpa lagstiftningen. Det tar med andra ord viss tid för en ny lagstiftning att "sätta sig". Så torde numera i huvudsak vara fallet med kapitalmarknadslagstiftningen, där reglerna konkretiserats genom Finansinspektionens och domstolarnas praxis. Om handel med elderivat även fortsättningsvis omfattas av den finansiella lagstiftningen, kommer rättsläget sannolikt att vara klarare beträffande vilka regler som gäller för sådan handel, än om nya regler och nya begrepp introduceras.

Existerande självreglering och handelsbruk på kapitalmarknaden

På kapitalmarknaden finns sedan länge en omfattande självreglering. De olika marknadsplatserna - Stockholms Fondbörs, OM Stockholm AB och PMX - har alla egna regelverk i form av inregistreringskontrakt och handelsregler som ställer detaljerade krav på de aktörer som vill delta där. Ett antal branschorganisationer på värdepappersmarknaden fyller också en betydelsefull roll som normbildare och bidrar till att verksamheten bedrivs på ett seriöst och professionellt sätt. Svenska Fondhandlarenföreningen, Sveriges Finansanalytikers Förening, Svenska Bankföreningen och Stockholms Handelskammare är exempel på organisationer som genom att utarbeta regler för sina medlemmar och genom att delta i olika etikkommittéer och nämnder samt genom responsverksamhet bidrar till regelbildningen. Näringslivets Börskommitté och Aktiemarknadsnämnden spelar också en betydelsefull roll genom att fortlöpande utfärda rekommendationer och avge uttalanden, som fått ett stort genomslag på aktiemarknaden. På derivatmarknaden har Clearing Control CC HB (CCHB) till uppgift att fortlöpande kontrollera att aktörerna uppfyller sina åtaganden.

Det kommer att ta viss tid innan ett likartat system för självreglering hunnit utvecklas på den nya elmarknaden. Om handel med vissa typer av elderivat även fortsättningsvis faller under kapitalmarknadslagstiftningen skulle detta medföra att det samlade normsystem som lagstiftning och självreglering på området utgör i förening blir tillämpligt på de nya typerna av finansiella instrument. Om elderivat undantas kommer inledningsvis endast ramarna - lagstiftningen - att finnas på elmarknaden genom nya regler i ellagstiftningen.

Om handeln med elderivat omfattas av den nu gällande värdepapperslagstiftningen kommer således rättsläget beträffande vilka formella och informella regler som gäller att vara klarare än om ett helt nytt regelverk införs.

Befintligt system för tillståndsgivning och tillsyn

På värdepappersmarknaden har Finansinspektionen en väl definierad roll som tillståndsgivande myndighet med skyldighet att utöva tillsyn över handeln och över de finansiella marknadernas aktörer. Myndigheten har en fungerande organisation för denna verksamhet. Inom Finansinspektionen finns kunskap om och erfarenhet av hur tillsynsverksamhet av detta slag skall bedrivas. Det kan ta lång tid att bygga upp motsvarande kompetens inom ramen för ett nytt regelverk.

Lagstiftaren har redan tagit ställning

Under den nyligen genomförda reformen av värdepapperslagstiftningen uppmärksammades behovet av ett regelverk som skulle kunna tillämpas på de nya, tidigare okända, finansiella instrument som efter hand kunde komma att introduceras. Värdepappersmarknadskommittén angav uttryckligen som sin målsättning att behandla alla former för options- och terminshandel, oavsett vilka underliggande tillgångar de baserades på, medan regleringen av börshandel med råvaror angavs falla utanför kommitténs uppdrag. I förarbetena till lagen om handel med finansiella instrument och till lagen om värdepappersrörelse nämns uttryckligen att nyskapade former av råvaruderivat lämpligen borde kunna omfattas av regleringen. De lagar som gäller på kapitalmarknaden har antagits av riksdagen under stor enighet. Lagstiftaren kan således redan sägas ha förutsett behovet av bestämmelser för handel med finansiella instrument av det slag som elderivaten utgör och även angivit vilka regler som skall gälla.

7.1.2 Argument mot att låta handel med el och elderivat omfattas av värdepappersmarknads- lagstiftningen

Gränsdragningsproblem beträffande elkontrakt

Som framgått av kapitel 5 kommer större delen av handeln på elmarknaden att ske med avtal som är att beteckna som derivatinstrument. I den mån dessa är att anse som finansiella instrument, omfattas handeln för närvarande av värdepappersmarknadslagstiftningen. Det är förenat med svårigheter att precisera vilka kontrakt som kommer att anses utgöra finansiella instrument och vilka som faller utanför detta begrepp. En leveranskoncessionär som vill erbjuda en kund tjänsten att förmedla kontakt med en annan leveranskoncessionär eller med en elproducent för att teckna en viss typ av avtal, kan ha svårigheter att avgöra huruvida detta är en verksamhet som kräver särskilt tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse eller om det endast är att anse som mäklarverksamhet avseende en råvara - elektrisk kraft.

Nya typer av prissäkringskontrakt på elmarknaden konstrueras fortlöpande. Med hänsyn till formerna för handeln och de aktörer som bör ges möjlighet att verka på elmarknaden framstår värdepappersmarknadslagstiftningens indelning av avtal i sådana som utgör och inte

utgör finansiella instrument som mindre ändamålsenlig. Istället för att fokusera på vilken typ av kontrakt som omsätts, skulle det kunna vara lämpligt att anpassa reglerna till den typ av verksamhet som aktören bedriver och de risker denna verksamhet medför. Detta kan enklast ske inom ramen för ett gemensamt regelverk för handel med el.

Värdepappersmarknadens regelverk och en reglering av derivathandeln med el har delvis olika syften.

Värdepappersmarknadslagstiftningen innehåller regler som motiveras av skilda behov. Vissa regler, exempelvis det generella kravet på handel med finansiella instrument och kravet på sund värdepappersrörelse, kan primärt sägas syfta till att upprätthålla god etik och förhindra otillbörliga förfaranden på marknaden. Härigenom åstadkoms ett skydd för enskilda investerare, vilket bidrar till en effektiv marknad för handel med värdepapper.

Ett annat motiv för det regelverk som gäller på kapitalmarknaden är att skydda det finansiella systemet som sådant. De företag som verkar på värdepappersmarknaderna fyller en mycket väsentlig uppgift genom att samla upp riskkapital och kanalisera detta till de privata och offentliga organisationer som är i behov av rörelsekapital. För att våga placera sina tillgångar - det må vara små banksparare eller stora försäkringsbolag - måste investerarna känna trygghet då de anförtror sina medel till värdepappersmarknadens mellanhänder. Genom den reglering som värdepappersinstitutet har att verka under söker staten åstadkomma att dessa företag är så säkra och stabila att de åtnjuter allmänhetens förtroende.

Marknaden för el torde främst bli en marknad för producenter, elhandlare och konsumenter av en råvara. Det framstår inte som sannolikt att elderivat i stor utsträckning kommer att handlas av personer och företag som endast vill spekulera i kommande prissförändringar. De flesta aktörer som handlar på en elbörs torde däremot vara intresserade av att handla både med den fysiska varan el och med elderivat i syfte att åstadkomma prissäkring och riskspridning. Det är svårt att se att ekonomiska problem hos en elhandlare eller en mellanhand på elmarknaden skulle kunna ge upphov till den typ av kedjeeffekter som vissa av värdepappersmarknadslagstiftningens bestämmelser syftar till att förhindra.

Med hänsyn till den omfattning handeln med elderivat sannolikt kommer att få och de aktörer som i huvudsak kommer att handla på

marknaden, kan det alltså ifrågasättas om precis samma regler som gäller för handel med finansiella instrument på värdepappersmarknaden också bör gälla vid handel med elderivat på elmarknaden.

Mellanhänder på elmarknaden - en ny typ av aktörer

Den nya elmarknaden kommer även fortsättningsvis att vara dominerad av producenter, elhandlare och konsumenter av elektrisk kraft. Dessa har behov av att handla med elderivat för prissäkring. Orsaken till detta är att elkraft inte kan lagras och att spotmarknaden för el är volatil. Handel med prissäkringsinstrument är således en integrerad och naturlig del av elhandeln. Det innebär att många av den klassiska elmarknadens aktörer kommer att vilja erbjuda sina kunder sådana tjänster som är tillståndspliktiga enligt LVR. Genom att också agera som mäklare eller kommissionärer för kunderna kan deras konkurrenskraft öka. För större elbolag kommer det säkert inte att medföra några större problem att bilda ett värdepappersbolag och söka tillstånd av Finansinspektionen. De har tillräckliga resurser för att relativt snabbt kunna skaffa den kompetens och den organisation som krävs för att handla med elderivat inom ramen för kapitalmarknadslagstiftningens regelverk.

Även mindre elföretag har behov av att kunna konkurrera på den nya marknaden genom att erbjuda tjänster som mäklare eller kommissionärer vid handel med elderivat, om än i mindre omfattning. Större delen av deras verksamhet består i att de själva tecknar inköpskontrakt avseende elektrisk kraft och sedan kontrakterar kunder. För många av dem skulle det innebära en ytterligare omställning, utöver den de redan tvingats genomgå, att nu tvingas starta särskilda värdepappersbolag och ansöka om tillstånd hos Finansinspektionen, för att bedriva en begränsad verksamhet som de uppfattar som en naturlig del av normal elhandel. Genom att handeln med värdepapper utgör en förhållandevis liten del av deras verksamhet, framstår det som tveksamt huruvida de kan få bedriva sin huvudsakliga verksamhet - elhandel - som en särskild sidoverksamhet inom ramen för den tillståndspliktiga värdepappersrörelsen.

Genom att tillskapa ett gemensamt regelverk som avser såväl elhandelsverksamhet som mellanhandsverksamhet på elmarknaden och som omfattar både för avistahandel och handel med elderivat och ge mindre aktörer möjlighet att i begränsad omfattning erbjuda tjänster som mäklare av elderivat inom ramen för sin normala affärsrörelse, skulle verksamheten underlättas för elmarknadens klassiska aktörer.

Två tillsynsmyndigheter för elmarknaden

I kapitel 6 har skisserats en reglering som innebär att regelverket för avistahandeln med el bl a skall innefatta att aktörerna på denna marknad ställs under tillsyn. Det framstår inte som rimligt att Finansinspektionen skall utöva tillsyn över avistahandel med el. Genom att vissa typer av elderivat omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen är emellertid Finansinspektionen tillsynsmyndighet för denna typ av elhandel. Som tidigare anförts kommer i stor utsträckning samma aktörer att omväxlande handla på avistamarknaden och på derivatmarknaden. Detta medför att två olika tillsynsmyndigheter kommer att ha till uppgift att utöva tillsyn över samma aktörer då dessa utför något som, från deras synpunkt sett, troligen framstår som en sammanhållen verksamhet. Värdepappersinstituten får ett försteg jämfört med de nuvarande elhandlarna

De företag som redan har tillstånd att driva värdepappersrörelse kommer i princip att vara oförhindrade att utöka sin verksamhet till att vara mellanhänder i handeln med elderivat. För att kunna erbjuda sina kunder avistakontrakt samt bedriva handel för egen del som balansansvariga aktörer, vilket kommer att efterfrågas, måste dock värdepappersinstituten beviljas tillstånd till detta av Finansinspektionen.

Som anförts ovan kommer det att ta viss tid innan de företag som nu är verksamma som elproducenter och eldistributörer hunnit etablera sig på den finansiella marknaden. Värdepappersinstituten kommer således att få ett försteg och kan, i varje fall inledningsvis, komma att utöva en dominerande roll på elmarknaden, vilket inte torde vara önskvärt.

7.1.3 Tänkbara former för en reglering av handeln med elderivat

Två huvudalternativ föreligger vad avser regleringen av handeln med elderivat. Det ena innebär att handeln med dessa helt undantas från värdepappersmarknadslagstiftningens tillämpningsområde och att särskilda regler för denna handel införs i ellagstiftningen. Det andra huvudalternativet innebär att värdepappersmarknadslagstiftningen även fortsättningsvis blir tillämplig då det gäller handel med finansiella instrument på elmarknaden. Vissa anpassningar kan dock göras inom ramen för detta regelverk, i syfte att underlätta verksamheten för elmarknadens aktörer. Båda alternativen bör närmare analyseras vilket kommer att ske i följande kapitel.

8 Tänkbara former för en reglering av handeln med elderivat

8.1 Behovet av omreglering av elderivat-handeln

Som framgått av kapitel 7 finns det skäl som talar för att värdepappersmarknadslagstiftningen inte bör göras direkt tillämplig på handeln med el och elderivat. Särskilt gäller detta reglerna för mellanhändernas verksamhet. De krav som ställs i lagen om värdepappersrörelse för att få bedriva sådan verksamhet framstår i vissa avseenden som allt för rigorösa för elmarknadens förhållanden. Genom att endast företag som uppfyller dessa krav får bedriva mäklarverksamhet kan elderivatmarknaden, i varje fall inledningsvis, komma att domineras av värdepappersmarknadens nuvarande aktörer. Detta kan komma att skapa en struktur på elmarknaden som inte är önskvärd. Vidare kan det medföra svårigheter att två myndigheter samtidigt har att utöva tillsyn över elmarknadens aktörer. Det finns således anledning att överväga om inte särskilda regler för handel med elderivat borde införas i ellagstiftningen och denna form av handel helt eller delvis undantas från värdepappersmarknadslagstiftningens tillämpningsområde.

Utredningen har analyserat två tänkbara alternativ. Det första är att definitionen av finansiella instrument i 1 kap 1 § lagen om handel med finansiella instrument (LHF) ändras, så att alla avtal med el som underliggande tillgång faller utanför definitionen. Härigenom kommer elhandel att undantas från större delen av den lagstiftning som omgärdar de finansiella marknaderna.

Ett annat och mindre ingripande alternativ är att göra de anpassningar av värdepappersmarknadslagstiftningen som är motiverade av förhållandena på elmarknaden och dess aktörers behov. Elkontrakt undantas från begreppet finansiella instrument

8.2 Reglering av all handel med el genom ellagstiftningen

8.2.1 Undantag av elderivat från begreppet finansiella instrument

Om elderivat exkluderas från begreppet finansiella instrument, kommer i princip all handel med el och elderivat att falla utanför den värdepappersmarknadsrättsliga lagstiftningen. Således kommer inte lagen om handel med finansiella instrument att vara tillämplig på någon form av elhandel och härigenom kommer såväl handeln som de företag som agerar på elmarknaden att falla utanför Finansinspektionens tillsynsområde. Det bör observeras att även vissa civilrättsliga bestämmelser, t ex nettningsreglerna i 5 kap LHF, kommer att upphöra att gälla vid elhandel.

Genom att lagen om värdepappersrörelse inte längre kommer att gälla för elmarknaden, blir de krav som gäller för värdepappersinstitut inte tillämpliga på företag som agerar mellanhänder i handeln med elderivat. Härtill kommer att värdepappersmarknadens mellanhänder endast kommer att kunna erbjuda sina tjänster på elmarknaden efter särskilt sidoverksamhetstillstånd från Finansinspektionen.

De regler som gäller för clearingverksamhet kommer inte heller att gälla vid handel med elderivat och inte heller insiderlagstiftningen.

Sammantaget kommer en lagstiftningsåtgärd av nu nämnt slag att leda till att handel med elderivat, förutom av allmän civil- och offentligrättslig lagstiftning, endast omfattas av de fåtal bestämmelser om handeln som idag återfinns i ellagstiftningen. Detta regelverk tar inte i något avseende sikte på handeln med elderivat.

Elmarknadens aktörer kommer i huvudsak inte heller att vara föremål för offentlig tillsyn, undantaget den tillsyn NUTEK har att utöva enligt ellagstiftningen. Reglerna för denna tillsyn har inte utformats med tanke på handel med elderivat. Företag som erbjuder tjänster som mellanhänder på elmarknaden kommer inte heller att vara underkastade några särskilda tillståndskrav eller rörelseregler eller vara föremål för någon särskild tillsyn.

8.2.2 Utvidgning av ellagstiftningen till att omfatta handel med elderivat

De främsta argumenten för att undanta handel med elderivat från den värdepappersmarknadsrättsliga lagstiftningen är att denna lagstiftning inte är anpassad till förhållandena på elmarknaden och att det vore en fördel att istället tillskapa ett samlat regelverk för all handel med el. Härigenom skulle reglerna kunna göras mindre svårtillgängliga och bättre anpassade till elmarknadens behov. De regler som gäller för mellanhandernas verksamhet skulle kunna vara bättre anpassade till elmarknadens förhållanden och sådan verksamhet skulle då kunna få bedrivas i samma rörelse som elhandel i övrigt. Vidare skulle det vara en fördel om elmarknaden i sin helhet stod under tillsyn av en enda tillsynsmyndighet. Det kan även antas att elmarknaden, om den omfattas av värdepappersmarknadslagstiftningen, får en annan struktur och kommer att domineras av andra aktörer än om all handel med el regleras i ellagstiftningen.

Om elhandel helt undantas från värdepappersmarknadslagstiftningen måste de behov av lagstiftning som föreligger på den nya elmarknaden istället tillgodoses genom att särskilda bestämmelser införs i ellagstiftningen. Frågan hur ingripande och omfattande detta regelverk bör vara kan i princip ses utifrån två olika utgångspunkter.

Om man antar att handel med elderivat i väsentliga hänseenden skiljer sig från handel med finansiella instrument i övrigt eller att handeln på den nya elmarknaden inte är förenad med samma risker eller medför behov av en lika omfattande reglering som handeln med andra finansiella instrument har ansetts medföra, kan regelverket inskränkas till ett mindre antal generellt hållna bestämmelser av ramkaraktär. Sådana bestämmelser kan också utgöra grund för en tillsynsmyndighets verksamhet. Det är sedan möjligt att låta utvecklingen på elmarknaden visa vilka regler som efterhand bör införas.

Finner man å andra sidan att regleringsbehovet i huvudsak är det samma vid handel med finansiella instrument, oavsett vilken den underliggande tillgången är, kommer åtgärden att undanta elderivat från kapitalmarknadslagstiftningen visserligen att göra det möjligt att tillskapa en särskild lag för all handel med el, men denna kommer med nödvändighet att i stor utsträckning bli ett parallellt regelverk till värdepappersmarknadslagstiftningen. Detta kommer också att bli tämligen omfattande. Det lämpliga i att tillskapa skilda regelverk som till stora delar innehåller likartade regler kan starkt ifrågasättas. Värdepappersmarknadslagstiftningen kommer även i framtiden att förändras, bl a på grund av det reformarbete som pågår inom EU. Det

föreligger en risk för att de två regelverken genom ändringar i endera av dem, även i de delar som reglerna motiveras av samma regleringsbehov, med tiden kommer att skilja sig åt.

Oavsett vilken utgångspunkt man väljer att inta kan det konstateras att det är en omfattande och grannliga uppgift att söka analysera de bestämmelser som gäller på värdepappersmarknaden och avgöra huruvida dessa kan undvaras på elmarknaden eller ej. Ett sådant arbete kräver ingående kunskaper om det tämligen komplexa och svåröverskådliga regelverk som kapitalmarknadslagstiftningen utgör. Härtill kommer att bedömningen måste grunda sig på osäkra antaganden om hur elmarknaden kommer att utvecklas i framtiden, vilka former handeln kommer att få och vilka aktörer som kommer att etablera sig.

Utredningen har under den korta tid som stått till förfogande inte kunnat göra någon mera ingående analys av detta slag. Det kan också ifrågasättas om ett sådant arbete omfattas av utredningens direktiv. Redan vid en relativt summarisk genomgång av de kapitalmarknadsrättsliga lagarna har det emellertid visat sig att en stor del av dessa bestämmelser sakligt sett framstår som motiverade även vid handel med elderivat. Följden av att undanta handeln med elderivat från värdepappersmarknadslagstiftningen torde därför just bli en mycket omfattande ellagstiftning med regler som i hög grad liknar de som i allmänhet gäller för handel med finansiella instrument.

8.3 En anpassning av värdepappersmarknadslagstiftningen

Ett mindre ingripande alternativ är att så långt möjligt göra de anpassningar av värdepappersmarknadslagstiftningen som är motiverade med hänsyn till förhållandena på elmarknaden och dess aktörers behov. Nedan skall behoven av sådana anpassningar och möjligheten att genomföra dessa behandlas.

8.3.1 Reglerna om handel med finansiella instrument

Delar av den värdepappersmarknadsrättsliga lagstiftningen tar sikte på själva handeln med finansiella instrument. Dessa regler synes inte i sig medföra några svårigheter för elmarknadens aktörer. Det torde tvärt om vara en fördel om t ex de tidigare nämnda reglerna om förfogande över annans finansiella instrument och nettningsreglerna i LHF även fortsätt-

ningsvis är tillämpliga vid handel med elderivat. Finansinspektionen har att övervaka att bestämmelserna om handeln efterlevs. Inte heller detta torde medföra några olägenheter för elmarknaden.

8.3.2 Argument för och emot en reglering av mellanhandsverksamhet i ellagstiftningen

Ett av de främsta argumenten för att värdepappersmarknadslagstiftningen inte bör gälla vid handel med el är att dess krav på tillstånd för att erbjuda tjänster som mellanhand och de krav som ställs på sådan verksamhet kan medföra svårigheter för elmarknadens nuvarande aktörer. En elhandlare kan ibland ha behov av att förmedla kontakt mellan köpare och säljare av prissäkringskontrakt, att hjälpa till med förvaltning av en större kunds kraftkontraktportfölj eller att agera som kommissionär för någon av sina kunder. Att detta företag skulle tvingas bilda ett särskilt värdepappersbolag efter tillstånd från Finansinspektionen för en så begränsad verksamhet framstår inte som ändamålsenligt.

En möjlighet att minska de olägenheter som reglerna i LVR kan medföra är att i ellagstiftningen införa särskilda regler om erbjudande av vissa tjänster som mellanhand vid handel med elderivat. Tillsynsmyndigheten för elmarknaden kan ges möjlighet att meddela tillstånd för verksamhet som mellanhand vid handel med elderivat enligt regler i ellagstiftningen. Efter att ha erhållit sådant tillstånd skulle ifrågasvarande företag kunna utföra tjänster på elmarknaden enligt regler i ellagstiftningen istället för enligt de regler som gäller för värdepappersinstitut.

De blivande mellanhänderna på den nya elderivatmarknaden kan indelas i tre grupper. Befintliga värdepappersinstitut med erfarenhet av och kunskap om handel med finansiella instrument kommer att erbjuda sina tjänster också på elmarknaden. För denna kategori medför det givetvis inte några svårigheter att leva under det värdepappersmarknadsrättsliga regelverk de är vana vid att verka under.

Nya företag med särskild inriktning på mellanhandsverksamhet på elmarknadshandel kommer sannolikt också att etableras. I vilken utsträckning så kommer att ske och vilka typer av företag som kommer att etableras är mycket svårt att förutse. Det kan finnas skäl att också för nytillkommande aktörer öppna en möjlighet att erbjuda mellanhandstjänster på elmarknaden under andra villkor än de som gäller enligt värdepappersmarknadslagstiftningen. De argument som kan anföras för detta är främst att det på elmarknaden bör finnas möjlighet för mindre företag att etablera sig som mäklare eller portföljförvaltare. Vidare bör

förutsättningarna för att få erbjuda sådana tjänster på längre sikt göras likartade i de nordiska länderna, vilket kan motivera att särskilda regler införs också för nystartade mellanhandsföretag i den svenska ellagstiftningen. Behovet av en reform som möjliggör nyetablering av mellanhänder på elmarknaden under andra förutsättningar än de som följer av den befintliga värdepappersmarknadslagstiftningen framstår emellertid inte som akut. En harmonisering av reglerna för mellanhandsverksamheten på den nya elmarknaden bör ske i samarbete mellan de nordiska länderna. Ett sådant reformarbete kan antas komma att ta viss tid. I avvaktan på att en sådan omreglering genomförs framstår det inte som motiverat att göra stora förändringar i den nu gällande lagstiftningen.

Utöver befintliga värdepappersinstitut och nytillkommande aktörer kan ett antal redan nu befintliga elhandelsföretag, vilka före elmarknadsreformen drivit verksamhet som elhandlare, i viss utsträckning ha behov av att komplettera sin elhandelsrörelse med verksamhet som mäklare eller kommissionärer eller av att driva någon form av förvaltningsverksamhet. Det är främst med hänsyn till denna kategori av företag som det finns anledning att överväga om inte mindre rigorösa regler redan nu bör införas vad gäller möjligheterna att driva verksamhet som mellanhänder på elderivatmarknaden. Det kan, med hänsyn till hur den framtida strukturen på elmarknaden skall bli, finnas vissa skäl för att den verksamhet dessa företag avser att bedriva faller inom ellagstiftningens och inte värdepappersmarknadslagstiftningens tillämpningsområde. Andra krav skulle kunna ställas på kapitaltäckning och kravet att verksamheten bedrivs i en separat rörelse skulle helt eller delvis kunna efterges. Mellanhandsverksamheten blir då inte förbehållen företag som verkar enligt reglerna i lagen om värdepappersrörelse. Det vore mycket otillfredsställande om värdepappersmarknadslagstiftningens krav skulle medföra att befintliga elhandelsföretag förhindrades bedriva en konkurrenskraftig verksamhet på alla delar av elmarknaden och denna istället till stor del övertogs av kapitalmarknadernas nuvarande aktörer.

Handel med derivat där el utgör den underliggande tillgången är inte i sig mindre riskabel än handel med andra former av derivat. Med hänsyn till den stora volatilitet som avistamarknaden för el uppvisar ligger motsatsen närmare till hands. Vad gäller mellanhandsverksamheten torde denna i hög grad likna och vara förenad med samma svårigheter och risker som vid erbjudande av motsvarande tjänster på värdepappersmarknaden. Nytillkommande och existerande elmarknadsaktörer har heller ingen egen erfarenhet av den förhållandevis komplicerade verksamhet som derivathandeln som sådan utgör och än mindre

någon kunskap om mellanhandsverksamhet vid sådan handel. Detta talar för att kraven på dem som vill agera som mellanhänder bör vara i nivå med vad som gäller på värdepappersmarknaden i övrigt.

I vissa avseenden kan dock riskerna framstå som mindre uttalade. Som tidigare nämnts syftar reglerna i värdepappersmarknadslagstiftningen delvis till att skydda betalningssystemet som sådant. Det har här förelegat behov av att tillse att inte obestånd eller för högt risktagande hos en aktör medför störningar som sprider sig till större delar av marknaden och därigenom kan orsaka skador på hela samhällsekonomin. Värdepappersmarknadens betydelse för kapitalbildningen och vikten av att upprätthålla allmänhetens förtroende för de institutioner som verkar där har också medfört att de regler som kringgärdar verksamheten blivit tämligen rigorösa.

På elmarknaden är inte behovet av skydd för betalningssystemet eller kapitalbildningen påtagbart. Däremot gör sig andra regleringsbehov, t ex skyddet för det nationella elsystemet och allmänhetens förtroende för elmarknaden gällande. Detta talar för att andra och kanske mindre ingripande regler kan räcka.

Frågan huruvida andra regler än de som gäller enligt lagen om värdepappersrörelse bör gälla för mellanhänder på elderivatmarknaden är i huvudsak beroende av vilken bedömning man gör i två olika hänseenden.

En första fråga är om de nuvarande reglerna medför att den nya elmarknaden härigenom får andra aktörer och en annan struktur än den önskvärda. Avsikten med elmarknadsreformen har varit att åstadkomma ett rationellare system för distribution och handel med el, inte att tillskapa en ny marknad för spekulationsaffärer i en ny form av finansiella instrument. Det kan finnas en risk att de krav som ställs på mellanhandsverksamhet i värdepappersmarknadslagstiftningen medför att kapitalmarknadens aktörer snabbt kommer att skaffa sig en alltför dominerande ställning på elmarknaden. Detta kan leda till att handeln får andra former än om de företag som nu ägnar sig åt eldistribution även fortsättningsvis kan existera och verka på alla delar av elmarknaden.

Värdepappersinstitutet har en konkurrensfördel genom att de behärskar den delvis komplicerade verksamhet som mellanhandsverksamhet vid handeln med finansiella instrument utgör. Aktörerna på elmarknaden har i gengäld kunskaper om och erfarenhet av handel med el och för de större elföretagen synes värdepappersmarknadslagstiftningens krav och regler inte utgöra något oöverstigligt hinder. Hur utvecklingen kommer att bli beträffande elmarknadens framtida struktur är i nuläget mycket svårt att uttala sig om. Det är heller inte säkert att effekterna av att mindre ingripande regler för mellanhandsverksamhet

på elmarknaden verkligen skulle leda till att marknaden påverkas i den önskade riktningen. Behovet av att tillskapa regler som är mindre ingripande än de som nu gäller för mellanhänder på elmarknaden får sålunda betecknas som svårbedömt.

En andra fråga är huruvida de risker som mellanhandsverksamheten vid handel med finansiella instrument i allmänhet är förknippad med och de regleringsbehov som lagen om värdepappersrörelse uppfyller skiljer sig från de risker och behov av reglering som föreligger vid motsvarande verksamhet på elmarknaden. Inte heller denna fråga har något säkert eller enkelt svar. Det regelverk som omgärdar mellanhandsverksamheten på värdepappersmarknaden har en mängd olika motiv. Det avser bl a att skydda investerare, upprätthålla allmänhetens förtroende för kapitalmarknaderna, förhindra oetiskt beteende från aktörernas sida och till att skydda det nationella betalningssystemet och kapitalbildningen. Uppräkningen kan göras längre. I många fall kan en viss regel samtidigt sägas vara motiverad av flera av dessa regleringsbehov.

Utredningen har inte kunnat finna att riskerna vid verksamhet som mellanhand vid handel med elderivat i något avgörande hänseende är mindre än vid handel med andra finansiella instrument. Något behov av att genom bestämmelser i ellagstiftningen skydda betalningssystemet eller upprätthålla allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden finns visserligen inte. I gengäld föreligger här ett likartat behov av att skydda systemet för elförsörjningen och att upprätthålla allmänhetens förtroende för elmarknaden. Att utpeka vissa bestämmelser i lagen om värdepappersrörelse som helt omotiverade eller uppenbart alltför rigida för elmarknadens förhållanden låter sig knappast göras.

8.3.3 Befintliga elhandelsföretag ges möjlighet att driva mellanhandsverksamhet på elmarknaden

Av det ovan anförda framgår att behovet av att införa särskilda regler för mellanhandsverksamhet på elmarknaden är särskilt motiverat och i viss mån också brådskar då det gäller elmarknadens nu befintliga aktörer. Huvuddelen av dessa är företag som efter omregleringen av elmarknaden driver elhandel som leveranskoncessionärer. Dessa står enligt ellagen under tillsyn av NUTEK och har genom elmarknadsreformen tvingats göra en omfattande omorganisation av sin verksamhet. Det är ofta fråga om kommunalt ägda bolag, för vilka det skulle medföra avsevärda olägenheter att tvingas starta ett särskilt värdepappersbolag efter tillstånd från Finansinspektionen för att bedriva en

begränsad mellanhandsverksamhet. Om de på grund av reglerna i LVR förhindras erbjuda sådana tjänster som kunderna kan detta i vissa fall medföra att de förlorar större kunder.

Värdepappersmarknadslagstiftningen kan också medföra att många befintliga elhandelsföretag avstår från att erbjuda tjänster som mellanhänder på elderivatmarknaden och därför inte skaffar sig den erfarenhet och kunskap om sådan verksamhet. Elmarknadsreformen har inte syftat till att åstadkomma en sådan utveckling utan istället att tillskapa en fungerande elmarknad där också de nu befintliga elhandelsföretagen kan verka.

De argument som kan anföras mot att de nu nämnda företagen tillåts bedriva mellanhandsverksamhet under andra förutsättningar än vad som gäller enligt LVR är främst att de skyddsändamål och risker som motiverar reglerna i LVR också gäller på elmarknaden. Då det emellertid skulle vara fråga om en begränsad verksamhet hos ett förhållandevis litet antal företag torde det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att noga följa dessa företag. Som förutsättning för tillstånd skulle kunna krävas att verksamheten endast får utgöra ett komplement till företagets elhandelsrörelse. Tillståndet skulle kunna begränsas till att avse viss, i en särskild plan beskriven verksamhet. Genom sådana bestämmelser torde det inte medföra några beaktansvärda risker att medge att avsteg gjordes från reglerna i lagen om värdepappersrörelse för dessa företag.

En reform som begränsar sig till den krets av företag som har leveranskoncession har flera fördelar. Det skulle motverka en allt för snabb strukturuomvandling på elmarknaden. Samtidigt skulle elmarknadens aktörer och Ettillsynsmyndigheten ges möjligheter att skaffa sig erfarenhet av och kunskap om handel med elderivat i begränsad omfattning. Härigenom kan erfarenheter vinnas i avvaktan på att en gemensam nordisk reglering av denna verksamhet införs.

9 Tillsynsmyndighet

Enligt direktiven till utredningen skall utredaren också lämna förslag till hur tillsynen över den föreslagna lagstiftningen skall bedrivas. Vårt ställningstagande i kapitel 10 påverkas delvis av vilka konsekvenser de olika förslagen i kapitel 8 medför för tillsynsmyndigheten på elmarknaden respektive på finansmarknaden.

9.1 Eltillsynsmyndigheten får meddela tillstånd till mellanhandsverksamhet vid all handel med elderivat

Förslaget är i korthet att en ny lag "lag om handel med el" införs. I denna lag regleras all handel med el d.v.s. såväl derivathandel som avistahandel och såväl handel för egen del som mellanhandsverksamhet. Finansinspektionen kommer även fortsättningsvis att utöva tillsyn över handel med el i den mån elkontrakt betraktas som finansiella instrument enligt lagen om handel med finansiella instrument. Företag som önskar bedriva handel med el och elderivat som värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersrörelse kan söka tillstånd till detta hos Finansinspektionen.

Enligt den nya lagen om handel med el ställs vissa allmänt formulerade krav på de företag som yrkesmässigt bedriver handel med el för egen del. Dessa företag är skyldiga att anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten. Den nya lagen ställer ytterligare krav på de företag som bedriver mellanhandsverksamhet på elmarknaden. Dessa krav är anpassade till det regleringsbehov som finns på elmarknaden men motsvarar i stora stycken de krav som ställs på mellanhänder på den finansiella marknaden. För att få agera som mellanhänder på elmarknaden krävs tillstånd som meddelas av tillsynsmyndigheten. I den föreslagna lagstiftningen ställs det dessutom ytterligare krav för att få starta och driva elbörsverksamhet. Tillstånd för att driva elbörsverksamhet meddelas av regeringen.

Detta förslag är fördelaktigt om det bedöms som önskvärt att åstadkomma en samlad tillsyn över de företag som agerar på elmarkna-

den. Detta kan åtminstone delvis åstadkommas genom att tillsynen över den nya ellagstiftningen integreras med den övriga elmarknadstillsynen som NUTEK i dag svarar för. Inte heller i detta förslag kan målet med en samlad tillsyn uppnås fullt ut eftersom Finansinspektionen kommer att bedriva tillsyn av viss typ av elhandel (handel med finansiella instrument) och av vissa av de företag som agerar på marknaden (värdepappersbolagen). För att åstadkomma en samlad tillsyn skulle det vara nödvändigt att helt undanta el och elderivat från begreppet "Finansiellt instrument". Som framgår av kapitel 10 anser vi att ett sådant omfattande ingrepp inte är tillrådligt för närvarande utan förutsätter i så fall ytterligare analyser och att en samordning skett med lagstiftningen i de övriga nordiska länderna.

9.1.1 Fördelar och nackdelar med en samlad tillsyn över elmarknadens aktörer

Fördelar

Genom att integrera tillsynen över de företag som vill agera som mellanhänder på elmarknaden med övrig elmarknadstillsyn skapas förutsättningar för samlad tillsyn. Fördelarna med en samlad tillsyn är att elmyndigheten kan skaffa sig en total bild över verksamhet på elmarknaden och de företag som agerar på marknaden. Detta torde vara en stor fördel inte minst mot bakgrund av att nätmyndigheten har regeringens uppdrag att följa utvecklingen på den nya elmarknaden och vid behov föreslå modifieringar av regelverket. Genom att utöva tillsyn över de företag som agerar som mellanhänder och över en eventuell elbörs måste myndigheten tillföras ytterligare kompetens vilket kan vara till nytta för den övriga tillsynsverksamheten. Genom att tillsynsmyndigheten ges nya uppgifter och nya resurser kan det dessutom finnas förutsättningar för en ökad automi från NUTEKs övriga verksamhet, vilket torde vara önskvärt.

För aktörerna på elmarknaden torde det vara en fördel att ha en tillsynsmyndighet som hanterar företaget eller företagsgruppens samtliga tillståndsärenden. Många av de företag som kommer att agera som mellanhänder på elmarknaden kommer sannolikt att i samma eller ett närstående företag driva verksamhet med stöd av leveranskoncession eller med stöd av nätkoncession.

Nackdelar

En nackdel med den ovan skisserade lösningen är att eltillsynsmyndigheten måste tillföras kompetens vad avser tillsyn över mellanhandsverksamhet. Sådan kompetens finns i dag på Finansinspektionen. Det torde inte vara en helt enkel uppgift att på kort tid bygga upp rutiner och kompetens för att utfärda föreskrifter, pröva tillståndsärenden samt utöva tillsyn på detta område. Frågan är också vad som kommer att hända innan den nya lagstiftningen träder i kraft. Formellt är de företag som avser att bedriva mellanhandsverksamhet på den svenska marknaden skyldiga att ansöka om att bli värdepappersbolag. Det finns redan i dag t.ex. norska företag som sannolikt bedriver tillståndspliktig verksamhet i Sverige.

9.1.2 Resursbehov

Förslaget innebär som nyss nämnts att ytterligare resurser tillförs nätmyndigheten. Däremot torde inte Finansinspektionen behöva förstärkas till följd av förslaget. Denna utredning har inte haft möjlighet att genomföra någon ingående analys av vilket ytterligare resursbehov den föreslagna lagstiftningen kräver. De siffror vi anger skall mer ses som indikationer än slutliga ställningstaganden.

Följande uppgifter tillförs myndigheten med lagförslaget:

- 1 Registrering och tillsyn över de företag som yrkesmässigt handlar med el för egen räkning.
- 2 Tillståndsgivning och tillsyn över de företag som agerar mellanhänder på elmarknaden.
- 3 Föreskrifter och allmänna råd föranledda av den nya lagstiftningen.

Tillsynsobjekten enligt punkt 1 uppgår i dag till mellan 200 och 300 företag. De flesta av dessa företag bedriver sin verksamhet med stöd av leveranskoncession. Resursbehovet för att hantera dessa företag enligt den nya lagstiftningen torde vara av mindre omfattning. Emellertid kommer nya företag som handlar med el successivt att etableras på marknaden vilket leder till merarbete för myndigheten. Totalt bör merarbetet kunna hanteras med ett tillskott av två till tre personer.

Det är svårt att förutsäga hur många företag som kommer att agera

som mellanhänder på elmarknaden. En uppskattning är att antalet företag kan uppgå till mellan 10 och 50 stycken. Oberoende av antalet tillsynsobjekt krävs dock vissa basresurser hos tillsynsmyndigheten. Inledningsvis torde en grupp på fem till sex personer behövas för dessa uppgifter. Om mellanhandsverksamheten får en betydande omfattning kan det på sikt krävas ytterligare resurser.

En inte obetydlig uppgift kommer att vara att utfärda föreskrifter och allmänna råd med stöd av den föreslagna lagstiftningen. För att klara detta i tid krävs sannolikt en hel del resurser initialt. Resursbehovet av mer permanent natur torde uppgå till en eller två personer.

En mycket grov bedömning ger att tillsynsmyndigheten behöver ett resurstillskott på mellan åtta och tolv personer för att kunna hantera de nya uppgifter som förslaget föranleder. Initialt kan det krävas ytterligare resurser för att komma igång.

9.2 Leveranskoncessionärer ges möjlighet att bedriva mellanhandsverksamhet i begränsad omfattning

Till skillnad från ovan nämnda förslag är huvudregeln i detta förslag att de företag som önskar agera som mellanhänder på elmarknaden söker tillstånd att bli värdepappersbolag. Tillstånd meddelas av Finansinspektionen. De enda som har rätt att bedriva mellanhandsverksamhet på elmarknaden utan att vara värdepappersbolag är företag som har s.k. leveranskoncession. Dessa företag har möjlighet att i en begränsad omfattning bedriva mellanhandsverksamhet efter tillstånd från eltillsynsmyndigheten. Eltillsynsmyndigheten kommer inte att ställa speciellt stränga krav för att bevilja ett sådant tillstånd. Detta är en övergångslösning tills dessa att lagstiftningen harmoniserats med lagstiftningen i övriga nordiska länder.

9.2.1 Resursbehov

Detta förslag innebär att Finansinspektionen kommer att få en ökad arbetsbelastning jämfört med dagsläget. Gissningsvis kommer mellan fem och trettio företag att ansöka om att bli värdepappersbolag för att bedriva mellanhandsverksamhet på elmarknaden. Finansinspektionen har rutiner och kompetens för att hantera denna typ av tillståndsärenden.

Inspektionen har också erhållit en viss kunskap om elmarknaden eftersom ett av de företag som sedan tidigare låg under tillsyn bedriver mellanhandsverksamhet på elmarknaden. Det går emellertid inte att bortse från att elmarknaden är en ny marknad för Finansinspektionen. De nya företag som vill bedriva mellanhandsverksamhet på elmarknaden har dessutom kanske inte tidigare mött de krav som ställs på värdepappersbolag. Det kan innebära att dessa tillståndsärenden blir mer resurskrävande än andra ärenden. En sammantagen bedömning är således att även Finansinspektionen kan behöva resurstillskott på några personer för att hantera dessa nya företag.

Med denna lösning blir arbetsbelastningen på eltillsynsmyndigheten vad avser tillståndsgivning och tillsyn över mellanhandsverksamhet av avsevärt mindre omfattning än enligt det förslag som redovisas i 9.1. Vår bedömning är att en eller två personer torde räcka för att hantera de leveranskoncessionärer som önskar bedriva mellanhandsverksamhet i begränsad omfattning. Sammantaget skulle således nätmyndigheten vid NUTEK behöva förstärkas med mellan 4-8 personer till följd av detta förslag.

9.3 Tillsyn över elbörsverksamhet

En fråga som tidigare inte behandlats är vilken myndighet som skall bedriva tillsyn över en eventuell elbörs. Utredningens förslag (i samtliga alternativ) är att tillstånd från regeringen skall krävas oberoende av om börshandeln avser derivathandel eller avistahandel. Utredningen har vidare sett det som önskvärt att en elbörs kan erbjuda handel i såväl avistakontrakt som derivatkontrakt.

Med förslag enligt 9.1 har elmarknadsmyndigheten resurser för att bedriva tillsyn över mellanhandsverksamhet på elmarknaden, oavsett om handeln avser avistakontrakt eller derivatkontrakt. Det ter sig således naturligt att eventuella elbörser hamnar under tillsyn av elmarknadsmyndigheten. Om Stockholms fondbörs, OM eller något annat som står under Finansinspektionens tillsyn i dag skulle ansöka om och beviljas tillstånd att driva en derivatbörs är det emellertid sannolikt ändamålsenligt att låta Finansinspektionen svara för tillsynen.

Med förslag enligt 9.2 kommer elmyndigheten i princip sakna resurser att utöva tillsyn över mellanhandsverksamhet. Det ter sig därför naturligt att Finansinspektionen blir tillsynsmyndighet för en eventuell elbörs som organiserar både derivat- och avistahandel. En eventuell elbörs som enbart bedriver avistahandel skulle antingen kunna övervakas av eltillsynsmyndigheten eller av Finansinspektionen.

Eftersom det är osäkert om det kommer att bedrivas tillståndspliktig elbørsverksamhet i Sverige är det inte aktuellt att överväga behovet av eventuella myndighetsresurser för en sådan tillsyn.

9.3 Tillsyn över elbörsovervakningsmyndigheten

En viktig del i tillsynen över myndigheten är att säkerställa att den har tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Detta innebär att myndigheten ska ha tillräckligt med personal och tekniska resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Myndigheten ska också ha tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter.

Med hänsyn till att elbörsovervakningsmyndigheten är en myndighet som har en viktig roll att spela i den svenska elmarknaden, är det viktigt att myndigheten har tillräckligt med resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Detta innebär att myndigheten ska ha tillräckligt med personal och tekniska resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Myndigheten ska också ha tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter.

Med hänsyn till att elbörsovervakningsmyndigheten är en myndighet som har en viktig roll att spela i den svenska elmarknaden, är det viktigt att myndigheten har tillräckligt med resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Detta innebär att myndigheten ska ha tillräckligt med personal och tekniska resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Myndigheten ska också ha tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter.

10 Utredningens överväganden och förslag

10.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att utarbeta regler för en organiserad handelsplats för el. Utgångspunkten skall vara att skapa en ramlagstiftning för den kortsiktiga handeln med el och utredningen är oförhindrad att uppmärksamma ett eventuellt behov av regler för handel med finansiella kontrakt på elområdet. I direktiven anges att det är viktigt att handeln med el bedrivs på ett effektivt sätt, samtidigt som försörjningstryggheten inte får hotas. Vidare skall förslag lämnas till hur tillsynen skall bedrivas. Förslagen får slutligen inte utformas så att de hindrar det nordiska samarbetet på elområdet.

10.2 Lagstiftningsbehovet

10.2.1 Allmänhetens förtroende för elmarknaden

Distributionen av el har hittills i stor omfattning skett genom allmännyttiga företag som åtnjuter förtroende hos medborgarna. Det är av vikt att allmänhetens förtroende för elmarknaden inte minskar då den nya elmarknaden växer fram och nya aktörer uppträder på denna.

Avsikten med den nyligen genomförda elmarknadsreformen har bl a varit att effektivisera handeln med el. En rationell elhandel medför lägre kostnader, något som ytterst kan komma de enskilda elkonsumenterna till del. En utveckling där ett fåtal aktörer ensamma tillgodogör sig merparten av rationaliseringsvinsten skulle däremot vara mycket olycklig. I de fall detta skulle ske genom förfaranden som kan betecknas som tveksamma från samhällets synpunkt måste det allmänna ges möjlighet att ingripa. I viss mån finns redan dessa möjligheter genom konkurrenslagstiftning och annan näringsrättslig lagstiftning samt vissa straffrättsliga stadganden. Det finns emellertid trots detta särskild

anledning att - i varje fall i ett inledningsskede - noga följa utvecklingen på elmarknaden och tillse att omregleringen inte leder till från allmän synpunkt oacceptabla effekter.

Reglerna för handel på den nya elmarknaden bör därför - i likhet med vad som är fallet på finansmarknaden - ge möjlighet för samhället att ingripa mot förtroendeskadliga, otillbörliga och oetiska förfaranden oavsett var de förekommer på elmarknaden.

10.2.2 Elmarknaden - en viktig del av samhällets infrastruktur

Elförsörjningen utgör en viktig del av samhällets infrastruktur. Redan detta faktum talar för att särskilda regler som ger möjligheter till offentlig insyn och kontroll över verksamheten erfordras. Av kapitel 5 framgår att riskerna vid handel med el, oavsett i vilka former denna sker, är likartade med riskerna vid den handel som äger rum på värdepappersmarknaden. Vidare utgör den nya formen av elhandel en ny marknad, som i värsta fall kan locka till sig nya, mindre seriösa aktörer.

Det måste förhindras att den nya elmarknaden utvecklas på ett sätt som kan medföra skadeverkningar för elmarknaden. Av särskild betydelse är att inte enskilda konsumenters intressen åsidosätts som en följd av bristande samhällsinflytande. Möjligheterna till offentlig insyn och till ingripande från samhället måste också av detta skäl säkerställas vid den nya form av handel med el som nu kommer att äga rum. Reglerna bör ge möjligheter till snabba och effektiva ingripanden från det allmännas sida då så erfordras. De måste så långt möjligt hindra oseriösa aktörer från att etablera sig på den nya elmarknaden. Det är av stor vikt att den reform som nu genomförs inte äventyras genom att nödvändiga regler som möjliggör samhällsingripanden saknas, om utvecklingen skulle gå i en riktning som från allmän synpunkt framstår som olämplig.

Den nya elmarknaden bör emellertid också ges möjlighet att finna sin egen form. Lagstiftningen får inte utformas så att den i onödan styr eller stör den process som nu tar sin början, under förutsättning att verksamheten äger rum inom de gränser som samhället kan godta. Detaljreglering och ett alltför stelbent och komplicerat regelverk bör därför undvikas. Lagstiftningen bör i stället kännetecknas av flexibilitet och förmåga att anpassa sig till nya typer av verksamhet på elmarknaden.

10.2.3 Riskerna vid handel med el

Utredningen har funnit att de typer av risker som föreligger vid handel med finansiella instrument på elmarknaden i allt väsentligt är likartade med de risktyper som måste beaktas vid handel med andra finansiella instrument på värdepappersmarknaden.

Aktörerna på elmarknaden, såväl de befintliga elproducenterna och eldistributörerna som nyttillkommande företag, kommer att vara ovana vid det nya sättet att handla. Innan tillräcklig kunskap och erfarenhet hunnit byggas upp i dessa företag föreligger det en uppenbar fara att misstag kommer att begås. Det kan också befaras att elmarknaden under ett inledningsskede kan komma att locka till sig mindre seriösa mellanhänder. Genom att erbjuda tjänster som elmäklare, kommissionärer eller rådgivare finns det en risk att dessa, av okunskap eller i förhoppningen att göra snabba vinster, kan vara mer benägna att ta risker och göra felbedömningar än motsvarande aktörer på de finansiella marknaderna. De risker som hänför sig till mellanhändernas organisation, rapporteringsvägar och ledning, torde också rent allmänt vara större i nystartade verksamheter än i etablerade sådana.

Det kommer att ta tid innan en självreglering motsvarande den på kapitalmarknaderna har uppstått på elmarknaden. Nya organisationer måste bildas och regelverk måste utarbetas och antas. Kunskap om de nya reglerna måste också hinna spridas hos marknadens aktörer och bli accepterade hos dessa. Fram till dess självregleringen på elmarknaden tagit form och den nya marknaden stabiliserats, finns det anledning för samhället att särskilt noga följa utvecklingen och att snabbt kunna ingripa då det finns anledning till detta.

Slutligen kan konstateras att spotmarknaden för el har uppvisat större benägenhet till stora kurs- och prisförändringar (s k volatilitet) än vad som är fallet på t ex aktie- och optionsmarknaderna. Marknadsriskerna framstår därför rent av som större vid handel med elderivat än vid handel med andra värdepapper.

Utredningens bedömning vad avser riskerna vid elhandel leder till slutsatsen att samhällets behov av kontroll av aktörerna på den nya elmarknaden är lika stort som den nu är på de etablerade kapitalmarknaderna.

10.2.4 Behovet av regler för avistahandel med el

Det saknas idag regler för handel med el som ger det allmänna tillräcklig insyn i spothandeln med el och erforderliga möjligheter till

kontroll och ingripanden på denna marknad. Den enda offentligrättsliga lagstiftning som finns är den som avser leveranskoncession. Det är, särskilt under inledningsfasen av den nya marknadens utveckling, viktigt att samhället noga kan följa utvecklingen och att det finns möjligheter till ingripanden då så erfordras. Som framgått ovan har utredningen också funnit att all handel med el på den nya elmarknaden kommer att vara förenad med vissa risker. Dessa är främst förknippade med handeln med prissäkringskontrakt men föreligger även vid organiserad spothandel.

10.2.5 Behovet av regler för elbörsverksamhet

Behovet av regler för elbörsverksamhet är bl a motiverat av att en organiserad marknadsplats för el är en viktig del av det svenska samhällets infrastruktur. Det allmänna har ett ansvar för att sådan verksamhet bedrivs i sunda former, på ett sätt som är tillförlitligt och inte medför att elmarknaden utsätts för några risker.

Den systemansvariga myndigheten har också ett behov av insyn i handeln. Tillförseln av el måste, som framgått ovan, ständigt motsvara konsumtionen av elkraft. Ansvaret för detta åvilar den systemansvariga myndigheten Svenska kraftnät. För att Svenska kraftnät på ett effektivt sätt skall kunna sköta sin uppgift att hålla det svenska elsystemet i balans måste avistahandeln med el ske i mycket nära samarbete med denna verksamhet. Den systemansvariga myndigheten måste ges ett erforderligt inflytande över hur handeln sker och kunna säkerställa att den fortlöpande erhåller korrekt information om ingångna avtal. Skulle en marknadsplats för el haverera, kan detta i värsta fall få allvarliga följder för hela det svenska elsystemet. Om flera marknadsplatser för fysisk handel tillskapas, medför detta också negativa effekter för den systemansvariga myndigheten och kan försvåra dess arbete. Även detta är ett tungt vägande skäl för att samhället bör ges ett betryggande inflytande över eventuella nyetableringar av marknadsplatser för el.

Av största vikt för en fungerande elmarknad är att den information om priset på el och elderivat som sprids är korrekt och fullständig. Om marknadsplatsen lämnar oriktig information kan detta vara direkt skadligt för hela elmarknaden. Förutsättningen för att prisbildningen på en handelsplats för el skall bli rättvisande är i sin tur att likviditeten i handeln är tillräckligt stor. Elmarknaden skiljer sig från t ex aktiemarknaden och penning- och obligationsmarknaderna bl a genom att antalet aktörer är avsevärt färre. Härtill kommer att det kan antas att en

betydande del av handeln med el under överskådlig tid kommer att ske bilateralt och inte på börs. Det föreligger alltså en risk för att likviditeten på en elbörs kan bli för låg och att prisinformationen därigenom blir missvisande. För att motverka en sådan utveckling bör nyetablering av marknadsplatser för handel med el prövas av samhället och få ske endast om det kan förväntas att detta inte leder till att prisinformationen till marknaden blir felaktig.

En elbörs utgör en så central och viktig del av elmarknaden, och därigenom också av det svenska samhällets infrastruktur, att stränga krav bör ställas på den som vill bedriva sådan verksamhet. Skulle handelsplatsen gå omkull skulle detta medföra mycket negativa konsekvenser för hela marknaden och i grunden rubba allmänhetens förtroende. Detta får inte inträffa. Endast företag med tillräcklig kunskap och erfarenhet, med erforderlig finansiell styrka och som i övrigt kan anses lämpliga bör därför få driva elbörser.

Det saknas ännu nämnvärd erfarenhet av hur börshandel med el kommer att utvecklas. Strukturen på elmarknaden, som på producent-sidan domineras av ett mindre antal företag, kan vara ett skäl för att handeln inte bör ske på flera olika marknadsplatser. En snabb etablering av flera elbörser skulle också kunna få negativa konsekvenser för den gemensamma nordiska elmarknad som håller på att utvecklas. I avvaktan på att tillräckliga erfarenheter vunnits om vilka närmare följder den nya typen av handel kan få på elmarknaden, kan det finnas anledning att inta en restriktiv hållning till etablering av nya elbörser.

Ellagstiftningen bör på grund av det anförda kompletteras med regler som avser elbörsverksamhet. Reglerna bör omfatta organiserade marknadsplatser för såväl spothandel som handel med elderivat.

Tillstånd till börsverksamhet på elmarknaden är en fråga av nationellt intresse. Den måste avgöras efter en samlad bedömning av en mängd samverkande faktorer. Beslutet kommer också att ha betydelse för det ekonomiska samarbetet med övriga nordiska länder. Den bör därför avgöras av regeringen efter yttrande från tillsynsmyndigheten och den systemansvariga myndigheten.

Tillstånd bör endast kunna meddelas under förutsättning att den avsedda verksamheten inte kan anses vara till skada för elmarknaden eller elförsörjningen.

En svårighet som möter vid införande av tillståndskrav för elbörsverksamhet är att precisera vilken verksamhet som skall omfattas av regleringen. En utgångspunkt bör vara att verksamhet som syftar till att åstadkomma en regelbunden handel med el eller med derivat som har el som underliggande tillgång och där information om köp- och säljbud avseende sådana avtal regelbundet sammanför för att skapa information

om marknadsläget bör vara tillståndspliktig.

Särskilda regler erfordras för hur själva elbörsverksamheten får bedrivas. Dessa skall bl a innefatta krav på handelsregler som säkerställer principerna om fritt tillträde, neutralitet och god genomlysning av handeln. Därutöver måste även regler om elbörsens anknytning till den systemansvariga myndigheten och denna myndighets rätt att utöva inflytande över formerna för handeln regleras.

10.2.6 Behovet av samordning av de nordiska ländernas lagstiftning

Av utredningens direktiv framgår att de förslag som presenteras inte får försvåra handeln med el på en gemensam nordisk elmarknad. Det norska verdipapirhandellovutvalget har bl a i uppdrag att utreda huruvida det är ändamålsenligt eller ej att låta optioner och terminer baserade på råvaror omfattas av den nya norska värdepappersmarknadslagstiftningen. I sitt andra delbetänkande "Verdipapirhandel" som avgavs den 19 december 1995, finner utvalget att det i Norge bör tillsättas en särskild utredning med uppdrag att undersöka vilka särskilda behov som föreligger för en varuderivatmarknad och vilka anpassningar i förhållande till de regler som gäller för värdepappersmarknaderna som är nödvändiga mot denna bakgrund. Utvalget föreslår också att denna utredning skall lämna förslag till vilka krav som bör ställas på mäklarverksamhet med varuderivat. Man konstaterar att eftersom erfarenheterna av varuderivatmarknader i Norge är mycket begränsade så bör utredningen lämpligen ske med utgångspunkt i de erfarenheter som nu uppkommer i anslutning till elderivatmarknaden.

Den närmare utformningen av reglerna för handel med elderivat i Sverige i allmänhet och de krav som skall ställas på mellanhänderna på den svenska elmarknaden i synnerhet bör samordnas med det lagstiftningsarbete som nu kommer att inledas i Norge. Enligt uppgift kommer den föreslagna norska utredningen sannolikt att inleda sitt arbete under våren 1996 och ha till uppgift att presentera ett förslag till reglering av börshandel och krav på elmäklarverksamhet under början av 1997.

Det framstår inte som ändamålsenligt att olika regler skall gälla för handel med el i de länder som gemensamt skall utgöra en nordisk elmarknad. Särskilt olyckligt vore det om de krav som ställs på vissa verksamheter, t ex elbörs- och mellanhandsrörelse, är mycket olika i de skilda länderna, i synnerhet som det redan tillskapats en gemensam handelsplats. Utredningen vill därför framhålla att det föreligger ett

uppenbart behov av att harmonisera lagstiftningen, vad avser handel med elderivat, mellanhandsverksamhet på elmarknaden och elbörsverksamhet i de nordiska länderna. En samordning av reglerna för elbörs- och mellanhandsverksamhet i Sverige och Norge framstår som särskilt brådskande.

10.2.7 Behovet att anpassa värdepappersmarknads- lagstiftningen till elmarknadens förhållanden

Argument kan anföras både för och emot att handel med elderivat undantas från värdepappersmarknadslagstiftningen. Det faktum att behovet av reglering och riskerna med handeln i huvudsak är de samma vid handel med finansiella instrument, oavsett vilken underliggande tillgång ett derivat har, talar för att reglerna för handel med finansiella instrument i huvudsak bör vara tillämpliga också på handel med elderivat som äger rum i sådana former.

Andra skäl talar emellertid för att värdepappersmarknadslagstiftningens regler för handel med finansiella instrument inte bör vara direkt tillämpliga på den handel som kommer att äga rum på den nya elmarknaden. Elmarknaden kommer att få en annan struktur och omfattning än de finansiella marknaderna. Den politiska avsikten med omregleringen har varit att skapa ett rationellt system för produktion och distribution av elektrisk ström. Omsättningen på marknaden för elderivat kommer att vara liten i förhållande till omsättningen på penning- och aktiemarknaderna. Marknaden för elderivat kommer därför inte att medföra samma risker för det nationella betalningssystemet och för samhällsekonomin, vilket kan motivera vissa avsteg från de regler som ställts upp för handeln med finansiella instrument. Det framstår också som tveksamt om elderivatmarknaden i någon större omfattning kommer att locka till sig privatpersoner eller enskilda investerare. Härvidlag är det dock svårt att göra några säkra prognoser. I gengäld måste behovet av reglering till skydd för elförsörjningen beaktas på denna elmarknad. Detta kan motivera att delvis andra krav ställs på handeln med elderivat än de som ställs i värdepappersmarknadslagstiftningen.

Behoven av en offentligrättslig reglering är således likartade men inte exakt de samma vid handel med elderivat som vid handel med andra finansiella instrument. Reglerna för handel med elderivat bör så långt möjligt utformas med beaktande av elmarknadens specifika förhållanden och dess aktörers behov. Genom att undanta elderivat från begreppet finansiella instrument och tillskapa särskilda regler för all elhandel, skulle verksamheten för elmarknadens aktörer kunna underlättas,

samtidigt som de behov av samhällelig insyn och kontroll över handeln som motiveras av elmarknadens struktur och omfattning tillgodoses i erforderlig omfattning.

Att undanta handeln med elderivat från värdepappersmarknadslagstiftningen och istället införa särskilda regler, speciellt anpassade till elmarknadens behov, är emellertid en lagstiftningsåtgärd som kräver ingående överväganden. Utgångspunkten måste vara att de regler som i allmänhet gäller för handel med finansiella instrument bör gälla också för handel med elderivat, om inte särskilda skäl talar emot detta. Sådana skäl kan vara att en annan typ av aktörer kommer att dominera elmarknaden eller att handel inte sker i samma former som på värdepappersmarknaden. Med hänsyn till att elmarknaden nu befinner sig i ett intensivt utvecklingsskede är det svårt att göra säkra bedömningar i dessa avseenden.

Det kan också med fog ifrågasättas om det ligger inom ramen för utredningens direktiv att föreslå långtgående förändringar i regleringen av handeln med elderivat. Arbetet med ett sådant lagförslag är i vart fall så omfattande att det inte är möjligt att inom den tid utredningen har fått till sitt förfogande, presentera ett med tillräcklig omsorg och noggrannhet utformat lagförslag.

10.3 Utredningens slutsatser och förslag

10.3.1 En ramlagstiftning för elhandel

Sammanfattning: En ny lag om elhandel föreslås. Generella bestämmelser införs för all handel med el. Grundläggande krav ställs på dem som yrkesmässigt handlar med el. Särskilda regler föreslås för elbörser och mellanhänder på elmarknaden.

Elmarknadens funktion som en del av samhällets infrastruktur, vikten av att elmarknaden även fortsättningsvis kommer att åtnjuta allmänhetens förtroende och de risker som elhandel medför, utgör enligt utredningens uppfattning motiv för att samhället bör tillförsäkras erforderliga möjligheter till insyn, kontroll och inflytande över hur elhandeln bedrivs och hur elmarknaden utvecklas.

Utredningen föreslår därför att en särskild lag om elhandel tillskapas. I denna bör införas generella bestämmelser om hur handel med el får bedrivas och vissa grundläggande krav ställas på dem som yrkesmässigt ägnar sig åt sådan verksamhet. Kraven bör gälla oavsett om det är fråga om avistahandel med el eller handel med elderivat och även för handel med sådana elkontrakt som är att anse som finansiella instrument.

Elmarknaden bör också ställas under tillsyn av en myndighet med ansvar för att all elhandel bedrivs i enlighet med de angivna kraven. Myndigheten skall dessutom utöva tillsyn över den som yrkesmässigt bedriver elhandel och därvid ansvara för efterlevnaden av de allmänna kraven hos dessa rörelser.

Utredningen föreslår vidare att krav på tillstånd och särskilda rörelseregler införs för vissa typer av verksamhet. För *elbörsverksamhet* bör krävas tillstånd från regeringen. Tillstånd får meddelas om den planerade verksamheten inte är till skada för elmarknaden och om den kan förväntas ske i sunda former och i enlighet med de regler som bör gälla för elbörsverksamhet.

För att erbjuda tjänster som mellanhand vid handel med sådana elkontrakt som utgör finansiella instrument erfordras idag tillstånd från finansinspektionen enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. De krav som ställs för att erhålla sådant tillstånd framstår i vissa fall som alltför rigorösa för de företag som nu verkar på elmarknaden. Kravet att mellanhandsverksamheten skall bedrivas i ett särskilt värdepappersbolag och de kapitaltäckningskrav som ställs på värdepappersinstitut torde medföra att de företag som nu finns på elmarknaden skulle känna sig förhindrade att erbjuda tjänster som mäklare, kommissionärer och portföljförvaltare.

Utredningen föreslår därför att det öppnas en möjlighet för de befintliga företag på elmarknaden som vill erbjuda sig att utföra tjänster som mellanhänder vid handel med elderivat att, som ett komplement till vanlig elhandel, kunna få tillstånd till detta enligt särskilda regler om *elmarknadsrörelse* i lagen om elhandel. Tillståndet, som bör meddelas av Eltillsysmyndigheten, ger rätt att utföra tjänster som mäklare, kommissionär och portföljförvaltare på elmarknaden som ett komplement till elhandelsrörelsen och i begränsad omfattning utan hinder av bestämmelserna i lagen om värdepappersrörelse.

Avsikten med förslaget är att befintliga elhandelsföretag skall ges en möjlighet att fortsätta verka på elmarknaden på rimliga villkor. Möjligheten att få tillstånd att driva elmarknadsrörelse bör därför begränsas till de företag som fanns på elmarknaden då ellagsreformen genomfördes. Däremot föreslår utredningen inte någon förändring i de regler som gäller för företag som etablerar sig på elmarknaden efter

omregleringen. Utredningen har övervägt olika möjligheter att utpeka den krets av företag, vilka existerade på elmarknaden före ellagsreformen och som de föreslagna reglerna om elmarknadsrörelse därför bör omfatta. De elhandlare som fanns före den 1 januari 1996 har måst bilda nya företag för nätverksamhet och elhandel. Det är därför svårt att utpeka befintliga företag genom bestämmelser som tar sikte på när företaget påbörjade viss verksamhet på elmarknaden.

Det lämpligaste sättet att utpeka den avsedda kretsen av företag torde istället vara att knyta möjligheten att erhålla tillstånd till innehav av leveranskoncession vid ansökningstidpunkten. En leveranskoncession kan t ex överlåtas till en ny aktör och det är också tänkbart att företag som verkade på elmarknaden före den 1 januari 1996, genom den föreslagna begränsningen inte kommer att ges möjlighet att ansöka om elmarknadsrörelsetillstånd. Utredningen har emellertid vid en samlad bedömning funnit att innehav av leveranskoncession utgör det mest ändamålsenliga kriteriet för att utpeka elmarknadens befintliga elhandelsföretag.

10.3.2 Grundläggande krav på handel med el

Sammanfattning: All handel med el skall ske så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och i enlighet med god sed på elmarknaden.

Regeln syftar till att åstadkomma att all handel med el sker på ett sätt som är förenligt med gott affärsskick och att den äger rum i seriösa och ordnade former. Elmarknadens aktörer är i första hand underkastade samma regler och samma krav på gott affärsskick som gäller vid handel med andra varor och tjänster. De allmänna lagregler som gäller för den form av handel det är fråga om måste givetvis iakttas också vid elhandel. Detta är en förutsättning för att allmänhetens förtroende för elmarknaden skall upprätthållas och bör också utgöra grunden för bedömningen av vad som skall anses utgöra god sed på elmarknaden.

I vissa avseenden måste emellertid kraven på handel med el ställas något högre än de krav som gäller vid handel med andra varor. Snart sagt varje svensk medborgare och alla svenska företag är beroende av elektrisk kraft. Det är av stor vikt att samhällets elförsörjning och de

som deltar i denna verksamhet åtnjuter allmänhetens förtroende och att handeln med el sker i ordnade och seriösa former. Höga krav på gott affärsskick och ett sunt agerande ställs på dem som yrkesmässigt ägnar sig åt handel med el.

Den föreslagna bestämmelsen avser alla former av yrkesmässig elhandel. Den omfattar såväl avtal som avser leverans av fysisk el som finansiella kontrakt där någon av parternas förpliktelser är beroende av priset på el. Någon anledning att begränsa tillämpningen till vissa typer av företag eller aktörer finns enligt utredningens uppfattning inte.

Bestämmelsen innebär att avtal som ingås på elmarknaden varken från allmän eller enskild synpunkt får framstå som otillbörliga. Vid handel som sker mellan elhandelsföretag och enskilda konsumenter bör vid bestämmelsens tillämpning utgångspunkten vara att konsumenterna skall erhålla ett skydd motsvarande det som erbjuds på andra områden. Utredningen hänvisar i denna del till den pågående utredningen om konsumentskydd vid leverans av el (Dir 1995:148).

I de fall det är fråga om en mera renodlad finansiell verksamhet utgör de regler som annars gäller för hantering av och handel med värdepapper en utgångspunkt för bedömningen av när handeln kan anses skada allmänhetens förtroende för elmarknaden eller strida mot god sed.

Utredningen har övervägt huruvida särskilda bestämmelser om insiderhandel bör införas i lagen om handel med el. Det är utredningens uppfattning att starka skäl talar för att förbud mot insiderhandel behövs på elmarknaden. Svårigheter föreligger emellertid att tillräckligt precist utpeka den typ av icke offentliggjord information som på elmarknaden skall medföra att förbudet mot handel inträder. Ett förbud mot insiderhandel torde, för att bli effektivt, behöva förenas med långtgående befogenheter för tillsynsmyndigheten att utreda misstänkta insiderbrott. Vidare bör förbudet vara straffsanktionerat. Det krävs noggranna överväganden beträffande vilka typer av agerande som skall anses som ett brott mot ett förbud mot insiderhandel. Med hänsyn till den korta tid som ställts till utredningens förfogande har det inte varit möjligt göra de överväganden som krävs för att ett förslag till regler om insiderhandel på elmarknaden skall kunna lämnas. Detta är dock något som enligt utredningens uppfattning bör bli föremål för en reglering tämligen omgående.

I avvaktan på att en särskild reglering av insiderhandel på elmarknaden införs kommer det generella kravet på all handel med el att kunna erbjuda ett visst skydd mot flagranta fall av missbruk av icke offentliggjord kurspåverkande information. Som exempel kan nämnas att en viss elproducent får kunskap om att produktionskapaciteten av tekniska orsaker kommer att minska kraftigt i ett visst kärnkraftverk. Om

producenten då, utan att offentliggöra informationen, köper prissäkringskontrakt i stor omfattning på börserna i syfte att uppnå ekonomiska fördelar framför dem som inte känner till produktionsbortfallet kan det ifrågasättas om inte förfarandet står i strid med god sed på elmarknaden. Ett sådant förfarande kan också medföra att allmänhetens förtroende för elmarknaden skadas.

Andra exempel på handel som kan strida mot bestämmelsen är att enskilda konsumenter förmås att köpa elderivat, som medför oacceptabla risker för konsumenten. Om konsumenter systematiskt förmås att teckna kontrakt om fysisk leverans av el, trots att leverantören är medveten om att kunden saknar balansansvarig leverantör och erforderlig mätutrustning, torde detta också kunna vara ägnat att rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden. Ett annat exempel kan vara att handel sker med sådana prissäkringsavtal, avsedda att avvecklas genom fysisk leverans, som utställaren uppenbarligen inte kommer att kunna infria. I sådana fall bör tillsynsmyndigheten kunna ingripa genom förelägganden eller förbud mot att handla med den aktuella typen av kontrakt.

10.3.3 Generella krav på dem som yrkesmässigt handlar med el

Sammanfattning: De grundläggande kraven på de som yrkesmässigt bedriver handel med el innebär att företagen skall

- ha en lämplig organisation och godtagbar kontroll över de risker som är förknippade med verksamheten
- ha en, i förhållande till verksamhetens art och omfattning, erforderlig finansiell styrka.

Elmarknadsreformen och utvecklingen av den nya elmarknaden kommer att medföra att handeln med el i stor utsträckning kommer att ske med derivatinstrument baserade på el, såsom prissäkringskontrakt. Sådana innebär alltid ett risktagande för någon av parterna. Även företag som sedan decennier tillbaka varit verksamma med distribution av el saknar kunskap och erfarenhet av handel med el på en konkurrensutsatt marknad.

Enskilda personer och företag är alla i behov av elektrisk kraft och kommer för sin elförsörjning att vara beroende av att de företag som

skall agera på elmarknaden kan använda sig av prissäkringskontrakten på ett riktigt sätt. Om elhandlare på grund av obestånd tvingas upphöra med sin verksamhet kommer dess kunder visserligen fortfarande att få el, men då till ett pris som kan vara högre. Vidare kommer detta att kunna medföra andra icke oväsentliga olägenheter för kunderna, och framkalla oro hos dem. Skulle konkurser i elhandelsföretag bli vanliga kan detta i grunden rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden. Det är därför ett allmänt intresse att de företag som börjar agera på elmarknaden har kunskap om och grundläggande förmåga att hantera det nya sättet att handla samt att verksamheten äger rum i seriösa och ordnade former.

Elderivat utgör, rätt hanterade, ett utmärkt sätt att begränsa elhandelsföretags risker. Det föreligger emellertid också en fara att elderivaten kommer att utnyttjas i rent spekulationssyfte. Företag eller anställda i företaget kan frestas att handla på ett sätt som visserligen ger möjlighet till goda vinster men samtidigt medför oacceptabla risker. Det generella kravet på elhandelsföretag innebär att de inte, på grund av stor okunskap eller avsaknad av erforderliga interna rutiner, får driva verksamheten utan någon möjlighet att kontrollera eller hantera riskerna i denna.

Två typer av krav bör i detta avseende kunna ställas på elmarknadens aktörer. För det första bör krävas att företagets organisation och interna rutiner är lämpliga och tillfredsställande med hänsyn till arten och omfattningen av företagets verksamhet. För det andra bör de företag som skall agera på elmarknaden ha en förmåga att hantera riskerna i elhandeln som står i rimlig relation till rörelsens omfattning. Härvid bör de elkonsumenters intressen som är beroende av dess fortlevnad beaktas. Det bör därför krävas att företagen har möjlighet att fortlöpande kontrollera och följa upp sin riskexponering. Det bör också finnas interna föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda beslutsfattare har rätt att i företagets namn handla med elderivat.

Beträffande kravet på finansiell styrka hos elhandlare måste åtskillnad göras mellan ett mindre elföretag, som i huvudsak köper och säljer el och uteslutande använder sig av elderivat för sin egen prissäkring, och ett företag som bedriver en omfattande handel med el eller elderivat. Vidare bör kraven vara beroende av företagets roll på elmarknaden. Andra krav kan ställas på elhandlare som endast har större elproducenter som säljare och större industrier som köpare än på en leveranskoncessionär som säljer el till ett stort antal enskilda personer. I det förstnämnda fallet torde ofta elhandlaren motparter själva vara kapabla att bedöma vilken risk som är förenad med hans verksamhet

och att kräva erforderlig säkerhet. I det senare fallet kan det vara av större vikt att tillsynsmyndigheten ställer tydliga krav och tillser att de efterlevs.

Det är inte möjligt att generellt ange vilka krav som skall ställas på eget kapital eller kapitaltäckning hos elhandelsföretag. Det måste istället överlämnas åt tillsynsmyndigheten att, efter en samlad bedömning av varje företags verksamhet, avgöra huruvida denna står i rimlig proportion till företagets finansiella styrka. Vad avser stora elhandelsföretag, där en obeståndssituation skulle medföra ekonomiska konsekvenser för ett stort antal privata elkonsumenter eller få betydande effekter för hela elmarknaden, torde de kapitaltäckningskrav som anges i lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar kunna vara till vägledning vid denna bedömning.

Det kan antas att merparten av de företag som vill agera mellanhänder på elmarknaden kommer att erbjuda sina tjänster vid handel med finansiella instrument. Sådan verksamhet kräver tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse eller tillstånd som elmarknadsrörelse. Det är möjligt att ett litet antal företag kommer att agera som mellanhänder vid handel som inte sker med finansiella instrument, t ex som mäklare av el för fysisk leverans på avistamarknaden. Utredningen föreslår att 4 och 5 §§ lagen om elhandel även skall omfatta dem som bedriver mellanhandsverksamhet på elmarknaden. Härigenom kommer företag som erhållit tillstånd till värdepappersrörelse och som agerar på elmarknaden, samt företag som inte medverkar i handel med sådana elkontrakt som utgör finansiella instrument och därför inte är tillståndspliktiga, att omfattas av de generella kraven på handel med el.

En kategori av elhandelsföretag som kommer att träffas av den föreslagna bestämmelsen är de som har leveranskoncession enligt 6 § lagen (1994:618) om handel med el. Det saknas i denna lag regler om återkallelse av leveranskoncession. Med hänsyn bl a till att även ett sådant företag kan föreläggas att upphöra med sin elhandel, framstår regler om vad som i sådana fall skall gälla beträffande leveranskoncessionen som behövliga. Utredningen förslår att denna fråga blir föremål för närmare överväganden vid en kommande översyn av ellagstiftningen.

10.3.4 Anmälningsskyldighet för elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden

Sammanfattning: Alla som yrkesmässigt bedriver eller avser att bedriva handel med el skall vara skyldiga att anmäla detta för registrering hos tillsynsmyndigheten. Ansökan skall innehålla en beskrivning av verksamheten och de upplysningar tillsynsmyndigheten i övrigt är i behov av för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Genom ellagsreformen har en helt ny marknad tillskapats. På en sådan kan det vara förenat med särskilda svårigheter för en tillsynsmyndighet att identifiera de aktörer som etablerar sig och att skapa sig en bild av deras verksamhet. Så länge det finns utrymme kommer nya företag ständigt att etablera sig. Nya affärsidéer kommer att leda till nya typer av elhandelsföretag och mellanhänder. De mindre seriösa företagen kommer efter hand att tvingas upphöra med sin verksamhet men kan innan dess i vissa fall hinna göra stor skada. Det finns därför anledning för tillsynsmyndigheten att särskilt noga följa utvecklingen vad gäller tillkomsten av nya verksamheter på elmarknaden. För att ge myndigheten större möjligheter till en god kontroll över marknadens utveckling och för att öka förutsättningarna för tidiga och effektiva ingripanden då så erfordras, bör en anmälningsplikt införas.

Även andra skäl talar för att ett registreringsförfarande är önskvärt. Erfarenheter från omregleringen av den norska elmarknaden visar att det är av vikt att tillsynsmyndigheten får en samlad bild av alla de företag som på något sätt deltar i eller medverkar i handeln. Vissa typer av tjänster kan komma att erbjudas under missvisande beteckningar. Det kan också vara svårt för en tillsynsmyndighet att kontrollera huruvida en rörelse som inte blivit tillståndsprövad men som bedriver verksamhet som gränsar till tillståndspliktig sådan, överträder gränsen eller ej. Detta skulle underlättas om myndigheten fick vetskap om alla former av verksamhet på elmarknaden.

Under de närmaste åren kommer också sannolikt ett fortsatt reformarbete vad gäller reglerna för handel med el att äga rum. Utredningen föreslår att Sverige tar initiativ till en samordning av de nordiska regelverken på detta område. Också detta är ett skäl för att en så god bild som möjligt bör skapas av den nya elmarknadens struktur och utveckling.

Förslaget innebär att den som avser att yrkesmässigt verka som aktör eller erbjuda sina tjänster som mellanhand på elmarknaden skall vara skyldig att anmäla detta för registrering hos tillsynsmyndigheten och att därvid ange vilken typ och omfattning av verksamheten som avses samt grunddragen i hur den skall bedrivas. Närmare bestämmelser om hur anmälan skall ske meddelas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande, få meddelas av tillsynsmyndigheten.

10.3.5 Tillstånd till elbörsverksamhet

Sammanfattning: Elbörsverksamhet får endast bedrivas efter tillstånd från regeringen.

Tillstånd skall kunna meddelas om verksamheten kan förväntas uppfylla kraven på att allmänhetens förtroende för elmarknaden skall upprätthållas och att elförsörjningen inte sätts i fara samt att verksamheten inte kan antas medföra skada för elmarknaden. Vidare skall som förutsättning för tillstånd gälla att sökanden kan uppfylla de krav som ställs på börser i 2 kap lagen (1992:543) börs- och clearingverksamhet.

Utredningen föreslår att all verksamhet som, genom uppsamling och sammanställning av information om köp- och säljbud eller priset vid gjorda avslut avseende el och elderivat, syftar till att åstadkomma organiserad handel i mer än ringa omfattning skall kräva tillstånd av regeringen. Det har därvid ingen betydelse om handeln avser finansiella instrument eller ej eller om den är att anse som avista- eller derivatbörsverksamhet.

För att vara tillståndspliktig bör börsrörelsen ha en viss storlek och omfattning. Verksamhet som vid en samlad bedömning kan anses som ringa bör inte kräva tillstånd. Därvid har det dels betydelse vilken omsättning som handeln kan förväntas få, dels hur stor krets av intressenter verksamheten vänder sig till och inom vilket geografiskt område den är avsedd att verka. Spridande av information om elpriser till en mindre och sluten krets av personer eller företag bör således falla utanför kravet på tillstånd.

Som generell förutsättning för tillstånd till elbörsverksamhet skall gälla att verksamheten kan förväntas uppfylla kraven på att allmänhetens

förtroende för elmarknaden upprätthålls och att elförsörjningen inte sätts i fara samt att verksamheten inte är till skada för elmarknaden.

Kraven att allmänhetens förtroende för elmarknaden skall upprätthållas och att elförsörjningen inte får sättas i fara motsvarar i huvudsak de bestämmelser som gäller för all handel med el. Av företag som organiserar handel med el på en marknadsplats bör förväntas att de i särskilt hög grad efterlever dessa krav. Endast företag som kan visa sig ha en mycket god kunskap och kompetens vad gäller handel med el och elderivat i sin organisation bör kunna ges tillstånd.

I kravet på att elförsörjningen inte får sättas i fara ligger att börsverksamheten inte får bedrivas så att den äventyrar balanshållningen i det nationella överföringsnätet eller försvårar för den systemansvariga myndighet att fullgöra sina uppgifter. Av särskild vikt är att den som driver elbörsverksamhet skall ha sådana resurser och tekniska system att oförutsedda avbrott i handeln på spotmarknaden inte inträffar. Kommunikationen mellan börsen och den systemansvariga myndigheten samt mellan börsen och dess medlemmar måste också vara säkerställd.

För att tillstånd till elbörsverksamhet skall kunna meddelas krävs också att den planerade verksamheten inte är till skada för elmarknaden. Med detta avses bl a att verksamheten inte får medföra att prisbildningen eller kursställningen på el och elderivat blir osäker, t ex på grund av för låg likviditet på marknadsplatsen. Med begreppet elmarknaden avses givetvis i första hand den svenska marknaden. Som anförts i kapitel 2 håller en gemensam nordisk elmarknad på att bildas. Kravet på att elmarknaden inte får skadas skall därför också ges den innebörden att börsverksamheten inte får medföra skadeverkningar för någon elmarknad som den svenska elmarknaden är en del av. Om således en planerad börsverksamhet i Sverige skulle kunna leda till skadeverkningar för den nordiska elmarknaden bör ansökan om tillstånd till sådan verksamhet inte meddelas.

En ytterligare förutsättning för tillstånd är att företaget uppfyller de krav som ställs för auktorisation som börs enligt 2 kap lagen om börs- och clearingverksamhet. Härigenom kommer också att krävas att en elbörs driver sin verksamhet så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att verksamheten kan anses sund. Enligt börs- och clearinglagen skall en börs - och därmed även en elbörs - därvid tillämpa principerna om fritt tillträde, neutralitet och god genomlysning.

I formellt hänseende kommer - genom att 2 kap lagen om börs- och clearingverksamhet görs tillämplig - svenska aktiebolag och svenska ekonomiska föreningar att kunna erhålla tillstånd till elbörsverksamhet.

Börsens bolagsordning eller stadgar skall godkännas av regeringen i samband med att tillståndet beviljas och får därefter inte ändras utan Finansinspektionens tillstånd. Börsen skall ha en styrelse på minst fem personer och verkställande direktör. Vidare krävs att aktiekapitalet respektive summan av gjorda medlemsinsatser och förlagsinsatser med hänsyn till verksamhetens art och omfattning är tillräckligt stort.

Utländska företag kommer under de förutsättningar som anges i 2 kap 7 § lagen om börs- och clearingverksamhet att ges möjlighet att driva elbörsverksamhet från filial i Sverige.

Utredningen föreslår att ett tillägg görs i 1 kap 3 a§ lagen om värdepappersrörelse, så att företag som erhållit tillstånd att driva elbörs enligt lagen om handel med el inte skall behöva tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse i den mån verksamheten är tillståndspliktig enligt den lagen.

10.3.6 Regler för elbörsverksamhet

Sammanfattning: De krav som gäller för börser i lagen om börs- och clearingverksamhet skall i huvudsak gälla också för elbörsverksamhet. Härutöver införs särskilda regler om elbörsens förhållande till den systemansvariga myndigheten.

Förslaget innebär att de regler som gäller för börser enligt lagen om börs- och clearingverksamhet i huvudsak också blir tillämpliga på elbörsverksamhet. Då det gäller bestämmelserna om börsmedlemskap i 3 kap lagen om börs- och clearingverksamhet har utredningen emellertid funnit det mest ändamålsenligt att införa särskilda regler i lagen om handel med el. Med hänsyn till att inregistrering av fondpapper inte kommer att ske vid en elbörs saknas anledning att låta 5 och 6 kap lagen om börs- och clearingverksamhet vara tillämpliga på elbörsverksamhet. I övrigt medför förslaget att bestämmelserna i 4 och 10 - 12 kap lagen om börs- och clearingverksamhet delar skall gälla också för elbörsverksamhet, med vissa smärre ändringar.

Av 4 kap 1 § lagen om börs- och clearingverksamhet följer att notering och handel med alla slags finansiella instrument skall få äga rum vid en börs. Vid en elbörs som tillståndsprövats enligt ellagstiftningen bör dock i allmänhet endast notering och handel få äga rum med

el och elderivat. I den mån ett företag önskar notera och driva handel med både elderivat och andra finansiella instrument, bör detta att kräva tillstånd också enligt lagen om värdepappersrörelse. För att få använda beteckningen börs vid handel med andra finansiella instrument än elderivat bör också krävas att företaget erhållit auktorisation enligt lagen om börs- och clearingverksamhet. 4 kap 1 § andra stycket avser inregistrering av fondpapper och bör inte göras tillämpligt på elkontrakt. Utredningen föreslår att 4 kap 1 § 1 och 2 st lagen om börs- och clearingverksamhet inte skall vara tillämplig vid elbörsverksamhet.

I 4 kap 2 § föreskrivs att en börs skall ha ändamålsenliga handelsregler samt att börserna skall övervaka handeln och kursbildningen och tillse att den sker i överensstämmelse med lagen om börs- och clearingverksamhet och andra författningar samt i enlighet med god sed på värdepappersmarknaden. Detta bör gälla också för elbörser med det tillägget att börserna också skall tillse att handeln sker i enlighet med god sed på elmarknaden.

Bestämmelsen i 4 kap 3 § lagen om börs- och clearingverksamhet om notering av kurser liksom kravet på börsmedlemmar att rapportera avslut som gjorts utanför börserna i finansiella instrument som noteras där, bör gälla även för elbörser. Den sistnämnda bestämmelsen är av särskild betydelse på elmarknaden, där det har befarats att likviditeten i vissa typer av elderivat kan bli så låg att kursbildningen inte blir tillförlitlig. Bestämmelserna i 4 kap 5 - 7 §§ liksom 10 -12 kap lagen om börs- och clearingverksamhet bör också vara tillämpliga även på elbörsverksamhet.

Som anförts ovan är det av särskild vikt att börsverksamheten inte medför några risker för elförsörjningen. Det bör därför införas särskilda regler vad gäller börsernas förhållande till den systemansvariga myndigheten. Dessa innebär dels att börserna är skyldiga att fortlöpande lämna den information om handeln till den systemansvariga myndigheten, dels att den systemansvariga myndigheten får meddela de föreskrifter om börsverksamheten som behövs för att den skall kunna fullgöra sin uppgift.

10.3.7 Tillstånd till elmarknadsrörelse

Sammanfattning: Leveranskoncessionär bör ges möjlighet att efter särskilt tillstånd bedriva viss mellanhandsverksamhet i begränsad omfattning på elmarknaden (elmarknadsrörelse). Därvid skall ej särskilt tillstånd att driva värdepappersrörelse krävas.

Utredningen har funnit att värdepappersmarknadslagstiftningens reglering i vissa avseenden framstår som alltför rigorös och komplicerad för att vara ändamålsenlig vid handel med el. Särskilt gäller detta det regelverk som omgärdar värdepappersinstitutens verksamhet. Osäkerheten kring elmarknadens utveckling, behovet av att inom de närmaste åren åstadkomma en samordning av de nordiska ländernas regelverk på området och den begränsade tid som stått till utredningens förfogande, medför att vi nu inte föreslår någon mera ingripande omreglering vad avser mellanhandsverksamhet vid handel med elderivat. En eventuell samlad översyn bör istället anstå tills dess en säkrare bedömning av den nya elmarknadens struktur kan göras. Den bör också ske i samarbete med Norge och de övriga nordiska länderna, så att den nordiska elmarknaden regleras av harmoniserade regelverk.

I ett avseende finns det dock anledning att redan nu föreslå en anpassning av värdepapperslagstiftningen till elmarknadens behov, nämligen då det gäller de nu befintliga elhandelsföretagens möjligheter att erbjuda tjänster som mäklare, kommissionärer eller portföljförvaltare. Elmarknaden domineras idag av kraftproducenter och av elhandelsföretag som tidigare utgjort en del av de lokala elverken och som nu driver verksamhet som leveranskoncessionärer. De sistnämnda företagen är mindre, ofta kommunalt ägda bolag. De regler som gäller för värdepappersinstitut kommer att medföra att dessa företag, såvida de inte bildar särskilt värdepappersbolag, kommer att vara förhindrade att erbjuda tjänster som mellanhänder i handeln med elderivat.

Huvuddelen av de befintliga elhandelsföretagens verksamhet består i att återförsälja el, som de köpt av producenter, andra elhandelsföretag eller via elbörsen. Vid vissa tillfällen kan emellertid en större kund vara intresserad av att låta elhandelsföretaget agera som mäklare eller kommissionär i stället för återförsäljare vid handeln med elderivat. Det är också möjligt att en större elkonsument vill överlåta åt elföretaget att

som ombud hantera och administrera en portfölj av elkontrakt som tillhör konsumenten. De mindre elhandelsföretagens behov av att få utföra sådana tjänster torde inte vara så stort att det för dem framstår som en framkomlig väg att starta ett särskilt värdepappersbolag för mellanhandsverksamheten. Å andra sidan vore det olyckligt om all sådan verksamhet förbehölls ett fåtal stora företag.

Utredningen föreslår därför att en möjlighet öppnas för elhandelsföretag att efter tillstånd från tillsynsmyndigheten för elmarknaden få driva verksamhet som mellanhänder på elderivatmarknaden i begränsad omfattning (elmarknadsrörelse). Genom en ändring i lagen om värdepappersrörelse skall de företag som erhållit sådant tillstånd få erbjuda tjänster som mellanhand utan att omfattas av de bestämmelser som gäller för sådana rörelser på värdepappersmarknaden. De skall därvid stå under tillsyn av eltillsynsmyndigheten och inte av Finansinspektionen.

Tillstånd skall kunna lämnas för mäklarverksamhet, kommissionshandel och förvaltning av annans elkontrakt. Marknadsgarantverksamhet är däremot en så pass särpräglad finansiell verksamhet, förenad med så stora risker att det knappast finns anledning att införa möjligheter att meddela tillstånd till detta i ellagstiftningen.

Som förutsättning för tillstånd till mellanhandsverksamhet på elmarknaden bör krävas att verksamheten är att anse som ett komplement till den elhandel företaget i övrigt bedriver. Vidare skall den avsedda mellanhandsverksamheten stå i sådan proportion till omfattningen av företagets övriga verksamhet samt till företagets kompetens och kapitalstyrka att den framstår som begränsad. Det bör understrykas att sådan mellanhandsverksamhet som kan tillåtas enligt detta lagrum endast får utgöra en sidoverksamhet i förhållande till företagets normala handel med el. Mellanhandsverksamheten måste därför - både mätt i absoluta tal och satt i relation till företagets övriga verksamhet, framstå som mindre omfattande.

Tillsynsmyndigheten skall grunda sitt tillståndsbeslut på en ansökan från företaget, vilken bl a skall innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten. En sådan beskrivning bör vara relativt detaljerad. Utöver verksamhetens art och omfattning samt utsträckning i tiden bör framgå vilka risker som enligt företagets uppfattning kan vara förenade med mellanhandsverksamheten och hur man avser att hantera dessa. Vidare bör framgå vilka interna och externa kontroll- och säkerhetssystem som kommer att finnas och hur företagets kunder i mellanhandsverksamheten skall skyddas. Det är därvid av särskild betydelse att företaget uppmärksammar de affärsetiska frågor som uppkommer då man inom ramen för samma rörelse agerar både som mellanhand för klienter och som elhandlare.

I lagen om handel med el föreslås inte någon motsvarighet till de detaljerade bestämmelserna om förutsättningar för tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse. Det får istället ankomma på tillsynsmyndigheten att bli med ledning av bestämmelserna i värdepappersmarknadslagstiftningen och efter samråd med Finansinspektionen avgöra om den planerade verksamheten kan tillåtas. Tillståndet bör normalt endast omfatta den i ansökan beskrivna verksamheten. Endast små avvikelser från vad som angivits i ansökan bör kunna accepteras utan att en ny tillståndsprövning görs. Om verksamheten utökas eller förändras i nämnvärd utsträckning i förhållande till vad som planerades vid ansökningstillfället måste normalt en ny prövning göras. I tveksamma fall torde företaget genom underhandskontakter med Tillsynsmyndigheten kunna få besked om huruvida ett nytt tillstånd erfordras vid förändringar i verksamheten.

För företag som inte har leveranskoncession eller företag som har detta men där den planerade mellanhandsverksamheten är av sådan omfattning att den inte endast kan anses som ett komplement till handeln med el, avser inte de föreslagna bestämmelserna att medföra några förändringar i förhållande till gällande rätt. I den mån verksamheten faller in under värdepappersrörelselagens tillämpningsområde kommer dessa företag således att behöva tillstånd till värdepappersrörelse enligt bestämmelserna i denna lag.

Några särskilda regler för sådan mellanhandsverksamhet som inte avser finansiella instrument föreslås inte. Visserligen är det tänkbart att ett företag kan komma att specialisera sig på att erbjuda sådana tjänster. Detta torde dock inte bli särskilt vanligt. Det omfattas i sådana fall av det generella kravet på elhandelsrörelse och anmälningsplikten enligt 4 och 5 §§ lagen om elhandel samt kommer att stå under tillsyn av Eltillsynsmyndigheten. Detta torde ge det allmänna tillräckliga möjligheter till insyn i och kontroll över sådan verksamhet.

10.3.8 Krav på företag som driver elmarknadsrörelse

Sammanfattning: De krav som bör ställas på företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse inryms i huvudsakligen i de generella krav på elhandelsföretag. Särskilda krav på bundet eget kapital, kontroll över och förmåga att hantera de risker handeln kan medföra samt särskilda uppföranderegler skall gälla för dessa företag.

Inledningsvis kan konstateras att de generella kraven på dem som handlar med el kommer att vara tillämpliga även på de företag som givits tillstånd att driva elmarknadsrörelse. Dessa innebär bl a att företaget måste driva handeln på ett sätt som inte är ägnat att rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden eller sätta enskildas elförsörjning i fara. Vidare skall företaget ha en lämplig organisation, tillfredsställande kontroll över de risker handeln med el kan medföra och en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning tillräcklig förmåga att hantera dessa risker. Om företaget erhåller tillstånd att driva elmarknadsrörelse kommer detta att påverka den närmare innebörden av de nämnda kraven för företagets del.

Företag som åtar sig att agera som mellanhand kommer att få en annan roll än ett vanligt elhandelsföretag. De kommer att hantera tillgångar som tillhör tredje man och ha att sätta huvudmannens intressen framför sina egna då de utför tjänsterna. Detta ställer delvis andra krav på företagets organisation, kontrollsystem och riskhanteeringsförmåga.

Företaget måste ha förutsättningar att kunna organisera sin verksamhet så att någon sammanblandning inte sker mellan de olika rollerna som mellanhand och aktör på elmarknaden. Detta torde förutsätta att företaget har en viss grundläggande finansiell styrka. Utredningen föreslår därför att endast företag som har ett bundet eget kapital som uppgår till 1 000 000 kr skall kunna ges tillstånd till elmarknadsrörelse. Beloppet motsvarar ungefär vad som krävs för värdepappersbolag enligt 2 kap 5 § p 3 lagen om värdepappersrörelse. Företaget skall fortlöpande hålla detta bundna egna kapital intakt. Närmare föreskrifter om hur det bundna egna kapitalet skall beräknas och vilken rapportering av detta som bör ske till tillsynsmyndigheten bör meddelas genom föreskrifter. Tillsynsmyndigheten bör också, om särskilda skäl föreligger, ha rätt att medge undantag från kravet på bundet eget kapital.

De företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse kommer - som nämnts ovan - att hantera tillgångar som inte tillhör företaget självt. I bl a lagen om redovisningsmedel liksom i 18 kap handelsbalken och i kommissionslagen finns bestämmelser om vad den som agerar som mellanman för någon annan har att iaktta och vilket ansvar han har i förhållande till sin huvudman. Redan risken för att huvudmannens tillgångar äventyras på ett otillbörligt sätt måste emellertid undvikas. En regel motsvarande den som för värdepappersinstitutens del gäller enligt 1 kap 7 § lagen om värdepappersrörelse bör därför gälla också för företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse.

För företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse gäller det allmänna kravet att alla som yrkesmässigt handlar med el skall ha en godtagbar kontroll över de risker handeln med el kan medföra och en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning erforderlig förmåga att hantera dessa risker. Kravet bör emellertid skärpas och konkretiseras för dessa företag. Det bör därför krävas att de har säkra rutiner för kontrollen av sin riskexponering och en plan för hur riskerna skall hanteras. Vid bedömningen av om rutinerna och planen är tillfyllest kan lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag vara till vägledning för tillsynsmyndigheten.

Utredningen har övervägt huruvida krav på kapitaltäckning borde ställas på de företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse. Sådana krav blir med nödvändighet tekniskt relativt komplicerade. För att sådana regler skall fylla sin funktion måste också krav på fortlöpande rapportering till tillsynsmyndigheten uppställas. Med hänsyn till att endast ett mindre antal företag kan förväntas erhålla tillstånd att driva elmarknadsrörelse och då dessa kommer att stå under noggrann tillsyn, har utredningen valt att nu inte föreslå särskilda regler om kapitaltäckning. Tillsynsmyndigheten bör emellertid noga följa utvecklingen och särskilt uppmärksamma om sådana regler bör införas i framtiden.

Utöver de ovan nämnda kraven på organisation och finansiell styrka bör även krav på ett godtagbart etiskt uppträdande i förhållande till kunderna ställas på företag som erhåller tillstånd att agera som mellanhänder på elmarknaden. I 1 kap 7 § lagen om värdepappersrörelse har i anslutning till det allmänna sundhetskravet ett antal uppföranderegler införts. Dessa regler framstår som ändamålsenliga att tillämpa på företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse.

10.3.9 Clearingverksamhet på elmarknaden

Sammanfattning: Clearingverksamhet på elmarknaden bör endast få drivas av företag som fått tillstånd som clearingorganisation enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och bedrivs enligt bestämmelserna i denna lag. Det skall även gälla clearingverksamhet vid avistahandel med el.

Clearingverksamhet vid handel med finansiella instrument regleras i lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet. Bestämmelserna om clearing har nyligen ändrats (jfr prop 1995/96:50). Bland annat har definitionen av clearingverksamhet utvidgats. Med clearingverksamhet avses numera fortlöpande verksamhet som består i

- a) att på clearingmedlemmarnas vägnar göra avräkningar beträffande deras förpliktelser att leverera finansiella instrument eller att betala i svensk eller utländsk valuta eller
- b) att genom inträdande som part eller som garant ta över ansvaret för förpliktelsernas fullgörande, eller
- c) på annat väsentligt sätt sörja för att förpliktelserna avvecklas genom överförande av likvid eller instrument.

Börs- och clearinglagens bestämmelser innefattande tillståndsplikt för clearingverksamhet är således tillämpliga vid handel med sådana elkontrakt som är att anse som finansiella instrument. Däremot utgör clearing på en spotbörs för el ingen tillståndspliktig verksamhet. Sådan clearingverksamhet är emellertid i allt väsentligt att jämställa med motsvarande verksamhet på värdepappersmarknaden. Riskerna framstår som helt likartade och de krav som ställs på clearingorganisationer enligt 8 och 9 kap börs- och clearinglagen framstår som relevanta och ändamålsenliga även vid clearingverksamhet på en spotmarknad för el.

Avista- och derivatbörsverksamhet drivs inom ramen för samma rörelse vid den elbörs som är verksam i Norge. Om sådan verksamhet också etableras i Sverige framstår det som lämpligt att samma regler skall gälla för clearingverksamhet vid båda typerna av handel. Finansinspektionens tillsynsverksamhet kommer härigenom att omfatta all clearingverksamhet i företaget.

Utredningen föreslår således att börs- och clearinglagens bestämmelser om clearing görs tillämpliga på alla former av elhandel och att verksamheten endast får drivas av clearingorganisationer som tillståndsprövats enligt den lagen.

10.3.10 Tillsyn m.m.

Sammanfattning: En Eltillsynsmyndighet ges det övergripande ansvaret för tillsyn över handel på elmarknaden. Den skall även meddela tillstånd till elmarknadsrörelse. Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet blir i huvudsak oförändrad. Spotbörsverksamhet för el kommer emellertid att falla under Finansinspektionens ansvarsområde.

Förslaget innebär att en myndighet med tillsyn över all handel med el upprättas. Det framstår som lämpligt att den föreslagna tillsynsmyndigheten samordnas med den övriga tillsyn över elmarknaden som idag bedrivs av NUTEK.

Tillsynsmyndighetens arbetsuppgifter och verksamhetsområde vidgas som en följd av utredningens förslag. Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten utöver tidigare uppgifter skall övervaka att bestämmelserna i den nya lagen om elhandel följs. Tillsynsmyndigheten skall se till så att all handel på elmarknaden sker så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och att den sker i enlighet med god sed på elmarknaden. Myndigheten skall därutöver övervaka att de företag som agerar på elmarknaden har en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning lämplig organisation samt en godtagbar kontroll över de risker som handeln med el kan medföra.

Tillsynsmyndigheten skall således aktivt verka för att lagen efterlevs men koncentrera sina resurser till punktvisa insatser på områden där det finns anledning att anta att lagen inte följs. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att självständigt bedöma vilka insatser som skall göras. För det fall ett enskilt företag inte har en lämplig organisation eller otillfredsställande interna kontrollrutiner eller att företagets riskexponering är otillfredsställande stor bör tillsynsmyndigheten i första hand genom samråd med berört företag försöka få en ändring till stånd.

Uppgiftsskyldighet

Tillsynsbestämmelserna är allmänt hållna. Avsikten med detta är att tillsynsmyndigheten skall kunna bedriva sin tillsyn på ett så effektivt sätt som möjligt och att flexibilitet skall finnas i tillsynen så att den lätt kan anpassas efter ändrade förhållanden på elmarknaden.

Tillsynsmyndighetens allmänna tillsyn över elhandelsföretag och företag som fått tillstånd att bedriva elmarknadsrörelser samt mellanhänder på elmarknaden sker genom granskning av de uppgifter som myndigheten i sin egenskap av tillsynsmyndighet har rätt att begära in. Tillsynsmyndigheten har rätt att kräva in alla de uppgifter och upplysningar som behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sin tillsynsfunktion. I detta ligger naturligtvis att myndigheten inte rent rutinmässigt skall kunna kräva in obehövliga uppgifter från företagen utan kravet på uppgiftslämnande till tillsynsmyndigheterna måste stå i rimlig proportion till det syfte som verksamheten har. På motsvarande sätt och med samma avvägning skall tillsynsmyndigheten kunna genomföra undersökningar hos företagen.

Vilka uppgifter som rutinmässigt kan begäras in får närmare anges av regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten. När det gäller inhämtande av uppgifter i ett konkret tillsynsärende finns det däremot inte några begränsningar av vilka uppgifter som myndigheten får begära in.

Elhandelsföretag

Behovet av en viss samhällelig insyn i verksamhet som inte är att anse som tillståndspliktig elhandelsverksamhet tillgodoses genom ett krav på anmälningsplikt. Alla företag som driver handel med el, s.k. elhandelsföretag, samt företag som agerar som mellanhänder på elmarknaden åläggs att anmäla företagets verksamhet till tillsynsmyndigheten. Härigenom får tillsynsmyndigheten nödvändig information om elmarknaden och möjlighet att fortlöpande följa utvecklingen av denna.

I anmälan, som skall vara skriftlig, bör bl.a. anges företagets namn, ansvarig ledning, samt företagets verksamhet och dess omfattning.

Anmälningsförfarandet möjliggör för tillsynsmyndigheten att erhålla nödvändig information om dels handeln och dels de företag som verkar på elmarknaden. För att uppfylla de krav som på detta sätt ställs på myndigheten, och för att anmälningsförfarandet skall bli så verkningfullt som möjligt bör det förenas med en rätt att begära in uppgifter och företa inspektioner hos berörda företag.

Elmarknadsrörelse

Elhandelsföretag som innehar leveranskoncession och som i begränsad omfattning utför tjänster som innebär kommissionshandel med el, elmäklarverksamhet eller förvaltning av någon annans elkontrakt har

möjlighet att ansöka om tillstånd för denna verksamhet enligt den nya lagen om elhandel. Dessa tjänster är i många delar likartade de tjänster som tillhandahålls av företag som står under tillsyn av Finansinspektionen. Då tillsynsmyndigheten meddelar tillstånd till elmarknadsrörelse bör detta ske efter samråd med Finansinspektionen så att myndigheten kan utnyttja den kompetens och kunskap som finns inom inspektionen.

Elhandelsföretag som söker tillstånd att bedriva elmarknadsrörelse skall till sin ansökan foga en detaljerad beskrivning av den planerade verksamheten. Verksamhetens art och omfattning skall anges likaså vilka risker som är förenade med verksamheten och hur företaget tänkt att hantera dessa. Vidare bör framgå vilka interna och externa kontroll- och säkerhetsrutiner som kommer att finnas samt hur företagets kunder kommer att skyddas. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får utfärda närmare regler om vad en ansökan om tillstånd skall innehålla.

För att säkerställa att dessa företag lever upp till de krav och förutsättningar som angivits vid tillståndsgivningen krävs att de står under fortlöpande tillsyn. För att få en så effektiv och ändamålsenlig insyn som möjligt i dessa företags verksamhet bör tillsynsmyndigheten ha rätt att löpande inhämta de uppgifter som myndigheten behöver. Tillsynsarbetet innebär att tillsynsmyndigheten har möjlighet att genomföra branschundersökningar på elmarknadsområdet samt på motsvarande sätt som Finansinspektionen kunna infordra den information som kan anses erforderlig för att följa utvecklingen på detta område. I vissa fall kan det vara befogat med stickprovskontroller.

Utredningen föreslår att företag som erhållit tillstånd att bedriva elmarknadsrörelse löpande skall rapportera de upplysningar och uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna utöva en aktiv tillsyn över såväl handeln som verksamheten.

Elbörsverksamhet

Elbörsverksamhet skall stå under Finansinspektionens tillsyn. Det framstår inte som ändamålsenligt att på Eltillsynsmyndigheten bygga upp en särskild kompetens för att utöva tillsyn över börsverksamheten. När det gäller elbörsverksamhet bör någon åtskillnad inte göras mellan avista- och derivatbörsverksamhet. Även en ren avistabörsverksamhet kommer således att falla under Finansinspektionens tillsyn.

Finansinspektionen förutsätts samarbeta med Eltillsynsmyndigheten när det gäller de särskilda elmarknadsbetingade kraven på en elbörs.

Lagens efterlevnad

Tillsynsmyndigheten skall ha möjlighet att kunna förelägga de företag som bedriver verksamhet i strid mot i lagen uppställda regler att vid vite upphöra med viss del eller hela verksamheten. Ett sådant ingripande skall kunna ske mot både svenska och utländska företag som inte uppfyller lagens krav. Ett upprepat åsidosättande av uppgiftsskyldigheten bör kunna medföra att ett tillstånd att bedriva elmarknadsrörelse dras in. En möjlighet att kunna utfärda varning bör också finnas.

Vite

Tillsynsmyndigheten får i samband med meddelande av föreläggande eller förbud utsätta vite. Myndigheten skall inte få döma ut förelagt vite. Därmed kommer lagen (1985:206) om vite att bli tillämplig. Detta innebär att myndigheten får ansöka hos länsrätten om utdömande av vitet.

Sekretess

Enligt 8 kap 6 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i bl.a. utredning, tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om dels enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt in i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Ordet tillsyn anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållandet till näringslivet. Under begreppet tillsyn faller också sådan rådgivning som sker som led i en myndighets tillsynsverksamhet. I NUTEK:s tillsynsverksamhet kan sekretess gälla till följd av förordnande enligt 8 kap 6 § sekretesslagen. Detta framgår av punkten 9 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657). Enligt denna punkt gäller 8 kap 6 § sekretesslagen när verksamheten består i utredning, tillståndsgivning och tillsyn

som handhas av NUTEK. Med stöd av denna bestämmelse bör uppgifter som lämnats av företag som står under NUTEK:s tillsyn åtnjuta erforderligt sekretesskydd.

10.3.11 Finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet

Sammanfattning: Medel för tillsynsmyndighetens verksamhet skall aviseras över statsbudgeten. Finansiering av verksamheten bör ske genom en särskild avgift på låg- respektive högspänningsabonnenter.

Hela nätmyndighetens verksamhet vars kostnader uppgår till ca 20 miljoner kronor per år finansieras i dag genom en årlig avgift (nätövervakningsavgift) som betalas av de som innehar nätkoncession. Den årliga avgiften är 3 kronor per lågspänningsabonnent och 600 kronor per högspänningsabonnent. Även Elsäkerhetsverket, som också sköter uppbörderna av nätövervakningsavgiften, finansieras på ett likartat sätt. Till skillnad från nätmyndigheten finansieras dock Elsäkerhetsverket genom en avgift där avgiftsskyldigheten ligger direkt på elabonnenterna. Årsavgiften till Elsäkerhetsverket är 6 kronor för en lågspänningsabonnent och 500 kronor för en högspänningsabonnent.

Kostnaderna för de myndighetsuppgifter som tillförs nätmyndigheten genom utredningens förslag uppskattas till mellan 3 och 6 miljoner kronor per år. Eftersom nätmyndighetens verksamhet i dag finansieras via avgifter ter det sig naturligt att söka en lösning där också denna tillkommande verksamhet avgiftsfinansieras. Ett alternativ är att finansiera den tillkommande verksamheten via statsbudgeten.

Vid avgiftsfinansiering av tillsynsverksamhet är det normalt de som tillsynen avser som har att erlagga avgifterna. Det skulle i detta fall betyda elhandelsföretag och företag som driver elmarknadsrörelse. Om verksamheten skulle finansieras via en enhetlig årlig anmälningssavgift skulle avgiften uppgå till mellan 10 och 20 000 kronor per år. En sådan avgift är på inget sätt betungade för de större företagen på marknaden. Det finns dock en uppenbar risk för att mindre seriösa företag upplever avgiften som så hög att man helt enkelt låter bli att anmäla verksamheten. Avgiften kan därmed bli kontraproduktiv i den bemärkelsen att

just de företag man vill ha en extra kontroll på låter bli att anmäla verksamheten.

Ett alternativ till en enhetlig avgift är att differentiera avgiften genom att t.ex. relatera avgiften till företagets omsättning. Eftersom det huvudsakliga syftet med de föreslagna reglerna och tillsynen är att försvåra för oseriösa aktörer att agera på elmarknaden kommer tillsynen att vara selektiv och inriktas mot företag och verksamheter som myndigheten inte tidigare känner eller som myndigheten fattat misstanke mot. En avgift som differentieras med hänsyn till företagets storlek ter sig därför omotiverad. En differentierad avgift kan också bli administrativt betungande både för tillsynsmyndigheten och för de företag som skall lämna beräkningsunderlag.

Att låta finansiera den tillkommande verksamheten genom att höja avgifterna för innehavarna av nätkoncession är naturligtvis den enklaste lösningen rent administrativt. Eftersom nätföretagen för denna kostnad vidare till elabonnenterna får också den grupp som reglerna och tillsynen är tänkt att gagna bära kostnaderna för verksamheten. Från principiell synpunkt framstår denna lösning emellertid som mindre lämplig eftersom en koppling mellan tillsynsobjekten och tillsynskostnaderna helt saknas.

Ett tredje alternativ är att lägga avgiftsskyldigheten direkt på elabonnenterna enligt de principer som tillämpas för finansiering av Elsäkerhetsverket. Med denna modell finns det i vart fall ett indirekt samband mellan avgiften och motprestationen eftersom det kan anses ligga i alla abonnenters intresse att oseriösa aktörer förhindras att agera på elmarknaden. Denna lösning är också enkel att administrera.

Om man väljer en avgiftsfinansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet bedömer vi att det tredje alternativet, d.v.s. att lägga avgiftsskyldigheten direkt på elabonnenterna, är att föredra. En avgift direkt på de företag som ligger under tillsyn riskerar att försvåra myndighetens arbete genom att mindre seriösa företag får ekonomiska incitament att låta bli att anmäla verksamheten. Genom att lägga avgiften på elabonnenterna undviks också ytterligare administrativa kostnader eftersom Elsäkerhetsverket kan sköta uppbörderna enligt de rutiner som tillämpas i dag.

11 Specialmotivering

Inledande bestämmelser

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vid handel med el, mellanhandsverksamhet på elmarknaden och elbörsverksamhet.

Lagen gäller inte verksamhet som enligt 15 a § lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, bedrivs av den systemansvariga myndigheten.

I paragrafen anges att lagen gäller vid handel med el. Begreppet definieras i följande bestämmelse. Lagen gäller också vid erbjudande av vissa tjänster som mellanhand på elmarknaden samt för elbörsverksamhet .

Handel med el kan ofta vara en form av handel med finansiella instrument. I sådana fall är lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument tillämplig på handeln.

Den som erbjuder tjänster som mellanhand vid handel med finansiella instrument omfattas normalt av bestämmelserna i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Även denna lag kommer fortsättningsvis att vara tillämplig vid mellanhandsverksamhet på elmarknaden, utom såvitt avser de företag som erhållit tillstånd att driva elmarknadsrörelse.

Enligt 15 a § lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar avses med systemansvar för elektrisk ström det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av ström. Sådan verksamhet som den systemansvariga myndigheten bedriver för att fullgöra sin uppgift enligt denna bestämmelse omfattas inte av lagens tillämpningsområde.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

handel med el: yrkesmässigt bedriven verksamhet som helt eller delvis består i förvärv eller överlåtelse av elektrisk kraft eller av elkontrakt, där syftet inte endast är att tillgodose behovet av elektrisk kraft för egen konsumtion eller att åstadkomma prissäkring för sådan elleverans,

elhandelsföretag: företag som driver handel med el,

mellanhänder på elmarknaden: företag som på elmarknaden tillhandahåller någon av de tjänster som anges i 6 § 2 st,

elbörsverksamhet: verksamhet som genom att samla upp, sammanställa och offentliggöra information om köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut avseende el eller elkontrakt, har till syfte att åstadkomma regelbunden handel med el i en omfattning som inte kan anses som ringa,

elbörs: företag som fått tillstånd enligt denna lag att driva elbörsverksamhet,

elmarknadsrörelse: verksamhet som bedrivs av leveranskoncessionär och består i att på elmarknaden tillhandahålla någon av de tjänster som anges i 6 § 2 st..

Med *handel med el* avses yrkesmässigt bedriven verksamhet som helt eller delvis består i förvärv eller överlåtelse av elektrisk kraft eller av elkontrakt, där syftet inte endast är att tillgodose behovet av elektrisk kraft för egen konsumtion eller att åstadkomma prissäkring för sådan elleverans.

I lagen görs åtskillnad mellan sådan verksamhet som består i att själv inträda som självständig part i avtal om överlåtelser av el eller elkontrakt, och erbjudande av vissa tjänster som mellanhand på elmarknaden. Endast den förstnämnda typen av verksamhet omfattas av begreppet. Den som uppträder som mäklare eller kommissionär på elmarknaden skall således inte anses bedriva handel med el.

Det krävs att verksamheten skall vara yrkesmässig för att den skall omfattas av begreppet handel med el. Kravet på yrkesmässighet medför att det skall vara fråga om återkommande köp och försäljningar inom ramen för en näringsverksamhet. Härigenom kommer inte privatpersoners köp och försäljningar av elkontrakt med finansiell avräkning i liten skala att omfattas, så länge de inte är att betrakta som näringsverksamhet. Ett kraftproducerande företag, liksom ett företag vars verksamhet består i att köpa el eller elkontrakt för vidareförsäljning i vinstsyfte, torde däremot alltid kunna anses bedriva handel med el i

lagens mening, även om verksamheten i sig är av liten omfattning.

Begreppet omfattar inte inköp av elektrisk kraft för egen konsumtion och inte heller förvärv eller överlåtelse av elderivat, så länge syftet är att åstadkomma prissäkring av den egna elkonsumtionen. Detta gäller oavsett om inköpen görs av privatpersoner eller inom ramen för en näringsverksamhet. Ett större industriföretag som köper elektrisk kraft för företagets behov och, i syfte att åstadkomma prissäkring, även köper och säljer elterminer med finansiell avräkning, skall således inte anses driva handel med el. Om verksamheten däremot består i att investera kapital i elterminer i förhoppningen dessa skall ge avkastning bör detta anses som en form av handel med el.

Rekvisitet att inköpen inte skall ske för egen konsumtion bör ges en relativt vid tolkning. Ett moderbolag som samordnar elinköpen för dotterbolagens räkning eller en förening som köper el för sina medlemmars enskilda konsumtion bör således normalt inte - på grund härav - anses bedriva handel med el i lagens mening.

Med *elhandelsföretag* avses sådana företag som driver den ovan beskrivna verksamheten. Det har därvid ingen betydelse vilken organisationsform företaget drivs i.

Med *mellanhänder på elmarknaden* avses företag som på elmarknaden tillhandahåller tjänster som mäklare, kommissionär eller förvaltare av någon annans elkontrakt. Dessa typer av verksamhet kommer närmare att beskrivas i anslutning till 6 §.

Definitionen av *elbörsverksamhet* har varit föremål för relativt ingående överväganden. Den föreslagna definitionen avser att träffa alla former av organiserade handelsplatser som insamlar information om köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut och sprider detta till en öppen krets av personer i syfte att åstadkomma handel. För att anses som elbörsverksamhet krävs det således inte att verksamheten också innefattar ett tillhandahållande av system för avslut genom system för sammanförande av lämnade köp- och säljbud. Ett sådant krav skulle enligt utredningens uppfattning göra definitionen alltför snäv och kunna förorsaka gränsdragningsproblem.

Insamlandet av informationen om köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut skall ha till syfte att fastställa marknadspriset för el eller det aktuella slaget av elderivat. Det har ingen betydelse på vilket sätt informationsinsamlandet, sammanställningen av uppgifterna eller offentliggörandet av den sammanställda prisinformationen sker. Det normala torde vara att detta sker genom ett elektroniskt informationssystem och elbörsverksamheten behöver då inte vara lokaliserad till en viss geografisk plats. Den som erbjuder deltagande i ett sådant system för informationsspridning kan - om rekvisiten i övrigt är uppfyllda -

anses driva elbörsverksamhet.

För att det skall vara fråga om börsverksamhet skall informationen om prisbildningen offentliggöras. Ett företag som visserligen sammanställer information om priset på el men endast använder dessa uppgifter för eget bruk eller delger informationen till en begränsad och sluten krets av personer bedriver alltså inte elbörsverksamhet i lagens mening.

För att elbörsverksamhet skall anses föreligga krävs också att verksamheten syftar till att åstadkomma handel av viss omfattning. Ett företag som då och då samlar in och offentliggör information om priset på el som producerats på visst sätt i syfte att åstadkomma handel med just sådan el, bör normalt inte anses driva elbörsverksamhet.

Med *elmarknadsrörelse* avses verksamhet som bedrivs av sådana leveranskoncessionärer enligt 6 § lagen (1994:618) om handel med el som erhållit tillstånd av Eltillsynsmyndigheten att erbjuda någon av de tjänster som anges i 6 § 2 st.

Allmänna bestämmelser om handel med el

Generellt krav på all handel med el

3 § *Handel med el skall ske så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och i enlighet med god sed på elmarknaden.*

I paragrafen anges de generella krav som ställs på all handel med el. Vad som avses med handel med el har behandlats i anslutning till 2 §.

Den föreslagna bestämmelsen avser alla former av yrkesmässig elhandel. Den omfattar såväl avtal som avser leverans av fysisk el som finansiella kontrakt där någon av parternas förpliktelser är beroende av priset på el.

Bestämmelsen innebär att avtal som ingås på elmarknaden varken från allmän eller enskild synpunkt får framstå som otillbörliga. Vid handel som sker mellan elhandelsföretag och enskilda konsumenter bör utgångspunkten vara att god sed innebär att åtminstone lika stor hänsyn tas till konsumentskyddsintresset som vid annan handel. Utredningen hänvisar i denna del till den pågående utredningen om konsumentskydd vid leverans av el.

I de fall det är fråga om en mera renodlad finansiell verksamhet utgör de regler som annars gäller för hantering av och handel med värdepapper en utgångspunkt för bedömningen av när handeln kan anses skada allmänhetens förtroende för elmarknaden eller strida mot god sed.

Som anförts i avsnitt 10.3.2 kan Eltillsynsmyndigheten med stöd av denna bestämmelse ingripa mot klara fall av insiderhandel. Som exempel kan nämnas att en viss elproducent får kunskap om att produktionskapaciteten av tekniska orsaker kommer att minska kraftigt i ett visst kärnkraftverk. Om producenten då, utan att offentliggöra informationen, köper prissäkringskontrakt i stor omfattning på börsen i syfte att uppnå ekonomiska fördelar framför dem som inte känner till produktionsbortfallet, kan det ifrågasättas om inte förfarandet står i strid med god sed på elmarknaden. Ett sådant förfarande kan också medföra att allmänhetens förtroende för elmarknaden skadas.

Exempel på handel som i övrigt kan strida mot bestämmelsen är att enskilda konsumenter förmås att köpa elderivat, som medför oacceptabla risker för konsumenten. Om konsumenter systematiskt förmås att teckna kontrakt om fysisk leverans av el, trots att leverantören är medveten om att kunden saknar balansansvarig leverantör och erforderlig mätutrustning, torde detta också kunna vara ägnat att rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden. Ett annat exempel kan vara att handel sker med sådana prissäkringsavtal, avsedda att avvecklas genom fysisk leverans, som utställaren uppenbarligen inte kommer att kunna infria. I sådana fall bör tillsynsmyndigheten kunna ingripa genom förelägganden eller förbud mot att handla med den aktuella typen av kontrakt.

Krav på elhandelsföretag

4 § Elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden skall ha en med hänsyn till verksamhetens art och omfattning lämplig organisation, en godtagbar kontroll över de risker handeln med el kan medföra och erforderlig förmåga att hantera dessa risker.

Bestämmelsen upptar generella krav på de företag som driver handel med el eller agerar som mellanhänder på elmarknaden. Dessa företag kommer att vara av mycket skiftande storlek och ha varierande inriktning på sin verksamhet. Det är inte möjligt att i lag närmare precisera de krav som bör ställas på företagen i de i bestämmelsen nämnda avseendena. Det bör krävas att företagen har en sådan organisation att man fortlöpande kan kontrollera och följa upp sin riskexponering. Det bör också finnas interna föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda beslutsfattare har rätt att i företagets namn handla med elderivat.

Beträffande kravet på organisation och förmåga att hantera risker måste åtskillnad göras mellan mindre elföretag, som i huvudsak köper

och säljer el och uteslutande använder sig av elderivat för sin egen prissäkring, och företag som bedriver en omfattande handel med el eller elderivat. Tillämpningen av bestämmelsen bör också vara beroende av företagets roll på elmarknaden. Andra krav kan ställas på elhandelsföretag som endast har större elproducenter och stora industrier som kunder än på ett företag som säljer el till ett stort antal enskilda personer.

Det är inte möjligt att generellt ange vilka krav som skall ställas på eget kapital eller kapitaltäckning hos elhandelsföretag. Det måste istället överlämnas åt tillsynsmyndigheten att, efter en samlad bedömning av varje företags verksamhet, avgöra huruvida riskexponeringen står i rimlig proportion till företagets finansiella styrka. Vad avser stora elhandelsföretag, där en obeståndssituation skulle medföra ekonomiska konsekvenser för ett stort antal privata elkonsumenter eller få betydande effekter för hela elmarknaden, torde de kapitaltäckningskrav som anges i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag kunna vara till viss vägledning vid denna bedömning.

Det kan antas att merparten av de företag som vill agera mellanhänder på elmarknaden kommer att erbjuda sina tjänster vid handel med finansiella instrument. Sådan verksamhet kräver tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse eller tillstånd som elmarknadsrörelse. Det är emellertid möjligt att ett litet antal företag kommer att agera som mellanhänder vid handel som inte sker med finansiella instrument, exempelvis som mäklare av el för fysisk leverans på avistamarknaden. Bestämmelsen omfattar därför även dem som bedriver mellanhandsverksamhet på elmarknaden. Härigenom kommer företag som erhållit tillstånd till värdepappersrörelse och som agerar på elmarknaden, samt företag som inte medverkar i handel med sådana elkontrakt som utgör finansiella instrument och därför inte är tillståndspliktiga, att omfattas av de generella kraven på elhandelsföretag.

Anmälningsplikt

5 § *Elhandelsföretag och mellanhänder på elmarknaden skall, innan verksamheten inleds, underrätta Eltillsynsmyndigheten om sin avsikt att driva handel med el. Till anmälan skall fogas en redogörelse för den planerade verksamhetens art och omfattning.*

Förslaget innebär att den som avser att yrkesmässigt verka som aktör eller erbjuda sina tjänster som mellanhand på elmarknaden skall vara skyldig att anmäla detta för registrering hos tillsynsmyndigheten och att därvid ange vilken typ och omfattning av verksamheten som avses samt grunddragen i hur den skall bedrivas.

Närmare bestämmelser om hur anmälan skall ske får meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av tillsynsmyndigheten.

Elmarknadsrörelse

Tillstånd till elmarknadsrörelse

6 § *Efter tillstånd från Tillsynsmyndigheten får företag som innehar leveranskoncession enligt 6 § lagen (1994:618) om handel med el driva elmarknadsrörelse.*

Tillstånd får ges för

- 1. handel med elkontrakt för annans räkning i eget namn,*
- 2. förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av elkontrakt eller*
- 3. förvaltning av någon annans elkontrakt.*

Paragrafen ger möjlighet för de företag som har leveranskoncession enligt 6 § lagen om handel med el att erhålla tillstånd till elmarknadsrörelse. Efter att ha erhållit sådant tillstånd får företaget genom den föreslagna ändringen i 1 § 2 st lagen om värdepappersrörelse bedriva den verksamhet tillståndet avser på elmarknaden utan att vara underkastat de regler som gäller för värdepappersinstitut.

Tillstånd kan lämnas för tre olika typer av tjänster nämligen handel med elkontrakt för annans räkning i eget namn, förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av elkontrakt och förvaltning av någon annans elkontrakt. Dessa tjänster motsvarar de typer av verksamhet som avses i 1 kap. 3 § p 1-2 och 4 lagen om värdepappersrörelse. För en närmare beskrivning av verksamheterna hänvisas till proposition 1990/91:142, sid 106 f.

Med elkontrakt avses i bestämmelsen sådana avtal där någon av parternas förpliktelse består i leverans av el eller där förpliktelsen är beroende av eller på annat sätt knuten till ett elpris.

I 1 kap 3 § p 2 lagen om värdepappersrörelse anges även "i annat fall medverkan vid transaktioner avseende sådana instrument" som en form av tillståndspliktig förmedlingsverksamhet. Definitionen har där

fått denna utformning för att rymma vissa, för värdepappersmarknaden speciella verksamheter såsom förmedling av lån av fondpapper för s k blankning. Motsvarande verksamhet torde knappast förekomma på elmarknaden och tillägget framstår här därför inte som nödvändigt. Sådan typ av verksamhet bör i allt fall inte få bedrivas inom ramen för en elmarknadsrörelse.

7 § Ansökan om tillstånd till elmarknadsrörelse skall vara skriftlig och avse en eller flera av de i 6 § angivna tjänsterna. Ansökan skall innehålla en beskrivning av den verksamhet företaget bedriver, de uppgifter som behövs för att bedöma den planerade verksamhetens art och omfattning samt företagets förmåga att driva verksamheten i enlighet med denna lag och andra författningar.

Tillstånd till elmarknadsrörelse skall endast lämnas efter en noggrann prövning från Ettillsynsmyndigheten. Prövningen skall grunda sig på en detaljerad ansökan innefattande en beskrivning av den planerade verksamheten. Genom att tillstånd endast kan lämnas till den verksamhet ansökan avser kommer en tydligare avgränsning av vad tillståndet avser att ske.

Ansökan skall också innefatta en beskrivning av företagets förmåga att driva verksamheten. Det bör krävas att relativt detaljerade upplysningar lämnas om företagets verksamhet, kompetens och finansiella styrka vid ansökningstillfället. Härigenom bereds tillsynsmyndigheten möjlighet att bedöma huruvida den planerade elmarknadsrörelseverksamheten kan anses utgöra ett komplement till den övriga verksamheten och vara av begränsad omfattning. Vidare bör det härigenom vara möjligt att bedöma om den verksamhet ansökan avser vid en samlad bedömning kommer att kunna uppfylla de förutsättningar för tillstånd som anges i 8 och 9 §§.

Förutsättningar för tillstånd

8 § Tillstånd till elmarknadsrörelse får endast meddelas om den planerade verksamheten utgör ett komplement till den elhandel företaget bedriver i övrigt samt är av begränsad omfattning.

Avsikten med att ge elhandelsföretag möjlighet att erbjuda tjänster som mellanhänder på elmarknaden efter särskilt tillstånd från Ettillsynsmyndigheten och i enlighet med bestämmelserna i denna lag är att de

härigenom skall kunna utföra sådan verksamhet som har ett naturlig samband med handeln med el i övrigt, utan att tvingas bilda särskilda värdepappersinstitut och driva verksamheten enligt bestämmelserna i lagen om värdepappersrörelse.

En första förutsättning för att tillstånd till elmarknadsrörelse skall kunna lämnas är därför att den planerade verksamheten har ett samband med företagets övriga verksamhet. Det krävs således att den planerade verksamheten utgör ett komplement till en befintlig elhandelsrörelse. Ett exempel kan vara att elhandelsföretaget byggt upp en kompetens vad gäller handel med prissäkringskontrakt och därför vill erbjuda sig att utföra tjänster som förvaltare av en större industris "kraftportfölj". Ett annat exempel kan vara att företaget huvudsakligen bedriver egen handel med el men också vill kunna erbjuda tjänsten att förmedla kontakt mellan säljare och köpare av elkontrakt. Tillsynsmyndigheten har givetvis inte att pröva huruvida de tjänster företaget önskar erbjuda behövs eller är efterfrågade. Däremot bör erbjudandet av tjänsterna inte framstå som en i förhållande till företagets övriga verksamhet främmande rörelse.

En andra förutsättning för tillstånd att driva elmarknadsrörelse är att denna skall vara av begränsad omfattning. Möjligheten att erbjuda tjänster som mellanhand på elmarknaden skall främst stå öppen för sådana företag, där det vid en samlad bedömning inte framstår som rimligt att de bildar ett särskilt värdepappersbolag för denna del av verksamheten. Om emellertid omsättningen i mellanhandsverksamheten - mätt i absoluta tal - är stor, bör tillstånd till elmarknadsrörelse inte lämnas. Sådana företag bör istället driva mellanhandsverksamheten inom ramen för ett särskild värdepappersbolag. Att i lagen ange någon precis gräns för när verksamheten är att anse som begränsad, är inte möjligt. Denna fråga måste överlämnas till rättstillämpningen.

Elmarknadsrörelseverksamheten skall också framstå som begränsad i förhållande till den verksamhet företaget i övrigt bedriver. Om omfattningen av den planerade mellanhandsverksamheten, satt i relation till företagets övriga verksamhet, framstår som stor kan det visserligen i allmänhet ifrågasättas om den utgör ett komplement till den befintliga elhandelsverksamheten. Skulle emellertid så befinnas vara fallet måste också prövas om den planerade mellanhandsverksamheten kan anses vara begränsad i förhållande till företagets storlek, finansiella styrka och omfattningen av dess elhandelsverksamhet.

9 § *Tillstånd att driva elmarknadsrörelse får endast meddelas om den planerade verksamheten kan antas komma att drivas i enlighet med bestämmelserna i denna lag.*

Regler för elmarknadsrörelse

10 § *Elmarknadsrörelse skall drivas så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls och så att den inte är till skada för elmarknaden.*

Ett företag som driver elmarknadsrörelsen skall ha säkra rutiner för kontrollen över de finansiella risker som är förenade med verksamheten samt en plan för hur dessa risker skall hanteras.

Bestämmelsen innehåller de grundläggande kraven på företag som driver elmarknadsrörelse. Rekvisitet att allmänhetens förtroende för elmarknaden skall upprätthållas har berörts ovan i anslutning till 3§. Elmarknadsrörelsen får heller inte vara till skada för elmarknaden som sådan.

I paragrafen föreskrivs vidare att företaget skall ha säkra rutiner för kontrollen av de finansiella risker som är förenade med verksamheten och en plan för hur dessa risker skall hanteras. I första hand medför bestämmelsen att företaget måste identifiera och värdera de risker som är förenade med verksamheten samt ta ställning till vilka interna rutiner och handlingsföreskrifter som dessa risker motiverar. Exempel på frågor som normalt bör bli föremål för överväganden är vilka befogenheter företagets anställda och verkställande direktör bör ha då det gäller handel med prissäkringskontrakt. Vidare bör det ofta finnas rutiner som säkerställer att korrekt och begriplig information om företagets riskexponering fortlöpande delges den verkställande ledningen.

Företag som driver elmarknadsrörelse kan också behöva hantera pengar och värdepapper som tillhör kunderna. Vid utförandet av de nämnda tjänsterna agerar företaget som uppdragstagare och har att följa andra lagar än de som normalt reglerar dess verksamhet. Dessa syftar ofta till att skydda uppdragsgivarens intressen. Bestämmelserna i kommissionslagen och i lagen (1944:981) om redovisningsmedel kan exempelvis vara tillämpliga på mellanhandsverksamheten. Av den plan för hanteringen av riskerna som företaget är skyldigt att upprätta bör framgå hur företaget avser att skydda sina kunders intressen. Detta innebär dels att planen bör ange hur riskerna kan begränsas så att företagets egen fortlevnad inte äventyras, dels att företaget visar hur man beaktat de regler som uppställts till skydd för egendom som företaget innehar för annans räkning.

11 § *Elmarknadsrörelse skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund.*

Ett företag som driver elmarknadsrörelse skall

- *i sin verksamhet handla på ett ärligt och rättvist sätt,*
- *handla med erforderlig skicklighet, omsorg och skyndsamhet,*
- *inneha och effektivt använda sådana resurser och rutiner som behövs för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt,*
- *vid sina kontakter med kunder lämna tillräcklig information om sådana omständigheter som är väsentliga i sammanhanget,*
- *undvika intressekonflikter och, om sådana inträffar, se till att kunderna behandlas rättvist, samt*
- *i övrigt följa alla de regler som gäller för verksamheten.*

Bestämmelsen motsvarar 7 § lagen om värdepappersrörelse och innefattar de grundläggande sundhetskraven på företag som yrkesmässig tillhandahåller tjänster som mellanhänder på värdepappersmarknaden. Dessa krav bör ställas också på företag som erbjuder tjänster som mellanhänder på elmarknaden.

12 § *Ett företag som driver elmarknadsrörelse skall ha ett bundet eget kapital som alltid uppgår till minst en miljon kronor. Tillsynsmyndigheten får, om särskilda skäl föreligger, medge undantag från kravet på bundet eget kapital såvitt avser visst företag.*

Utredningen har funnit att sådana bestämmelser om kapitaltäckning som finns i lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag inte bör införas för företag som driver elmarknadsrörelse. Krav bör emellertid ställas på att företaget har erforderliga finansiella resurser i förhållande till den verksamhet man bedriver.

Förebilden för bestämmelsen har varit det bundna egna kapital - 125 000 ecu - som enligt 1 kap. 5 § lagen om värdepappersrörelse krävs av sådana värdepappersbolag vilkas verksamhet varken innefattar mottagande av medel på konto, marknadsgarantverksamhet eller garantigivning vid emissioner m m. Detta motsvarar idag drygt en miljon kronor. Bestämmelsen innefattar ett krav på att det bundna egna kapitalet fortlöpande skall hållas intakt på denna nivå. Med hänsyn till att mellanhandsverksamheten, även mätt i absoluta tal, enligt 8 § skall vara begränsad, kommer förevarande paragraf att viss mening innefatta ett krav på kapitaltäckning.

Regler om vad som utgör ett aktiebolags respektive en ekonomisk förenings bundna egna kapital återfinns i 11 kap 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) respektive 9 kap 7 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Sekretess

13 § *En styrelseledamot eller befattningshavare hos ett företag som driver elmarknadsrörelse, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, får inte obehörigen röja vad han fått veta och inte heller utnyttja kunskapen i strid med uppdragsgivarens intresse.*

Bestämmelsen motsvarar 1 kap 8 § lagen om värdepappersrörelse.

Elbörsverksamhet

Tillståndsplikt för elbörsverksamhet

14 § *Elbörsverksamhet får endast drivas efter tillstånd av regeringen.*

Förutsättningar för tillstånd

15 § *Tillstånd att driva elbörsverksamhet får endast meddelas om det kan antas att den avsedda verksamheten inte kommer att rubba allmänhetens förtroende för elmarknaden, medföra risker för elförsörjningen eller vara till skada för elmarknaden.*

Som grundläggande förutsättningar för meddelande av tillstånd till elbörsverksamhet uppställs tre krav. Det första sammanhänger med det allmännas behov att tillse att elbörsverksamheten måste drivas så att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls. Detta rekvisit har behandlats i anslutning till 3 §.

Det andra kravet - att elbörsverksamheten inte får medföra risker för elförsörjningen - sammanhänger främst med behovet av en nära knytning av den organiserade elhandeln till systemansvaret för elnätet.

Som en tredje förutsättning för tillstånd till elbörsverksamhet anges att verksamheten inte medför skada för elmarknaden. I detta ligger att etableringen av börsverksamhet inte får medföra svårigheter för de aktörer på marknaden som har behov av att handla med el. Vidare får

inte etablering av elbörser medföra att handeln blir uppdelad på så många marknadsplatser att likviditeten på dessa blir för låg eller att en etablerad och välfungerande marknadsplats utsätts för sådana påfrestningar att den där befintliga handeln sätts i fara.

Som tidigare sagts är erfarenheten av elhandel i konkurrens liten, såväl i Sverige som utomlands. Det är svårt att förutse hur handeln kommer att utvecklas och vilka former den kommer att få. Med hänsyn härtill bör ett skäl för att inte omedelbart tillåta etablering av elbörsverksamhet kunna vara att följderna för elmarknaden ännu inte med tillräcklig säkerhet kan överblickas.

En svensk-norsk elbörs har relativt nyligen inlett sin verksamhet i Oslo. Det är en uttalad målsättning från de nordiska länderna att en gemensam nordisk elmarknad bör tillskapas. En sådan utveckling har av flera skäl befunnits vara mycket önskvärd. Vid bedömningen huruvida den tilltänkta elbörsverksamheten kan medföra några skadeverkningar för elmarknaden bör därför också beaktas vilka följder verksamheten får för en sådan gemensam marknad som den svenska elmarknaden är del av.

Regeringen torde vid beredningen av en tillståndsansökan normalt inhämta yttranden från den systemansvariga myndigheten, från Eltillsynsmyndigheten och från Finansinspektionen.

16 § Tillstånd att driva elbörsverksamhet får endast meddelas företag som uppfyller de villkor som gäller för auktorisation som börs enligt 2 kap. lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet.

Genom hänvisningen till 2 kap lagen om börs- och clearingverksamhet kommer det sundhetskrav som ställs på börser i 2 kap 1 § lagen om börs- och clearingverksamhet också att gälla för elbörser. Denna bestämmelse innefattar vidare krav på att en börs i sin verksamhet tillämpar bestämmelserna om fritt tillträde, neutralitet och god genomlysning.

Andra kapitlet lagen om börs- och clearingverksamhet innehåller härutöver vissa formella förutsättningar för auktorisation som börs. Dessa bestämmelser innebär i korthet att svenska aktiebolag och svenska ekonomiska föreningar kan erhålla auktorisation som börs under förutsättning att bolagsordning respektive stadgar inte strider mot börs- och clearinglagens bestämmelser eller någon annan författning, den planerade verksamheten kan antas uppfylla sundhetskravet enligt 2 kap 1 § lagen om börs- och clearing verksamhet samt företaget i övrigt uppfyller de villkor som anges i lagen. Möjlighet finns att under vissa

förutsättningar ansöka om auktorisation innan bolaget eller föreningen har bildats.

Vidare föreskrivs att en börs bolagsordning eller stadgar skall godkännas av Finansinspektionen i samband med att auktorisation beviljas och att beslut om ändringar av bolagsordning eller stadgar därefter inte får registreras utan inspektionens tillstånd.

Krav ställs också på att börsen skall ha ett tillräckligt stort eget kapital. Dess styrelse skall bestå av minst fem ledamöter och företaget skall ha en verkställande direktör.

De nämnda bestämmelserna skall också gälla som förutsättningar för meddelande av tillstånd till elbörsverksamhet.

Regler för elbörsverksamhet

17 § Bestämmelserna om börs i 4 och 10 - 12 kap lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet skall, med det undantag som anges i andra stycket, gälla även för en elbörs.

För en elbörs gäller inte bestämmelserna i 4 kap 1 § 1 och 2 st lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet.

De bestämmelser som i börs- och clearinglagen reglerar verksamheten vid börser, samt den lagens bestämmelser om avbrytande av handel, tillsyn och överklagande skall gälla också för elbörsverksamhet och tillsynen över denna.

18 § En elbörs skall - utöver vad som krävs enligt 4 kap 2 § lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet - även se till att handeln med el vid börsen sker enligt denna lag och i enlighet med god sed på elmarknaden.

Genom bestämmelsen åläggs elbörsen ett ansvar för att handeln sker med beaktande också av de regler som gäller för handel med el. Elbörsen har således att tillse att såväl börs- och clearinglagen som i lagen om elhandel efterlevs och att verksamheten vid börsen inte står i strid med dessa bestämmelser.

Förhållandet till den systemansvariga myndigheten

19 § *En elbörs är skyldig att fortlöpande lämna information om handeln till den systemansvariga myndigheten på det sätt och i den utsträckning som den systemansvariga myndigheten begär.*

Enligt 15 a § lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar avses med systemansvar det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålla mellan produktion och förbrukning av ström. Regeringen har utsett affärsverket Svenska kraftnät att ha systemansvaret. Av nyssnämnda bestämmelse följer även att regeringen för utfärda föreskrifter om skyldighet för kraftproducenter och elkonsumenter att till den systemansvariga myndigheten ge in uppgifter om produktion och konsumtion av ström.

Genom den föreslagna bestämmelsen kommer det även att åligga en elbörs att lämna den information om handeln till den systemansvariga myndigheten, som erfordras för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt ellagen.

20 § *Handeln vid en elbörs får inte ske på ett sådant sätt att den systemansvariga myndighetens möjligheter att upprätthålla driftssäkerheten hos det nationella elsystemet försvåras. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, den systemansvariga myndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur kravet på en säker elförsörjning skall beaktas vid handeln med el på börsen.*

Enligt bestämmelsen får handeln inte bedrivas så att den systemansvariga myndighetens verksamhet försvåras. Ett exempel kan vara att det uppkommer svårigheter att upprätthålla balansen i elsystemet på grund av att handel på en spotbörs sker alltför kort tid innan leverans.

Börsmedlemmar

21 § *Till börsmedlem får endast antas den som har tillräckliga finansiella resurser och i övrigt är lämplig att delta i handeln.*

22 § *Om en börsmedlem inte längre uppfyller kraven för medlemskap skall elbörsen besluta att medlemskapet skall upphöra.*

Har ett börsmedlemskap upphört på grund av beslut enligt första stycket, får medlemmen, om det finns särskilda skäl, utföra köp- eller säljorder vid börsen för att skydda uppdragsgivare mot förlust.

23 § *Börsmedlemmarna skall lämna elbörsen de upplysningar som behövs för att elbörsen skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar.*

Bestämmelserna i 21-23 §§ motsvarar 3 kap 1 § 2 st samt 2 och 3 §§ lagen om börs- och clearingverksamhet. Någon begränsning av vilka som får antas som börsmedlemmar, motsvarande den som finns i 3 kap 1 § 1 st lagen om börs- och clearingverksamhet, har inte ansetts erforderlig för elbörser.

Clearingverksamhet

24 § *Clearingverksamhet avseende el eller elkontrakt får endast drivas av företag som fått tillstånd som clearingorganisation enligt lagen (1992:543) om börs - och clearingverksamhet. För verksamheten gäller bestämmelserna i 8, 9, 11 och 12 kapitlen i den lagen.*

Genom bestämmelsen utvidgas det tillståndspliktiga området för clearingverksamhet till att omfatta all sådan verksamhet på elmarknaden, oavsett om handeln avser finansiella instrument eller inte. De regler om clearing som återfinns i 8 och 9 kap börs- och clearinglagen kommer också att gälla för all clearing vid handel med el. Vidare bör de bestämmelser om tillsyn och överklagande som finns i 11 och 12 kap. börs- och clearinglagen göras tillämpliga.

Tillsyn m.m.

25 § *Tillsyn över efterlevnaden av denna lag, med undantag av vad som anges i 26 §, utövas av Ettillsynsmyndigheten.*

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer (Ettillsynsmyndigheten).

All tillsyn som rör elbörsverksamhet enligt 26 § i denna lag ligger utanför Ettillsynsmyndighetens ansvarsområde.

26 § *Företag som har tillstånd att driva elbörsverksamhet enligt denna lag står under tillsyn av Finansinspektionen.*

Den tillsyn över börsverksamhet som Finansinspektionen har att utöva enligt 11 kap. lagen om börs- och clearingverksamhet gäller enligt 17 § i denna lag även elbörsverksamhet. I tillsynsfunktionen ingår bl.a. att Finansinspektionen har rätt att infordra de uppgifter som behövs för att kunna bedriva en effektiv och flexibel tillsyn.

Finansinspektionen bör i frågor av specifik elmarknadskaraktär samråda med Eltillsynsmyndigheten.

27 § *Eltillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.*

Paragrafen behandlar Eltillsynsmyndighetens rätt att erhålla den muntliga och skriftliga information som behövs för att kunna bedriva en effektiv tillsynsverksamhet.

Eltillsynsmyndigheten har rätt att kräva in alla de uppgifter och upplysningar som behövs för att myndigheten i enskilda tillsynsärenden skall kunna fullgöra sin tillsynsfunktion. Myndigheten skall inte rutinmässigt kunna kräva in uppgifter från företagen utan kravet på uppgiftslämnande bör stå i rimlig proportion till syftet med kontrollen. På motsvarande sätt och med samma avvägning skall myndigheten kunna genomföra undersökningar hos företagen.

Tillsynsmyndigheten kan på eget initiativ inhämta uppgifter men det kan också ha sin grund i en anmälan till myndigheten, t.ex. att en elmarknadsrörelse som erhållit tillstånd att agera som elmäklare utvidgat sin verksamhet till att även förvalta annans elkontrakt.

I de flesta fall torde uppgifter kunna inhämtas helt formlöst mellan myndigheten och aktören på marknaden. Enligt 33 § i denna lag finns möjlighet för myndigheten att begära uppgifter efter föreläggande som får förenas med vite.

28 § *Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Eltillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om*

- 1. vilka upplysningar ett företag rutinmässigt skall lämna till myndigheten,*
- 2. vad en anmälan skall innehålla enligt 5 §,*
- 3. vad en ansökan om tillstånd skall innehålla enligt 7 §,*
- 4. vad ett företag har att iakttaga enligt 10 och 11 §§.*
- 5. beräkning av bundet eget kapital enligt 12 §,*

I *punkten 1* anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Eltillsynsmyndigheten, kan föreskriva att företagen rutinmässigt lämnar vissa uppgifter till tillsynsmyndigheten med syfte att effektivisera myndighetens arbete. Exempel på sådan uppgift är företagets årsredovisning.

Av anmälan enligt *punkten 2* skall exempelvis framgå vilket namn företaget har, vilken eller vilka personer som är ansvariga för företagets verksamhet, vilken verksamhet som företaget bedriver och i vilken omfattning.

En ansökan om tillstånd enligt *punkten 3* skall innehålla, förutom företagets namn, ansvarig ledning och bevis om beviljad leveranskoncession, en beskrivning av den verksamhet som företaget bedriver samt en detaljerad beskrivning av den planerade mellanhandsverksamhetens art och omfattning. Av ansökan skall vidare framgå företagets förmåga att driva den planerade mellanhandsverksamheten samt vilka risker som kan vara förenade med verksamheten och hur företaget tänker att hantera dessa. Det bör också framgå vilka interna och externa kontroll- och säkerhetssystem som kommer att finnas och hur företagets kunder i mellanhandsverksamheten kommer att skyddas.

Enligt *punkten 4* skall Eltillsynsmyndigheten se till att en elmarknadsrörelse har tillräckligt säkra rutiner för kontrollen över de finansiella risker som är förenade med verksamheten samt en plan för hur dessa risker skall hanteras. Vid bedömningen av om rutinerna och planen är tillräckliga kan lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag vara till vägledning för tillsynsmyndigheten.

I 11 § har tagits in uppföranderegler för en elmarknadsrörelse efter förebild från 1 kap. 7 § lagen om värdepappersrörelse.

Punkt 5. Utöver vad som framgår av specialmotiveringen till 12 § i denna lag får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Eltillsynsmyndigheten meddela föreskrifter för beräkning av det bundna egna kapitalet.

30 § *Är det osäkert huruvida lagen är tillämplig på viss verksamhet får Eltillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.*

Eltillsynsmyndigheten har rätt att begära in upplysningar från ett företag om det är osäkert huruvida den verksamhet som företaget bedriver omfattas av lagens bestämmelser. Eltillsynsmyndigheten skall kunna

rikta en formell förfrågan till företag som kan misstänkas ägna sig åt tillståndspliktig elmarknadsrörelse.

Föreläggande att lämna upplysningar får enligt 33 § förenas med vite.

31 § *Ett tillstånd enligt 6 § får återkallas av Ettillsynsmyndigheten om företaget genom att överträda denna lag eller någon föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva sådan verksamhet som tillståndet avser.*

Om det är tillräckligt får myndigheten meddela varning i stället för att återkalla tillståndet.

Om ett tillstånd återkallas får myndigheten besluta hur rörelsen skall avvecklas.

Paragrafen reglerar återkallelse av ett tillstånd för en elmarknadsrörelse. För att tillståndet skall återkallas krävs att företaget i något väsentligt hänseende brutit mot bestämmelser i denna lag eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag. Avsikten är inte att en enstaka överträdelse skall leda till att tillståndet dras in. Det är först när det framgår att företaget vägrar att låta sig tillrättas som återkallelse bör tillgripas. I mindre flagranta fall kan tillsynsmyndigheten istället för återkallelse meddela varning. Återkallas tillståndet måste företaget däremot få viss tid på sig att avveckla verksamheten. I beslutet om återkallelse måste därför anges när verksamheten senast skall upphöra.

32 § *Ett tillstånd som enligt denna lag har lämnats till elbörsverksamhet får återkallas av regeringen.*

Vad som anges i 11 kap. om tillsyn i lagen om börs- och clearingverksamhet gäller i tillämpliga delar på elbörsverksamhet.

33 § *Meddelar Ettillsynsmyndigheten föreläggande eller förbud enligt denna lag får myndigheten förelägga vite.*

Ettillsynsmyndigheten får i samband med föreläggande eller förbud utsätta vite. Myndigheten skall inte döma ut förelagt vite. Lagen (1985:206) om vite blir därigenom tillämplig. Vitesförfarande som ger tillsynsmyndigheten rätt att förelägga ett företag vite skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Del 2

Utrikeshandel med el

12 Författningsförslag

12.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:618) om handel med el, m.m. att det skall införas en ny paragraf 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Regeringen kan under perioder då den svensk försörjningstryggheten kan anses hotad, införa krav på koncession för export av el. Koncession kan beviljas av regeringen om inte allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett sådant beviljande.

12.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar att 2 § 2 mom skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 § 2 mom

Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.

Nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen.

Nätkoncession för område får bara meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

Nätkoncession som avser en utlandsförbindelse får inte meddelas om förbindelsen allvarligt skulle försämra möjligheterna att långsiktigt upprätthålla elförsörjningen i landet.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet.

Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

Nätkoncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre

Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.

Nätkoncession för linje får endast om det finns särskilda skäl meddelas för ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen.

Nätkoncession för område får bara meddelas om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde.

Nätkoncession som avser en utlandsförbindelse får inte meddelas om förbindelsen allvarligt skulle försämra möjligheterna att långsiktigt upprätthålla elförsörjningen i landet.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. *Vid prövning av nätkoncession för utlandsförbindelse skall särskilt beaktas hur sökanden på lämpligt sätt avser att säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor.* Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

Nätkoncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre

avvikelser göras.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller efter regeringens bemyndigande, av nätmyndigheten. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av nätkoncession skall fjärde stycket tillämpas.

avvikelser göras.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen eller efter regeringens bemyndigande, av nätmyndigheten. Vid prövning av ansökan om överlåtelse av nätkoncession skall fjärde stycket tillämpas.

13.1. Ditt förslag

Riksdagen är följande beslutad enligt den följande lydelsen med den lydelsen som regeringen är skyldig att sammanföra. Enligt den särskilda lydelsen uttrycks frågan om tillämplighet (dir. 1994:17) uttrycks ingen men EU-systemet så vad som kan vara för att analysen ska påverka utformningen av december 1994 och ska att skapa möjlighet för konsekvenserna av Energikommisionen i tankandet bygger på av regelverket för en offentliggörande (1994:17).

13 Inledning

Denna andra del av utredningen som rör utrikeshandeln är uppdelad i sex kapitel utöver det kapitel där lagförslaget återfinns. Inledningskapitlet ger bakgrunden i form av direktiv, nuvarande reglering samt utlandsförbindelser och handelsmönster i dagsläget. Kapitel 14 beskriver motiven för Sverige att reglera utrikeshandeln. I kapitel 15 och 16 görs en rättslig analys av möjligheterna att införa import- och exportregleringar samt svenska statens möjligheter att äga och förvalta tillkommande utlandsförbindelser. Analyserna görs främst ur ett EG-rättsligt perspektiv. I kapitel 17 redovisas ett förslag till samlad reglering av utrikeshandeln och tillkommande utlandsförbindelser. Slutligen, i kapitel 18, återfinns en specialmotivering till lagförslagen.

13.1 Direktiven

Riksdagen beslutade våren 1994 om en reformering av elmarknaden i enlighet med de förslag regeringen lagt fram i propositionen Handel med el i konkurrens (1993/94:162). Sommaren 1994 tillkallade regeringen en kommission, Energikommissionen, med parlamentarisk sammansättning. Enligt sina direktiv (dir. 1994:67) skulle kommissionen särskilt behandla utrikeshandeln med el och de regionalpolitiska frågorna. I tilläggsdirektiv till Energikommissionen i november 1994 (dir. 1994:120) angavs beträffande utrikeshandeln med el att utvecklingen inom EU mot en omreglering av elmarknaderna går långsammare än vad som tidigare hade förutsatts. Kommissionen fick därför i uppdrag att analysera det arbete som pågår inom EU och bedöma hur detta påverkar utformningen av elmarknadsreformen. Riksdagen beslutade i december 1994 att skjuta upp elmarknadsreformens ikraftträdande för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna innan reformen trädde i kraft. Energikommissionen överlämnade därefter i februari 1995 delbetänkandet Ny elmarknad (SOU 1995:15) med förslag till kompletteringar av regelverket för elmarknadsreformen. I regeringens proposition Ny ellagstiftning (1994/95:222) föreslogs ett antal ändringar och komplette-

ringar i den vilande ellagstiftningen. Dessa trädde i kraft den 1 januari 1996.

Energikommissionen angav i sitt delbetänkande att det på kort sikt inte finns anledning att vänta sig en mer omfattande utrikeshandel med el och att det därför inte, i ett kortare perspektiv, finns något behov av ökad styrning och kontroll av utrikeshandeln. Det sker emellertid för närvarande en snabb förändring av reglerna för elmarknaderna i flera europeiska länder, i riktning mot en större öppenhet i handeln. Under en övergångsperiod kommer därför skilda förutsättningar att råda för möjligheterna att bedriva handel med el mellan länderna, och mellan företagen i dessa länder. Det kan därför inte utslutas att utrikeshandeln med el under vissa förutsättningar kan utvecklas på ett sätt som äventyrar den svenska försörjningstryggheten.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 1995 uppdrogs mot denna bakgrund åt en utredare att lämna förslag till den reglering av utrikeshandeln med el som kan bli nödvändig för att säkerställa försörjningstryggheten (Kommittédirektiv 1995:112; Regler för organiserad handel med el, m.m.).

Utgångspunkten för analysen skall enligt direktiven vara att utrikeshandeln normalt är till fördel för Sverige. Då syftet med en eventuell reglering är att skapa möjligheter till begränsning av sådan utrikeshandel som medför negativa effekter för försörjningstryggheten, måste regleringen utformas på ett sådant sätt att handelns positiva effekter inte äventyras. Mot denna bakgrund bör enligt direktiven en särskild koncession för export och import av el övervägas.

Enligt direktiven skall utredaren också behandla frågan om prövningen av tillkommande utlandsförbindelser. I prop. 1994/95:222 framhölls att en strävan bör vara att utlandsförbindelserna ägs och förvaltas av staten, för att tillgodose samhällets intresse av långsiktig försörjningstrygghet. Utredaren bör pröva behovet av och möjligheten att genom en lagreglering tillgodose denna strävan. Vidare skall utredaren analysera vilka regler som skall gälla för redan ingångna kontrakt.

13.2 Nuvarande reglering

De grundläggande bestämmelserna finns i lagen (1902:71 s.1) inbefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, nedan benämnd ellagen. Enligt 2 § 1 mom. ellagen skall en ansökan om nätkoncession som avser en utlandsförbindelse prövas av regeringen.

Enligt 2 § 2 mom. ellagen får nätkoncession meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Vad gäller nätkoncession som avser en utlandsförbindelse får sådan inte meddelas om förbindelsen allvarligt skulle försämra möjligheterna att långsiktigt upprätthålla elförsörjningen i landet. Enligt förarbetena bör vid prövningen ett antal bedömningskriterier tillämpas, exempelvis förbindelsens betydelse för den allmänna tillgången av överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten. Energikommissionen föreslog i sitt delbetänkande att dessa bedömningskriterier borde införas i själva lagtexten. Generellt gäller att vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

För närvarande föreligger ingen särskild koncession för export och import av el. Energikommissionen föreslog dock i sitt delbetänkande att en sådan särskild koncession införs. Enligt kommissionen bör det finnas en presumtion för att koncession beviljas, men regeringen skall ha möjlighet att kunna avslå en sådan begäran om allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett beviljande av en sådan koncession.

Vidare innehåller lagen (1994:618) om handel med el, m.m regler som rör utrikeshandeln. I lagens § 2 föreskrivs att den som ingår avtal som medför att import eller export av elektrisk ström kommer att pågå under en tid av minst sex månader skall göra anmälan om avtalet till den myndighet regeringen utser. En sådan anmälan skall göras inom en månad från det avtalet ingicks. Denna generella anmälningsskyldighet trädde i kraft den 1 januari 1996. I regeringens proposition 1994/95:222 föreslås en utvidgning av anmälningsskyldigheten så att denna omfattar även uppgift om motpart.

13.3 Utlandsförbindelser och handelsmönster i dag

Som bakgrund till de följande kapitlen skall vi inledningsvis redogöra för de ekonomiska drivkrafterna till att knyta ihop olika länders elsystem.

Inriktningen har hittills varit att varje land skall vara självförsörjande på elkraft. Huvudsyftet med att knyta samman elsystemen har varit att minimera de totala rörliga produktionskostnaderna genom handel med s.k. tillfällig kraft. Denna handel har till stor del styrts av kraftföretagens rörliga produktionskostnader. Vinsterna av handeln har fördelas enligt

den vinstdelningsprincip som rekommenderats av de nordiska kraftproducenternas samarbetsorganisation NORDEL.

Den främsta fördelen med denna s.k. samkörning är att de rörliga produktionskostnaderna i det totala produktionssystemet sänkts, i synnerhet under år när förutsättningarna avviker från det planerade och normala. t.ex. vid torrår eller våtår. Det finns speciellt stora fördelar med att koppla samman elsystem med mycket vattenkraft med elsystem med mycket värmekraft. Orsaken är att det ofta är billigt att reglera vattenkraftproduktion, d.v.s. att öka produktionen för att möta belastningsvariationer eller bortfall av annan produktion. I ett elsystem med en stor andel vattenkraft finns det sällan någon risk att effekterna i den samlade produktionen inte skall räcka till. Däremot finns risk för att den totala mängden vatten inte skall räcka till att producera all den energi som behövs. I ett värmekraftsystem är situationen den omvända.

Genom att integrera ett värmekraftsystem och ett vattenkraftsystem uppnås två fördelar. För det första kan vattenkraften utnyttjas, vilket minskar behovet att bygga värmekraft, som enbart kommer att utnyttjas under ett fåtal timmar. För det andra kan den befintliga värmekraften utnyttjas mer de år det är ont om vatten i stället för att det ställs krav på investeringar i dyr reservproduktion eller i flerårsmagasin för att kunna spara vatten.

13.3.1 Befintliga utlandsförbindelser

Det nordiska kraftsamarbetet startade redan 1912 då ett bilateralt avtal träffades mellan Sydkraft och kraftföretagen Själland om en förbindelse under Öresund. Det första avtalet om elsamarbete mellan Norge och Sverige tecknades i början av 1930-talet i samband med elektrifieringen av malmbanan Kiruna-Narvik. År 1958, tack vare att storkraftnätet i Sverige och Finland byggts ut, kunde det första avtalet om samkörning i norr mellan Sverige och Finland tecknas. De elektriska förbindelserna mellan de fyra nordiska länderna Sverige, Norge, Finland och Danmark har successivt byggts ut och i dag finns totalt 22 större förbindelser mellan de fyra länderna. Av dessa går 20 mellan Sverige och ett grannland.

Elsystemen i Norge, Finland, Sverige och Själland är hopknutna med växelströms-förbindelser och har således samma frekvens. Man säger att dessa system körs synkront. Jylland är kopplat till det synkrona nordiska systemet via likströmsförbindelser till Norge och Sverige. Jylland är också anslutet till Tyskland och därmed till det samkörande europeiska

systemet (UCPTE), genom växelströmsförbindelser.

Själland har en likströmsförbindelse med Tyskland. Även Sverige är anslutet till Tyskland via en likströmsförbindelse (Baltic cable). Det finska systemet är vidare anslutet till det ryska systemet genom en likströmslänk i södra Finland.

I tabellen nedan presenteras data för de befintliga överföringsförbindelserna mellan Sverige och våra grannländer.

Förbindelser	Typ	Överföringsförmåga (MW)	Ägare (svenska delen)
<i>Sverige-Jylland</i>		600	
Konti-Skan 1	likström	+/- 280	Svenska kraftnät
Konti-Skan 2	likström	+/- 320	Svenska kraftnät
<i>Sverige-Själland</i>		1 300	
2 st Söderåsen-Hovgård	växelström	+1200-+1500 -650--1300	Svenska Kraftnät
4st Sofiero-Tegelstrupgård	växelström		Sydkraft
<i>Sverige-Norge</i>		3 550	
Ritsem-Ofoten	växelström	+/- 550	Svenska Kraftnät
Tornehamn-Sildvik	växelström	+/- 50	Vattenfall
Gejmån-Rössåga	växelström	+/-100 - +/- 250	Svenska Kraftnät
Jerpströmmen-Nea	växelström	+/-250 - +/-450	Svenska Kraftnät
Borgvik- Hasle	växelström	+0-+1450	Svenska Kraftnät
Skogsäter Halden	växelström	-1450	Svenska Kraftnät
<i>Sverige-Finland</i>		1450	
Letsi - Petäjäskoski	växelström		Svenska Kraftnät
Svartbyn-Keminmaa	växelström	+0-+750 -750--950	Svenska Kraftnät
Kalix-Ossauskoski	växelström		Svenska Kraftnät
Fenno-Skan	likström	+/- 500	Svenska Kraftnät
<i>Sverige- Tyskland</i>		600	
Baltic-Cable	likström	+/- 600	Baltic Cabel AB ¹

Uppgifterna om överföringsförmåga gäller tillåtna planenliga utbyten. Att bestämma överföringsförmåga för en växelströmsförbindelse är oftast ett komplext problem som kräver analys av de sammankopplade

¹ Kraftföretagen Preussen Electra, Sydkraft och vattenfall äger en tredjedel vardera av Baltic Cabel.

systemens egenskaper vid belastningssituationer. Överföringsgränserna för normal drift måste sättas så att marginaler finns för att klara flertalet störningssituationer utan att leveranssäkerheten för hela systemet påverkas. I tabellen betyder ett minustecken att kraften exporteras från Sverige och ett plustecken att den importeras till Sverige. Eftersom kapaciteten på växelströmsförbindelserna varierar beroende på belastningsförhållanden är överföringskapaciteten i vissa fall angiven som ett intervall.

Den totala kapaciteten på våra utlandsförbindelser summerar till drygt 7 000 MW. Om hela kapaciteten utnyttjas för export eller import skulle teoretisk närmare 60 TWh per år kunna importeras eller exporteras. En sådan stor utrikeshandel är emellertid inte i praktiken möjlig att klara med hänsyn till dimensioneringen av det övriga nätet i Norden.

13.3.2 Kraftutbyte

Kraftutbytet mellan Sverige och våra grannländer bestäms till helt övervägande del av rådande kraftsituation och varierar mellan åren och under året. I tabellen på nästa sida redovisas kraftutbytet åren 1988 till 1994.

Sveriges import från				
ÅR	Danmark, TWh	Finland, TWh	Norge, TWh	Tyskland, TWh
1988	0,2	0,3	4,5	-
1989	0,2	0,4	11,4	-
1990	0,2	0,3	12,3	-
1991	0,8	0,6	4,7	-
1992	1,5	0,7	6,7	-
1993	1,3	0,3	6,2	-
1994	1,9	0,3	4,5	-

Sveriges export till				
ÅR	Danmark TWh	Finland, TWh	Norge, TWh	Tyskland, TWh
1988	3,5	3,1	1,1	-
1989	7,8	4,4	0,4	-
1990	7,9	6,3	0,4	-
1991	1,8	2,7	3,1	-
1992	5,4	4,4	1,2	-
1993	3,9	3,1	0,5	0,9
1994	0,7	1,7	2,8	1,2

Av nästa tabell framgår att Sveriges har varit nettoexportör av elkraft under hela perioden 1988-1994 med undantag för år 1994 då Sverige var nettoimportör. Kvantiteterna är dock relativt begränsade och uppgår endast till någon eller några procent av den totala inhemska produktionen.

ÅR	Nettoexport, TWh
1988	2,7
1989	0,6
1990	1,8
1991	1,5
1992	2,1
1993	0,6
1994	-0,3

14 Motiv för Sverige att reglera utrikeshandeln

Elmarknadsreformens huvudprincip är att åstadkomma en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). Produktion och försäljning skall ske i konkurrens, medan nätverksamheten även i fortsättningen regleras och övervakas på särskilt sätt för att säkerställa en effektiv nätverksamhet. Reformen innebär också förändringar vad gäller utrikeshandeln. Tidigare skedde all utrikeshandel mellan kraftproducenter i respektive land. Dessa hade i praktiken en leveransskyldighet gentemot de elkonsumenter som fanns inom producenternas leveransområde. På den nya elmarknaden har utländska kraftproducenter samma möjlighet att sälja elkraft i Sverige som svenska producenter. För att utrikeshandeln skall ge största möjliga ekonomiska utbyte bör den dock präglas av ömsesidighet, d.v.s. att svenska producenter ges motsvarande möjligheter att sälja elkraft i utlandet.

Om svenska konsumenter och producenter skall kunna träffa avtal med konsumenter och producenter i andra länder blir en avgörande fråga för den svenska marknadens effektivitet att utlandsförbindelserna är tillgängliga för alla på icke diskriminerande villkor. Vid en jämförelse med våra grannländer finner man att i Norge ägs utlandsförbindelserna av det statliga nätföretaget Statnett. I Finland ägs idag utlandsförbindelserna av det statliga kraftföretaget IVO (sannolikt kommer dessa att läggas över i ett nationellt nätföretag ägt av bl.a. IVO och det privata kraftföretaget PVO). I Sverige ägs sedan 1991 merparten av utlandsförbindelserna av Svenska kraftnät. I riktlinjerna för verksamheten med storkraftnätet (prop. 1991/92:133, bet. 1991/92:NU30, rskr. 1992/92:133,) sägs att utlandsförbindelserna bör ses som en viktig del av storkraftnätet och att principen därför bör vara att utlandsförbindelserna ägs och förvaltas av Svenska kraftnät.

14.1 Begreppet försörjningstrygghet

Begreppet försörjningstrygghet är mångfacetterat och svårt att definiera. Traditionellt har försörjningstrygghet i första hand uppfattats som elsystemets förmåga att fysiskt förse elkonsumenterna med kraft, d.v.s. att risken för elavbrott och elransonering skall hållas på en rimlig nivå. I begreppet försörjningstrygghet ligger också att priset på el inte skall bli så högt att det allvarligt hotar konkurrenskraften för svensk industri eller leder till kraftigt höjda levnadskostnader för svenska hushåll. Energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. I 1991 års energipolitiska riktlinjer betonas detta:

"En säker tillgång på el till ett rimligt pris är en viktig förutsättning för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Energi politiken skall utformas så att denna förutsättning bevaras. Särskilt för den elintensiva industrin som omfattar viktiga basnäringar som pappersindustrin, gruvindustrin och stålindustrin är detta ett grundläggande krav. Det är därför nödvändigt att det finns tillräcklig kapacitet i elproduktionen och att priset på el sätts efter marknadens villkor."

Ett viktigt krav i sammanhanget är att utvecklingen fortgår utan så tvära och kraftiga prisförändringar att elkundernas möjligheter att planera för framtiden omöjliggörs. I en tryggad elförsörjning ligger således att regelverket för produktion och överföring av el är sådant att kundernas behov av el tillgodoses på ett kostnadseffektivt sätt till stabila och rimliga priser.

Försörjningstrygghet är ett begrepp som är föränderligt över tiden. Det nordiska samarbetet och de steg som vidtagits och kommer att vidtas inom den europeiska unionen för att tillskapa en inre marknad för el påverkar vår syn på försörjningstryggheten. Under tiden för den monopoliserade elmarknaden behövde man endast ta hänsyn till den svenska försörjningstryggheten. I och med omregleringen av den svenska elmarknaden och det nordiska samarbetet, tillkommer ytterligare faktorer som måste iaktas. I EU:s försök att skapa en inre marknad för handel med el har utgångspunkten varit att ju fler nätverk som kan sammanlänkas ju mer kommer detta att öka solidariteten mellan medlemsstaterna och leda till en ökad flexibilitet för den europeiska industrin. En inre marknad för handeln med el kommer följaktligen att vidga begreppet ytterligare. I uttalanden från kommissionen och i EG-

domstolens praxis har frågan om en medlemsstats möjligheter att begränsa handeln och konkurrensen med hänvisning till landets försörjningstrygghet varit föremål för prövning.

Sammanfattningsvis kan sägas att tillgängliga domstolsavgöranden och kommissionsbeslut pekar på att, under övergångsperioden fram till dess att den inre marknaden för handel med el är genomförd, medlemsstaterna ges en möjlighet att genom nationella åtgärder begränsa konkurrensen eller hindra de fria varurörelserna för att vidmakthålla en nationell försörjningstrygghet. Förutsättningarna härför har varit att åtgärderna har varit ändamålsenliga, att inga andra mindre ingripande åtgärder varit tillgängliga och att ingreppen hållits till ett minimum. Varken domstolen eller kommissionen har definierat begreppet försörjningstrygghet, men däremot gjort bedömningar i de enskilda fallen om de nationella åtgärderna har kunnat beviljas undantag från gemenskapsreglerna om fri konkurrens och den fria varurörligheten. En definition i författning av begreppet försörjningstrygghet vore olycklig med tanke på dess omfattande och i tiden föränderliga betydelse.

14.2 Utrikeshandelns inverkan på försörjningstryggheten och internationell ömsesidighet

Skillnader i kostnader och priser är av central betydelse för att handel skall uppstå mellan olika länder. Farhågorna om utrikeshandelns inverkan på försörjningstryggheten grundas ofta på antagandet att de svenska elpriserna skulle stiga som en följd av en ökad utrikeshandel. I Energikommisionens delbetänkande Ny ellagstiftning redovisades produktionskostnader och priser i Norden och i Tyskland. Energikommisionen fann att det på kort sikt inte finns någon anledning att vänta sig en mer omfattande utrikeshandel med el, bl.a. därför att utrikesförbindelsernas kapacitet är begränsad. Kommissionen fann dock att det inte kan uteslutas att utrikeshandeln med el i ett längre tidsperspektiv kan utvecklas på ett sätt som äventyrar den svenska försörjningstryggheten.

I dag råder olika förutsättningar vad gäller tillträdet till de europeiska ländernas elmarknader. Strävandena inom EU att upprätta en inre marknad för elektricitet och gas har ännu inte krönts med framgång. Vissa länder har infört regler för att skapa förutsättningar för konkurrens, medan andra fortfarande har en monopolmarknad. Denna brist på internationell ömsesidighet medför en risk för konkurrenssnedvridningar,

eftersom anpassningsmekanismerna är helt olika på en konkurrensutsatt marknad jämfört med en monopolmarknad. Vid riksdagens behandling av regeringens proposition om en elmarknad med konkurrens (prop. 1991/92:133) betonade näringsutskottet det önskvärda i att ta hänsyn till behovet av internationell ömsesidighet för att sådana konkurrenssnedvridningar skall undvikas (bet. 1991/92:NU 30). Vid ministerrådets (energiministrarna) möte den 29 november 1994 konstaterades bl.a. att fullbordandet av den inre marknaden för el kräver flexibla lösningar, som måste tillämpas i en anda av ömsesidighet mellan medlemsländerna och leda till en likvärdig och icke-diskriminerande öppning av marknaderna. Dessa slutsatser har bekräftats och upprepats vid senare råds-möten.

I Norge, där särskild koncession för export och import införts, var avsaknaden av ömsesidighet ett viktigt argument för att reglera utrikeshandeln. Bl.a. anfördes det från norsk sida att det inte var rimligt att svenska producenter skulle ha fri tillgång till den norska kraftmarknaden samtidigt som norska producenter hade begränsade möjligheter att agera i Sverige.

14.3 Försörjningstrygghet och tillträdet till utlandsförbindelserna

Inledningsvis nämndes att elmarknadsreformen syftar till en effektiv konkurrens mellan kraftföretagen. Detta möjliggörs genom att alla aktörer ges möjlighet att utnyttja de elektriska nätet på icke-diskriminerande villkor. För att inte felaktiga nättariffer skall tillämpas i handeln med el har lagstiftningen utformats så att nätverksamhet inte får bedrivas i samma bolag som produktion och handel. Vad beträffar statliga utlandsförbindelser har svenska staten valt att låta samtliga förbindelser förvaltas av Svenska kraftnät. Syftet med att skapa ett fristående nätföretag med en neutral ägare var att garantera alla aktörer tillgång till näten på icke-diskriminerande villkor. I ellagstiftningen ställs krav på nätkoncession för att äga och förvalta elektriska linjer och utlandsförbindelser. Koncessionsinnehavaren åläggs en skyldighet att upplåta ledningen åt annan för överföring av ström.

En relevant fråga i detta sammanhang är frågan om ledig kapacitet på utlandsförbindelserna. Det är en stor risk att kapaciteten i utlandsförbindelserna begränsar möjligheterna att utbyta kraft. I detta fall uppstår frågan om hur transporträttigheterna skall fördelas och hur

förbindelserna skall utnyttjas på ett optimalt sätt. Det har utpekats i tidigare utredningar att det inte skall vara tillåtet att hålla på transporterättigheterna av strategiska skäl (se SOU 1993:68 s. 141). Detta är dock en ytterst svårreglerad situation, nämligen hur man skall kunna visa att det faktiskt finns ledig överföringskapacitet och att anledningen till vägran att utföra transiteringen beror på något annat än kapacitetsbrist. Mot bakgrund av det uttalade syftet i direktiven att reglera utrikeshandeln för att säkerställa en långsiktig försörjningstrygghet, kan frågan om tillträdet till utlandsförbindelserna på icke-diskriminerande villkor vara beroende av hur stor del av förbindelserna som ägs och förvaltas av svenska staten genom Svenska kraftnät (ang. tillgång till utlandsförbindelserna på icke-diskriminerande villkor se SOU 1993:68 s. 188 ff).

Även finansieringen av nya utlandsförbindelser med länder som inte har en öppen elmarknad är en fråga som är beroende av vem som äger förbindelsen. Finansieringen i dessa fall bygger ofta på att det finns långsiktiga handelsavtal mellan producenter i respektive land. Även om staten står som ägare till förbindelsen måste staten kanske acceptera att långsiktiga transiteringsavtal tecknas för att klara finansieringen. Dylika långsiktiga avtal ger vissa producenter motsvarande rättigheter som om man själv ägde förbindelsen. En fördel med om staten skulle äga förbindelsen är att även andra än kontraktsparterna ges möjlighet att utnyttja förbindelsen efter det att transiteringskontrakten löpt ut.

En koncentration på produktionssidan kan allmänt anses vara ett problem för konkurrensen på marknaden. Genom en ökad konkurrens från utlandet, främst från Norge men även från Finland och Danmark, minskar emellertid de stora producenternas dominans. I dagsläget görs därför stora ansträngningar för att skapa goda förutsättningar för handel mellan de nordiska länderna och där målet är att skapa en integrerad nordisk elmarknad. Om de stora producenterna subventionerar utbyggnaden av utlandsförbindelser och export av elkraft för att på så sätt höja elprisnivån i Sverige är det en utveckling som inte ligger i samhällets intresse. En investering i en utlandsförbindelse kan således te sig som en dålig investering ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men vara mycket lönsam för en eller flera kraftproducenter. I ellagen finns angivet att koncession endast får beviljas om ledningen är lämplig från allmän synpunkt. Denna paragraf gäller såväl för utlandsförbindelser som för inhemska ledningar.

15 Import- och exportregleringar

Som redan framgått är utrikeshandeln allmänt sett till fördel för den svenska elförsörjningen. I dagsläget finns det inte heller något behov av ökad styrning och kontroll av utrikeshandeln med el. Frågan har dock uppkommit om det är möjligt att lägga vissa restriktioner på utrikeshandeln med el om denna i framtiden bedöms hota försörjningstryggheten. En eventuell reglering, t.ex. i form av koncession för export och import av el, måste dock utformas på ett sådant sätt att handelns positiva effekter inte äventyras samt att den inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Sverige är som medlem i WTO bunden av de multilaterala regler för varuhandeln enligt allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). GATT innehåller, både när det gäller tullar och andra avgifter och på de icke tariffära handelshindrens område, ett principstadgande riktat mot nationella regler som diskriminerar mellan utländska varor (art I) och uppställer ett allmänt krav på nationell behandling av dessa (art III). Vidare finns ett principiellt förbud mot kvantitativa restriktioner för import och export (art XI). Avgifter och formaliteter förknippade med import och export får inte heller överstiga de verkliga kostnaderna för tjänsten i fråga (art VIII). GATT uppställer också regler om icke-diskriminering av statliga handelsföretags agerande (art XVII). En reglering av utrikeshandeln i form av import- och exportrestriktioner måste därför stå i överensstämmelse med bestämmelserna i GATT. Som medlem av den Europeiska Unionen måste dock Sverige i handeln gentemot övriga medlemsländer efterkomma de mer långtgående reglerna enligt Romfördraget - regler som är direkt tillämpliga och som har direkt effekt i Sverige. Den rättsliga bedömningen nedan kommer därför att göras med utgångspunkt från tillämpliga gemenskapsrättsliga stadganden. Det bör tilläggas att en sådan bedömning även äger tillämpning inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (vilket bl.a. inkluderar Norge).

EG:s primärrättsliga regelverk (d.v.s. Romfördraget) är i flera avseenden tillämpligt på elområdet. Då el betraktas som en vara får därför en eventuell reglering inte stå i strid med reglerna om varors fria rörlighet. En grundläggande analys av dessa regler är därför först på sin

plats. I anslutning till detta skall även andra möjligheter till regleringar, utöver import- och exportkoncession, analyseras. Inledningsvis hänvisas också till den till utredningen bifogade rapporten om gemenskapsrättsliga gränser för Sveriges möjligheter att kontrollera internationell handel med el, som gjorts under ledning av professor Ulf Bernitz (bilaga 2).

På det sekundärrättsliga området har direktiv antagits om öppenhet i prissättningen för gas och el och om transitering av högspänd el. Sedan några år tillbaka pågår också ett arbete som syftar till att skapa en inre elmarknad. Hur dessa harmoniseringssträvanden påverkar möjligheterna att införa import och exportregleringar skall också kort beröras.

15.1 EG-rättsliga aspekter

15.1.1 Definitioner och den rättsliga ramen

Det har tidigare rått osäkerhet huruvida el skulle betraktas som en tjänst eller en vara i Romfördragets mening. Enligt artikel 60 skall med tjänster anses "prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer". Varubegreppet finns som sådant inte definierat i fördraget. EG-domstolen har däremot i sin rättspraxis slagit fast att med varor skall förstås produkter vilka kan "värderas i pengar och som sådana kan bli föremål för kommersiella transaktioner" (mål 7/68 *Kommissionen mot Italien* [1969] ECR 634). I fallet *Campus Oil* (mål 72/83 [1984] ECR 2727) uttalade domstolen vidare att principen om fria varurörelser omfattar alla varor, med undantag av sådana som uttryckligen undantas från fördragets tillämpningsområde. Vad som avses därmed är vapen, ammunition och krigsmateriel. Relativt nyligen klargjorde vidare EG-domstolen att elektricitet måste anses utgöra en vara vid tillämpningen av artikel 30 RomF (mål C-393/92 *Almelo mot Ijsselmij*, ECR [1994] ECR 1477). Domstolen uttalade också att elektricitet klassas som en vara enligt den gemensamma tulltaxan (CN 27.16) och att domstolen redan i mål *Costa mot ENEL* (mål 6/64 [1964] ECR 1141) ansett att elektricitet kunde komma inom tillämpningsområdet för artikel 37 som rör anpassning av statliga handelsmonopol - en artikel som lyder under varuavsnittet i Romfördraget. Import och export av el skiljer sig därför i princip inte från import och export av andra

varor och en eventuell reglering av handeln får därför inte stå i strid med reglerna om varors fria rörlighet inom EU.

Enligt artiklarna 30 och 34 RomF skall kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser - främst artikel 30 som rör import - utgör grundstenarna för varors fria rörlighet inom gemenskapen och har visat sig vara effektiva instrument för avvecklandet av en rad typer av handelshinder. Rättspraxis på detta område är mycket omfattande. EG-domstolen har gjort en mycket vid tolkning av begreppet "åtgärder med motsvarande verkan". Förbudet omfattar alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (mål 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 837). Avgörande för bedömningen är därför inte utformningen av åtgärden utan den verkan åtgärden har eller kan ha. Reglerna är riktade till medlemsstaterna. Med åtgärder förstås därvid förvaltningsmässigt eller genom lagstiftning införda normer, förvaltningsmässiga förfaranden och varje handling som härrör från ett offentligt organ. Som åtgärder betraktas inte enbart förfaranden som gäller direktimport respektive direktexport. Även förfaranden som träffar reimport/reexport, transitering och parallellimport utgör åtgärder.

Det bör påpekas att det tycks finnas en viss skillnad i EG-domstolens tolkning mellan importbestämmelsen (art. 30) och exportbestämmelsen (art. 34). Domstolen har i sin praxis inte tolkat artikel 34 lika extensivt som artikel 30. Detta kan i och för sig bero på att domstolen inte givits samma möjlighet att bedöma nationella åtgärder som gällt exportsituationen i samma utsträckning som skett beträffande importsituationen. Till skillnad från import har domstolen oftast krävt bevis för att diskriminering föreläggat eller att syftet varit att diskriminera (mål 15/79 *Groenveld* [1979] ECR 3409). Det har i doktrinen också ifrågasatts huruvida den ovan nämnda *Dassonville*-definitionen kan tillämpas i en exportsituation.

Enligt artikel 36 RomF skall bestämmelserna i artiklarna 30 och 34 inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Denna undantagsbestämmelse har tolkats restriktivt (bl.a. mål 46/76 *Bauhuis* [1977] ECR 5) och EG-domstolen har slagit fast att den endast gäller skyddshänsyn av en icke-ekonomisk natur (bl.a. mål 7/61 *Kommissionen mot Italien* [1961] ECR 317). Domstolen har framförallt med hjälp av proportionali-

tetsprincipen - dvs. att åtgärden är det minst ingripande medlet att tillgodose skyddshänsynen - utformat mycket stränga krav för att nationella åtgärder som medför handelshinder skall kunna berättigas. Den medlemsstat som åberopar undantaget i artikel 36 åläggs bevisbördan (mål 251/78 *Denkavit* [1979] ECR 3369).

Därutöver har domstolen i sin rättspraxis ansett att vissa åtgärder som i sig måste anses falla under förbudet i artikel 30, men som tillgodoser vissa s.k. tvingande hänsyn (*mandatory requirements / exigences impératives*) är berättigade under förutsättning att de gäller utan skillnad på inhemska och importerade varor. Som sådana tvingande hänsyn har hittills godtagits bl.a. skyddet för miljön och konsumentskydd.

15.1.2 Import- och exportregleringar

Alla regleringar som i någon mån anknyter till en varus gränsöverskridande utgör öppet diskriminerande åtgärder. Att krav på importlicenser står i strid med artikel 30 framgår tydligt av domstolens praxis. Redan 1971 i fallen *International Fruit* (förenade målen 51-54/71, [1971] ECR 1107) uttalade EG-domstolen att nationella regleringar som kräver, om så endast som en formalitet, import eller exportlicenser eller liknande tillstånd står i strid med gemenskapens regler om fria varurörelser. Förbud mot licenser gäller även för det fall att licensen syftar till att insamla statistik (mål 41/76 *Donckerwolcke* [1976] ECR 1921).

Mot denna bakgrund torde det inte råda något tvivel om att en begränsning i utrikeshandeln med el, vilken form den än tar sig, utgör en åtgärd med motsvarande verkan enligt artiklarna 30 och 34 i RomF. En begränsning i utrikeshandeln är i sig diskriminerande och ett undantag från förbuden i artiklarna 30 och 34 kan därför endast grundas på någon av de hänsyn som finns uppräknade i artikel 36. Bedömningen görs i två steg: det eller de regleringsintressen som den nationella åtgärden är avsedd att säkerställa måste finnas uppräknade i artikel 36 och de måste stå i proportion till det skyddsvärda syftet. Sålunda handlar det om att i varje enskilt fall göra en intresseavvägning mellan det nationella regleringsintresset och det gemenskapsrättsliga intresset av fria varurörelser.

15.1.3 Försörjningstrygghet och begreppet allmän säkerhet

Med utgångspunkten att utrikeshandeln normalt är till fördel för Sverige och dess handelspartner, skall syftet med en eventuell reglering vara att skapa möjligheter till begränsning av sådan utrikeshandel med el som medför negativa effekter för försörjningstryggheten.

I fallet *Campus oil* (mål 72/83, [1984] ECR 2727), ansåg EG-domstolen att syftet att säkerställa en ständig tillförsel av en minsta mängd petroleumprodukter kunde vara ett mål som innefattas i begreppet allmän säkerhet enligt artikel 36 RomF.

Domstolen tolkade även för första gången räckvidden av begreppet allmän säkerhet:

- "På grund av petroleumprodukters utomordentliga betydelse som energikälla i en modern ekonomi är de av grundläggande betydelse för ett land, eftersom inte bara dess näringsliv utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad beror av dem.

Ett avbrott i tillförseln av petroleumprodukter, med därav följande risker för landet, skulle därför innebära ett allvarligt hot mot den allmänna säkerhet som staterna enligt artikel 36 i fördraget får lov att skydda".

- "Syftet att säkerställa en ständig tillförsel av en minsta mängd petroleumprodukter sträcker sig bortom rent ekonomiska intressen - vilka inte i sig kan anföras i samband med artikel 36 - och kan därför vara ett mål som innefattas i begreppet allmän säkerhet".
- "De regler som antas i detta syfte måste vara berättigade utifrån objektiva omständigheter som motsvarar behovet av allmän säkerhet. När man väl har konstaterat att reglerna är berättigade, är det inte uteslutet att artikel 36 kan tillämpas, även om reglerna är sådana att det utöver de mål som rör allmän säkerhet också skall vara möjligt att uppnå andra mål av ekonomisk natur som medlemsstaten kan tänkas eftersträva".

I *Campus oil* var det således fråga om ett grundläggande nationellt intresse som inte kunde ifrågasättas ur gemenskapssynpunkt. Det kan vara särskilt intressant att notera att den omständighet att tillgodoseendet

av det nationella intresset tillika hade ekonomiska aspekter likväl inte var tillräckligt för att klassificera den nationella föreskriften som uttryck för ekonomiska hänsyn.

I fallet *Kommissionen mot Grekland* (mål C-347/88 [1990] ECR I-4747) prövades huruvida upprätthållandet av ensamrätt att importera petroleumprodukter kunde berättigas med hänsyn till försörjningssäkerheten. En sådan reglering av införsel (där dessutom försäljningspriserna reglerades av den grekiska staten) ansågs av domstolen som en alltför ingripande åtgärd eftersom marknaden helt kunde styras av statliga intressen av ekonomisk natur.

Skyddandet av allmän säkerhet behandlades också i fallet *Richardt* (mål C-367/89 [1991] ECR I-4621) vilket gällde ett förbud i Luxemburg mot att föra ut varor som klassificerats som strategiska till det forna Sovjetunionen. Domstolen betonade i sitt avgörande att artikel 36 skall tolkas så att begreppet allmän säkerhet omfattar såväl en medlemsstats inre säkerhet som dess yttre säkerhet. Domstolen slog således fast att import, export och transit av strategiska produkter kan hota en stats allmänna säkerhet.

Mot denna bakgrund torde man med säkerhet kunna säga att en begränsning av gemenskapshandeln med el i syfte att säkerställa försörjningstryggheten innefattas i begreppet allmän säkerhet och att artikel 36 RomF är tillämplig. Några andra av de skyddshänsyn som uppräknas i artikel 36 torde inte komma på fråga. Efter *Campus oil* bör det dessutom stå klart att länder som är beroende av import av t.ex. elektricitet kan tvinga importörer att täcka en viss del av sitt behov från dyrare inhemska källor för att hålla dessa vid liv. Resonemanget blir däremot svårare att tillämpa på länder som är nettoexportörer av elektricitet, eftersom dessa inte står utan energikällor i händelse av strypt tillförsel.

15.1.4 Proportionalitetsbedömning och alternativa medel

En handelshindrande åtgärd, vilken i och för sig kan berättigas får inte ha mer restriktiva effekter på samhandeln än vad som erfordras för att tillgodose det skyddsvärda syftet. För att kunna utnyttja undantaget i artikel 36 måste därför medlemsstaten enligt proportionalitetsprincipen välja den åtgärd som minst stör gemenskapshandeln. Frågan uppstår därför huruvida en särskild koncession för export och import av el är det alternativ som är bäst lämpat för att säkerställa försörjningstrygg-

heten. De möjligheter som står till buds beskrivs nedan. I punkterna (a) till och med (e) redogörs för olika alternativ som alla behandlar koncession för import- och/eller export. Alternativ (a) är den lösning som måste anses ha största handelshindrande effekt och således löper största risken för att underkännas vid en proportionalitetsbedömning, medan alternativ (e) är den lösning som minst stör gemenskapshandeln. I punkt (f) beskrivs en alternativ lösning, nämligen införandet av en allmän prisreglering.

(a) *Allmän koncession för import och export*

Ett permanent koncessionssystem införs för både import och export. För att få koncession bör den sökande kunna styrka att det finns ett ingånget avtal om import och/eller export av el som gäller under förutsättning att sökt koncession beviljas. Koncessionen beviljas av regeringen. Huvudregeln skulle vara att koncession beviljas, men regeringen har möjlighet att avslå en sådan begäran om allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett beviljande av koncessionen. Det är inte helt uteslutet att ett sådant system skulle stå sig vid en proportionalitetsbedömning i EG-domstolen. Då det föreligger ett flertal alternativ som avsevärt lindrar den handelshindrande effekten och som måste anses säkerställa att samma mål uppnås, d.v.s. att säkerställa den svenska försörjningstryggheten, är det dock föga troligt att ett permanent allmänt koncessionssystem för import och export klarar proportionalitetsbedömningen.

(b) *Selektiv koncession för import och export*

Ett permanent koncessionssystem införs för både import och export som i alternativ (a). Vissa länder omfattas däremot inte av systemet och åtnjuter fullständigt och automatiskt undantag från koncessionsplikten. På detta sätt tar man hänsyn till behovet av internationell ömsesidighet genom att man undantar de länder som redan avreglerat sina elmarknader. Man inför s.a.s. en reglering *à la carte*. Ett sådant selektivt koncessionssystem skulle grundas på objektiva kriterier, men likväl EG-rättsligt anses diskriminerande. I praktiken skulle vidare detta alternativ vara svårgenomförbart eftersom det är vanskligt att fastställa graden av omreglering och således dra gränsen för vilka länder som skulle åtnjuta undantag.

(c) *Fri import - koncession för export*

Ett permanent koncessionssystem införs som i alternativ (a), men gäller endast för export. Då farhågorna om utrikeshandelns inverkan på försörjningstryggheten ofta är kopplade till antagandet att elpriserna skulle stiga som en följd av en ökad export av el till länder med högre elpriser, är det således primärt exporten, och inte importen, som kan komma att utgöra ett hot mot den svenska försörjningstryggheten. Det kan vara svårt att påvisa att koncession för import skulle vara nödvändig för att säkerställa den svenska försörjningstryggheten. I detta alternativ går importen således fri från koncessionsprövning, vilket också är en fördel mot bakgrund av den omständigheten att EG-domstolen generellt tolkat exportbestämmelsen (artikel 34 RomF) mindre extensivt än importbestämmelsen.

(d) *Fri import och export - koncessionkrav för import och export då försörjningstryggheten hotas*

Ett latent, d.v.s. icke-permanent koncessionssystem för import och export införs. Koncession för import respektive export krävs under en tidsperiod då den svenska regeringen anser att försörjningstryggheten är hotad. Huvudregeln skulle således under normala förhållanden vara frihandel. Med utgångspunkten att utrikeshandeln normalt sett är till fördel för den svenska elförsörjningen och då det i dagsläget inte tycks föreligga något omedelbart behov av en reglering, skulle ett sådant latent koncessionssystem vara att förorda. Vidare för ett latent system med sig den fördelen att det endast riskerar att bli föremål för en domstolsprövning då det sätts i kraft.

15.1.5 Anmälningsskyldighet

Ovanstående lösning bör kombineras med en statistisk övervakning för att regeringen fortlöpande skall äga kännedom om handeln med el och ha tillgång till ett objektiva beslutsunderlag. Om det skulle vara nödvändigt att införa krav på koncession används övervakningen som kontrollinstrument för att tillse att regleringen följs. Som nämnts ovan gäller EG-rättens förbud mot import- och exportlicenser även för det fall att licensen syftar till att insamla statistik. Anmälningsskyldigheten måste mot denna bakgrund utformas som en ren statistisk övervakning

och inte vara administrativt betungande. Stadgandet i 2 § lagen (1994:618) om handel med el, m.m., bör därför kvarstå i sin nuvarande form.

(e) *Fri import och export - koncessionkrav för export då försörjningstryggheten hotas*

Ett latent, d.v.s. icke-permanent koncessionssystem införs som i alternativ (d), men gäller endast för export. Koncession för export krävs under en tidsperiod då den svenska regeringen anser att försörjningstryggheten är hotad. Huvudregeln skulle således under normala förhållanden vara frihandel. Under tidsperioder då försörjningstryggheten anses hotad skulle endast exporten beläggas med koncessionskrav medan importen är fri. Även denna lösning bör kombineras med en statistisk övervakning som beskrivits ovan under (d). Detta alternativ är det som minst stör gemenskapshandeln och borde sannolikt klara proportionalitetsbedömningen.

(f) *Allmän prisreglering*

Ett annat alternativ kan vara att inte alls reglera utrikeshandeln utan istället införa en allmän prisreglering på den svenska marknaden. Detta kan ske i form av fastställande av ett maximipris eller genom prisstopp. EG-domstolen har slagit fast att prisregleringar som gäller för såväl inhemska som importerade varor normalt sett är förenliga med artikel 30. En prisreglering kan däremot få verkningar som är oförenliga med artikel 30 när det fastställda priset är på så låg nivå att försäljningen av importerade varor antingen omöjliggörs eller försvåras jämfört med avsättningen av inhemska varor (bl.a. målen 65/75 *Tasca* [1976] ECR 291 och 13/77 *Inno mot ATAB* [1977] ECR 2115). För att inte falla under förbudet i artikel 30 RomF måste en sådan reglering därför undvika öppen diskriminering och behöva omfatta alla varor (i förevarande fall all elektricitet) som konsumeras på den svenska marknaden oberoende av ursprung (mål 181/82 *Roussel* [1983] ECR 3849). Dessutom måste indirekt diskriminering undvikas vid sättandet av ett maximipris. Härvid måste hänsyn tas till alla kostnader som särskilt belastar importerade varor samt till utländska produktionskostnader. Med tanke på att produktionskostnaderna i utlandet och särskilt på den europeiska kontinenten (t.ex. i Tyskland) är betydligt högre än i Sverige torde därför ett sådant maximipris komma att bli mycket högt. Det kan därför endast utgöra ett effektivt instrument i kampen mot mycket stora prisökningar. Införandet av en prisreglering har vidare

nackdelarna att verka restriktivt ur konkurrenshänseende och vara onödigt betungande för den svenska inhemska marknaden. Detta alternativ skulle således gå stick i stäv med en omreglering av den svenska elmarknaden.

15.2 Harmoniseringssträvanden

Det är uppenbart att ju längre integrationen drivs mot en gemensam marknad, desto svårare blir det att upprätthålla restriktiva föreskrifter. Undantaget i artikel 36 RomF kan i princip inte åberopas när sekundär-rättsliga regler föreligger. När ett direktiv specialreglerar ett område gör EG-domstolen därför sin bedömning utifrån direktivets regler och medlemsstaternas möjligheter att agera på egen hand begränsas starkt.

När kommissionen presenterade sitt första förslag om upprättandet av den inre marknaden för elektricitet och gas (COM(91) 548 slutlig), angavs att den inre marknaden skulle upprättas gradvis. 1990 och 1991 antogs direktiv om öppenhet i prissättningen för gas och el (nr 90/377/EEG) och om transitering av högspänd el (nr 90/547/EEG). Vad gäller inre marknadsdirektivet har i dagsläget ännu inte någon gemensam ståndpunkt kunnat nås. Vid årsskiftet 1995-96 kvarstod oenigheten mellan medlemsländerna. Det spanska ordförandeskapet (som avslutade sitt arbete vid årsskiftet 1995-1996) gick på eget ansvar ut med deklARATIONEN att direktivförslaget nu är i sin absoluta slutfas och att det bör vara möjligt att nå en gemensam ståndpunkt vid nästa rådsmöte. Denna optimism delas dock inte i alla läger och det är därför i dagsläget omöjligt att förutse vilket resultat som kommer att nås och vid vilken tidpunkt.

Mot denna bakgrund bör den svenska regleringen endast kunna komma på fråga fram till dess att en inre marknad för el föreligger inom EU. Regleringen måste därför ses över och troligen slopas vid ett svenskt införlivande av direktivet.

15.3 Ingångna kontrakt

Om det blir aktuellt att införa koncessionskrav för export av el kommer redan ingångna kontrakt om elöverföring till utlandet att påverkas. Som koncessionskravet är tänkt att fungera är det endast den som exporterar som kan komma att lida skada vid en tillämpning av lagstiftningen. Risker för skada uppstår endast om exportören nekats koncession för

den el han enligt sitt kontrakt skall exportera. Frågan är således om exportören har rätt till ersättning från staten för den el han inte kan exportera p.g.a. att han nekas koncession.

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Bestämmelsen antyder således att egendom skall överföras på något sätt så att den tidigare ägaren förlorar rådighet över eller besittningen av sin egendom. Utredningen anser att så inte är fallet då koncession nekas och att därför bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen inte kan anses tillämplig i detta fall. Det föreslagna koncessionskravet är ett utslag av hänsyn till allmän säkerhet och om regeringen beslutar om att införa koncessionskrav är det en åtgärd som är av allmänt och nationellt intresse. Det är mot bakgrund härav utredningens uppfattning att staten inte är ersättningskyldig för eventuella skador ett införande av koncession för export kan medföra för dem som redan tecknat avtal om överföring av el till ett annat land.

Utredningen ser inte någon anledning att undanta redan ingångna kontrakt från att omfattas av koncessionskravet. Att på förhand fastställa en rimlig tidsgräns för vilka kontrakt som skall omfattas av koncessionskravet är svårt.

Slutsatsen blir därför att exportörer som redan har ingått kontrakt enligt vilka de skall leverera el till utlandet skall omfattas fullt ut av koncessionskravet om ett sådant införs av svenska regeringen.

15.4 Slutsats

Det torde inte råda något tvivel om att en begränsning i utrikeshandeln med el, vilken form den än tar sig, utgör en åtgärd med motsvarande verkan enligt artiklarna 30 och 34 RomF. En begränsning i utrikeshandeln är i sig diskriminerande och ett undantag från förbuden i artiklarna 30 och 34 kan därför endast grundas på någon av de hänsyn som finns uppräknade i artikel 36. EG-domstolen har i sin rättspraxis uttalat att begreppet allmän säkerhet i artikel 36 innefattar en medlemsstats strävan att säkerställa försörjningstryggheten. Den nationella åtgärden måste dock vara nödvändig för att uppfylla det skyddsvärda syftet och medlemsstaten måste enligt proportionalitetsprincipen välja den åtgärd som minst stör gemenskapshandeln. Sålunda handlar det om att i varje enskilt fall göra en intresseavvägning mellan det nationella regleringsintresset och det gemenskaprättsliga intresset av fria varurörelser.

Det är inte helt uteslutet att krav på allmän koncession för export och import av el skulle stå sig vid en sådan proportionalitetsbedömning. Det kan dock vara svårt att påvisa att koncession för import skulle vara nödvändig för att säkerställa den svenska försörjningstryggheten. Då farhågorna om utrikeshandelns inverkan på försörjningstryggheten ofta är kopplade till antagandet att elpriserna skulle stiga som en följd av en ökad export av el till länder med högre elpriser, är det primärt exporten, och inte importen, som kan komma att utgöra ett hot mot den svenska försörjningstryggheten. För att lindra den handelshindrande effekten av ett allmänt koncessionssystem för både export och import, vore det därför lämpligare att belägga endast exporten med koncessionskrav. Importen skulle således vara fri, vilket också är en fördel mot bakgrund av den omständigheten att EG-domstolen generellt tolkat exportbestämmelsen (artikel 34 RomF) mindre extensivt än importbestämmelsen.

För att ytterligare lindra den handelshindrande effekten förespråkas dock ett latent, icke-permanent koncessionssystem. Huvudregeln skulle således under normala förhållanden vara frihandel. Under tidsperioder då försörjningstryggheten enligt regeringens bedömning hotas skulle endast exporten beläggas med koncessionskrav medan importen är helt fri.

Denna lösning bör kombineras med en statistisk övervakning (s.k. anmälningsplikt) för att regeringen fortlöpande skall äga kännedom om handeln med el och ha tillgång till ett objektiva beslutsunderlag. Anmälningsplikten måste utformas som en ren statistisk övervakning och inte vara administrativt betungande. Stadgandet i 2 § lagen om handel med el, m.m., bör därför kvarstå i sin nuvarande form.

Även de kontrakt som ingåtts tiden före införandet av koncessionskrav för export skall omfattas av föreslagen reglering.

Slutligen bör framhållas att den svenska regleringen endast kan gälla under en övergångsperiod, d.v.s. fram till dess att en inre marknad för el föreligger inom EU.

16 Ägande och förvaltande av utlandsförbindelser

Frågan om ägande och förvaltande av tillkommande utlandsförbindelser sammanfaller till stor del med frågan om tillgången till förbindelserna för alla aktörer på elmarknaden på icke-diskriminerande villkor. Hit hör också kravet på att hög effektivitet vid utnyttjandet tillgodoses på ett konkurrensneutralt sätt. Av Näringsutskottets betänkande 1995/96:NU1 framgår att riksdagen anser att tillkommande utlandsförbindelser skall ägas och förvaltas av staten. Av direktiven följer att utredaren skall behandla frågan om behovet av och möjligheten att genom lagreglering tillgodose en strävan att utlandsförbindelserna ägs och förvaltas av staten. Sverige är som medlem i EU förpliktad att följa gemenskapsrätten. Även om gemenskapsrätten inte direkt reglerar äganderätten och medlemsstaternas egendomsordning, finns det regler i Romfördraget som skall tillse att bl.a. inte principerna om den gemensamma marknaden och de fria varurörelserna kringgås. I detta kapitel följer en EG-rättslig analys av reglerna om statliga handelsmonopol och offentliga företag eller företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter. I slutet av kapitlet återfinns en analys av den nuvarande lagstiftningen och behovet av att ändra denna.

16.1 EG-rättsliga aspekter

I gemenskapsrätten lämnas frågan om äganderätt orörd. Artikel 222 RomF slår nämligen fast att fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning. Samtidigt skall medlemsstaterna enligt artikel 3a RomF (införd genom unionsfördraget), föra en ekonomisk politik som baseras på nära samarbete med andra medlemsstaters ekonomiska politik, den inre marknaden, gemensamt fastställda mål och enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.

Av artikel 5 följer vidare en lojalitetsförpliktelse som innebär att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att tillse att de gemensamma målsättningarna fullgörs och samtidigt avstå från att införa

åtgärder som kan äventyra att fördragets mål uppnås. En medlemsstat har följaktligen ett begränsat utrymme för att nationellt besluta om, eller bibehålla åtgärder, som står i strid med gemenskapsrätten.

16.1.1 Fria varurörelser och statliga handelsmonopol

Även om Romfördraget inte direkt reglerar äganderätten, finns det bestämmelser som skall förhindra att diskriminering sker i handeln mellan medlemsstaterna mellan statligt ägda rättssubjekt och privat ägda sådana, när det gäller försäljningsvillkor eller villkoren för avsättning av varor. Artikel 37 RomF innehåller bestämmelser om statliga handelsmonopol. Artikeln tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import och export mellan medlemsstaterna. Bestämmelserna tillämpas även på monopol som staten överlåtit på andra genom t.ex koncession och således inte enbart formella monopol. Syftet med artikeln är bl.a. att tillse att medlemsstater inte försöker kringgå bestämmelserna om de fria varurörelserna i artiklarna 30-36 RomF genom statliga handelsmonopol.

För att utgöra ett monopol enligt artikeln räcker det med att ett organ har transaktioner av varor som sin huvudsakliga uppgift och att varorna ingår i handeln med andra länder inom gemenskapen. Organet skall vidare ha en aktiv roll i dessa transaktioner (se mål 6/64 *Costa mct ENEL* [1964] ECR 585). Ett monopol behöver dock inte nödvändigtvis innebära att staten har total kontroll över handeln, vilket alltså innebär att artikelns tillämpningsområde är relativt stort.

Domstolen har uttalat begränsningar av artikelns omfattning genom att den endast omfattar åtgärder som faller inom ett monopols specifika verksamhetsområde som måste vara handel med varor (se målen 119/73 *Peureux* [1979] ECR 975) och 155/73 *Sacchi* [1974] ECR 409). Varuhandeln måste dock ske på den inre marknaden eftersom artikeln inte omfattar handel med tredje land.

Rättsfallet *Manghera* (mål 59/75 [1976] ECR 91) innebar en prejudicerande tillämpning av artikel 37. I det slog domstolen fast att artikel 37 endast tillämpas på monopol som styr tillgången och efterfrågan på varor från andra länder. Det står alltså medlemsstaterna fritt att diskriminera de egna medborgarna. Vidare anförde domstolen att även om det inte är direkt uttalat, så faller exklusiva import- eller exporträttigheter av vissa varor inom artikelns tillämpningsområde. I det aktuella fallet fann domstolen att det endast var den del av monopol

som berörde exklusiva import- och exporträttigheter som måste upphöra och inte själva monopolen. På samma grund har domstolen i senare fall krävt att exklusiva importmonopol för bl.a. telekommunikation och elektricitet skall avvecklas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett statligt handelsmonopol som faller under artikelns tillämpningsområde måste påverka tillgången och efterfrågan på varor från andra länder och på det sättet diskriminera importerade varor till förmån för varor av inhemskt ursprung.

Införande av nya handelsmonopol

Bestämmelsen i artikel 37(1) syftar till att gradvis anpassa redan befintliga monopol. I artikel 37(2) RomF finns bestämmelser som stadgar att en medlemsstat inte heller skall vidta några nya åtgärder som strider mot punkten 1 i artikeln eller som begränsar räckvidden av artiklarna som berör tullavveckling och avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna. Domstolen uttalade förvisso i målet *Sacchi* (mål 155/73 *Sacchi* [1974] ECR 409) att det inte fanns några hinder för en medlemsstat, sett från ett allmänt intresse och för ett icke-ekonomiskt ändamål, att begränsa konkurrensen genom att bevilja s.k. särskilda rättigheter till ett företag eller annan verksamhet. Men i *Costa mot ENEL* (mål 6/64 *Costa mot ENEL* [1964] ECR 585) uttalade domstolen att artikel 37 förbjuder nya former av villkor som diskriminerar mellan medlemsstaterna vid anskaffning och avsättning av varor. Ett monopol som är av kommersiell natur och som påverkar handeln borde således vara svårt att upprätthålla och än mindre införa utan att diskriminerande effekter uppstår.

Anhängiggjorda mål vid EG-domstolen och statliga handelsmonopol

Den 13 juni 1994 anhängiggjorde kommissionen en talan om fördragsbrott mot fem medlemsstater (Irland, Nederländerna, Italien, Frankrike och Spanien). I samtliga fall behandlas frågan om import- och exportrestriktioner av el enligt artiklarna 30, 34, 37 och 90 RomF. Domstolen har ännu inte prövat dessa, utan avgörandet väntas komma under år 1996. I sin talan mot Irland (mål C-156/94) har kommissionen bl.a. anfört att ett statligt monopol som åtnjuter en särskild rättighet att importera vissa varor och som på ett godtyckligt sätt avgör tillgång och efterfrågan på dessa varor och därigenom även priset, är diskriminerande enligt artikel 37. Kommissionen menar att de särskilda rättigheter som Irland påfört ett särskilt organ är i strid med artikel 37(2). Vad beträffar

undantaget från artiklarna 30 och 34 i artikel 36 RomF anser kommissionen att Irland inte har visat att åtgärderna är nödvändiga. Irland har, enligt kommissionens mening, inte heller visat att det inte finns andra åtgärder att tillgripa som skulle inverka mindre på den fria rörligheten, för att uppnå samma mål.

Kommissionens talan mot Spanien (mål C-160/94) grundas på samma argumentation som i fallet mot Irland. Skillnaden mellan de två målen är att kommissionen i sin talan mot Spanien ifrågasätter fördragsenligheten av spansk lagstiftning beträffande avvecklingen av statliga monopol, särskilt vad avser exklusiva importmonopol. Kommissionen anser att den spanska lagstiftningen beviljar särskilda rättigheter till ett statligt organ och därigenom exkluderar andra ekonomiska operatörer från själva systemet. Som en beståndsdel i systemet ingår nämligen en exklusiv rätt för ett statligt monopol till allt som berör internationella uppkopplingar och internationellt utbyte av elkraft. Kommissionen har något kryptiskt anfört att saken vore annorlunda om det statliga organet hade haft en option till rättigheterna snarare än särskilt tilldelade rättigheter, d.v.s. att alla aktörer borde ha haft tillgång till de internationella uppkopplingarna och det internationella kraftutbytet. Slutligen har kommissionen anfört att den spanska lagstiftningen inte lämnar någon möjlighet för andra operatörer att få tillstånd till internationella uppkopplingar och internationellt utbyte.

De anhängiggjorda målen beskrivs endast kortfattat i EGT C 202/94/EG och det är naturligtvis svårt att uttala vad de kommer att innebära för den framtida tillämpningen av EG-rätten avseende monopol på elområdet. Onekligen kommer utfallen vara av största intresse för framtida tillämpning av bl.a. artikel 37 RomF.

16.1.2 Offentliga företag och företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter

Enligt artikel 90(1) skall medlemsstaterna, beträffande offentliga företag och företag som de beviljar exklusiva eller särskilda rättigheter, inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot regler i fördraget, i synnerhet bestämmelserna i artiklarna 6 och 85-94 RomF. En medlemsstat får inte heller genom investeringar i offentliga företag eller företag som man tilldelat exklusiva eller särskilda rättigheter kringgå bestämmelserna i artikel 92 RomF (statsstöd). Bestämmelserna tillämpas på alla organ som staten råder över eller som staten har til-

delat exklusiva eller särskilda rättigheter (se mål 155/73 *Sacchi* [1974] ECR 409).

Den direkta skillnaden mellan artiklarna 90 och 37 RomF är att tillämpningsområdet för artikel 37 är snävare genom att den endast omfattar varor och därför ofta används i samband med artiklarna 30-36 RomF. Artikel 90 däremot kan tillämpas i samband med flera andra bestämmelser, artiklarna 6 RomF (principen om likabehandling), artiklarna 30-36 RomF (fri rörlighet för varor), 52 och 53 RomF (rätten till fri etablering), 59 RomF (fri rörlighet för tjänster) och 85-94 RomF (konkurrensbestämmelserna inklusive bestämmelser om statsstöd).

Av artikel 90(2) framgår att företag som tilldelats uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol, skall vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får dock inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse. Detta innebär att ett företag som skall tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte får hota den gemensamma marknaden med fri konkurrens genom sin verksamhet. I ett kommissionsbeslut från den 16 januari 1991 (Ijsselcentrale, Kommissionsbeslut 91/50/EEG) framgår att sista meningen i artikel 90(2) hänvisar till skapandet av den inre marknaden.

Beträffande artikel 90(2) bör även två av de fall som är anhänggjorda vid domstolen nämnas (målen C-156/94 och C-158/94, se ovan under 4.1.1). I dessa har kommissionen anfört att artikel 90(2) RomF inte medger undantag från artikel 30 för statliga företag som tilldelats särskilda rättigheter att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, om dessa till fördel för egen räkning och för att skydda sin egen verksamhet hindrar import från andra medlemsstater. Kommissionen anför klart och tydligt att den inte anser att undantag kan medges enligt artikel 90(2) RomF om nationella åtgärder öppet strider mot bestämmelserna om den fria varurörligheten.

I sin dom i *Corbeau* (mål C-320/91[1993] ECR 2533) gav domstolen uttryck för att tjänster är av allmänt ekonomiskt intresse endast om de kommer alla tillgodo inom medlemsstatens territorium och om de erbjuds till enhetliga tariffer och liknande kvantitet utan att ta hänsyn till speciella situationer eller förtjänstmöjligheter vid varje tillfälle. I senare rättspraxis märks en attitydförändring från domstolens sida, där den i viss mån presumerar att offentliga företag eller företag som tillförts särskilda rättigheter strider mot artikel 90(1) RomF och att undantagsmöjligheten enligt 90(2) RomF därför omgående undersöks.

I artikel 90(3) sägs slutligen att kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i artikeln tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

Slutsatsen blir att artikel 90 kan tillämpas i samband med ett antal olika bestämmelser i fördraget och att det härav är svårt att förutse vilken talan som kan komma att föras i samband med dess tillämpning. Genom domstolens attitydförändring till företag som omfattas av artikeln verkar det som om existensen av offentliga företag eller företag som tilldelats särskilda rättigheter presumeras strida mot artikel 90(1) och att domstolen därför omgående undersöker om det finns möjligheter till undantag enligt 90(2). En medlemsstat som anmäls bör därför vara väl förberedd på att kunna visa varför det är av allmänt ekonomiskt intresse att ett företag har tilldelats särskilda rättigheter och att handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

16.1.3 Konkurrensbestämmelser

Artikel 90 innebär att offentliga företag och företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter skall vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna. Det främsta målet för den gemensamma konkurrenspolitiken skall vara att garantera den fria rörligheten och frigöra produkter och produktionsfaktorer. Alla hinder för fritt ekonomiskt utbyte skall undanröjas så att fri konkurrens råder.

Konkurrensreglerna gäller uteslutande för företag. Begreppet företag definieras inte i Romfördraget, men enligt förarbetena till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56) omfattas varje form av verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det spelar ingen roll om verksamheten är avsedd att ge ekonomisk vinst eller ej. Det spelar heller ingen roll i vilken juridisk form verksamheten bedrivs, utan det viktiga är att någon form av ekonomisk eller kommersiell verksamhet bedrivs. Även offentliga organ kan falla in under begreppet, med undantag för de fall då det är frågan om myndighetsutövning.

Konkurrensreglerna i artiklarna 85 och 86 RomF innehåller två grundläggande förbud. Artikel 85 ställer upp ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och artikel 86 innehåller ett förbud mot missbruk av dominerande ställning. (Artiklarna korresponderar med bestämmelserna i 6 resp. 19 § konkurrenslagen SFS 1993:20). I samband med artikel 90 är det framför allt artikel 86 som har tillämpats.

Vid domstolens tillämpning av artikel 86 undersöks om ett företag i dominerande ställning har missbrukat denna ställning. I senare rättsfall

från domstolen där offentliga företag eller företag som tillerkänts exklusiva eller särskilda rättigheter, och där artiklarna 86 och 90 tillämpats, har domstolen i viss mån ändrat inställning.

Från att tidigare ha klarlagt missbruket av en dominerande ställning, har domstolen börjat lägga tonvikten på att identifiera existensen av exklusiva eller särskilda rättigheter som leder till att ett företag får en dominant ställning, och som till sin utformning sannolikt kan leda till missbruk.

I rättsfallet *Höfner* (mål C-41/90 [1991] ECR 1979) tillämpade domstolen för första gången artikel 90 i samband med artikel 86. Målet gällde en tysk federal arbetsförmedling som tilldelats ett lagstadgat monopol. Domstolen slog för det första fast att arbetsförmedlingen innehade en dominerande ställning och för det andra att en dominerande ställning i sig inte är i strid med artikel 86. Slutligen anförde domstolen att en medlemsstat ändå bryter mot artikel 86 och 90(1) genom att tilldela ett företag särskilda rättigheter då företaget vid utnyttjandet av dessa rättigheter leds till att missbruka sin dominerande ställning.

I ett annat mål som rörde ett grekiskt TV-monopol (mål C-260/89 *ERT* [1991] ECR 2925) fann domstolen att beviljandet av särskilda rättigheter till företag som gör att de är tvungna att bryta mot artikel 86 för att fullgöra sina skyldigheter strider mot artikel 90 (1). I rättsfallet *Porto di Genova* (mål C-179/90 [1991] ECR 5889) sammanförde domstolen slutsatserna från *Höfner* och *ERT*, men krävde ändå bevis för att den dominerande ställningen missbrukats. I *Porto di Genova* framkom en ytterligare aspekt som diskuterats i doktrinen, nämligen huruvida ett offentligt företag eller ett företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter, *passivt* kan missbruka sin dominerande ställning. Ett passivt missbruk skulle enligt doktrinen vara ineffektivitet som beror på ovilja att modernisera. Ineffektiviteten för alltså med sig att företaget inte kan tillgodose marknads efterfrågan på dess tjänster.

I rättsfallet *Corbeau* (mål C-320/91[1993] ECR 2533) hindrade ett statligt postmonopol privata aktörer från att erbjuda sina tjänster på marknaden. Domstolen intog en något annorlunda hållning i detta rättsfall. Domstolen anförde utan att närmare analysera artikel 90(1) RomF, att denna måste läsas samman med artikel 90(2) och undantaget för ett allmänt ekonomiskt intresse. Domstolen menade att det var skäligt att begränsa konkurrensen vad gäller tillträdet till vissa ekonomiskt fördelaktiga delar av en tjänst som omfattar många delar, så länge som inte dessa delar går att separera från den övriga verksamheten. Följaktligen borde det finnas en möjlighet att begränsa konkurrensen för vissa delar av ett system som är direkt relaterade till funktionen för resterande del och som skäligen måste uppfattas som nödvändiga för att

garantera hela systemets funktion. Generaladvokaten i målet anförde att det inte är någon skillnad mellan åtgärder som utvidgar redan befintliga särskilda rättigheter och att införa dylika, eftersom båda hindrar konkurrensen. Den egentliga frågan var i stället huruvida åtgärderna i fråga kunde anses vara objektivt försvarbara med hänsyn till det allmänna ekonomiska intresset.

16.2 Nuvarande lagstiftning i förhållande till EG-rätten och behov av komplettering eller ändring

Enligt gällande lagstiftning lag (1902:71 s 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) är det regeringen som prövar ansökan om nätkoncession för utlandsförbindelser (2 § 1 mom.). Vid sin prövning skall regeringen först pröva om det är lämpligt från allmän synpunkt att bevilja koncession för anläggningen (2 § 2 mom första stycket). Vidare sägs att nätkoncession inte får meddelas om förbindelsen allvarligt skulle försämra möjligheterna att långsiktigt upprätthålla elförsörjningen i landet och koncession får endast beviljas den som är lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet (2 § 2 mom fjärde och femte stycket). Slutligen skall nätkoncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen m.m.(2 § 3 mom.). I det följande skall möjligheterna enligt gällande lagstiftning att tillgodose den uttalade principen att staten skall äga och förvalta utlandsförbindelserna analyseras.

För att finna svar på hur gällande lagstiftning skall tillämpas och vilka möjligheter den erbjuder måste framför allt förarbetena och tidigare uttalanden av riksdag och regering ses över. Av specialmotiveringen till prop. 1993/94:162 s. 146f framgår att lämplighetsprövningen enligt ellagen 2 § 2 mom första stycket, avser att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Koncession skall alltså inte lämnas till nya ledningar där tillräcklig överföringskapacitet redan finns eller då en ny ledning orsakar onödigt stor skada för tredje man. Lämplighetsprövningen avser nätkoncession i allmänhet och inte specifikt utlandsförbindelser.

I den allmänna motiveringen till samma proposition (s.99) anges att i samband med prövningen av en ansökan om nätkoncession för utlandsförbindelse bör t.ex. förbindelsens betydelse för den allmänna tillgången till överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska

elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten vägas in i regeringens bedömning. I prop. 1994/1995:222 s. 41 sägs att den nu införda ändringen i ellagen i 2 § 2 mom fjärde stycket avseende bedömningsgrunder vid prövning av ansökan om koncession, ger staten ett stort inflytande över etableringen av utlandsförbindelserna. På samma sida uttrycks i sista stycket att strävan skall vara att tillkommande utlandsförbindelser skall ägas och förvaltas av staten.

Energikommissionen föreslog i sitt delbetänkande SOU 1995:14 ett tillägg till första stycket i 2 § 2 mom. ellagen av följande innehåll: Vid meddelande av nätkoncession som avser utlandsförbindelse skall dessutom särskilt beaktas förbindelsens allmänna betydelse för landets elförsörjning. Energikommissionen ansåg att formuleringen innebar att fler faktorer därmed skulle beaktas vid regeringens prövning av koncessionen. Bland faktorerna nämndes behovet av förbindelsen ur ett långsiktigt försörjningstrygghetsperspektiv, betydelsen för bindelsen kan ha för driftsäkerheten av det svenska elsystemet och innefatta den omständigheten att en ny utlandsförbindelse för att klara driftsäkerheten skulle kräva alltför omfattande förstärkningar av exempelvis storkraftnätet och slutligen det faktum att utlandsförbindelserna utgör en viktig del av landets infrastruktur, som så många skall ha tillgång till (SOU 1995:14 s. 95).

Beträffande lämplighetsbedömningen i 2 § 2 mom femte stycket av den som söker nätkoncession sägs i specialmotiveringen till prop. 1993/94:162 s. 148, att det ingår i lämplighetsprövningen att ta hänsyn till om det är lämpligt att annan än staten genom Svenska kraftnät som skall erhålla koncession om koncessionen gäller utlandsförbindelse.

I riktlinjerna för verksamheten med det svenska storkraftnätet underströks att koncession kan medges även för utlandsförbindelse i vilken Svenska kraftnät inte är delägare eller på annat sätt disponerar kapacitet. I SOU 1993:68 Elkonkurrens med nätmonopol (s. 188) sägs att: "Emellertid kan det inte uteslutas att även någon annan kommer att vilja anlägga en utlandsledning ...Kanske blir det aktuellt för Svenska kraftnät att ingå som part i ett ägarkonsortium, kanske vill ett statligt eller enskilt företag bygga en egen utlandsförbindelse". I båda fallen skall bedömningen av koncessionsansökan ske mot bakgrund av den av statsmakterna uttalade principen att Svenska kraftnät skall äga en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna.

16.2.1 Nuvarande lagstiftning i förhållande till EG-rätten

I den nuvarande lagstiftningen anges att nätkoncession endast får meddelas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Detta gäller alla nätkoncessioner även nätkoncessioner som avser utlandsförbindelser. I regerings proposition *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162) angavs (s. 148) att det i bedömningen skall vägas in sökandes allmänna kompetens och utformning av den organisation som skall handha nätverksamheten. Om sökande tidigare bedrivit nätverksamhet bör också hans tidigare agerande som nätägare vägas in. Vidare angavs i nämnda proposition att hänsyn vid en lämplighetsprövning avseende nätkoncession för utlandsförbindelse i förekommande fall får tas till om det är lämpligt att annan än Svenska kraftnät erhåller koncession. Detta mot bakgrund av att riksdagen hade uttalat att staten genom Svenska kraftnät skall äga och förvalta en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna, en uppfattning som även nuvarande riksdag stödjer (se 1995/96:NU1 s. 22).

En tillämpning av den nuvarande regleringen för att uppfylla riksdagens riktlinjer i ägandefrågan kan eventuellt leda till att Sverige anmäls för åtgärder i strid med artiklarna 30-34, 86 och 90 RomF. Att artikel 90 skulle tillämpas beror på att Svenska kraftnät torde anses vara ett företag enligt artikelns mening, inte minst p.g.a. verksamhetens natur. Det är i dag inget statligt monopol enligt bestämmelserna i artikel 37 RomF, eftersom annan än staten genom Svenska kraftnät redan i dag äger en utlandsförbindelse (t.ex. Baltic Cable) och att den nuvarande regleringen inte utesluter att annan kan söka och beviljas koncession för en utlandsförbindelse. Det finns dock möjlighet att artikel 37 kan bli aktuell i ett senare skede, nämligen om tillämpningen av svensk lagstiftning leder till att uteslutande staten kan äga eller förvalta utlandsförbindelser. Svenska kraftnät torde även vara att anse som ett företag som anförtrotts tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt 90(2) och skall som sådant särskilt iakttas konkurrensbestämmelserna.

Svenska kraftnät har anförtrotts uppgiften att tillse att det svenska storkraftnätet skall fungera på ett för hela Sverige tillfredsställande sätt. Förvaltningen av utlandsförbindelserna utgör en viktig del i denna uppgift. Av rättsfall från domstolen följer att den anser att under vissa betingelser kan det vara berättigat att begränsa konkurrensen för vissa delar i ett system som är direkt relaterade till funktionen för resterande del (se Corbeau). Även om nuvarande lagstiftning inte direkt står i strid

med EG-rätten kan det bli nödvändigt för staten att rättfärdiga ett undantag från EG:s bestämmelser. Undantaget för allmänt ekonomiskt intresse medges enligt 90(2) RomF. En viktig förutsättning är dock att Sverige kan försvara sitt agerande på objektiva försvarbara grunder.

Nationella domstolar kan tillämpa artikel 90 och följaktligen även pröva undantaget i artikel 90(2). Nationell domstol kan således göra en bedömning av huruvida det är omöjligt för bl.a. Svenska kraftnät att fullgöra sina åligganden med en fullständig tillämpning av konkurrensbestämmelserna. Det har under kapitel 4.1.2 nämnts att domstolen intagit en annorlunda attityd gentemot offentliga företag och företag som tilldelats exklusiva eller särskilda rättigheter. Domstolen verkar numera presumera att existensen av dessa strider mot artikel 90(1) och undersöker omgående undantagsmöjligheterna i 90(2). Det gäller härmed att Sverige klart definierar på vilka grunder man ämnar försvara sin nuvarande reglering. Denna argumentation bör enligt utredningens uppfattning bygga på samma resonemang som när regeringen skall pröva ansökan om koncession för utlandsförbindelser.

Objektivt försvarbara grunder är t.ex. att ett statligt ägande inte på något sätt hindrar samhandeln, utan tvärtom tillser att denna sker på lika villkor för alla aktörer på elmarknaden och att konkurrensen därigenom gynnas. Energiförsörjning och säkerställandet av försörjningstryggheten är en fråga som ankommer på medlemsstaten att definiera och faller inom en medlemsstats exklusiva sfär, så länge som åtgärderna är ändamålsenliga och innebär minsta möjliga inverkan på samhandeln.

16.2.2 Behovet av komplettering eller ändring av nuvarande reglering

Utredningen vill inte utesluta möjligheten för riksdagen att föreskriva i lag att tillkommande utlandsförbindelser skall ägas och förvaltas av staten. Det är dock utredningens uppfattning att nuvarande lagstiftning endast är i behov av en komplettering enligt vilken det vid prövning av nätkoncession för utlandsförbindelser särskilt skall beaktas hur sökanden avser att säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor.

Frågan om tillträdet till utlandsförbindelserna på icke-diskriminerande villkor kan i hög grad vara beroende av hur stor del av förbindelserna som ägs och förvaltas av svenska staten genom Svenska kraftnät såsom varande en neutral ägare (dvs en ägare som inte har ekonomiska intressen i företaget som bedriver elproduktion eller handel med el). En komplettering enligt ovannämnda lydelse innebär en prövning i varje

enskilt fall, vilket inte utesluter att även andra än Svenska kraftnät ges möjlighet att söka och erhålla koncession. Den föreslagna kompletteringen är därför enligt utredningen den lösning som bäst tillfredsställer riksdagens uttalade i ägandefrågan och som samtidigt inte direkt står i strid med EG-rätten. Utredningen vill dock understryka att en tillämpning som i praktiken innebär att endast staten beviljas koncession kan komma att innebära en överträdelse av EG-rätten.

Nuvarande lagstiftning med angiven komplettering skulle kunna beskrivas som ett uttryck för att det är önskvärt att staten äger och förvaltar tillkommande utlandsförbindelser, men att det inte är uteslutet att annan än staten kan tillgodose kraven på icke-diskriminerande tillträde till förbindelserna, ett neutralt ägarskap samt garantera en fri konkurrens och således beviljas koncession.

16.2.3 Slutsatser

Utredningen finner att det med all sannolikhet finns en risk för att en konflikt med EG-rätten kan komma att uppstå om Sverige inför en lagstiftning som uttryckligen stadgar att endast staten kan äga och förvalta utlandsförbindelserna. Nuvarande lagstiftning med en komplettering, enligt vilken det vid prövning av nätkoncession för utlandsförbindelser särskilt skall beaktas hur sökanden avser att säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor, står inte direkt i strid med EG-rätten. En tillämpning som kommer att innebära att det i praktiken endast är staten som kan beviljas koncession kan förvisso komma att visa sig problematisk.

Den föreslagna kompletteringen utesluter inte möjligheten för regeringen att bevilja koncession för utlandsförbindelse till annan än staten. En dylik lösning borde tillgodose Sveriges behov av att kontrollera ägandet och förvaltandet av tillkommande utlandsförbindelser. Vidare klargör kompletteringen bedömningsgrunderna avseende sökandens lämplighet så att kravet på lika tillträde på icke-diskriminerande villkor tillgodoses.

17 Förslag till samlad reglering

17.1 Import- och exportregleringar

I dagsläget föreligger ingen särskild koncession för export och import av el. Däremot innehåller lagen (1994:618) om handel med el, m.m. regler som rör utrikeshandeln. I lagens § 2 föreskrivs att den som ingår avtal som medför att import eller export av ström kommer att pågå under en tid av minst sex månader skall göra anmälan om avtalet till den myndighet regeringen utser. En sådan anmälan skall göras inom en månad från det avtalet ingicks. Denna generella anmälningsplikt trädde ikraft den 1 januari 1996.

I syfte att skapa möjligheter till begränsning av sådan utrikeshandel med el som medför negativa effekter för försörjningstryggheten, föreslås ett latent, d.v.s. icke-permanent koncessionssystem för export. Detta sker lämpligast genom att en ny paragraf införs under rubriken "Utrikeshandel" i lagen om handel med el. Utredningen föreslår ett stadgande utformat enligt följande:

Regeringen kan under perioder då den svenska försörjningstryggheten anses hotad, införa krav på koncession för export av el. Koncession kan beviljas av regeringen om inte allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett sådant beviljande.

För att regeringen fortlöpande skall äga kännedom om handeln med el och ha tillgång till ett objektivet beslutsunderlag bör föreslagen reglering kombineras med den redan lagstadgade anmälningsplikten. Anmälningsplikten måste utformas som en ren statistisk övervakning och inte vara administrativt betungande. Stadgandet i 2 § lagen om handel med el m.m., bör därför kvarstå i sin nuvarande form.

17.2 Tillkommande utlandsförbindelser

För att betona vikten av att tillkommande utlandsförbindelser skall utnyttjas på ett icke-diskriminerande sätt och för att ge regeringen ytterligare bedömningsgrunder vid sin prövning av förbindelserna föreslås ett nytt led i 2 § 2 mom fjärde stycket:

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. *Vid prövning av nätkoncession för utlandsförbindelse skall särskilt beaktas hur sökanden på lämpligt sätt avser att säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor.* Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

Föreslagen komplettering innebär också att regeringen ges möjlighet att förtydliga med vilka villkor en koncession skall förenas, bl.a. lika tillträde till förbindelserna, iakttagande av lika behandling, rationellt användande av förbindelsen och andra hänsyn som t.ex. miljö.

18 Specialmotivering

18.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:618) om handel med el, m.m.

2 a § Regeringen kan under perioder då den svensk försörjningstryggheten kan anses hotad, införa krav på koncession för export av el. Koncession kan beviljas av regeringen om inte allmän hänsyn till landets försörjningstrygghet talar emot ett sådant beviljande.

Utlandshandel är allmänt sett till fördel för den svenska elförsörjningen. I ett kortare tidsperspektiv finns det inte något behov av styrning eller kontroll av utrikeshandeln av el. Föreslagen ändring innebär att en möjlighet införs för regeringen att lägga vissa restriktioner på utrikeshandeln med el om denna i framtiden bedöms hota försörjningstryggheten.

Vidare innebär lagändringen ett införande av ett latent kommande, d.v.s ett icke-permanent koncessionssystem för export av el. Regeringen kan införa krav på koncession för export under en tidsperiod då den anser att försörjningstryggheten är hotad. Huvudregeln skall således under normala förhållanden vara frihandel. Under tidsperioder då försörjningstryggheten anses hotad skall således exporten beläggas med ett koncessionskrav, medan importen är fri. För att regeringen fortlöpande skall äga kännedom om handeln med el och för att ha tillgång till ett objektivi-t bes-lutsunderlag, skall lagändringen kombineras med en statistisk övervakning enligt den redan lagstadgade anmälningsplikten i lagens 2 §. Regeringen skall i sin bedömning av huruvida försörjningstryggheten är hotad, ta hänsyn till om tillgången på el till ett rimligt pris kan säkerställas.

Vidare skall regeringen väga in kravet på att elkraft tillhandahålls svenska kunder på ett kostnadseffektivt sätt till stabila priser. Regeringen skall vid sin bedömning göra en avvägning i varje enskilt fall mot

bakgrund av gemenskapsrätten och mot bakgrund av den nivå av harmonisering gemenskapen nått vid tidpunkten för regeringens bedömning.

18.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

2 § 2 mom fjärde stycket.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Vid prövning av nätkoncession för utlandsförbindelse skall särskilt beaktas hur sökanden på lämpligt sätt avser att säkerställa att ledningen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor. Nätkoncession för område får endast beviljas den som dessutom är lämplig att bedriva nätverksamhet inom det begärda området.

I regeringens proposition 1994/95:222 Ny ellagstiftning framhålls att en strävan bör vara att tillkommande utlandsförbindelser för el ägs och förvaltas av staten genom Svenska kraftnät. Mot bakgrund av det uttalade syftet att reglera utrikeshandeln med el för att säkerställa den långsiktiga svenska försörjningstryggheten kan frågan om tillträdet till förbindelserna på icke-diskriminerande villkor vara beroende av hur stor del av förbindelserna som ägs av svenska staten genom Svenska kraftnät.

Föreslagen ändring av 2 § 2 mom innebär en komplettering av befintlig lagstiftning som möjliggör för regeringen att vid sin prövning av sökande av nätkoncession för utlandsförbindelse, pröva om denne på lämpligt sätt kan säkerställa att ledningen verkligen kommer att upplåtas på icke-diskriminerande villkor. Ändringen innebär en prövning i varje enskilt fall varvid det inte är uteslutet, att regeringen kan bevilja koncession för utlandsförbindelse till annan än staten genom Svenska kraftnät, om sökande på lämpligt sätt säkerställer kravet på lika tillträde till förbindelsen på icke-diskriminerande villkor.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Svante Johansson, Svenska Fondhandlareföreningen. Yttrandet har biträttats av experterna Harry Albinsson, Industriförbundet och Dag Sehlin, Posten AB.

I huvudsak ett väl motiverat förslag

Utredningen har valt att föreslå en reglering av handeln med el där de elkontrakt som är finansiella instrument även fortsättningsvis lyder under de regler som gäller för hantering och handel med värdepapper. För leveranskoncessionärer öppnas en möjlighet att i begränsad omfattning erbjuda mellanhandstjänster utan att krav ställs på att koncessionären samtidigt är värdepappersinstitut. Nya regler skapas vilka syftar till att tillgodose samhällets skyddsintressen vad avser de elkontrakt som inte är finansiella instrument. På det stora hela synes utredningens förslag på ett lämpligt sätt tillgodose önskemålet att skydda förtroendet för elmarknaden samtidigt som kontinuitet i lagstiftningen, lagtillämpningens förutsägbarhet och rationalitet i tillsynen uppnås.

Tillståndskrav för elbörs avviker från tidigare principer

På ett område har Elbörsutredningen valt att föreslå regler som avviker från de principer som rådet på värdepappersområdet, nämligen genom att föreslå att elbörser skall vara tillståndspliktiga och att tillstånd skall meddelas av regeringen.

Fara för elbörsmonopol

Nuvarande lagstiftning beträffande värdepappersbörser har sitt ursprung i värdepappersmarknadskommittén (Fi 1987:11). I sitt betänkande föreslog denna att det dåvarande monopolet för Stockholms Fondbörs skulle avskaffas och ersättas med tillståndsplikt och att tillstånd skulle meddelas av regeringen efter behovsprövning.

Detta förslag kritiserades av flera remissinstanser, bl.a. Riksgäldskontoret, Näringsfrihetsombudsmannen, Riksbanksfullmäktige, Sveriges Industriförbund, Småföretagarnas Riksorganisation samt Svenska

Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen, för att det skulle försvåra konkurrensen och leda till sämre effektivitet i marknaden. Remissinstanserna ansåg alltså att de effektivitetsvinster konkurrensen, eller den potentiella konkurrensen, mellan olika börser medför överväger risken för fragmentering av likviditeten. Kritiken finns refererad i regeringens prop. 1991/92:113. Praktiska erfarenheter har på värdepappersområdet bekräftat nyttan av att en börsorganisation utsätts för konkurrens eller potentiell konkurrens.

De faktiska omständigheter som föreligger beträffande den svensk-norska elbörsen pekar mot att den av elbörsutredningen föreslagna regeln att regeringen meddelas tillstånd för elbörs efter skadeprovning kan få samma olyckliga konsekvenser som en behovsprövning. Den svensk-norska elbörsen är tänkt att drivas i ett bolag som till hälften vardera ägs av nätmyndigheterna i Sverige respektive Norge. Regeringen har alltså att ta ställning till konkurrerande börserns inverkan på elsystemet och elmarknaden samtidigt som den svenska nätmyndigheten är ägare till den befintliga börsen.

Skrivningen i den norska St Meld nr 11 1995-96, där det sägs att "Et felles eierskap (i Statnett Marked AS) forutsätter at det ikke etableres en egen handelsplass i Sverige som konkurrerer med Statnett Marked", utgör ytterligare en komplikation. Det ligger nära till hands att tänka sig att blotta förekomsten av denna passus anses innebära att varje konkurrerande elbörs är till skada för elmarknaden. Slutsatsen blir att elbörsutredningens förslag i realiteten innebär risk för skapande av ett elbörsmonopol.

Tillståndsplikt träffar både el för leverans och finansiella instrument

Tillståndsplikten för elbörser träffar såväl börser som avser handel med kortsiktig el för leverans som börser som avser finansiella instrument med el som underliggande värde (elderivat). Skillnaderna mellan de olika slagen av elkontrakt är dock så stora att även om det skulle vara motiverat att kräva tillstånd för elbörser som noterar el för leverans så är tillståndsplikten därmed ej motiverad för börser som noterar elderivat.

Handel med el för leverans har viss inverkan på driften av elsystemet och det finns visst fog för argument att funktionen hos en elbörs kan påverka detta. Argumentet mister dock i styrka när man betänker att större delen av omsättningen av el för leverans kommer att ske i form att bilaterala kontrakt som ej handhas över börs. Elderivat har ingen inverkan på elsystemet och för börser som uteslutande noterar sådana

går det inte att tänka sig en situation där handeln skulle kunna inverka menligt på elsystemet.

Vad beträffar de norska kravet att konkurrerande verksamhet ej etableras i Sverige måste man notera att norsk lagstiftning helt saknar reglering av det som vi i Sverige betecknar som finansiella instrument med el som underliggande värde. Norska myndigheter saknar alltså möjlighet att under nu gällande lag i Norge förbjuda konkurrerande börser vilka noterar elderivat. Det förefaller vara alltför långtgående att tillmötesgå de norska önskemålen genom att förbjuda svenska konkurrerande börser för finansiella instrument.

Definitionen av börsverksamhet

När börsverksamhet är tillståndspliktig blir definitionen av sådan avgörande. Den föreslagna legaldefinitionen "verksamhet som genom att regelbundet samla upp, sammanställa och offentliggöra information om köp- och säljbud samt priset vid gjorda avslut avseende el eller elkontrakt, samt har till syfte att åstadkomma regelbunden handel med el i en omfattning som inte kan anses ringa" sönderfaller i två delar. Den ena delen beskriver sådana aktiviteter som all elhandel och i synnerhet alla mellanhandstjänster bygger på, nämligen att samla in information om köp- och säljbud samt om gjorda avslut, allt i syfte att få till stånd regelbunden handel. Den andra delen handlar om att denna information offentliggörs. Det som skiljer börsverksamhet från annan mellanhandsverksamhet enligt denna definition är alltså att börser sprider information om bud, priser och avslut.

Definitionen slår fel

I sitt förslag hade värdepappersmarknadskommittén en till sitt sakliga innehåll identisk definition av börsverksamhet. Denna blev av remissinstanserna kritiserad dels därför att den var för vag och gav upphov till åtskilliga gränsdragningsproblem dels därför att den tog sikte på informationsspridningen och därför träffade vad som primärt var att betrakta som informationssystem. Flera remissinstanser ansåg att definitionen borde innehålla en hänvisning till att börsfunktionen innefattar möjligheten att genomföra avslut genom samlat auktionsförfarande eller motsvarande. Samma kritik drabbar elbörsutredningens förslag.

Som skäl för att skydda elbörsen från konkurrens anförs att likviditeten kan splittras. Denna farhåga framstår som överdriven. Vi är

övertygade om att den nu verksamma norsk-svenska elbörsen har möjlighet att uppnå fullgod likviditet av egen kraft. Det förefaller dessutom bakvänt att försöka skydda likviditeten genom att lägga restriktioner på andra aktörers informationsspridning. Hotet mot börsens likviditet kommer vad beträffar el för leverans från handel med bilaterala kontrakt, och vad beträffar finansiella instrument från börser etablerade i andra jurisdiktioner. I inget av fallen är det möjligt att lagstifta bort hotet.

Lösning i enlighet med proposition 1991/92:113 förespråkas

I regeringens prop. 1991/92:113 anvisar departementschefen en elegant lösning på motsvarande problem vad avser värdepappersbörser. Han konstaterar att all börsliknande verksamhet är tillståndspliktig såsom utgörande mellanhandstjänster. Staten har alltså tillräckliga medel att få insyn i och kontrollera all börsliknande verksamhet vad avser finansiella instrument, och detta gäller således redan för elderivat. Företag som så önskar kan erhålla frivillig auktorisation som börs och underkastar sig då ytterligare krav. Genom att auktorisationen är frivillig blir den exakta definitionen av börsverksamhet mindre avgörande. Auktorisation meddelas av Finansinspektionen. Denna ordning kan utan vidare åtgärder tillämpas på finansiella elkontrakt och borde för sådana vara den naturliga.

När det gäller börshandel med el för leverans bör motsvarande lösning sökas. Alla elhandelsföretag föreslås bli skyldiga att underrätta tillsynsmyndigheten om sin verksamhet och till anmälan foga en redogörelse för den planerade verksamheten. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att löpande begära in uppgifter om verksamheten och vidare att förelägga elhandelsföretag att upphöra med viss uppenbart olämplig verksamhet. Dessa möjligheter är visserligen något svagare än de som står till buds på det finansiella området men kopplat till kravet på att allmänhetens förtroende för elmarknaden upprätthålls, och enskildas elförsörjning inte äventyras torde fullt tillräckliga möjligheter att stoppa osunda verksamheter finnas. Auktorisation som börs för handel med el för leverans kan därmed göras frivillig och definitionsfrågorna blir mindre avgörande.



Dir.
1995:112

Kommittédirektiv

Regler för organiserad handel med el, m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 1995

Sammanfattning av uppdraget En utredare skall

- föreslå ett regelverk för en organiserad börshandel med el, där möjligheterna att bedriva börshandel i samarbete med våra nordiska grannländer beaktas,
- lämna förslag till den reglering av utrikeshandeln med el som kan bli nödvändig för att säkerställa försörjningstryggheten.

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 1994 om en reformering av elmarknaden (bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358) i enlighet med de förslag regeringen lagt fram i propositionen Handel med el i konkurrens (1993/94:162).

Sommaren 1994 tillkallade regeringen en kommission, Energikommissionen (N 1994:04), med parlamentarisk sammansättning. Energikommissionen skall enligt sina direktiv (dir. 1994:67) granska de pågående energipolitiska programmen för omställning och utveckling av energisystemet och analysera behovet av förändringar och ytterligare åtgärder. Enligt direktiven skulle kommissionen särskilt behandla utlandshandeln med el och de regionalpolitiska frågorna.

Riksdagen beslutade i december 1994 att skjuta upp elmarknadsreformens ikraftträdande för att skapa möjligheter för Energikommissionen att genomföra en bredare konsekvensanalys av de nya reglerna för elmarknaden innan reformen träder i kraft (prop. 1994/95:84, bet. 1994/95:NU10, rskr. 1994/95:141). Kommissionen fick i uppdrag att

med förtur behandla bl.a. frågan om utrikeshandeln med el. Energikommissionen överlämnade i februari 1995 delbetänkandet Ny elmarknad (SOU 1995:15) med förslag till kompletteringar av regelverket för elmarknadsreformen. Regeringen har nyligen överlämnat propositionen Ny ellagstiftning (1994/95:222) där det föreslås ändringar och kompletteringar i den vilande ellagstiftningen och att denna skall träda i kraft den 1 januari 1996.

Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04) har i uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet. Utredningen har nyligen överlämnat betänkandet Elförsörjning i ofred (SOU 1995:51). Utredningen skall slutföra sitt arbete senast den 1 november 1995.

Organiserad handel med el

De nya regler som föreslås i propositionen kommer att leda till en förändrad rollfördelning på elmarknaden, där kundens behov står i centrum. Genom att det står varje kund fritt att välja leverantör kommer den nuvarande regionala avgränsningen av elförsörjningen att luckras upp. Det är också sannolikt att kontrakt med skiftande varaktighet och varierande villkor i övrigt kommer att utvecklas för att bättre än i dag tillgodose kundernas specifika behov.

Huvuddelen av handeln med el förväntas liksom hittills ske genom tidsbundna kontrakt mellan kraftproducenter och distributörer eller slutförbrukare. En effektiv marknad förutsätter emellertid också att det finns en väl fungerande kortsiktig handel med el med öppen prisbildning.

Ett tiotal företag svarar i dag för merparten av elproduktionen i Sverige. Ett kostnadseffektivt utnyttjande av produktionsanläggningarna, dvs. att anläggningar med de lägsta rörliga produktionskostnaderna används i första hand, förutsätter att kraftproducenterna har möjlighet att köpa s.k. tillfällig kraft av varandra. Också återdistributörer och större förbrukare av el har ett intresse av att kunna täcka en del av sina behov genom kortsiktig handel med el.

För närvarande sker en samordning av den svenska elproduktionen genom den s.k. produktionsoptimeringen, som är ett produktions-samarbete mellan de större kraftföretagen. Konkurrensverket har dock i beslut den 24 november 1994 funnit att produktionsoptimeringen i sin nuvarande form inte är förenlig med konkurrenslagen (1993:20). Verket har därför avslagit kraftproducenternas ansökan om s.k. icke-ingripandebesked. Verket har dock medgett undantag för samarbetet fram t.o.m. den 31 december 1995. Beslutet att inte bevilja

icke-ingripandebesked har av kraftproducenterna överklagats till Stockholms tingsrätt.

Regeringen gör i propositionen 1994/95:222 Ny ellagstiftning bedömningen att en organiserad handelsplats för el (en elbörs) ytterligare kan förbättra handeln samt förbättra prisinformationen och beslutsunderlaget för producenter, leverantörer och förbrukare av el. Det anges också att en elbörs för handel med tillfällig kraft som avser faktiska leveranser har betydelse både för elsystemets effektiva drift och för Svenska kraftnäts möjligheter att handha systemansvaret. Börsen skall därför ses som en del av elsystemets infrastruktur.

Regeringen konstaterar att Svenska kraftnät som systemansvarig myndighet har en central roll i elsystemet, och att affärsverket med sin kompetens och sina resurser bör medverka till att en elbörs etableras för den svenska marknaden. Med hänsyn bl.a. till att det i dag saknas regler som uppfyller samhällets krav på en elbörs bör huvudmannaskapet för en börs tills vidare ligga hos Svenska kraftnät.

I Norge, där en reformering av elmarknaden genomfördes år 1991, har en central börsfunktion inrättats som ett led i arbetet med att säkerställa den öppna elmarknadens funktion. Börsen är statligt ägd och drivs av Statnett SF, som har systemansvaret i landet. Statnett har organiserat verksamheten i ett dotterbolag, Statnett Marked A/S.

Svenska kraftnät fick i augusti 1992 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för en svensk börs för handel med el och, om det fanns sådana förutsättningar, lämna förslag till organisation av en sådan elbörs. Svenska Kraftnät överlämnade i mars 1993 rapporten Handelsplats för el. I rapporten konstateras att det finns tekniska förutsättningar för att etablera en börs för handel med el i Sverige.

I en bilaga till rapporten görs en genomgång av lagstiftningen vad avser börsverksamhet och värdepappershandel. Lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet innehåller regler om börsverksamhet, anordnande och hållande av andra marknadsplatser samt clearingverksamhet. Reglerna gäller för sådan verksamhet som rör handel med finansiella instrument. Lagen reglerar en rad förhållanden, såsom sundhetskrav, fritt tillträde, neutralitet, genomlysning, sekretess, övervakning av handeln, information m.m.

Därutöver finns andra lagar som reglerar eller har betydelse för handeln med finansiella instrument. Dit hör lagen (1936:819) om skuldebrev, lagen (1991:880) om handel med finansiella instrument, lagen (1991:981) om värdepappersrörelse och insiderlagen (1990:1342). Enligt rapporten är nämnda regelverk dock inte direkt tillämpliga på handel med el.

Energikommissionen framhåller i sitt delbetänkande att det finns,

framför allt för elkunder och små producenter, ett behov av den öppna prisinformation som tryggas genom en organiserad handel. En elbörs på nordisk basis skulle också kunna fylla en viktig funktion för hela det nordiska elsystemet. Även kommissionen konstaterar dock att det i dag saknas svensk lagstiftning som är tillämplig på detta område. Kommissionen rekommenderar därför regeringen att låta utarbeta förslag till en lagstiftning som reglerar organiserad handel med el.

Svenska kraftnät och dess norska motsvarighet Statnett har nyligen redovisat en utredning om en gemensam svensk-norsk elbörs, med inriktning på handel med tillfällig kraft. I rapporten konstateras att det finns tekniska förutsättningar för att skapa en svensk-norsk elbörs. Det finns emellertid behov av ett standardiserat regelverk för börsens verksamhet. Också samarbetsorganisationen Nordel har nyligen publicerat en rapport om förutsättningarna för en nordisk elbörs. I rapporterna identifieras ett antal krav som bör ställas på en sådan elbörs, bl.a. att den är förtroendeskapande, opartisk, finansiellt stabil och öppen för aktörernas synpunkter och behov.

Inom ramen för det nordiska samarbetet uppdrog de nordiska energiministrarna i februari i år åt ämbetsmannakommittén för energi- och näringspolitik att utreda och redovisa förslag till ändamålsenliga former för kraftutbyte och elhandel som omfattar alla nordiska länder. En redovisning skedde vid de nordiska energiministrarnas möte i juni i år. Vid mötet gjorde energiministrarna ett gemensamt uttalande där man slog fast att det, bl.a. mot bakgrund av de förändringar som skett på elmarknaderna, är viktigt att utveckla det nordiska elsamarbetet. Vidare konstaterades att det finns behov av att etablera en organiserad handelsplats, där priset för kortsiktigt elutbyte kan fastställas, och att Sverige och Norge avser att inrätta en organiserad marknadsplats för el (en s.k. elbörs) med utgångspunkt i samarbetet mellan Statnett och Svenska kraftnät.

Kontroll av utrikeshandeln med el

Sverige har under en lång följd av år haft ett omfattande utbyte av kraft med de nordiska grannländerna. Det har främst rört sig om utbyte av s.k. tillfällig kraft för att utjämna tillfälliga eller säsongsmässiga variationer i utbud och efterfrågan.

Nuvarande ellag (1902:71 s.1) innehåller inte några särskilda regler som avser utrikeshandel med el. Under senare år har emellertid viktiga förändringar skett i förutsättningarna för utrikeshandel med el. Bland annat har ny teknik för s.k. undervattenskablar utvecklats. Det är

numera möjligt att överföra el långa sträckor med god ekonomi. Ett uppmärksammat projekt där denna teknik används är den s.k. Baltic Cable mellan Sverige och Tyskland. Vidare pågår sedan några år en förändring av regelverken för elområdet i många länder, med sikte på att introducera ett större mått av konkurrens.

Vid riksdagens behandling av regeringens proposition om en elmarknad med konkurrens (prop. 1991/92:133) betonade näringsutskottet det önskvärda i att ta hänsyn till behovet av internationell ömsesidighet för att konkurrensnedvridningar skall undvikas (bet. 1991/92:NU 30).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen (prop. 1993/94:162) om handel med el i konkurrens konstaterade näringsutskottet att det sker en utveckling på elmarknaderna i Europa, men att arbetet med att skapa en inre marknad på den europeiska kontinenten går långsammare än i Norge och Finland. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att det fanns skäl att ytterligare analysera utlandshandelns konsekvenser för den svenska elförsörjningen.

I tilläggsdirektiv till Energikommissionen i november 1994 (dir. 1994:120) angavs beträffande utlandshandeln med el att utvecklingen inom EU mot en avreglering av elmarknaderna går långsammare än vad som tidigare hade förutsatts. Kommissionen fick därför i uppdrag att analysera det arbete som pågår inom EU och bedöma hur detta bör påverka utformningen av elmarknadsreformen i Sverige.

I sitt delbetänkande framhåller Energikommissionen beträffande utrikeshandeln med el att det i dag inte finns anledning att vänta någon omfattande svensk elexport med prishöjande effekter. På längre sikt ökar dock osäkerheten om utvecklingen i omvärlden. Kommissionen konstaterar att den vilande ellagstiftningen ger staten möjligheter att utöva en viss kontroll över utrikeshandeln med el. Vid prövningen av ansökan om nätkoncession för utlandsförbindelse bör ett antal bedömningskriterier tillämpas, exempelvis förbindelsens betydelse för den allmänna tillgången på överföringskapacitet till utlandet, driftsäkerheten i det svenska elsystemet och den långsiktiga leveranssäkerheten. Kommissionen föreslår att dessa bedömningskriterier införs i själva lagtexten.

Kommissionen föreslår vidare att det skall införas en särskild koncession för export och import av el. För att få en sådan koncession bör den sökande kunna styrka att det finns ett ingånget avtal om export och/eller import av el som gäller under förutsättning att sökt koncession beviljas. Koncessionen skulle beviljas av regeringen. Huvudregeln bör vara att koncession beviljas, men regeringen skall ha möjlighet att kunna avslå en sådan begäran om allmän hänsyn till landets

försörjningstrygghet talar emot ett beviljande av en sådan koncession.

I regeringens proposition 1994/95:222 Ny ellagstiftning föreslås, mot angiven bakgrund, att ellagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att nätkoncession för utlandsförbindelse inte får meddelas om förbindelsen allvarligt skulle försämra möjligheterna att långsiktigt upprätthålla elförsörjningen i landet. Det framhålls också att en strävan bör vara att tillkommande utlandsförbindelser ägs och förvaltas av staten, för att tillgodose intresset av långsiktig försörjningstrygghet. Vidare föreslås en utvidgning av den anmälningsplikt, avseende längre kontrakt, som finns i den vilande ellagstiftningen.

När det gäller frågan om en eventuell reglering av utrikeshandeln med el framhåller regeringen att ytterligare utredning är nödvändig. Utlandshandel är allmänt sett till fördel för den svenska elförsörjningen. I ett kortare tidsperspektiv finns det inte något behov av ökad styrning och kontroll av utrikeshandeln med el. Det bör dock införas en möjlighet att lägga vissa restriktioner på utrikeshandeln med el om denna i framtiden bedöms hota försörjningstryggheten. En särskild koncession för export och import av el bör därför övervägas. En eventuell reglering av utrikeshandeln måste dock utformas på ett sådant sätt att handelns positiva effekter inte äventyras.

EG:s regelverk är i flera avseenden tillämpligt på elområdet. Det gäller bl.a. Romfördragets regler om fria varurörelser samt konkurrensreglerna. Vidare har direktiv antagits om öppenhet i prissättningen för gas och el (nr 90/377/EEG) och om transitering av högspänd el (nr 90/547/EEG). Sedan några år tillbaka pågår också inom EU ett arbete som syftar till att skapa förutsättningar för en inre elmarknad. Det råder i dag osäkerhet om vilket resultat som kommer att nås och vid vilken tidpunkt.

Vid ministerrådets (energiministrarna) möte den 29 november 1994 konstaterades bl.a. att fullbordandet av den inre marknaden för el kräver flexibla lösningar, som måste tillämpas i en anda av ömsesidighet mellan medlemsländerna och leda till en likvärdig och icke-diskriminerande öppning av marknaderna. Dessa slutsatser bekräftades vid rådsmötet den 1 juni 1995. Samtidigt konstaterades emellertid att ett antal frågor måste diskuteras vidare, innan en gemensam ståndpunkt kan antas.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Den av regeringen föreslagna reformeringen av elmarknaden syftar till att skapa förutsättningar för ökad valfrihet för elkonsumenterna och att åstadkomma en ökad pris- och kostnadspress inom elförsörjningen. Det är viktigt att handeln med el bedrivs på ett effektivt sätt, samtidigt som försörjningstryggheten inte får äventyras. Utredaren skall mot denna bakgrund dels lämna förslag till regler för en organiserad börshandel med el, dels närmare utreda behovet av och möjligheterna till en utökad reglering av utrikeshandeln med el och föreslå lämpliga former för en sådan reglering.

Börshandel med el

En organiserad börshandel med el kan spela en viktig roll både för den fysiska handeln med el och för att åstadkomma en effektiv riskhantering. En elbörs på nordisk basis skulle på motsvarande sätt fylla en viktig funktion för hela det nordiska elsystemet.

En organiserad handelsplats för el måste för att fylla sitt syfte åtnjuta ett stort förtroende hos alla som utnyttjar den. Det innebär bl.a. att den måste vara neutral och att den inte får diskriminera vissa aktörer samt att den har så stor omsättning och likviditet att enskilda aktörer inte ges möjlighet att påverka prisbildningen. Verksamheten måste vidare följa vissa givna regler och bör även vara föremål för tillsyn och kontroll.

Energikommissionen framhåller i sitt delbetänkande att det i dag saknas svensk lagstiftning som kan anses vara direkt tillämplig på en organiserad handelsplats för el. Kommissionen föreslår därför att regler tas fram som tillgodoser kravet på neutralitet, fritt tillträde, information, sekretess och tillsyn.

Utredaren skall lämna förslag till det regelverk som krävs för en organiserad handelsplats för el. Utöver nyss nämnda krav skall reglerna också tillgodose krav på offentlighet och möjlighet till insyn i prisbildningen. Utredaren bör i sitt arbete inledningsvis närmare analysera vilka existerande regler som är tillämpliga på börshandel med el och ange i vilken utsträckning dessa regler behöver ändras eller kompletteras för att tillgodose de angivna kraven på en organiserad börshandel med el. Utgångspunkten för förslagen skall vara att skapa en ramlagstiftning för den kortsiktiga handeln med el. Utredaren är dock oförhindrad att uppmärksamma ett eventuellt behov av kompletterande regler för handel med finansiella kontrakt på elområdet.

En handelsplats för el skulle, på samma sätt som andra delar av infrastrukturen, utgöra en vital samhällsfunktion. För att den skall åtnjuta allmänt förtroende är det angeläget att samhället ges ett tillräckligt inflytande över och erforderlig insyn i börsfunktionen. Flera av de uppgifter som en börs fyller har också ett nära samband med den löpande driften av elsystemet. En förutsättning för att börsen skall svara mot dessa krav är att den är knuten till systemansvaret för det nationella elsystemet. Utredarens förslag skall utformas med hänsyn tagen till dessa förhållanden. Utredaren skall också lämna förslag till hur tillsynen skall bedrivas.

Utredaren bör i sitt arbete ta del av de erfarenheter som vunnits i Norge i samband med introduktionen av en börs för handel med el. Reglerna får inte utformas så att de hindrar eller försvårar ett utvidgat samarbete mellan de nordiska länderna på elområdet.

Utredaren bör i sitt arbete utgå från att en börsfunktion inrättas i samband med att den nya ellagstiftningen träder i kraft. Arbetet bör därför bedrivas skyndsamt.

Regler för utrikeshandeln med el

Som Energikommissionen angivit finns det på kort sikt ingen anledning att vänta sig en mer omfattande utrikeshandel med el, bl.a. därför att utrikesförbindelsernas kapacitet är begränsad. Genom de nyss nämnda kompletteringarna av den vilande ellagen, beträffande kriterierna för prövning av utlandskoncession och den utökade anmälningsplikten för långsiktiga kontrakt med el, skapas goda förutsättningar för en samhällskontroll av utrikeshandeln med el.

Det sker emellertid för närvarande en snabb förändring av reglerna för elmarknaderna i flera europeiska länder, i riktning mot en större öppenhet i handeln. Under en övergångsperiod kommer därför skilda förutsättningar att råda för möjligheterna att bedriva handel med el mellan länderna, och mellan företagen i dessa länder. Som energiministrarna i ministerrådet har uttalat är det angeläget att liberaliseringen av de europeiska elmarknaderna sker på ett sätt som medger ömsesidighet vad avser förutsättningarna för handel och tillträdet till de andra ländernas marknader. Det kan inte heller uteslutas att utlandshandeln med el under vissa förutsättningar kan utvecklas på ett sätt som äventyrar den svenska försörjningstryggheten.

Utredaren skall mot denna bakgrund analysera under vilka omständigheter det kan finnas behov av särskilda regler om begränsning av utrikeshandeln och i så fall lämna förslag till sådana regler.

Utgångspunkten för analysen skall vara att utrikeshandel normalt är till fördel för Sverige och dess handelspartner. Syftet med en eventuell reglering skall därför vara att skapa möjligheter till begränsning av sådan utrikeshandel med el som medför negativa effekter för försörjningstryggheten. Det bör vidare beaktas om det under ett övergångsskede, då en varierande grad av öppenhet tillämpas på de europeiska ländernas elmarknader, kan finnas skäl att upprätthålla någon särskild form av kontroll, för att säkerställa att det råder ömsesidighet i handeln med el och i fråga om tillträdet till de nationella marknaderna. En möjlig form för reglering är en särskild koncession för export och import av el. En sådan reglering har införts i Norge. Utredaren är dock oförhindrad att föreslå andra former av reglering om det visar sig vara mer ändamålsenligt.

I sitt arbete skall utredaren också behandla frågan om prövningen av tillkommande utlandsförbindelser. I prop. 1994/95:222 anförs att en strävan bör vara att utlandsförbindelserna ägs och förvaltas av staten, för att tillgodose samhällets intresse av långsiktig försörjningstrygghet. Utredaren bör pröva behovet av och möjligheten att genom en lagreglering tillgodose denna strävan.

De regler som föreslås skall utformas så att de inte skapar hinder för en kortsiktig handel med el vare sig inom Sverige eller med våra nordiska grannländer. Vidare skall utredaren analysera vilka regler som skall gälla för redan ingångna kontrakt, om det skall finnas möjligheter att ställa upp särskilda villkor på kontrakt om utlandshandel - t.ex. i form av koncessionsvillkor - och vad som krävs för kontroll av att sådana villkor följs.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Utredarens överväganden och förslag avseende börshandel med el skall redovisas med förtur och senast den 30 december 1995. Uppdraget i sin helhet skall slutredovisas senast den 31 mars 1996.

Utredaren skall samråda med Ellagstiftningsutredningen (N 1992:04).

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

(Näringsdepartementet)

**Gemenskapsrättsliga gränser för Sveriges möjligheter att
kontrollera internationell handel med el**

*Rapport till utredningen om regler för organiserad handel
med el*

Av

Prof. Ulf Bernitz, Juridiska fakulteten, Stockholms
universitet
och Olivier Linden, LL.M i europeisk rätt

Översättning: Bo Diczfalusy

Januari 1996

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Del 1: INLEDNING

Kapitel 1: Uppdraget

Kapitel 2: Tillämpning av gemenskapsrätten inom elsektorn

- 2.1 Gemenskapsrätten och den svenska lagstiftningen
- 2.2. Tillämpning av Gemenskapens regler om fri rörlighet
 - 2.2.1 Principen om icke-diskriminering
 - 2.2.2 Reglerna om fri varurörlighet
 - 2.2.3 Reglerna om fri rörlighet för tjänster
 - 2.2.4 Tänkbara undantag
- 2.3 Tillämpning av Gemenskapens konkurrensregler
- 2.4 Förslaget till direktiv om en inre marknad för elektricitet
- 2.5 Elsektorns särställning i gemenskapsrätten

Kapitel 3: Konsekvenser av en överträdelse av gemenskapsrätten

- 3.1 Möjliga förfaranden gentemot den svenska lagstiftningen
 - 3.1.1 Förfaranden av enskilda
 - 3.1.2 Förfaranden av kommissionen
- 3.2 Möjliga påföljder vid överträdelser av gemenskapsrätten
 - 3.2.1 Ogiltighet av oförenlig lagstiftning
 - 3.2.2 Skadestånd

DEL 2: DE OLIKA ALTERNATIVEN

Kapitel 4: Frånvaro av reglering

Kapitel 5: Allmän prisreglering

- 5.1 Tänkbar utformning av en prisreglering
- 5.2 Förenlighet med reglerna om fri varurörlighet
 - 5.2.1 Frånvaro av diskriminering
 - 5.2.2 Undantaget för försörjningstrygghet (art. 36 RomF)
- 5.3 Förenlighet med konkurrensreglerna
- 5.4 Slutsatser

Kapitel 6: Kontroll av utrikeshandeln

6.1 Överträdelser av reglerna om fri rörlighet

6.1.1 Importrestriktioner (art. 30 RomF)

6.1.2 Exportrestriktioner (art 34 RomF)

6.1.3 Reglering av överföringen (art. 59 RomF)

6.2 Undantaget för försörjningstrygghet (art. 36 RomF)

6.2.1 Ändamålsenligheten av en kontroll av utlandshandeln

6.2.2 Formen för reglering av utrikeshandeln

Del 3: SLUTSATSER

Kapitel 7: Sammanfattning och slutsatser

7.1 Frånvaro av reglering

7.2 Allmän prisreglering

7.2.1 Accepterande av en rimlig prisökning på el

7.2.2 Vägran att acceptera några prisökningar

7.3 Reglering av importen och exporten av el

7.3.1 Ändamålsenligheten av en reglering av utrikeshandeln

7.3.2 Det minst begränsande sättet att reglera utrikeshandeln

7.4 Slutord

Del 1: INLEDNING

Kapitel 1: Uppdraget

Sedan den 1 januari 1996 är den svenska elmarknaden, efter norsk förebild, helt avreglerad. Alla konsumenter kan välja sina leverantörer av el, och varje distributör har rätt att leverera till de kunder han önskar. En av de viktigaste konsekvenserna av denna liberalisering är att konkurrensen kommer att driva ned elpriserna i Sverige. Dessa priser är redan bland de lägsta i Europa.

Avregleringen påverkar också utrikeshandeln. Exempelvis har en tysk konsument rätt att köpa el i Sverige, och en italiensk leverantör rätt att leverera till de kunder han önskar. Denna öppenhet kan emellertid innebära ett hot mot den svenska försörjningstryggheten på längre sikt. Eftersom elpriserna är högre i andra länder¹ finns det risk för att öppenheten i utrikeshandeln leder till kraftiga prisökningar på den svenska elmarknaden.

Så länge Sveriges handelspartners skyddar sina egna elmarknader genom monopol och regleringar kommer detta hot att bestå. Det förs en diskussion inom den Europeiska gemenskapen om att avreglera den europeiska marknaden, men kommissionens förslag har hittills inte tilltalat medlemsstaterna, och ingen enighet har ännu nåtts. De åtskilda marknaderna kommer därför troligen att bestå ännu en tid.

Med hänsyn till att de europeiska elmarknaderna inte har liberaliserats överväger den svenska regeringen att anta en lagstiftning som skyddar den svenska elsektorn för riskerna med en fri utrikeshandel. Utredningen om organiserad handel med el har i uppdrag att bl.a. föreslå en reglering av handeln i syfte att säkra den svenska försörjningstryggheten på lång sikt. Ett av de problem som väcks i samband med en sådan kontroll är förenligheten med EG:s regelverk. Syftet med denna rapport är att undersöka under vilka betingelser ett sådant säkrande av försörjningstryggheten kan bedömas vara förenligt med gemenskapsrätten.

¹ Priserna i Tyskland är exempelvis dubbelt så höga som de svenska.

Rapporten består av tre avsnitt:

- Ett inledningsavsnitt som beskriver de gemenskapsrättsliga regler som är tillämpliga på elsektorn och som den svenska lagstiftningen måste underkasta sig. I avsnittet analyseras också de legala konsekvenserna av en eventuell överträdelse av gemenskapsrätten genom en svensk lagstiftning (kapitel 1 - 3).

- En beskrivning av ett antal möjliga sätt att säkra försörjningstryggheten på den svenska elmarknaden och en genomgång av de villkor som de olika alternativen måste uppfylla för att vara förenliga med gemenskapsrätten (kapitel 4 -6).

- Ett slutavsnitt , där de olika förslagen till lösningar sammanfattas och slutsatser presenteras. I bilaga finns en referenslista (kapitel 7 och bilaga).

Kapitel 2: Tillämpning av gemenskapsrätten inom elsektorn

I detta kapitel ges en allmän beskrivning av de regler i gemenskapsrätten, som är tillämpliga på elsektorn. Först beskrivs EG-rätten och dess effekter på det svenska rättssystemet (avsnitt 2.1) . Därpå görs en genomgång av de grundläggande legala principerna i Unionsfördraget (avsnitt 2.2 och 2.3). Slutligen diskuteras det föreslagna direktivet om en inre marknad för el (avsnitt 2.4). I ett avslutande avsnitt berörs elsektorns ställning i förhållande till gemenskapsrätten (avsnitt 2.5).

2.1 Gemenskapsrätten och den svenska lagstiftningen

Den 1 januari 1995 blev Sverige fullvärdig medlem av den Europeiska Unionen². Genom undertecknandet av Anslutningsfördraget förband sig Sverige inte bara att följa ett antal internationella regler, utan också att underkasta sig en ny rättsordning. I själva verket utgör den europeiska gemenskapen i sig en egen rättsordning. Dess regler är direkt tillämpliga i medlemsstaterna (*principen om direkt effekt*) och den nationella lagstiftningen måste stå i överensstämmelse med gemenskapsrätten (*principen om företräde*). Vid överträdelse av dessa

² I denna rapport kommer beteckningarna Europeiska Gemenskapen (EG) och Europeiska Unionen (EU) att användas synonymt.

regler genom nationell lagstiftning har alla fysiska och juridiska personer rätt att få sin sak prövad enligt gemenskapsrätten.

EG utgör ett komplicerat rättssystem. Det består av ett antal lagregler och rättsprinciper. Till den första kategorin, och överst i hierarkin, återfinns Fördraget om den Europeiska Unionen (TEU). Den utgör Unionens "grundlag", och innehåller regler om de gemensamma institutionerna men också om skapandet av den inre marknaden som omfattar de s.k. fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital), och de gemensamma politikområdena (konkurrens, jordbruk etc.). Under Fördraget finns den sekundära lagstiftningen, som består av förordningar och direktiv. Genom dessa kan Fördragets principer tillämpas, och de är överordnade nationell lagstiftning.

Rättsprinciperna, i form av rättspraxis från EG-domstolen i Luxemburg och EG-kommissionens beslut, är grundläggande i EG-rätten. Lika viktigt som att förstå reglerna i Unionsfördraget är kunskapen om hur dessa regler tolkas av Domstolen. Domstolen fungerar som en sorts författningsdomstol genom sin tolkning av Fördraget och av sekundärlagstiftningen. Dess beslut är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Förenligheten med gemenskapsrätten, oavsett om det rör Fördraget, den sekundära lagstiftningen eller Domstolens beslut, är ett nödvändigt villkor vid antagande av all nationell lagstiftning.

2.2. Tillämpning av Gemenskapens regler om fri rörlighet

EG-fördraget syftar till att åstadkomma en inre marknad, dvs. "ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital säkerställs" (Artikel 7a i Fördraget). Elsektern, som är en del av den inre marknaden, är helt och hållet underkastad de regler som avser dessa friheter. Speciellt gäller reglerna om icke-diskriminering (avsnitt 2.2.1), och reglerna om fri rörlighet för varor (avsnitt 2.2.2) och tjänster (avsnitt 2.2.3). För att möjliggöra en mindre strikt tillämpning av dessa regler ger gemenskapsrätten visst utrymme för att skydda de nationella elmarknaderna (avsnitt 2.2.4).

2.2.1 Principen om icke-diskriminering

Reglerna om fri rörlighet och den inre marknads funktion grundas på den rättsliga princip om icke-diskriminering som föreskrivs i Fördraget

(Artikel 6). Enligt denna princip är det förbjudet för medlemsländerna att vidta åtgärder som gör åtskillnad på nationella och utländska marknader, till förfång för de sistnämnda. Att principen om icke-diskriminering upprätthålls är föremål för strikt kontroll av gemenskapens institutioner (Kommissionen och Domstolen). Kontrollen avser såväl direkt som indirekt diskriminering.

En direkt (eller öppen) diskriminering föreligger när en nationell rättsregel gör åtskillnad på inhemska och utländska varor, tjänster eller personer. Detta skulle t.ex. vara för handen om en särskild skatt tillämpades på importerad elektricitet, eller om den nationella lagstiftningen ställde speciella krav på utländska företag som önskar bygga ett kraftverk, medan motsvarande krav inte ställdes på inhemska företag. Öppen diskriminering är strängt förbjuden enligt gemenskapsrätten, och möjligheterna till undantag för medlemsländerna för att skydda nationella intressen är starkt begränsade.

En indirekt (eller dold) diskriminering föreligger när en nationell regel inte formellt skiljer på inhemska och utländska varor, tjänster eller personer, men där effekterna blir mer kännbara för sistnämnda kategori. Exempelvis skulle en särskild skatt på kärnkraftgenererad el, som tillämpades likadant på nationell och utländsk produktion, utgöra en dold diskriminering om kärnkraftsel nästan uteslutande importerades från andra medlemsländer i EU. I detta fall skulle enbart den importerade (utländska) elen drabbas av skatten. Liksom i fråga om öppen diskriminering ser gemenskapsrätten mycket strängt på dold diskriminering. Möjligheterna att få undantag är dock något större om diskrimineringen är indirekt.

2.2.2 Reglerna om fri varurörlighet

Elenergins natur har sedan länge diskuterats inom EU. Vissa medlemsländer har anfört att el har de egenskaper som kännetecknar en tjänst, medan andra har hävdats att el är en vara. Numera föreligger inte längre några tvivel, efter ett beslut i Domstolen nyligen³ där det slogs fast att el skall betraktas som en vara och därför är underkastad tillämpningen av gemenskapsreglerna om fri varurörlighet. Dessa regler innehåller förbud mot åtgärder av medlemsländerna som hindrar import

³ Fallet C-393/92 *City of Almelo* [1994] ECR I-1477.

(avsnitt 2.2.2.1) eller export (avsnitt 2.2.2.2).

2.2.2.1. Inga restriktioner på importen

Artikel 30 i Fördraget är en av de mest tillämpade i gemenskapsrätten. Den innehåller ett strikt förbud mot "kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan". Uttrycket "kvantitativa restriktioner" avser i första hand importkvoter. Uttrycket "åtgärder med motsvarande verkan" har fått en vidsträckt tolkning av EG-domstolen. Sådana åtgärder innefattar alla "handelsregler som uppställs av medlemsländerna som innebär hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom Gemenskapen"⁴.

Denna tolkning innebär för det första att förbudet i artikel 30 inte bara är tillämpligt vid en faktisk vägran att acceptera en produkt utan också när importen enbart försvåras och, för det andra, att det inte behöver bevisas att handelshinder föreligger; det räcker med att det finns en sådan möjlighet. Med andra ord är förbudet i artikel 30 tillämpligt när importen av en produkt från ett medlemsland till ett annat är eller kan göras onödigt komplicerad.

Denna tolkning är mycket vittgående; den fokuserar på den restriktiva effekten på handeln inom gemenskapen och inte bara på att en diskriminering föreligger. I själva verket innebär all statlig lagstiftning som riktar sig mot produkter en viss begränsning av handeln. En starkare begränsning i ett medlemsland innebär att utländska producenter, vars produkter uppfyller lägre krav på begränsningar i sina hemländer, missgynnas.

Om Sverige t.ex. ålägger elleverantörerna en avgift med syfte att ge konsumenterna information om framställningssättet för deras el ("grön" el eller "icke-grön" el) innebär det att gemenskapshandeln försvåras eftersom utländska leverantörer är mer avvaktande till att exportera el till en marknad där det ställs högre krav än på deras hemmarknader.

⁴ Fallet 8/4 *Procureur du Roi v. Dasssonville* [1974] ECR 837.

År 1979 uppställde Domstolen, i det berömda *Cassis de Dijon*-fallet⁵, principen om ömsesidigt erkännande. Den innebär att en produkt, som har tillverkats och marknadsförts i ett medlemsland, med beaktande av de legala krav som gäller i detta land, också skall erkännas i alla de andra medlemsländerna, vilka således måste godta lagreglerna i det förstnämnda landet. Detta innebär att om en tysk leverantör tillåts distribuera el i Tyskland utan att vara tvungen att informera sina kunder om hur elen framställts, så skall han ha samma möjlighet i alla andra medlemsländer. Har man i svensk lagstiftning infört ett krav på att kunderna skall informeras om hur elen framställts, så gäller detta krav inte för den tyske leverantören.

Domstolen accepterade dock att skillnader mellan de nationella lagstiftningarna kan leda till vissa begränsningar i gemenskapshandeln. På vissa villkor är sådan nationell lagstiftning således förenlig med gemenskapsrätten. Dessa villkor innebär för det första att den nationella lagstiftningen i fråga tillämpas på ett likvärdigt sätt på importerade och inhemska varor (frånvaro av direkt diskriminering) och för det andra att den är nödvändig för att uppnå berättigade mål (s.k. "tvingande hänsyn") såsom skydd av folkhälsan, affärsmoralen, konsumentskydd eller skydd av miljön. Ett tredje villkor gäller också: det är kravet på att den åtgärd som vidtas av medlemsstaten står i proportion det tvingande hänsyn som den syftar till att uppnå⁶.

Om dessa villkor är uppfyllda är medlemsstatens åtgärd inte förbjuden enligt gemenskapsrätten. Det innebär att Sverige endast har rätt att kräva av en tysk leverantör att han skall informera sina kunder om sin produkts egenskaper så länge detta krav ställs på alla leverantörer (oavsett nationalitet) och det är nödvändigt för att skydda miljön och/eller konsumenterna, och är proportionellt mot detta mål, dvs. inte är mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt.

Tolkningen av förbudet i artikel 30 RomF mot åtgärder som har motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner är mycket strikt. Även om *Cassis de Dijon*-fallet innebar en uppmjukning av denna

⁵ Fallet 120/78 *Cassis de Dijon* [1979] ECR 649.

⁶ Detaljerna kring tillämpningen av proportionalitetsprincipen behandlas i avsnitt 2.2.2.4.

tolkning, är det uppenbart att medlemsländernas frihet att införa regler som riktar sig mot tillverkning eller försäljning av produkter inom deras eget land är starkt begränsad. Det är inte ovanligt att en lag, som har antagits i god tro av ett medlemsland, innebär en begränsning av handeln av det enkla skälet att den uppställer krav som är hårdare än i andra medlemsländer.

För att undvika missbruk till följd av EG-domstolens restriktiva tolkning, har den nyligen mjukat upp sin kontroll av medlemsländernas åtgärder genom att medge att förbudet i artikel 30 inte omfattar lagstiftning som reglerar "vissa säljåtgärder" som inte är diskriminerande trots att gemenskapshandeln begränsas⁷. Räckvidden av denna nya tolkning är ännu inte klarlagd. Det är okänt vilka "säljåtgärder" som täcks av detta uttryck, och under vilka omständigheter de är tillämpliga på elsektorn. Denna osäkerhet kommer att beaktas i denna rapport.

2.2.2.2. Inga restriktioner på exporten

På motsvarande sätt som art. 30 innehåller art. 34 ett förbud mot "kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder som har motsvarande verkan". Tolkningen av art. 34 är emellertid mindre strikt än när det gäller art. 30. Domstolen godtar således åtgärder av medlemsländerna som begränsar gemenskapshandeln, så länge de tillämpas likvärdigt på alla inhemska varor (inklusive exportvaror)⁸.

Det är därför tillräckligt för ett medlemsland att kunna visa att dess lagstiftning inte är diskriminerande, för att den skall vara förenlig med art. 34. Om vi jämför med exemplet i avsnitt 2.2.2.1, så hindrar art. 34 inte att svensk lag kräver information om hur elen har framställts, även om en svensk exportör av el måste underkasta sig strängare regler än vad som gäller för hans konkurrenter i Tyskland (tyska leverantörer som levererar på sin hemmamarknad omfattas inte av dessa regler).

⁷ Jfr. fallen C-267 och 268/91 *Keck and Mithouard* [1993] ECR I-6097.

⁸ Jfr. det viktiga fallet 15/79 *Groenveld* [1979] ECR 3409.

2.2.3 Reglerna om fri rörlighet för tjänster

Enligt gemenskapsrätten är det inte tillräckligt att garantera elenergins fria rörlighet; det är också nödvändigt att inte begränsa den fria rörligheten för verksamheter som hänger samman med elsektorn. En tysk producent måste exempelvis ha rätt att bygga ett kraftverk i Sverige och utnyttja det svenska elnätet på samma villkor som svenska företag. Produktion och överföring av el är underkastade gemenskapsrättens regler om fri rörlighet för tjänster.

Reglerna om fri rörlighet för tjänster grundas på den rättsliga principen om likabehandling, som innebär att ett medlemsland bara får uppställa regler för tjänstesektorn så länge de inte diskriminerar utländska företag i förhållande till inhemska. I motsats till reglerna om fri varurörlighet (avsnitt 2.2.2.1) innebär en begränsning av handeln, till följd av skilda nationella regelverk, inte något förbud mot regler av medlemsländerna som är likvärdiga för alla företag.

Om Sverige t.ex. kräver att de som överför el skall ha tillstånd för detta så kommer utländska företag, som inte är underkastade sådana krav i sitt hemland, att vara tveksamma till att etablera sig på den svenska marknaden. Detta innebär en begränsning i gemenskapshandeln, men skulle inte innebära något brott mot reglerna om fri rörlighet för tjänster, eftersom svenska företag behandlas likadant.

2.2.4 Tänkbara undantag

Gemenskapsrätten ger medlemsländerna möjlighet att tillämpa diskriminerande lagstiftning, om detta är berättigat med hänsyn till nationella intressen. Reglerna om undantag återfinns i art. 36 (avseende fri varurörlighet) och art. 66 (avseende fri rörlighet för tjänster) och innebär att strikta och kumulativa villkor måste vara uppfyllda.

Medlemsländer som åberopar nationella intressen för att rättfärdiga diskriminerande lagstiftning behöver inte ha tillstånd för detta av kommissionen eller EG-domstolen. Men om någon klagar på den nationella lagstiftningen vid EG-domstolen eller en nationell domstol, så måste medlemsstaten visa att villkoren i art. 36 och 66 är uppfyllda. Om medlemslandet inte lyckas övertyga Domstolen så kommer denna att förbjuda den aktuella lagstiftningen.

Det första villkoret hänför sig till den typ av mål som ett medlemsland åberopar. I både art. 36 och art. 66 finns en begränsad lista med mål. Det enda av dessa mål som berör elsektorn är målet om allmän

säkerhet. Domstolen har slagit fast att detta mål innefattar begreppet försörjningstrygghet för energiprodukter⁹. Det är inte möjligt för ett medlemsland att hänvisa till andra motiv, såsom konsumentskydd eller skydd av miljön, för att få diskriminerande åtgärder godtagna¹⁰.

Det andra villkoret hänför sig till avsaknad av harmonisering på gemenskapsnivå. Ett medlemsland kan bara åberopa försörjningstrygghet för att rättfärdiga diskriminerande åtgärder i elsektorn om gemenskapsrätten inte reglerar frågan. Det innebär att så snart försörjningstryggheten är säkrad genom gemensamma direktiv, är medlemsländernas rättigheter uttömda när det gäller att införa diskriminerande lagstiftning i samma syfte. När det gäller försörjningstrygghet på energiområdet har några direktiv antagits, men dessa är mycket allmänna och helt otillräckliga för att säkerställa att detta mål uppnås. Medlemsländerna kan fortfarande åberopa argumentet om försörjningstrygghet för att rättfärdiga diskriminerande åtgärder i elsektorn.

Det tredje och sista villkoret är det svåraste att uppfylla; det går under beteckningen proportionalitetstestet. Alla åtgärder som syftar till att säkerställa försörjningstryggheten kan inte undantas enligt gemenskapsrätten; det är bara åtgärder som är proportionella mot detta syfte som kan medges undantag enligt art. 36 och 66¹¹. Detta innebär att den begränsande lagstiftning som är i fråga skall ha så liten effekt som möjligt på gemenskapshandeln. Med andra ord skulle Domstolen vägra att ge undantag för en åtgärd i ett medlemsland som var ägnad att säkra

⁹ I fallet *Campus Oil* medgav Domstolen att behovet av att säkra försörjningstryggheten för oljeprodukter kunde rättfärdiga att diskriminerande åtgärder vidtogs av Republiken Irland. Se fallet 72/83 *Campus Oil* [1984] ECR 2727.

¹⁰ Sådana motiv kan bara motivera icke-diskriminerande åtgärder som begränsar handeln mellan medlemsländerna. Jfr. principen om ömsesidigt erkännande i avsnitt 2.2.2.1.

¹¹ Villkoren i proportionalitetstestet gäller också *Cassis de Dijon*-regeln: en icke-diskriminerande åtgärd som motiveras av skyddet av miljön och/eller konsumentskyddet är inte förbjuden enligt art. 30 om den är proportionell mot dessa mål (se avsnitt 2.2.2.1 ovan).

försörjningstryggheten, om det var möjligt att vidta en annan åtgärd som uppfyllde samma syfte men som var mindre diskriminerande vad avser utrikeshandeln.

2.3 Tillämpning av Gemenskapens konkurrensregler

Konkurrensreglerna utgör, liksom reglerna om de fyra friheterna, ett av de medel som anges i Fördraget för att nå målet om ekonomisk integration. Gemenskapens regler om konkurrens syftar till att hindra medlemsstaterna och privata företag från att bibehålla eller införa hinder för handeln inom den gemensamma marknaden. Detta skydd omfattar två uppsättningar regler: sådana som innebär ett förbud för privata företag att skapa begränsningar i handeln genom avtal eller missbruk av en dominerande ställning (art. 85 och 86 RomF) och sådana som riktar sig mot medlemsländer, och som avser sådant statsstöd som begränsar handeln och därmed är oförenligt med den gemensamma marknaden (art. 92 RomF).

Inom ramen för syftet med denna rapport krävs ingen utförlig beskrivning av konkurrensreglerna. De har bäring på lagstiftningen i medlemsländerna endast i de fall då denna uppmuntrar till konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag eller missbruk av en dominerande ställning. Exempelvis skulle en statlig regel om ett maximipris på el utgöra ett brott mot konkurrensreglerna om fastställandet av detta pris skedde i samarbete med privata företag¹².

Inte heller det generella förbudet mot att ge statligt stöd behandlas i denna rapport, eftersom detta knappast bidrar till att uppnå syftet med uppdraget. Det bör emellertid nämnas att statligt stöd som grundas på icke-diskriminerande kriterier är förenligt med de gemensamma konkurrensreglerna. Detta gäller t.ex. när ett medlemsland använder skatteinstrumentet för att bibehålla låga priser i elsektorn. Gemenskapsrätten medger statliga åtgärder såsom sänkta konsumtionsavgifter på el, om de tillämpas lika på inhemsk och importerad el.

2.4 Förslaget till direktiv om en inre marknad för elektricitet

I och med att det finns privata och offentliga monopol i elsektorn inom

¹² Detta förbud diskuteras utförligare i kapitel 5.3 nedan.

Unionen, så finns det långtgående begränsningar i handeln och därmed många överträdelser av reglerna om fri rörlighet och konkurrens. Hittills har emellertid kommissionen endast fört de mest uppenbara handelshindren inför EG-domstolen¹³. Vad beträffar de andra överträdelserna så förväntar sig kommissionen en politisk lösning genom att ett direktiv antas om avreglering av elsektorn och skapande av en inre marknad.

Kommissionen har lagt fram flera förslag för Ministerrådet, men hittills har ingen gemensam ståndpunkt kunnat antas, och motståndet är fortfarande så starkt att en lösning torde dröja. Men även om ett direktiv antas kommer det inte att leda till en fullständig avreglering av elsektorn, såsom har skett i Norge och Sverige. I bästa fall kommer det att ge möjlighet för medlemsländerna att välja mellan två system för avreglering: Tredjepartstillgång (TPA) och Ensamköpsystem (Single Buyer, SB)¹⁴.

Eftersom elmarknadsdirektivet ännu inte har antagits är det inte möjligt att utgå från det i denna rapport. Likväl bör målet om en total avreglering av elmarknaderna inom gemenskapen hållas i minnet vid analysen av de långsiktiga hoten mot försörjningstryggheten, och kommer också att refereras till vid presentationen av olika lösningar för den svenska regeringen.

2.5 Elsektorns särställning i gemenskapsrätten

Under mer än trettio år var elsektorn undantagen från tillämpningen av gemenskapens regler. Detta återspeglade allmänhetens uppfattning att energifrågor var så känsliga att de borde förbehållas de enskilda medlemsländerna. Detta ledde till en hög toleransnivå vad avser de

¹³ De exklusiva import- och exporträttigheterna för el i fem medlemsländer (Frankrike, Irland, Italien, Spanien och Nederländerna) ifrågasätts f.n. av kommissionen inför Domstolen. Ett beslut väntas till andra hälften av 1996.

¹⁴ I TPA-systemet har alla elproducenter rätt att leverera till alla kunder, och vissa kunder har rätt att välja leverantör. I SB-systemet införs konkurrens i produktionen och distributionen, men nätägaren ges rätten att leverera till slutkonsumenterna.

starkt reglerade och slutna elmarknaderna inom EG. När avregleringspolitiken gjorde sitt intåg i början av 1990-talet ökade antalet fall som fördes inför EG-domstolen.

Eftersom tillämpningen av gemenskapsrätten på elsektorn är av sent ursprung är den legala osäkerheten emellertid betydande. De förslag till handlingsalternativ för den svenska regeringen, som presenteras i denna rapport, kan därför inte betraktas som helt säkra; tvivlen på deras förenlighet med gemenskapsrätten kvarstår så länge det inte finns några avgöranden från Domstolen.

I denna sfär av osäkerhet, där trender är nästan lika viktiga som legala instrument, finner man en förståelse från gemenskapsinstitutionernas sida när det gäller de risker som är förknippade med de nationella elmarknaderna. Detta gäller i synnerhet när det gäller att trygga försörjningstryggheten; ett medlemsland som åberopar detta argument för att försvara diskriminerande åtgärder skulle troligen få en mer omfattande behandling i Domstolen, än vad som gäller för motsvarande frågor i andra sektorer.

Kapitel 3: Konsekvenser av en överträdelse av gemenskapsrätten

Respekterandet av gemenskapsrätten innebär för svensk del att strikta villkor gäller när lagstiftning införs om långsiktig försörjningstrygghet. Som nämndes i början av förra kapitlet är den europeiska gemenskapen ett rättssystem som har företräde framför de nationella rättssystemen. Detta innebär att - i motsats till vad som normalt gäller för internationell offentlig rätt - en överträdelse av gemenskapsrätten kommer att medföra mycket kännbara och verkningfulla effekter för Sverige.

I detta kapitel diskuteras de risker som är förknippade med den svenska lagstiftningen, om den innebär en överträdelse av gemenskapens regler om fri rörlighet och konkurrens. Diskussionen uppdelas på två frågor:

- Vilken typ av åtgärder kan Sverige bli föremål för? (Avsnitt 3.1)
- Vilka sanktioner kan drabba Sverige vid en överträdelse av gemenskapsrätten? (Avsnitt 3.2.).

3.1 Möjliga förfaranden gentemot den svenska lagstiftningen

Om en överträdelse sker av gemenskapsrätten genom svensk lagstiftning som avser handeln med el, eller om det råder tvivel om reglernas förenlighet med gemenskapsrätten, så kan två typer av förfaranden ske inför domstolen: Förfaranden av enskilda (avsnitt 3.1.1) och/eller förfaranden av kommissionen (avsnitt 3.1.2).

3.1.1 Förfaranden av enskilda

Var och en som har ett berättigat ekonomiskt intresse kan väcka talan vid nationell domstol vid en överträdelse av gemenskapsrätten. Principen om direkt effekt, som är en hörnsten i gemenskapens rättssystem, innebär att enskilda får åberopa EG:s regler för att försvara de rättigheter som Fördraget tillerkänner dem, om dessa rättigheter har överträtts genom en åtgärd av medlemsstaten. Denna princip gäller reglerna om fri rörlighet (art. 30, 34, 36 och 59 RomF) och om konkurrens (art. 85 och 86 RomF), liksom det generella förbudet mot diskriminering (art. 6 RomF).

Sådana enskilda kan vara företag eller privatpersoner. Det kan vara en svensk konsument¹⁵ vars frihet att köpa el från en utländsk leverantör har beskurets genom en åtgärd som begränsar utrikeshandeln. Det kan också röra sig om ett svenskt eller utländskt elföretag vars rättigheter enligt gemenskapens regler att handla fritt har inskränkts genom den svenska lagstiftningen. Det bör observeras att enskilda inte behöver lida verklig skada av den svenska lagstiftningen; en potentiell begränsning av handeln är tillräcklig för att ärendet skall kunna föras till EG-domstolen.

Ett klagomål från en enskild inför en nationell domstol följer de nationella rättegångsreglerna. Genom att gemenskapsrätten utgör en del av det svenska rättssystemet, måste den nationella domstol som har att behandla ärendet beivra brott mot gemenskapens regler, även om överträdelsen är en följd av en lag som antagits av den svenska riksdagen. En svensk domare har t.o.m rätt att föreskriva tillfälliga

¹⁵ En av de grundläggande fallen i EG-rätten gällde klagomål av en italiensk elkonsument, Mr. Costa, som vägrade att betala sina elräkningar med argumentet att den italienska lagen om nationalisering av elsektorn stod i strid med Fördraget. Se fallet 6/64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585.

åtgärder som sätter lagstiftningen ur spel, till klagandens förmån.

Om en svensk domare är osäker på huruvida ett brott mot fördragsreglerna föreligger, kan han hänskjuta ärendet till EG-domstolen i Luxemburg för ett förhandsavgörande (reglerna om detta återfinns i art. 177 RomF). Domstolar i högsta instans är skyldiga att hänskjuta sådana ärenden till EG-domstolen. I ett förhandsavgörande ger Domstolen sin tolkning av gemenskapsrätten. Om den anser att en överträdelse har skett anger Domstolen på vilka villkor detta sker; det ankommer sedan på den ansvariga nationella domstolen att avgöra huruvida dessa villkor är uppfyllda i den nationella lagstiftningen i det aktuella fallet.

3.1.2 Förfaranden av kommissionen

Om kommissionen tar upp ett fall inför EG-domstolen är denna skyldig att avgöra det. Oavsett hur Domstolen beslutar (förenligt eller inte) så har dess beslut företräde framför alla nationella beslut; gemenskapsrättens homogenitet bibehålls därigenom i hela Unionen. Domstolens beslut kan inte överklagas.

Enligt art. 169 RomF får kommissionen föra talen inför Domstolen på eget initiativ eller efter ett klagomål av en enskild. Den kan, men behöver inte, agera; kommissionen avgör själv om den vill ta upp ett ärende. Kommissionen använder sina maktbefogenheter för att förhandla med medlemsländer, vars nationella regler står i strid med gemenskapslagstiftningen, om ändringar som tar hänsyn till deras skyldigheter gentemot gemenskapen. Beroende på hur allvarlig överträdelsen är och på de nationella intressen som står på spel, kan dessa förhandlingar pågå i månader och t.o.m. år innan en överenskommelse kan nås eller ärendet hänskjuts till Domstolen. Ibland accepterar kommissionen tillfälliga lösningar av kompromisskaraktär.

I föreliggande fall, och med beaktande av elsektorns speciella ställning i gemenskapsrätten, är det inte givet att kommissionen skulle inleda ett förfarande vid EG-domstolen om den svenska lagstiftningen i något avseende ansågs åsidosätta gemenskapsrätten. Kommissionen kan dock utnyttja sina rättigheter närhelst den önskar. Att kommissionen inte vidtar rättsliga åtgärder hindrar inte heller enskilda från att väcka talan i nationella domstolar.

En eventuell överenskommelse mellan Sverige och kommissionen om innehållet i en svensk lag kan därmed inte ses som en garanti för att

denna lagstiftning får stå oemotsagd i en prövning enligt gemenskapsrätten. Ett exempel från ett annat område utgörs av en förhandlingsöverenskommelse mellan Sverige och Kommissionen, om Systembolagets framtida existens, som inte har hindrat en enskild från att ta upp fallet i EG-domstolen efter ett hänskjutande från en svensk tingsrätt.

3.2 Möjliga påföljder vid överträdelser av gemenskapsrätten

Om svensk lagstiftning i något avseende befinns vara oförenlig med gemenskapsreglerna om fri rörlighet eller konkurrens är två typer av påföljder tänkbara:

- Den nationella lagstiftningen blir ogiltig (avsnitt 3.2.1)
- Staten kan bli skyldig att betala skadestånd för effekterna av överträdelserna (avsnitt 3.2.2).

3.2.1 Ogiltighet av oförenlig lagstiftning

Om EG-domstolen finner att en nationell lagregel är oförenlig, så gäller denna regel inte längre. Domstolens beslut är bindande för medlemsländerna, dvs. de verkställande, lagstiftande och dömande organen. Dessa är skyldiga att bortse från den oförenliga svenska lagstiftningen. Om de vägrar att göra detta har var och en rätt att, med stöd av Domstolens beslut, begära hos sin nationella domstol att inte omfattas av lagen. Ogiltigheten inträder redan då överträdelserna sker, och inte vid beslutstidpunkten, vilket innebär att skyldigheter som åläggs enskilda är ogiltiga från början.

3.2.2 Skadestånd

En överträdelse av gemenskapens rättigheter till följd av statliga åtgärder kan medföra en skyldighet för svenska staten att betala skadestånd om överträdelserna har lett till ekonomiska förluster för individer eller företag. Denna skadeståndsskyldighet har nyligen uppmärksamats av EG-domstolen i det berömda *Francovich*-fallet¹⁶. Räckvidden av detta fall är dock fortfarande ganska osäker. Nya beslut, som kan klargöra rättsläget, förväntas snart från EG-domstolen.

¹⁶ Fallet C-6 och 9/90 *Francovich and Bonifaci* [1991] ECR I-5357.

DEL 2: DE OLIKA ALTERNATIVEN

Kapitel 4: Frånvaro av reglering

Tillämpningen av gemenskapsreglerna om fri rörlighet och konkurrens förefaller att i viss mån stå i konflikt med Sveriges nationella intresse av att säkra den långsiktiga försörjningstryggheten för el. För att lösa denna konflikt föreslås i denna rapport tre olika alternativ:

- Frånvaro av reglering (kapitel 4)
- En allmän prisreglering (kapitel 5)
- En reglering av import och export av el (kapitel 6).

Genomgången av det första alternativet blir mycket kort eftersom det inte innebär några problem vad avser förenligheten med gemenskapsrätten. Frånvaron av reglering på nationell nivå är helt i linje med gemenskapens idé, som innebär att marknadskrafterna och inte statliga ingrepp skall reglera de ekonomiska förhållandena inom elsektorn och åstadkomma en anpassning av utbudet till efterfrågan. I sitt förslag till direktiv om en inre marknad för el har kommissionen inspirerats av denna liberala inställning.

Men även om frånvaro av reglering på nationell nivå inte innebär några problem vad avser förenligheten med gemenskapsrätten, så löser det inte heller problemet med prisökningar till följd av den svenska marknadens öppenhet i förhållande till de reglerade marknaderna. Kommissionens förslag till lösning är att reglera handeln på gemenskapsnivå, men åtminstone tills direktivet om en inre elmarknad har antagits så kommer problemet med risker för kraftiga prisökningar att bestå.

Det ankommer på Sverige att avgöra om dess elmarknad kan vänta på en avreglering på europeisk nivå, eller om en viss reglering krävs redan i dagsläget. I det senare fallet kan Sverige välja antingen en generell prisreglering som gäller utan diskriminering för all tillförsel av el, eller att reglera utrikeshandeln. Båda dessa lösningar begränsar utrikeshandeln direkt eller indirekt, och måste därför tillämpas med iakttagande av strikta villkor.

Som en allmän kommentar till de olika alternativ som presenteras i rapporten kan redan från början konstateras att Sveriges nationella mål skulle uppnås på ett mer effektivt sätt genom en reglering av

utrikeshandeln än genom en allmän prisreglering, men å andra sidan skulle det vara enklare att åstadkomma förenlighet med gemenskapsrätten om prisreglering valdes i stället för en reglering av import och export.

Kapitel 5: Allmän prisreglering

Ett tänkbart styrmedel i kampen mot kraftiga prisökningar för el kan vara att dämpa ökningen genom en nationell prisreglering. En sådan reglering måste omfatta all el som säljs eller förbrukas i Sverige, oavsett dess ursprung (inhemsk eller importerad), för att inte vara diskriminerande. I detta kapitel presenteras ett antal olika typer av prisregleringar som skulle kunna tillämpas (avsnitt 5.1). Därefter sker en genomgång av de villkor, på vilka sådana regleringar är förenliga med gemenskapsrättens regler om fri varuörlighet och konkurrens (avsnitt 5.2 och 5.3).

5.1 Tänkbar utformning av en prisreglering

Den reglering som föreslås i detta kapitel syftar till att bibehålla en rimlig prisnivå i Sverige. Den innebär att priserna lagregleras på ett icke-diskriminerande sätt. Därigenom skulle den svenska lagstiftningen stå i ett bättre förhållande till gemenskapsrätten än om den bestod i en reglering av utrikeshandeln (se kapitel 6). I princip står en allmän prisreglering inte i strid med reglerna om fri varuörlighet och konkurrens. Förenligheten är en följd av att ingen direkt diskriminering förekommer, men kan dock ifrågasättas om vissa grundläggande villkor inte är uppfyllda (se avsnitt 5.2 och 5.3).

Fördelen med att regleringen *à priori* är förenlig med gemenskapsrätten måste dock vägas mot en betydande nackdel: en prisreglering skulle begränsa konkurrensen, vilket kan stå i motsatsställning till de allmänna liberaliseringssträvandena på den svenska elmarknaden. En prisreglering innebär ett ingrepp i de fria marknadskrafterna när det gäller att balansera utbudet mot efterfrågan. Om exempelvis utbudet är otillräckligt för att täcka efterfrågan kommer den prisökning, som skulle utjämna detta, inte till stånd.

Hur mycket konkurrensen begränsas av en prisreglering beror emellertid på vilken form av reglering som väljs. En prisreglering kan utformas på flera olika sätt:

- fastställande av ett högsta försäljningspris: I detta fall bestämmer svenska myndigheter ett försäljningspris som inte får överskridas. Hur mycket konkurrensen begränsas beror till stor del på maximiprisets nivå. Om nivån är låg kan det innebära en avsevärd begränsning av konkurrensen.

- ett prisstopp: Denna åtgärd har mindre påverkan på handeln än en högstprisreglering. I detta fall förbjuder myndigheterna företagen inom elsektorn att höja priserna, oavsett prisernas nivå. En sådan åtgärd kan tillämpas tillfälligt och i första hand vid försörjningskriser. Ju längre prisstoppperioden är, desto mer begränsas konkurrensen.

Möjligheterna att reglera priset begränsas inte till dessa två typer. Det är t.ex. möjligt att begränsa tillämpningen av en högstprisreglering genom att sätta den ur kraft under en viss tid (dvs. den tid som behövs för att minska överefterfrågan). Det är också möjligt att införa dispenser så att elföretag, som får allvarliga ekonomiska problem, får rätt att höja priserna.

En strikt tillämpning av en högstprisreglering kan med andra ord i viss mån anpassas till den ekonomiska verkligheten i elsektorn. När det gäller förenligheten med gemenskapsrätten kommer avsnitt 5.2 och 5.3 i första hand att behandla en strikt tillämpning av en högstprisreglering, utom för de fall de legala effekterna av andra former av prisreglering skiljer sig från en sådan tillämpning.

5.2 Förenlighet med reglerna om fri varurörlighet

En allmän prisreglering är tillämplig på all tillförsel av el, oavsett var leverantören finns. Eftersom el producerad i Sverige och i t.ex. Tyskland skulle vara föremål för samma högstpris, föreligger ingen direkt diskriminering. En indirekt diskriminering skulle emellertid vara för handen om försäljningen av importerad el försvårades i förhållande till inhemskt producerad el, till följd av prisregleringen.

Detta skulle exempelvis vara fallet om det maximipris som fastställdes av de svenska myndigheterna var så lågt att tyska företag - som har högra produktionskostnader i sitt hemland - inte kunde importera el till Sverige med rimlig lönsamhet. Svenska företag, som har fördelen av

lägre produktionskostnader, skulle således få en fördel. Denna situation är inte acceptabel enligt gemenskapsrätten om den inte kan motiveras med hänsyn till allmän säkerhet.

Den rättsliga analysen av en prisreglerings förenlighet med gemenskapsrätten sker i två steg:

- för det första är, enligt art. 30 RomF, all diskriminering (direkt eller indirekt)¹⁷ förbjuden. Det avgörande elementet, som avgör om en prisreglering är diskriminerande, består i fastställandet av maximipriset.
- för det andra kan Sverige, om prisregleringen är diskriminerande och således står i strid med art. 30, åberopa försörjningstrygghetsskäl med stöd av art. 36 RomF.

Först diskuteras under vilka förhållanden en prisreglering som tillämpas på den svenska marknaden är förenlig med art. 30 RomF (avsnitt 5.2.1). Därefter diskuteras, om det andra fallet är för handen, på vilka villkor ett undantag kan medges enligt art. 36 RomF (avsnitt 5.2.2).

5.2.1 Frånvaro av diskriminering

I art. 30 RomF förbjuds begränsningar av den fria varurörligheten i form av t.ex. sådan prisreglering som diskriminerar utländska produkter. Detta skulle vara för handen i elsektorn om det högsta tillåtna försäljningspriset för el fastställdes på en så låg nivå att importörerna inte kunde återvinna sina "importkostnader" eller tvangs sälja till förlust eller med för låg marginal. EG-domstolen - genom sin rättspraxis - och kommissionen har skapat en komplicerad modell för när prisreglering är förenlig med art. 30 RomF.

Modellen bygger på idén att beräkningen av det maximalt tillåtna försäljningspriset skall beakta såväl inhemska som utländska kostnader. Dessa kostnader består av:

- "importkostnader", som utgörs av de extrakostnader som det för med sig att importera el över nationsgränserna (avsnitt 5.2.1.1);

¹⁷ Problemet med en prisreglerings förenlighet med reglerna om fri varurörlighet rör enbart importen av varor (art. 30 RomF). En sådan åtgärd diskriminerar per definition inte exporten av varor; detta innebär att art. 34 inte överträds genom att ett högstpris på el införs i Sverige.

- produktionskostnaderna i utlandet (*avsnitt 5.2.1.2*).

Detta "beaktande" avser såväl fastställandet av ett högsta försäljningspris som undantag från dessa regler som medges av medlemsstaterna för privata företag (*avsnitt 5.2.1.3*). Det får därigenom ett avgörande inflytande på metoden för att beräkna detta pris (*avsnitt 5.2.1.4*).

5.2.1.1 Inkluderande av "importkostnaden"

Vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset skall hänsyn tas till de kostnader som föranleds av att nationsgränsen överskrids. Med "importkostnader" avses speciellt långa tidsintervall mellan säljbud (utomlands) och leveranser (i Sverige), kostnader för valutaväxling m.m. Till detta kan läggas de särskilda kostnader som uppkommer för importörer i form av transportkostnader på de svenska utlandsförbindelserna (t.ex. speciella tariffer för utnyttjandet av Baltic Cable).

Avsikten med dessa regler är att en prisreglering inte skall avskräcka importörer av el från att komma in på den svenska marknaden, genom att "importkostnaderna" inte inräknas. Om man vid beräkningen av högstpriset bortser från dessa kostnader, föreligger en överträdelse av art. 30 RomF.

5.2.1.2 Inkluderande av kostnaderna i utlandet

Att "importkostnaderna" inkluderas vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset är inte tillräckligt för att garantera att en prisreglering är förenlig med art. 30 RomF. Bestämmelsen innebär att man vid beräkningen måste ta hänsyn till de kostnader som uppstår i andra (europeiska) länder.

Denna skyldighet syftar till att undvika situationer då en utländsk leverantör, som har mycket höga produktionskostnader, inte har möjlighet att ta ut dessa kostnader på det svenska importpriset därför att svenska myndigheter har fastställt ett alltför lågt maximalt försäljningspris. Samtidigt skulle svenska leverantörer kunna distribuera el på sin hemmamarknad genom att maximipriset utgick enbart från deras låga produktionskostnader. Följden av en sådan prisreglering skulle bli att den svenska marknaden stängdes.

Av denna orsak uttalade EG-domstolen i ett tidigare EG-fall¹⁸ att det pris som fastställs av de nationella myndigheterna skall grundas på de verkliga kostnaderna för produkten på den inhemska och de europeiska marknaderna. De verkliga kostnaderna för en produkt omfattar kostnader för forskning, råvarukostnader, arbetskraftskostnader, administration, transporter, marknadsföringskostnader m.m. Om Sverige väljer att införa ett högsta tillåtna försäljningspris så måste man ta hänsyn till såväl sina egna låga produktionskostnader som de högre produktionskostnaderna hos sina europeiska handelspartner när priset fastställs.

5.2.1.3 Dispenser från tillämpningen av ett högstpris

Skyldigheten att inkludera utländska kostnadselement såsom "importkostnaden" och produktionskostnaderna i utlandet vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset påverkar också kriterierna för när ett elföretag kan få dispens att höja priserna. Gemenskapsrätten förbjuder tillämpningen av en högstprisreglering som gäller för alla leverantörer, om enbart inhemska företag ges möjligheter till undantag.

En tillåtelse från svenska myndigheter för företag att höja priserna måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande. Om t.ex. tillstånd att höja priserna ges till svenska elföretag med ekonomiska svårigheter, som beror på ett besvärligt ekonomiskt läge i landet, så måste samma undantagsmöjligheter finnas för utländska företag som är i en liknande situation i sitt hemland. De svenska myndigheternas definition av ett "besvärligt ekonomiskt läge" måste omfatta såväl nationella som utländska förhållanden inom EU; i annat fall står regeln i strid med art. 30 RomF.

5.2.1.4 Beräkningsmetoden

Som framgått ovan krävs i gemenskapsrätten (art. 30 RomF) att, då en prisreglering införs, hänsyn tas till produktionskostnader i utlandet och "importkostnader" vid bestämningen av det högsta tillåtna försäljningspriset och villkoren för dispens. Detta krav innebär att beräkningsmetoden skall vara öppen. Av den svenska lag, genom vilken en

¹⁸ Fallet 65/75 *Tasca* [1976] ECR 291.

prisreglering införs, skall således framgå vilka olika produktionskostnader som fastställandet av priset grundas på, och på vilket sätt de beaktats i kalkylen.

När det gäller beräkningsmetoden ger gemenskapsrätten medlemsstaterna ett ganska stort spelrum. Även om det i art. 30 RomF krävs att en nationell prisreglering skall beakta de kostnader som uppkommer för importerade produkter, så är det inte klart i vilken utsträckning dessa kostnader skall beaktas. EG-domstolen har alltid lämnat stort utrymme för medlemsländerna att beräkna det högsta tillåtna försäljningspriset, så länge de inte enbart beaktar inhemska förhållanden eller förfördelar utländska importörers leveranser.

EG-kommissionen och EG-domstolen kräver starka motiv för de klaganden som med stöd av art. 30 RomF ifrågasätter en prisreglering.

I ett nyligen avgjort fall¹⁹ tillbakavisade Domstolen kommissionens argument att den grekiska maximiprisregleringen för oljeprodukter gynnade inhemska produkter. Kommissionen hade inte frambragt tillräckligt underlag för att på ett övertygande sätt kunna visa att de olika kostnadselementen i prisregleringen hade beräknats på ett sätt som missgynnade importörer.

Detta exempel visar hur viktigt det är att en nationell prisreglering beaktar utländska produktionskostnader; på vilket sätt de beaktas är en sekundär fråga i gemenskapsrätten, och bör inte skapa några problem med förenligheten så länge den diskriminerande effekten inte är alltför uppenbar. Om ett fall rörande den svenska lagstiftningen tas upp i EG-domstolen kommer domstolen att göra en skönsmässig bedömning. Något fastlagt schema för bedömningen finns inte, utan en avvägning kommer att göras mellan de positiva (tillräckligt beaktande av utländska produktionskostnader) och negativa elementen (begränsningar av handeln inom Gemenskapen).

Det är därför inte möjligt att ange en modell för vad som kan accepteras enligt gemenskapsrätten. Att beakta de höga produktionskostnaderna i Tyskland vore till exempel förenligt med art. 30 RomF, men att ge dem obetydlig vikt i beräkningsmodellen skulle innebära en prisdiskriminering och därmed en överträdelse av denna

¹⁹ Fallet C-347/88 *Commission v. Greece* [1990] ECR 4747.

bestämmelse. Om Sverige väljer att reglera priserna för att bekämpa alltför höga elpriser i elsektorn, och man tvekar över regleringens förenlighet med gemenskapsrätten, så bör en bedömning göras av den föreslagna lagstiftningen och speciellt av beräkningsmetoden.

I praktiken skulle beaktandet av utländska kostnader vid beräkningen av högsta tillåtna försäljningspris som medges av de svenska myndigheterna leda till en ökning av priserna på den svenska marknaden, eftersom priserna är bland de lägsta i Europa. Effekten av en prisreglering skulle bli att undvika en alltför kraftig prisökning. Maximipriset skulle bli ett genomsnitt av priset på den svenska marknaden och på de andra europeiska marknaderna, där produktionskostnaderna är mycket högre.

Om den svenska regeringen anser att detta genomsnittspris fortfarande är alltför högt och vill bibehålla det i nivå med priserna på den inhemska marknaden, måste den basera beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset enbart på de inhemska produktionskostnaderna. En sådan reglering skulle innebära en överträdelse av art. 30 RomF. Den skulle emellertid kunna rättfärdigas av behovet att upprätthålla försörjningstryggheten för el, och Sverige skulle då kunna åberopa reglerna i art. 36 RomF.

5.2.2 Undantaget för försörjningstrygghet (art. 36 RomF)

Om den svenska lagstiftningen fastställer ett alltför lågt maximalt försäljningspris, som därmed utgör en indirekt diskriminering, skulle det fortfarande vara möjligt för Sverige att åberopa undantaget i art. 36 RomF och att göra prisregleringen förenlig med gemenskapsreglerna om fri varuörlighet. Som framgick i kapitel 2 (avsnitt 2.2.4) kan ett medlemsland rättfärdiga diskriminerande åtgärder med hänvisning till behovet av att säkra försörjningstryggheten.

Att förhindra alltför höga priser i elsektorn är ett legitimt mål som innefattas i begreppet försörjningstrygghet, och den svenska lagstiftningen kan därför grundas på art. 36 RomF. För att detta undantag skall få tillämpas måste beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset medföra minsta möjliga begränsning av handeln mellan medlemsländerna. Detta är den s.k. proportionalitetsprincipen. De svenska myndigheterna måste kunna visa att det tillåtna maximipriset inte kan höjas utan att försörjningstryggheten på

elmarknaden äventyras.

Tillämpningen av proportionalitetsprincipen på elsektorn är osäker. Än så länge finns ingen rättspraxis, och det är därför inte möjligt att förutse resultatet av en domstolsprocess med någon säkerhet. Det ankommer på Sverige att visa, med ekonomiska argument²⁰, att den reglering som införs av elpriserna är det enda sättet att åstadkomma försörjningstrygghet. Ju mindre den svenska lagstiftningen beaktar utländska produktionskostnader, ju svårare blir det för Sverige att framgångsrikt hävda att det är det enda möjliga sättet att undgå att försörjningstryggheten hotas och ju mindre är således utsikterna att regleringen bedöms vara förenlig med gemenskapsrätten.

Ett sätt på vilket Sverige skulle kunna vägra acceptera prisökningar från utländska marknader, samtidigt som man inkluderar utländska produktionskostnader vid beräkningen av högstpriset, vore att enbart beakta dessa kostnader om de inte är följden av en monopolsituation. En sådan kompromisslösning skulle ha viss möjlighet att klara proportionalitetstestet eftersom den grundas på ett integrationsvänligt argument, nämligen en fullständig avreglering av den europeiska elmarknaden.

Tillämpningen av en sådan lösning skulle innebära

- för det första att det är möjligt att identifiera och särskilja de "objektiva" produktionskostnader som skulle ha rätt i ett läge med fri konkurrens (avreglerade marknader) från den produktionskostnad som uppstår till följd av avsaknaden av konkurrens;
- för det andra att enbart de "objektiva" produktionskostnaderna (i utlandet och i Sverige) inkluderas vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset.

Om dessa två villkor kan uppfyllas skulle det maximala försäljningspriset ligga mycket nära de faktiska elpriserna i Sverige, där elmarknaden redan är avreglerad. Därmed skulle elpriserna bibehållas på en låg nivå med hjälp av en prisreglering. En sådan åtgärd skulle vara diskriminerande eftersom utländska producenter inte skulle kunna komma in på den svenska marknaden med oförändrad vinst. Trots

²⁰ Om maximipriset t.ex. bestäms till 25 öre måste Sverige visa att ett fastställande på nivån 26 öre skulle ha inneburit ett så uppenbart hot mot dess elmarknad att försörjningstryggheten inte längre kunde säkerställas.

denna diskriminerande effekt har den svenska prisregleringen beaktat utländska produktionskostnader på ett objektivt sätt, och kan därför undantas från förbudet i art. 30 RomF.

Det bör återigen understrykas att tillämpningen av proportionalitetsprincipen på en åtgärd som prisreglering inom elsektorn är osäker. Den lösning som består i att inkludera utländska "objektiva" kostnader vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset har en god chans att klara proportionalitetstestet. Men denna chans skulle vara ännu större om alla produktionskostnader i utlandet beaktades. På motsvarande sätt skulle chansen till framgång vara mindre men inte helt försumbar om beräkningsmetoden enbart beaktade inhemska produktionskostnader.

5.3 Förenlighet med konkurrensreglerna

Fastställandet av ett högsta tillåtna försäljningspris är förenligt med gemenskapens konkurrensregler om inte Sverige kräver att vissa elföretag deltar vid beräkningen av priset. EG-domstolen godtar inte delegering av normgivningsmakten från staten till företag, eftersom detta påverkar konkurrensen; det utgör ett konkurrensbegränsande avtal om priser mellan oberoende och konkurrerande företag (vilket strider mot art. 85 och/eller 86 RomF.).

Tre situationer kan uppkomma:

- priset beräknas utan att något konkurrerande företag deltar. I detta fall respekteras konkurrensreglerna.
- priset beräknas i samarbete med några konkurrerande företag. Ett sådant samarbete står i strid med konkurrensreglerna. Om de deltagande företagen är enbart inhemska överträds dessutom reglerna om fri varurörlighet (diskriminering).
- priset beräknas i samarbete med samtliga konkurrerande företag. Då sker ingen överträdelse av konkurrensreglerna.

Med "deltagande" menas att företagen är inblandade i någon del av beslutet, och utan hänsyn till betydelsen av denna inblandning, även om det rör sig om en förfrågan utan avgörande betydelse för beslutet. Med "konkurrerande företag" avses alla företag på elmarknaden, privatägda såväl som offentligt ägda. Undantag medges för ägaren till högspänningsnätet som kan delta i fastställandet av försäljningspriser eftersom han naturligen är skyddad från konkurrens och därmed är opartisk.

Dessutom kan organ såsom NUTEK delta vid beräkningen av maximipriset.

5.4 Slutsatser

Fastställandet av ett högsta tillåtna försäljningspris på elmarknaden kan utgöra ett effektivt medel mot alltför höga energipriser. Om Sverige väljer denna typ av reglering kommer det sannolikt inte att uppstå några problem vad avser förenligheten med gemenskapsreglerna om fri varurörlighet, om inte det pris som fastställs av svenska myndigheter är så lågt att det utgör ett hinder för importörer att komma in på den svenska marknaden. För att undgå detta förbud måste beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset ske med viss omsorg. Detta pris skall beakta produktionskostnaderna i Sverige och, i viss mån, i andra (europeiska) länder.

I själva verket beror frågan om en prisreglerings förenlighet med gemenskapsrätten på vilken prisökning Sverige är berett att acceptera:

- Om Sverige accepterar en betydande men begränsad prisökning, genom att beakta de utländska produktionskostnaderna vid beräkningen av det maximalt tillåtna priset, så står regleringens förenlighet med gemenskapsrätten utom allt tvivel.

- Om Sverige vägrar att acceptera en betydande prisökning genom att inte beakta de utländska produktionskostnaderna vid beräkningen av högsta tillåtna försäljningspris, så är chanserna mindre att man får undantag från gemenskapsrätten.

Slutligen måste fastställandet av ett högsta tillåtna försäljningspris vara förenligt med gemenskapens konkurrensregler, om det inte har bestämts efter samarbete med enbart svenska elföretag.

Kapitel 6: Kontroll av utrikeshandeln

Ett alternativ till en prisreglering är att reglera utrikeshandeln. Detta har, till skillnad från fastställandet av ett maximipris, inte nackdelen av att begränsa den interna konkurrensen. Å andra sidan har en reglering av utrikeshandeln en betydligt mer begränsande effekt på handeln inom gemenskapen, eftersom den enbart riktar sig mot import och export av el. I själva verket står en reglering av import och export uppenbart i strid med gemenskapsreglerna om fri varurörlighet, och kan bara beviljas undantag under speciella förutsättningar.

Det torde inte föreligga något problem med förenligheten med gemenskapens konkurrensregler eftersom den reglering av handeln som beskrivs i detta kapitel inte

- innebär något ekonomiskt stöd med statliga svenska medel till inhemska företag, eller
- uppmuntrar till konkurrensbegränsande samarbete mellan elföretag eller till missbruk av en dominerande ställning från ett eller flera företags sida ²¹.

På grund av detta inriktas detta kapitel helt och hållet på reglerna om fri varurörlighet. Överträdelser av dessa regler beskrivs först (avsnitt 6.1), varefter de villkor, på vilka ett undantag från gemenskrätten kan beviljas, diskuteras (avsnitt 6.2).

6.1 Överträdelser av reglerna om fri rörlighet

I kapitel 2 beskrevs gemenskapsrättens princip om icke-diskriminering. Denna regel, som utgör grunden för den gemensamma marknadens funktion, innebär att en medlemsstat inte får anta en lag som gynnar den inhemska marknaden på bekostnad av likvärdiga (europeiska) marknader. I det sammanhanget är det uppenbart att en reglering av import och export, oavsett i vilken form, är diskriminerande. Den utgör t.o.m. en direkt diskriminering, och utgör därför en allvarlig överträdelse av reglerna om fri rörlighet.

Reglering av utrikeshandeln med el omfattas i själva verket av tre olika bestämmelser i Romfördraget: Art. 30 som behandlar restriktioner på importen av varor (avsnitt 6.1.1), art. 34 som behandlar restriktioner på exporten av varor (avsnitt 6.1.2) och art. 59 som avser den fria rörligheten för tjänster (avsnitt 6.1.3).

²¹ Detta kan innebära ett kollektivt eller enskilt missbruk av en dominerande ställning eller en konkurrensbegränsande åtgärd i Sverige, men detta beror i så fall inte på en lagstiftning om reglering av utrikeshandeln. Tillämpningen av Sveriges och gemenskapens konkurrensregler påverkas inte av en sådan reglering.

6.1.1 Importrestriktioner (art. 30 RomF)

Art. 30 innehåller ett förbud mot importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Detta förbud är helt tillämpligt på en reglering av importen av el. En sådan åtgärd skulle ha en begränsande effekt på gemenskapshandeln, och eftersom den är diskriminerande kan den inte bli föremål för den mjukare tolkning som nyligen har börjat tillämpas av EG-domstolen²².

Det bör noteras att förbudet i art. 30 gäller all reglering av importen även om regleringen inte är direkt diskriminerande. Om t.ex. regleringen är en ren formalitet (t.ex. en anmälningssplikt för import av el utan krav på tillstånd) så föreligger likväl en överträdelse av reglerna om fri varuörlighet. Och om regleringen endast avser överföringsverksamheten (som är underkastad reglerna om fri rörlighet för tjänster) och inte försäljningen av el, så får detta ändå som indirekt effekt att handeln mellan medlemsländerna begränsas, och utgör därmed en överträdelse av art. 30 RomF.

6.1.2 Exportrestriktioner (art 34 RomF)

Art. 34 innehåller ett förbud mot kvantitativa exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Eftersom en reglering av utrikeshandeln diskriminerar exporten i förhållande till försäljning av el på den lokala marknaden, så utgör denna åtgärd en överträdelse av art. 34 RomF. Vad avser tillämpningen av art. 30, så är en exportreglering en åtgärd med motsvarande verkan, oavsett dess utformning. Även om denna reglering bara riktas mot överföringen av el, som är en tjänst, så sker en överträdelse av reglerna om fri varuörlighet eftersom regleringen har en indirekt diskriminerande effekt på exporten av el.

6.1.3 Reglering av överföringen (art. 59 RomF)

För att undgå förbudsreglerna om fri varuörlighet (art. 30 och 34) har man diskuterat att reglera överföringen i stället för köp och försäljning av el. Fördelen med denna lösning är att en reglering av överföringen

²² År 1993 inledde EG-domstolen en period med större tolerans för begränsningar av handeln mellan medlemsländerna. Från tillämpningen av art. 30 RomF undantas vissa statliga åtgärder som reglerar "vissa säljarrangemang" på samma sätt för inhemska och utländska produkter. För en utförligare beskrivning, se kapitel 2 (avsnitt 2.2.2.1) om konsekvenserna av fallet *Keck and Mithouard*.

skulle vara underkastad reglerna om fri rörlighet för tjänster (art. 59 RomF) som är mer toleranta än reglerna om fri varurörlighet. Överföringsverksamhet har alltid åtnjutit fördelen av gemenskapsrättens mindre rigorösa tillämpning av reglerna om fri rörlighet för tjänster²³.

En reglering av överföringen av el på utlandsförbindelserna skulle emellertid medföra samma konsekvenser som en reglering av utrikeshandeln. Även om den hade varit förenlig med reglerna om fri rörlighet för tjänster, så hade det inte inneburit att reglerna om fri varurörlighet inte var tillämpliga. Enligt gemenskapsrätten är reglering av överföringen av el ett indirekt sätt att reglera handeln, och inget hindrar att en privatperson åberopar art. 30 och 34 inför EG-domstolen för att få till stånd ett avskaffande av åtgärden.

Samma resonemang gäller för en reglering av rätten att bygga förbindelser till utlandet genom koncessionsprövning. Om inte sådana förbindelser ställer speciella tekniska och/eller miljömässiga krav, jämfört med inhemska ledningar, så skulle en statlig koncessionsprövning utgöra en diskriminering mellan inhemska och utländska europeiska marknader. Enligt gemenskapsrätten betraktas ett sådant system som ett indirekt sätt att reglera utrikeshandeln. Om å andra sidan konstruktionen av utlandsförbindelser ställer särskilda krav på teknisk kompetens eller miljöhänsyn, så är en särreglering förenlig med gemenskapsreglerna om fri rörlighet för varor och tjänster²⁴.

Bortsett från sistnämnda fall så skulle en reglering av överföringen av el, som inte tillämpas likvärdigt på hemmamarknaden och på exporten,

²³ I direktivet 66/162/EEC utslöt Ministerrådet överföringsverksamhet från skyldigheten att avskaffa begränsningar i friheten att erbjuda tjänster. Se EGT(1966) L 42/584.

²⁴ I detta fall får regleringen av utlandsförbindelser inte innehålla villkor som inte är nödvändiga för att uppfylla de tekniska och miljömässiga kraven. Om begränsningarna avseende konstruktionen av överföringsledningar inte kan motiveras av försörjningstrygghet, så skulle regleringen innebära en överträdelse av reglerna om fri rörlighet.

inte undgå förbuden i art. 30 och 34 RomF²⁵. Det enda sättet för den svenska lagstiftningen att undvika att bli fälld enligt gemenskapsrätten är att åberopa det undantag i art. 36 RomF som avser försörjningstrygghet.

6.2 Undantaget för försörjningstrygghet (art. 36 RomF)

Gemenskapsrätten ger utrymme för statliga åtgärder, som innebär överträdelse av reglerna om fri varurörlighet, att undantas på grundval av de skäl som räknas upp i art. 36. Ett av dessa skäl, allmän säkerhet, har av EG-domstolen utvidgats till att omfatta försörjningstrygghet. I själva verket finns det ingen annan möjlighet för Sverige än att åberopa detta argument, för att upprätthålla förenligheten med gemenskapsrätten. I kapitel 2 diskuterades tillämpningen av detta argument på elsektorn, och slutsatsen blev att Sverige bara kan hävda att en reglering av utlandshandeln faller inom undantagsreglerna i art. 36 om den är proportionell mot målet att säkra försörjningstryggheten.

Enligt proportionalitetstestet krävs att diskriminerande åtgärder i så liten utsträckning som möjligt begränsar gemenskapshandeln. Denna test är nyckelfrågan när det gäller förenligheten med reglerna om fri rörlighet. Om man klarar den så kan den svenska lagstiftningen omfattas av tillämpningen av art. 36, vilket innebär att den undantas från förbuden i art. 30 och 34 RomF. Om man inte klarar den, så kan lagstiftningen inte grundas på argumentet om försörjningstrygghet för att motivera överträdelse av art. 30 och 34; i detta fall skulle den vara förbjuden.

För att klara proportionalitetstestet så måste den svenska lagstiftningen kunna besvara följande två frågor:

- Är reglering av utrikeshandeln den lämpligaste (dvs. minst begränsande) åtgärden för att säkra försörjningstryggheten för el? Svaret blir beroende på hur definitionen av försörjningstrygghet utformas.
- Vilket av de olika sätt, på vilka utlandshandeln kan regleras, innebär den minsta begränsningen av gemenskapshandeln? I detta fall beror

²⁵ Den enda fördelen med att reglera utlandsförbindelserna i stället för utlandshandeln är att det förstnämnda kan anses utgöra en mindre ingripande åtgärd vid tillämpning av proportionalitetsprincipen (se avsnitt 6.2.2.1).

svaret på utformningen av den reglering som utövas av de svenska myndigheterna.

Den första frågan riktar in sig på möjligheterna för Sverige att kontrollera utlandshandeln med el (avsnitt 6.2.1), medan den andra frågan gäller formen för en reglering enligt svensk lagstiftning (avsnitt 6.2.2).

6.2.1 Ändamålsenligheten av en kontroll av utlandshandeln

Den första frågan för proportionalitetstestet gäller ändamålsenligheten av att Sverige inför en reglering av utlandshandeln. Enligt gemenskapsrätten skall man överväga andra åtgärder som säkrar försörjningstryggheten för el på ett mindre diskriminerande sätt än genom reglering av import och export av el. Det argument som ger stöd för den svenska lagstiftningen utgår från tanken att ändamålsenligheten av en reglering av utlandshandeln beror på vad som innefattas i målet om försörjningstrygghet. Med andra ord kan man klara proportionalitetstestet om begreppet försörjningstrygghet definieras på ett sådant sätt att det enbart kan säkerställas genom en reglering av import och export.

Först presenteras den rättsliga tankegången bakom detta argument (avsnitt 6.2.1.1) och därefter diskuteras vilka legala konsekvenser en sådan tillämpning skulle medföra (avsnitt 6.2.1.2).

6.2.1.1 Rättslig tankegång

Argumentet för en reglering av utlandshandeln baseras på en strikt definition av begreppet försörjningstrygghet. Denna definition måste vara så strikt att inga andra åtgärder än en reglering av import och export kan säkerställa den. Följande exempel, där tre olika definitioner ges av begreppet försörjningstrygghet, illustrerar tankegången:

(i) Exempel 1: Försörjningstrygghet definieras som behovet att hindra alltför kraftiga prisökningar.

Alltför kraftiga prisökningar utgör ett hot mot försörjningstryggheten, och därför måste medlemsländerna ha rätt att vidta diskriminerande åtgärder för att förhindra dem. För att skydda sina låga priser skulle

den svenska regeringen föreslå en reglering av utlandshandeln som utformas antingen som kvantitativa restriktioner (t.ex. en begränsning av den mängd el som importeras och exporteras) eller som en reglering av import- och exportpriserna; ett tredje sätt vore att kombinera prisreglering med kvantitativa regleringar.

Det är uppenbart att den svenska lagstiftaren härigenom stärker försörjningstryggheten och således agerar inom ramen för art. 36 RomF. Det finns emellertid en mindre begränsande metod, nämligen en prisreglering, som skulle uppfylla samma mål. Detta alternativ, som diskuterades i kapitel 5, tillämpas likvärdigt på inhemsk produktion och import av el. Enligt gemenskapsrätten är en prisreglering mindre diskriminerande än en reglering av gemenskapshandeln, och syftar också till att bibehålla låga priser.

Om försörjningstrygghet innebär att hindra alltför kraftiga prisökningar på el, så kan en reglering av import och export inte klara proportionalitetstestet, eftersom det finns mindre begränsande sätt att åstadkomma detta.

(ii) Exempel 2: Försörjningstryggheten definieras som tillgodoseendet av all efterfrågan

I detta exempel förutsätter försörjningstryggheten att all inhemsk efterfrågan är tillgodosedd. För att nå detta mål är det möjligt att reglera gemenskapshandeln genom att t.ex. begränsa exporten när den inhemska produktionskapaciteten inte är tillräcklig för att tillgodose efterfrågan.

Liksom i det första exemplet är det uppenbart att Sverige, genom att reglera utrikeshandeln, skulle säkra försörjningstryggheten för el, som den definieras här, och regleringen skulle därför falla innanför tillämpningsområdet för art. 36 RomF. I detta fall existerar emellertid ett mindre begränsande alternativ, nämligen att avstå från reglering, som skulle uppfylla syftet. Enligt gemenskapsrätten säkerställer den gemensamma marknadens icke-diskriminerande funktion, som grundas på de naturliga utbuds- och efterfrågemekanismerna på europeisk nivå, att samma mål uppnås som vid en reglering av handeln, men utan diskriminering.

Om försörjningstrygghet innebär att all efterfrågan tillgodoses så kan en reglering av import och export inte klara proportionalitetstestet, eftersom det finns ett icke-diskriminerande alternativ för att uppnå

målet.

(iii) Exempel 3: Försörjningstrygghet definieras som en kombination av att hindra alltför kraftiga prisökningar och att tillgodose all efterfrågan

I det tredje exemplet kombineras de båda föregående situationerna. Eftersom en reglering av handeln, inklusive gemenskapshandeln, kan uppfylla vart och ett av målen att tillgodose hela efterfrågan och att bibehålla låga priser, så kan den också säkerställa en försörjningstrygghet som innehåller båda komponenterna.

I detta fall, i motsats till de två tidigare, existerar inga andra lösningar än en reglering av import och export för att säkerställa att en låg prisnivå råder och att hela efterfrågan tillgodoses. Om vi studerar de lösningar som föreslogs i exempel 1 och 2 närmare, ser vi att de inte kan garantera försörjningstryggheten som den har definierats här.

- en allmän prisreglering: genom att fastställa ett högsta tillåtna försäljningspris på den inhemska marknaden kan priset bibehållas på en låg nivå, men regleringen kan utgöra ett hot mot balansen mellan utbud och efterfrågan. I exempelvis ett läge där den inhemska produktionskapaciteten är otillräcklig för att tillgodose hela efterfrågan skulle regleringen hindra importen att "fylla gapet" till följd av de högre priserna på importen.

- frånvaro av reglering: marknadskrafterna på europeisk nivå åstadkommer balans mellan utbud och efterfrågan på el, men hindrar inte en prisökning på den svenska marknaden.

I frånvaron av andra lösningar som säkrar försörjningstryggheten skulle en svensk reglering av import och export ha en god möjlighet att klara proportionalitetstestet, trots att en sådan reglering är extremt diskriminerande.

I de tidigare exemplen användes ett argument som utgår från en strikt definition av begreppet försörjningstrygghet; en definition som kombinerar kravet på priser (förhindrandet av alltför kraftiga prisökningar) och volymer (att balansera utbudet mot efterfrågan). Genomgången av detta argument vore emellertid ofullständig utan en granskning av hur det konkret kan tillämpas på den svenska elmarknaden.

6.2.1.2 Rättsliga konsekvenser

Tillämpningen av det argument som diskuterades i avsnitt 6.2.1.1 medför vissa legala konsekvenser som har att göra med den strikta definitionen av försörjningstrygghet, den begränsade tidsrymden för regleringen och skapandet av en regional elmarknad för de nordiska länder som har avreglerat sina elmarknader.

(i) Definition av begreppet försörjningstrygghet i den svenska lagstiftningen.

En förutsättning för tillämpningen av ett legalt argument, som grundas på en strikt definition av försörjningstrygghet, är att Sverige har rätt att själv definiera detta begrepp. I ett tidigare fall²⁶ slog EG-domstolen fast att medlemsländerna själva har rätt att definiera begreppet allmän moral som, liksom begreppet allmän säkerhet, är ett av de skäl för undantag som räknas upp i art. 36 RomF. På motsvarande sätt kan man dra slutsatsen att det ankommer på Sverige och inte på EU att definiera vad Sverige menar med försörjningstrygghet för el.

Sveriges frihet att definiera begreppet försörjningstrygghet är emellertid begränsad till objektiva kriterier. Ett medlemsland kan således inte hävda att varje hot mot dess nationella intressen är ett hot mot försörjningstryggheten. I Sveriges fall måste detta begrepp definieras som en kombination av två välgrundade mål:

- förhindrande av alltför kraftiga prisökningar på den inhemska marknaden. Detta är ett mål som uppenbarligen innefattas i begreppet försörjningstrygghet, och kan därför av Sverige definieras som en beståndsdel i denna. Alltför kraftiga prisökningar skulle påverka hela den svenska ekonomin negativt. Detta är tillräckligt som skäl för ett statligt ingripande i form av en reglering av importen och/eller exporten.

- Täckandet av hela efterfrågan: Detta är också ett mål som uppenbarligen innefattas i begreppet försörjningstrygghet, och kan därigenom av Sverige definieras som en del av säkerheten. Om produktionen vore otillräcklig förefaller risken för en viss grad av förlamning av samhällsekonomin att vara ett tillräckligt hot för att rättfärdiga en reglering av exporten.

²⁶ Fallet 121/85 *Conegate v. Customs and Excise Commissioners* [1986] ECR 1007.

Som framgick i avsnitt 6.2.1.1 så utesluter denna kombination alla andra lösningar än reglering av utrikeshandeln. För att undvika missförstånd och eventuella klagomål är det viktigt att i den svenska lagstiftningen ange en definition av begreppet försörjningstrygghet och att nämnda dess två komponenter.

(ii) Begränsad varaktighet för regleringen

Ytterligare en fråga måste beaktas; det gäller varaktigheten av regleringen av handeln med el mellan medlemsländerna. Denna reglering är mer ändamålsenlig än frånvaron av reglering eftersom den, som framgick av avsnitt 6.2.1.1, förhindrar prisökningar på den inhemska marknaden. Å andra sidan skulle frånvaron av kontroll bara leda till prisökningar så länge de utländska (europeiska) marknaderna var skyddade från konkurrens.

Det är frånvaron av konkurrens som förhindrar tillkomsten av en gemensam marknad. Existensen av monopoliserade marknader stör det samspel mellan utbud och efterfrågan som leder till ett "konkurrensutsatt pris", och en lagstiftning som reglerar handeln mellan medlemsländerna skall uppfattas som en tillfällig åtgärd, i avvaktan på att den avreglering som har skett i Sverige kommer till stånd också i andra medlemsländer i EU. Det innebär att så snart Sveriges kolleger i EU har avreglerat sina elmarknader, så kan Sverige inte längre motivera en reglering av import och export med att man vill förhindra alltför kraftiga prisökningar. Vid den tidpunkten får man antingen reglera den inhemska marknaden på motsvarande sätt (genom en allmän prisreglering) eller avstå från alla regleringsåtgärder.

En svensk lagstiftning som reglerar gemenskapshandeln kan därför bara upprätthållas tillfälligt. Det bör därför nämnas i lagstiftningen att den gäller för en begränsad tid (t.ex. tre eller fem år, med möjligheter till förlängning) och att den skall upphöra att gälla om övriga europeiska marknader avregleras, och i vart fall före ikraftträdandet av EG-direktivet om en inre marknad för el²⁷. På det sättet skulle den svenska

²⁷ Se avsnitt 2.2.4. Så fort direktivet om en inre marknad för el har antagits på gemenskapsnivå, upphör Sveriges rätt att vidta diskriminerande åtgärder för att säkra försörjningstryggheten, om inte EG-kommissionen medger att Sverige får fortsätta att tillämpa sin nationella lagstiftning.

regeringen anpassa sitt förslag till EU:s avregleringsprogram. En sådan lagstiftning kan också skapa ett tryck på andra medlemsländer att avreglera sina elmarknader.

Proportionalitetsprincipen kan bara upprätthållas om regleringen av gemenskapshandeln tillämpas under en begränsad tidsrymd; i annat fall kan inflationsbekämpning, som utgör en del i begreppet försörjningstrygghet, inte åberopas, och tillgodoseendet av all efterfrågan skulle utgöra dess enda beståndsdel. I det fallet skulle frånvaron av reglering vara ett mer ändamålsenligt sätt att uppnå målet, och regleringen av utrikeshandeln skulle inte längre klara proportionalitetstestet.

(iii) Skapandet av en regional elmarknad

Frågan om varaktigheten hos den lagstiftning som reglerar utrikeshandeln hänger samman med frågan om skapandet av en regional elmarknad för de medlemsländer som redan har avreglerat sina marknader. Detta gäller speciellt Norge (som lyder under motsvarande regler genom EES-avtalet), Finland och Storbritannien. Frågan är om dessa länder kan åtnjuta ett fullständigt och automatiskt undantag från den svenska handelsregleringen. Detta skulle vara ett första steg²⁸ mot att åstadkomma en regional elmarknad.

Frågan måste besvaras med eftertanke, eftersom denna frågeställning hittills inte har varit föremål för prövning i EG-domstolen²⁹. I princip innehåller gemenskapsrätten inget förbud mot att Sverige beviljar automatiska undantag från sin egen reglering av import och export av el, under förutsättning att dessa avvikelser baseras på objektiva kriterier som hänger samman med förhindrandet av alltför kraftiga prisökningar på el, eller tillgodoseendet av hela sin efterfrågan³⁰. Länder som Norge

²⁸ Ett andra steg skulle vara upprättandet av gemensamma regler.

²⁹ Exempelvis tillåter Schengen-avtalet borttagandet av alla gränskontroller för personer mellan de länder som har undertecknat avtalet, men utan att skapa nya regleringar gentemot de länder som inte undertecknat, vilket skulle vara fallet för den regionala elmarknaden.

³⁰ Sådana kriterier kan inte hänvisa till graden av avreglering på andra länders marknader, eftersom detta inte är objektivt. Å andra sidan kan de hänvisa till den låga prisnivån på andra utländska marknader, oavsett om dessa marknader är avreglerade eller inte.

och Finland kan således få undantag från regleringen, eftersom deras priser är så låga.

Länder som Frankrike, vars pris också är lågt, kan emellertid inte förvägras att få undantag motsvarande det som Norge kan få, med motiveringen att den franska marknaden är skyddad från konkurrens. På motsvarande sätt kan andra länder som har avreglerat (t.ex. Storbritannien), men som inte har så låga priser, inte undantas från regleringen. Om man inte respekterar villkoret om objektiva kriterier kan detta äventyra hela regleringen, eftersom detta skulle innebära att bekämpandet av prisökningar på elmarknaden inte av de svenska myndigheterna uppfattas som en del av försörjningstryggheten.

Sammanfattningsvis kan således en reglering av utrikeshandeln med el införas i Sverige. En sådan reglering kan också utesluta vissa medlemsländer såsom Finland eller Storbritannien, under förutsättning att den grundas på en strikt definition av begreppet försörjningstrygghet och att den tillämpas under en begränsad tidsperiod. Om dessa villkor är uppfyllda är det första villkoret i proportionalitetsprincipen uppfyllt, avseende ändamålsenligheten av en reglering. För att vara förenlig med gemenskapsrättens regler om fri varurörlighet måste regleringen också uppfylla det andra villkoret i testet, som rör regleringens form.

6.2.2 Formen för reglering av utrikeshandeln

Som framgick i avsnitt 6.2.1 så kan Sverige införa en lagreglering av utrikeshandeln som är förenlig med gemenskapens regler om fri varurörlighet. Denna rätt att lagstifta begränsas dock av vissa krav på hur regleringen skall utformas. En reglering av import och export kan utformas på många olika sätt: den kan inriktas på handeln med eller överföringen av el, den kan vara permanent eller tillfällig, den kan innehålla mer eller mindre strikta undantagsregler etc.

Proportionalitetsprincipen gäller också beträffande detta val: den innebär att den svenska lagstiftningen måste utformas på det sätt som innebär den minsta begränsningen av utrikeshandeln. Detta krav omfattar syftet med regleringen (avsnitt 6.2.2.1), dess omfattning (avsnitt 6.2.2.2) och de kriterier som den grundas på (avsnitt 6.2.2.3).

6.2.2.1 Syftet med regleringen

En reglering av utrikeshandeln kan inriktas antingen mot verksamheter som rör köp och försäljning, eller mot överföringsverksamheten. Båda sätten är effektiva medel att hålla nere den svenska prisnivån för el. En reglering av köp och försäljning innebär emellertid en starkare begränsning av handeln med andra medlemsländer. Därför rekommenderar vi att regleringen inriktas på överföringen av el från andra länder. Det finns två skäl till detta.

För det första har en reglering av köp och försäljning av el effekter som går utöver en enkel reglering av import och export: den begränsar också mellanliggande verksamheter. Exempelvis skulle aktiviteter på börsen, såsom köp av el från en utländsk säljare, omfattas av regleringen även om de inte nödvändigtvis innebar ett fysiskt flöde av el. Om Sverige inte på ett övertygande sätt kan visa att sådana aktiviteter påverkar försörjningstryggheten negativt (dvs. förhindrandet av alltför kraftiga prisökningar på el och tillfredsställandet av all efterfrågan) så skulle regleringen vara alltför begränsande för att klara proportionalitetstestet och därmed kunna få undantag enligt art. 36 RomF.

För det andra innehåller det föreslagna direktivet om en inre marknad för el en viss reglering av överföringsverksamheten, men inte av köp och försäljning. I gemenskapsrätten har också överföringsverksamhetens speciella egenskaper uppmärksammats. En reglering av denna verksamhet bedöms därför vara en mildare åtgärd³¹. Detta argument är av generell natur snarare än strikt legalt. Om EG-domstolen tar upp ett fall där proportionalitetsprincipen skall tolkas, kommer domaren att väga regleringens positiva effekter mot de negativa. Med argumentet att en reglering av överföringen övervägs i gemenskapsrätten kan Sverige ställa denna typ av reglering i ett bättre sken än en reglering av köp och försäljning.

Om man väljer att i svensk lagstiftning införa en reglering av överföringen av el till och från andra länder, kommer regleringen att omfatta antingen tillträdet till överföringsnäten eller konstruktionen av nya överföringsledningar för el. Det råder inget tvivel om att ett system med tillståndsgivning (koncessioner) skulle innebära en mindre begränsning av handeln med medlemsländerna, eftersom den bara

³¹ Jfr. speciellt fotnot 23 i detta kapitel

tillämpas vid ett tillfälle. Så snart en elektrisk ledning har byggts omfattas den inte längre av regleringen.

Å andra sidan är en sådan reglering inte lika effektiv som en direkt reglering av tillträdet till nätet, som medel för att hindra alltför kraftiga prisökningar och tillgodose all efterfrågan. Den svenska lagstiftningen bör således inriktas på konstruktionen av utlandsförbindelser för att klara proportionalitetstestet, om man inte kan hävda (och visa) att det är ett otillräckligt medel för att trygga försörjningstryggheten för el.

6.2.2.2 Regleringens omfattning

Enligt proportionalitetstestet skall omfattningen av en reglering av utrikeshandeln innebära minsta möjliga begränsning av gemenskaps-handeln. Två typer av reglering kommer att diskuteras:

- Ett system med permanenta tillstånd för import och export: i detta system krävs tillstånd för all handel med andra länder.
- Ett system med tillstånd som begränsas till vissa tidsperioder: t.ex. ett regelverk för tillstånd som endast sätts i kraft vid en försörjningskris för el. För att ha information inför ett krisläge införs ett system med permanent anmälningsskyldighet för import och export.

Ett tvåstegsförfarande, där ett system med permanent anmälningsskyldighet (under normala omständigheter) kombineras med tillfälliga perioder med tillståndstvång (i krislägen) skulle ha en mindre begränsande effekt på handeln inom Gemenskapen än ett permanent tillståndssystem. Sverige klarar således proportionalitetstestet om man väljer ett tvåstegsförfarande, om man inte kan visa att endast ett system med permanent tillståndsskyldighet krävs för att upprätthålla försörjningstryggheten.

Vad beträffar omfattningen av kontrollen av utrikeshandeln, så ställs tre ytterligare frågor i proportionalitetstestet:

- Omfattar regleringen både import och export? En reglering av antingen import eller export är självfallet mindre begränsande. Det är emellertid fortfarande möjligt att hävda att det från ekonomiska utgångspunkter är mer effektivt med en kombinerad reglering av import och export för att nå försörjningstrygghetsmålet.
- Medges undantag från regleringen? Att medge undantag från tillstånden, om de beviljas på objektiva grunder, är ett sätt att mildra de

begränsande effekterna på handeln inom Gemenskapen³². Men liksom i det förra fallet skulle en avsaknad av undantagsmöjligheter inte innebära att den svenska lagstiftningen fälls, om man kan visa att beviljande av undantag skulle motverka uppfyllelsen av målet om försörjningstrygghet.

- Kommer tillstånd för import och export att ges i varje individuellt fall, eller för en bestämd tidsperiod (oavsett antalet kontrakt)? Den senare lösningen är mindre begränsande för den gemensamma handeln, men precis som i de tidigare fallen skulle Sverige kunna hävda att behovet att säkra försörjningstryggheten kräver ett särskilt tillstånd för varje import- och exportkontrakt.

En allmän kommentar skall ges till dessa tre frågor: i princip skall omfattningen av den reglering som meddelas genom svensk lagstiftning vara så lite begränsande som möjligt. Men i praktiken ger EG-domstolen medlemsländerna ett visst utrymme för att finna mer effektiva sätt att upprätthålla försörjningstryggheten. Eftersom domarna i Luxemburg kommer att göra en avvägning mellan de negativa effekterna på handeln och de positiva effekterna för försörjningstryggheten, så ligger det i Sveriges intresse att åstadkomma så få sådana negativa effekter som möjligt, för att öka systemets förenlighet med gemenskapsrättens regler om fri rörlighet³³.

6.2.2.3 Kriterier för regleringen

Proportionalitetsprincipen innebär slutligen att de kriterier som tillämpas vid regleringen av utrikeshandeln inte får innebära en större begränsning än nödvändigt. Dessa kriterier avser priser och/eller volymer för el som handlas med andra länder. Enligt proportionalitetsprincipen skall det undersökas vilka prisnivåer och volymer som avgör huruvida import och export kan förbjudas eller tillåtas, och i fall tiden kan begränsas till perioder med onormala

³² Exempelvis skulle ett automatiskt undantag kunna medges för import och export av begränsade mängder el, och/eller för priser under en viss nivå. I detta fall skulle elföretagen inte behöva ansöka om tillstånd av regeringen.

³³ Samtidigt är detta ett sätt att minska antalet potentiella klagomål.

förhållanden eller krislägen³⁴. Vidare skall beräkningsmetoden för dessa nivåer vara öppen och tillämpas objektivt på all import och export av el.

Det skall återigen påpekas att EG-domstolen ger Sverige ett visst manöverutrymme vid fastställande av dessa nivåer. Domarna har inte ekonomisk kompetens att avgöra om ett visst kriterium är tilltaget i överkant. Det ligger därför i Sveriges intresse att ställa upp kriterier som har så liten påverkan på gemenskapshandeln som möjligt, och som har beräknats på ett öppet och objektivt sätt.

Del 3: SLUTSATSER

Kapitel 7: Sammanfattning och slutsatser

Sedan den 1 januari 1995 ingår Sverige i ett nytt och komplicerat rättsligt system, den europeiska unionen. Sveriges medlemskap innebär att varje beslut som fattas av riksdagen (lagar etc.) eller regeringen (förordningar, administrativa beslut etc.) måste vara förenliga med gemenskapsrätten. Detta företräde gäller utan undantag för alla samhällssektorer, däribland elsektorn som speciellt berörs av gemenskapens regler om fri rörlighet och konkurrens.

Enligt förstnämnda regler skall varor (t.ex. el) och tjänster (t.ex. produktion och överföring av el) röra sig fritt inom Unionen, utan inre gränser och utan att diskrimineras på grund av ursprungsland. I synnerhet råder förbud för medlemsländerna att skapa hinder för importen (art. 30 RomF) och exporten av varor (art. 34 RomF), om inte dessa åtgärder grundas på hänsyn till skyddet av nationella intressen såsom försörjningstryggheten för el (art. 36 RomF). Detta undantag är emellertid omgärdat av strikta villkor.

De gemensamma konkurrensreglerna syftar till att säkerställa att konkurrens råder på den gemensamma marknaden. Genom dessa regler

³⁴ Det senare avser enbart ett tvåstegsförfarande, där en permanent eller tillfällig anmälningsskyldighet kombineras med tillfälliga tillstånd.

förbjuds alla åtgärder som vidtas av företag och av medlemsländerna och som har till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen inom EU. Exempelvis är avtal mellan privata företag om att bestämma ett marknadspris förbjudna (art. 85 RomF) liksom missbruk av en dominerande ställning (art. 86 RomF). Liknande förbud gäller för statligt stöd (art. 92 RomF). Den svenska konkurrenslagstiftningen liknar gemenskapens konkurrensregler.

Att medlemsländerna och företagen efterlever dessa gemensamma regler säkerställs genom ett förbättrat och effektivt system för kontroll av förenligheten, som grundas på intensiv rättslig aktivitet av EG-domstolen och kommissionen. Var och en som har ett berättigat intresse (t.ex. inhemska eller utländska elföretag eller elkonsumenter, andra medlemsländer eller kommissionen) kan föra ett ärende till domstol (nationell domstol och/eller EG-domstolen) när gemenskapens regler har överträtts genom en statlig åtgärd. Om den nationella lagstiftningen inte är förenlig med gemenskapsrätten är den ogiltig, och den felande medlemsstaten är ansvarig; den kan t.o.m. åläggas att betala skadestånd för att ersätta dem som har drabbats av överträdelsen.

Det är mot denna bakgrund som Sverige har anledning att bedöma huruvida regler, som rör elmarknadens organisation, är förenliga med gemenskapsrätten. Denna rapport syftar till att göra en sådan bedömning: uppdraget innebär att finna en lösning på konflikten mellan Sveriges nationella intresse av försörjningstrygghet för el och efterlevnaden av gemenskapsrätten. Tre lösningar har undersökts: Frånvaro av reglering (avsnitt 7.1), en allmän prisreglering (avsnitt 7.2) och en reglering av utrikeshandeln med el (avsnitt 7.3). För varje föreslagen lösning har en bedömning gjorts av dess förenlighet med gemenskapsrätten och dess effektivitet när det gäller att upprätthålla försörjningstryggheten.

7.1 Frånvaro av reglering

Lösningen att Sverige avstår från att reglera elsektorn (såväl hela marknaden som utrikeshandeln) är förenlig med gemenskapsrätten. Från en strikt legal utgångspunkt är det den bästa lösningen, och ligger helt i linje med Gemenskapens idé att försörjningstryggheten i princip upprätthålls på det effektivaste sättet genom att marknadskrafterna får balansera utbudet mot efterfrågan.

7.2 Allmän prisreglering

En av de åtgärder som föreslås i rapporten innebär att ett högsta tillåtna pris fastställs för försäljningen av el i Sverige. Detta är ett effektivt medel för att bibehålla en rimlig prisnivå på elmarknaden och, eftersom det tillämpas på alla leverantörer oavsett nationalitet, en icke-diskriminerande åtgärd. Från EG-rättslig utgångspunkt är därför en prisreglering att föredra framför en reglering av import och export.

Att ingen direkt diskriminering föreligger är emellertid inte ett tillräckligt villkor för att säkerställa att en prisreglering är förenlig med gemenskapsreglerna om fri varuörlighet (art. 30 RomF). I själva verket kan en indirekt diskriminerande effekt uppstå om en sådan åtgärd tillämpas så strikt att den enbart eller i första hand drabbar importörerna av el. Det skulle vara fallet om det högsta tillåtna försäljningspriset fastställdes på en så låg nivå att enbart inhemska leverantörer kunde vidareföra sina produktionskostnader för el till konsumenterna med skälig vinst. Importörer, vars priser är för höga till följd av höga produktionskostnader, skulle i detta fall i praktiken hindras från att komma in på marknaden.

När det gäller den svenska elmarknaden så beror svaret på frågan om förenligheten av en prisreglering på vilken ökning av elpriset, till följd av öppenheten gentemot utländska marknader, som Sverige är berett att acceptera. Två olika situationer kan urskiljas:

- Om Sverige kan acceptera en påtaglig men rimlig ökning av elpriserna, så torde en prisreglering inte skapa några problem vad avser förenligheten (se avsnitt 7.2.1).
- Om Sverige vägrar att acceptera några (påtagliga) ökning av elpriserna, så är prisregleringens förenlighet med gemenskapsrätten osäker. Vad som kommer att gälla blir då beroende av vilka ekonomiska och legala argument som Sverige åberopar (se avsnitt 7.2.2).

De kriterier som tillämpas i gemenskapsrätten för att avgöra om en prisreglering är alltför strikt är en beräkning av de högsta tillåtna försäljningspriser som gäller på marknaden. Eftersom detta pris avgör vilken prisökning som Sverige är berett att acceptera, så är fastställandet av detta pris centralt när det gäller att avgöra en statlig åtgärds förenlighet med reglerna om fri varuörlighet.

7.2.1 Accepterande av en rimlig prisökning på el

Om Sverige kan acceptera att elpriserna, till följd av den svenska marknadens öppenhet, stiger upp till en viss rimlig nivå, så blir syftet med att fastställa ett högsta tillåtna elpris inte att förbjuda prisökningar utan att begränsa dem. I praktiken innebär detta att beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset tar hänsyn till såväl de svenska som de utländska produktionskostnader som leverantörerna vidkänns.

Enligt gemenskapsrätten får medlemsstaterna själva fastställa nivån på maximipriset, och i synnerhet föreskrivs ingen på förhand bestämd beräkningsmetod för detta pris. Däremot krävs det att "betydande" hänsyn tas till den produktionskostnad som importörerna får vidkännas vid beräkningen av maximipriset. Det finns ingen definition av vad som menas med "betydande", men det förefaller sannolikt att åsättandet av endast 10 % vikt för utländska produktionskostnader vid beräkningen av priset inte är tillräckligt för att garantera prisregleringens förenlighet med gemenskapsrätten.

Under förutsättning att beräkningsmetoden för det högsta tillåtna försäljningspriset tar hänsyn till utländska och inhemska produktionskostnader så skulle en reglering av elpriserna i Sverige vara förenlig med gemenskapens regler om fri varurörlighet.

7.2.2 Vägran att acceptera några prisökningar

Om Sverige bedömer att även måttliga prisökningar skulle innebära ett betydande hot mot försörjningstryggheten, så skulle en prisreglerings förenlighet med gemenskapsrätten vara osäker. I detta fall skulle de utländska produktionskostnaderna inte (eller åtminstone inte till en betydande del) beaktas vid beräkningen av det högsta tillåtna försäljningspriset. Denna beräkning skulle leda till att maximipriset fastställdes på en låg nivå, eftersom det då enbart skulle grundas på de inhemska elproduktionskostnaderna som är bland de lägsta i Europa. För importörer från "reglerade" marknader skulle det i praktiken bli omöjligt att komma in på den svenska marknaden, vilket skulle öka risken för att den svenska lagstiftningen skulle bedömas vara oförenlig med gemenskapsrätten.

Det enda legala argument som skulle kunna åberopas av Sverige i den situationen är i själva verket att fastställandet av ett så lågt maximipris skulle vara det enda sättet att säkra försörjningstryggheten på lång sikt, och att man därför bör kunna åtnjuta den undantagsregel som finns i art. 36 RomF. I praktiken skulle det innebära att om Sverige med hjälp

av ekonomiska argument kan visa, att en betydande prisökning vore ett hot mot den långsiktiga försörjningstryggheten för el i Sverige, så skulle den svenska prisregleringen kvalificera sig för undantag enligt art. 36 RomF.

7.3 Reglering av importen och exporten av el

Reglering av utrikeshandeln strider per definition mot gemenskapsrätten. När det gäller fastställandet av ett mycket lågt maximalt försäljningspris för el (se avsnitt 2.2) kan detta endast komma i åtnjutande av det undantag från förenligheten som finns i art. 36 RomF. Enligt denna bestämmelse måste en reglering av import och export av el vara den enda, eller åtminstone den minst begränsande, åtgärden för att säkra försörjningstryggheten för el. Det innebär att en reglering av utrikeshandeln måste uppfylla två samtidigt villkor:

- Regleringen av import och export måste vara det mest ändamålsenliga sättet att trygga försörjningstryggheten för el (se avsnitt 7.3.1)
- Av de olika tänkbara sätten att reglera utrikeshandeln får endast det minst begränsande tillämpas i Sverige (se avsnitt 7.3.2).

7.3.1 Ändamålsenligheten av en reglering av utrikeshandeln

För att kunna hävda att en reglering av utrikeshandeln (mellan medlemsländerna) är det mest ändamålsenliga sättet att säkra försörjningstryggheten i Sverige, måste Sverige definiera begreppet försörjningstrygghet på ett sådant sätt att en reglering av import och export är det enda sättet att säkra den. Det rättsliga argument som föreslås i denna rapport är att definiera detta begrepp som en kombination av att bibehålla låga elpriser och att tillgodose all efterfrågan för el (utbudet skall alltid tillgodose efterfrågan).

Det är uppenbart att en prisreglering som är mindre begränsande än en reglering av handeln kan säkerställa att det första målet uppnås (låga priser), men att det utgör ett hot mot det andra målet. På motsvarande sätt skulle frånvaron av reglering leda till balans mellan utbud och efterfrågan, men med en prisökning som följd. Det sista påståendet gäller dock bara så länge övriga europeiska elmarknader är reglerade. Så snart de har avreglerats kommer marknadskrafterna att leda till såväl en sänkning av elpriserna som balans mellan utbud och efterfrågan.

En reglering av utrikeshandeln i Sverige kan därför enbart betraktas

som en tillfällig åtgärd som motiveras av att den europeiska elmarknaden inte fungerar som en konkurrensmarknad. Under förutsättning att Sverige gör en strikt definition av begreppet försörjningstrygghet, och att regleringen endast upprätthålls under en begränsad tidsperiod, skulle antagandet av en lag som reglerar import och export av el kunna åtnjuta undantag enligt art. 36 RomF.

7.3.2 Det minst begränsande sättet att reglera utrikeshandeln

Det rättsliga argument som består i att göra en strikt definition av försörjningstrygghet för el är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att en reglering av utrikeshandeln skall kunna åtnjuta undantag enligt art. 36 RomF. Enligt denna bestämmelse krävs också att den reglering som Sverige inför innebär minsta möjliga begränsning av gemenskapshandeln. Det sista villkoret innebär att syftet, omfattningen och de kriterier som regleringen av import och export grundas på inte får vara mer diskriminerande än nödvändigt för att säkra försörjningstryggheten.

När det gäller syftet med regleringen skulle den vara mindre begränsande om den riktades mot överföringen av el (tillträdet till utlandsförbindelserna eller konstruktionen av nya utlandsförbindelser) än om den riktades mot köp och försäljning av själva elenergin.

När det gäller regleringens omfattning skulle den vara mindre begränsande om den innebar en kombination av en permanent anmälningsplikt (under normala omständigheter) och ett tillfälligt tillståndssystem (som var begränsat till krislägen). Om regleringen enbart avsåg exporten *eller* importen skulle den ha större chans att få undantag enligt art. 36 RomF. I rapporten beskrivs andra former av reglering som skulle vara mindre begränsande, t.ex. möjligheter att acceptera avvikelser som motiveras av objektiva kriterier till förmån för importörer eller exportörer, eller ändamålsenligheten av en individuell kontroll av varje import- eller exportkontrakt i jämförelse med en mer övergripande kontroll.

De kriterier som regleringen grundas på måste fastställas på objektiv grund och skall vara så lite diskriminerande som möjligt. Om den svenske lagstiftaren t.ex. föreskriver ett alltför lågt pris för import och export av el, som inte får överskridas, så är en sådan reglering inte förenlig med gemenskapsrätten. Och om det genom den svenska lagstiftningen införs import- och exportkvoter för el, som fastställs på

en onormalt låg nivå i förhållande till målet om försörjningstrygghet, så kommer denna reglering inte att klara proportionalitetstestet och är därmed oförenlig med gemenskapsreglerna om fri rörlighet.

7.4 Slutord

Slutsatsen av denna rapport är, föga förvånande, att ju effektivare en åtgärd är för att upprätthålla försörjningstryggheten, ju mindre förenlig är den med gemenskapsrätten och ju hårdare krav måste ställas på den. Med undantag för det fall då ingen reglering tillgrips, eller då en prisreglering medger en betydande men begränsad prisökning, så kan i själva verket den grundläggande frågan om olika föreslagna åtgärders förenlighet med gemenskapsrätten inte ges ett entydigt positivt svar.

Det avgörande är hur de rättsliga argument som framförts här används eller missbrukas, och speciellt vilken faktisk betydelse de har vid beräkningen av ett högsta tillåtna försäljningspris eller vid definitionen av försörjningstryggheten för el. Ju mer åtgärden begränsar gemenskapshandeln, desto tyngre bevisbördar åligger den svenska regeringen, vilket gör den mer utsatt och ökar risken för att man blir fälld.

Bilaga

Referenslista

Denna referenslista hänvisar enbart till tillämpningen av gemenskapsreglerna på elsektorn.

1. Böcker

- L. Hancher "EC Electricity Law", Chancery Law, 1992.
- J.H.V. Stuyck and A.J. Vossestein, "State Entrepreneurship, National Monopolies and European Community law", Kluwer, 1993.

2. Artiklar

- S. Beeston and N. Charbit, "Third Party Access in the energy sector in EC law", Oil and Gas Law and Taxation Review (1995) no1, pp.5-10.
- J.-L. Buendia Sierra, "The Concept of Third Party Access under the EEC Treaty Rules" i J.H.V. Stuyck and A.J. Vossestein, "State Entrepreneurship, National Monopolies and European Community law", Kluwer, 1993, pp.41-46.
- Fr. v. Burchard, Third Party Access and European Law, EuZW, Heft 22/1992, pp.693-697.
- M. Börresen, J. Lavér, "Third Party access to electricity and natural gas in Sweden", Oil and Gas Law and Taxation Review (1995) no1, pp.34-37.
- P. Conradi Andersen, "Free Movement of Electricity, Third Party Access and Quantitative Restrictions", Legal Issues of European Integration, 1995, pp.49-84.
- C. D. Ehlermann, "Quelles regles de fonctionnement pour le marché intérieur de l'énergie?", Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne no 380 (7-8/94), pp.450-459.
- M. van Empel, "Comments on the Energy sector" i J.H.V. Stuyck and A.J. Vossestein, "State Entrepreneurship, National Monopolies and European Community law", Kluwer, 1993, pp.39-40.
- A. Fiquet, "Le secteur électrique européen et le marché intérieur de l'énergie", Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz (1/92), pp.1-5.
- I. Gowan, "La normalisation et le marché intérieur de l'énergie", Energy in Europe no 21 (7/93), pp.95-98.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformrat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättsregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]

Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

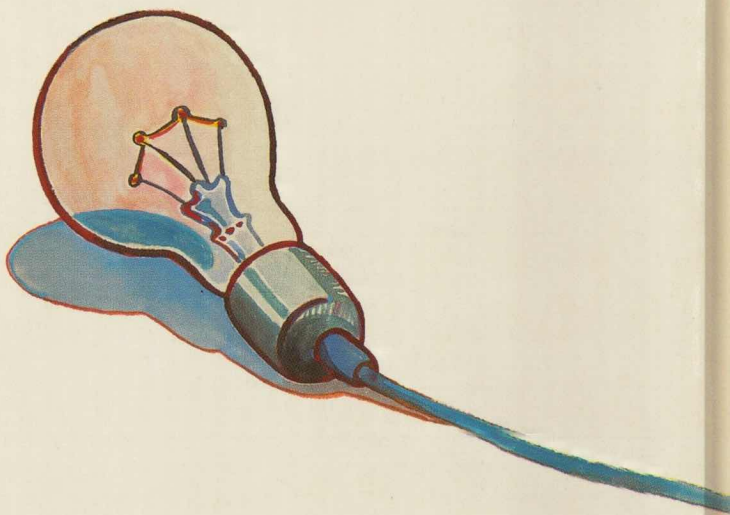
Systematisk förteckning

Civildepartementet

- Fritid i förändring.
- Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
- Forskning för vår vardag. [10]
- Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

Miljödepartementet

- Batterierna - en laddad fråga. [8]
 - Nationalstadsparker. [38]
 - Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
-



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-20 50 21, TELEFON: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20231-X
ISSN 0375-250X

Omslagsbild: Anders Körling