

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö-och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Energimarknadsinspektionens rapport Villkor för biogas i ett naturgasnät (Ei R 2016:06)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller ändringar i naturgaslagen (2005:403). Förslagen är en följd av nya regelverk inom EU avseende naturgas. Det föreslås bl.a. en ändring i lagen som innebär att även produktionsanläggningar har rätt att anslutas till en naturgasledning. Vidare föreslås också att gasnätsföretag ska offentliggöra tekniska villkor för anslutning av inmatning av gas. Med tekniska villkor avses gasens kvalitet, lukt tillsatser och intryck. I och med att gasnätsföretag får en skyldighet att ställa krav på den kvalitet som matas in i ledningsnätet anges det vara naturligt att ledningsinnehavaren också får ansvaret för den kvalitet som transporteras i nätet. Förslagsställaren föreslår därför att den som innehar en naturgasledning är skyldig att på skäliga villkor överföra naturgas av god kvalitet. Det framgår att ansvaret för att gasen ska vara av god kvalitet tidigare inte har ålagts ledningsinnehavaren eller någon annan aktör.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Bakgrunden till förslaget anges vara att Regeringen gett Energimarknadsinspektionen i uppdrag att dels följa det pågående arbetet inom EU rörande gaskvalitet, dels föreslå regler för ökad transparens genom krav på offentliggörande av tekniska regler för nätanslutning vid anslutning av anläggningar för gas från förnybara energikällor samt undersöka hur förhandsreglering med intäktsram påverkat biogasproducenternas förutsättningar. Syftet med förslaget anges vara att öka transparensen för gasmarknadens aktörer.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Vad gäller alternativa lösningar beskrivs det mycket kortfattat i konsekvensutredningen. Det anges bl.a. att eftersom gasnätsföretagen nu föreslås ställa krav på kvaliteten på den inmatade gasen, säkerställs det att den gas som överförs i näten är av god kvalitet. Det anges vidare att

Energimarknadsinspektionen (Ei) enligt uppdraget från regeringen måste följa det pågående arbetet inom EU rörande gaskvalitet och föreslå regler för ökad transparens enligt vad som följer av artikel 16.10 i förnybartdirektivet. Vad gäller underlåtenhet att inte genomföra ändringarna i föreskrifterna anges i remissen att det i nuvarande naturgaslag inte finns någon anslutningsskyldighet när det gäller anläggningar för produktion av biogas. I takt med att fler biogasproducenter ansluter till näten anser förslagsställaren att det blir viktigt för marknadens funktion att även producenter omfattas av anslutningsskyldigheter.

Regelrådet anser att redogörelsen inte ger någon klar bild av vilka alternativa lösningar som funnits och diskuterats samt anledningen till varför förslagsställaren inte gick vidare med dem saknas.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Enligt remissen ska Ei följa det pågående arbetet inom EU rörande gaskvalitet, dels föreslå regler för ökad transparens genom krav på offentliggörande av tekniska regler för nätanslutning vid anslutning av anläggningar för gas från förnybara energikällor enligt vad som följer av artikel 16 punkten 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet). Det framgår också att Europaparlamentets och rådets förordning nr 715/2009 (gasförordningen) som antogs i juli 2009 är direkt gällande i Sverige. Vidare anges att det pågående standardiserings- och harmoniseringsarbete som pågår i EU i dagsläget inte är avgörande för nationell regelutveckling avseende ansvarsförhållanden och offentliggörande av krav på gaskvalitet. Enligt förslagsställaren är Sverige fritt att ställa egna tekniska krav avseende gaskvalitet så länge en enhetlig europeisk standard inte är antagen och implementerad i EU-lagstiftningen. I avsaknad av detta anges svensk gasmarknad även fortsättningsvis luta sig mot den branschstandard som publiceras av Swedegas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Huruvida det tagits någon särskild hänsyn vid valet av ikraftträdandedatum eller om det föreligger behov av speciella informationsinsatser framgår varken i konsekvensutredningen eller i andra delar av remissen.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det föreligger behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen finns det en redogörelse av gasmarknaden och dess aktörer. Det anges att det västsvenska naturgassystemet är litet i jämförelse med de flesta andra naturgasnät i Europa. Nätet sträcker sig från Trelleborg i söder till Stenungssund i norr och en liten bit in mot Jönköping i öst. Det västsvenska transmissionsnätet ägs av Swedegas och för närvarande anges det finnas fem distributionsföretag (E.ON, Göteborg Energi, Öresundskraft, Varberg Energi och Kraftringen) kopplade

till detta nät. I det västsvenska naturgassystemet finns det cirka 41 000 naturgaskunder, av vilka de största är stora industrier och kraftvärmeverk, och cirka 34 000 är hushållskunder. I Stockholms naturgasnät finns cirka 70 000 kunder. Naturgas anges täcka ungefär två procent av Sveriges totala energibehov och är därmed en relativt liten energikälla. I de kommuner där naturgasnätet är utbyggt anges dock naturgasen stå för drygt 20 procent av den slutliga energianvändningen. Vidare framgår det att det i Sverige finns ett tiotal biogasproducenter som matar in biogas på naturgasnät (det västsvenska och det nät som innehas av Gasnätet Stockholm AB). Enligt Ei finns det i nuläget sju verksamma gashandlare i det västsvenska naturgassystemet. Dessa aktörer köper gas och säljer den vidare till kunder och utnyttjar samtidigt den infrastruktur som ägs av nätägarna. Vidare framgår det av en enkätundersökning som Ei skickade ut under hösten 2015 att samtliga nätägare omfattar, Swedegas, Öresundskraft, Gasnätet Stockholm AB, Varberg energi, Krafringen, E.ON och Göteborg Energi. När det gäller biogasproducenter framgår det att det finns nio kopplade till det västsvenska naturgassystemet, varav två är anslutna direkt på transmissionsnätet via kompressorstationer. Ytterligare två biogasproducenter anges vara anslutna till distributionsnät som drivs av Gasnätet Stockholm AB. Några biogasproducenter som nämns är Göteborg Energi, Käppala, Va Syd, Gasendal, Swedish Biogas samt Liquid Biofuel Genesis AB (LBGAB).

Enligt Regelrådet är det tydligt angivet vilka branscher och antal företag som berörs av förslaget. Däremot saknas en redovisning av de berörda företagens storlek.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen finns det redovisning av konsekvenserna för gasnätsföretagen, biogasproducenter och för gashandlarna. Enligt de föreslagna reglerna måste gasnätsföretagen offentliggöra en specifikation på vilken sammansättning gasen ska ha för att få matas in i naturgasnätet. Det anges att förslagsställaren förutsätter att den specifikation som offentliggörs kommer att utgå från att den nationella specifikation som Swedegas offentliggör i de fall gasnätsföretaget är kopplat mot det västsvenska naturgassystemet. Alternativet anges vara att man utgår från den specifikation som det internationella standardiseringsorganet (CEN) tar fram. Inget av dessa två alternativ beräknas av Ei leda till några kostnadmässiga konsekvenser för gasnätsföretaget. För nät som är fristående från det västsvenska naturgassystemet är det enligt förslagsställaren sannolikt att gasstandarden kan komma att utgöras av vedertagna standarder för naturgas eller fordonsgas. När det gäller påverkan på verksamhet så anges att förslaget medför att gashandlarna kan få fler producenter att göra affärer med. Vidare anges att den föreslagna anslutningsskyldigheten kan få den konsekvensen att det blir fler biogasproducenter som ansluter sig till gasnätet.

Konsekvensen av de föreslagna reglerna för gasnätsföretagen blir främst för att publicera kvalitetskraven. De administrativa kostnaderna som följer av den föreslagna lagändringen anges främst avse nätägarnas tid och kostnader för att ta fram och publicera gasstandarder och dessa bör enligt förslagsställaren vara små i praktiken eftersom gasstandarder redan finns. Ei anger att det tar cirka tre arbetsdagar för en anställd att utreda, förankra och publicera tekniska villkor (gasstandard). Vidare anges att gasstandard gäller tills vidare och därför bedöms den administrativa kostnaden vara en engångskostnad för nätägarna. De administrativa kostnaderna beräknas uppgå till 52 500 kronor för hela branschen och 7 500 kronor per företag.

Avseende konsekvenser för biogasproducenterna anges att de måste uppfylla de tekniska villkor som gasnätsföretagen ställer upp för att ansluta anläggningen till naturgasnätet. Detta innebär att de på något

vis behöver säkerställa att de uppfyller kraven. Om kvalitetsmätning behövs för att kunna garantera kvaliteten anges kostnaden variera för att mäta kvaliteten mellan 50 000 kronor och 500 000 kronor beroende på vilken metod som tillämpas. Vidare anges att den föreslagna anslutningsskyldigheten kan medföra konsekvensen att det blir fler biogasproducenter som ansluter sig till gasnätet. Eftersom gasnätsföretaget har rätt att ta ut anslutningsavgifter från de parter som vill ansluta sig anges biogasproducenterna stå för dessa kostnader. För de flesta biogasproducenterna anges regleringen inte innebära några övriga kostnader eftersom de redan idag har att förhålla sig till en gaskvalitet vid inmatning i ett naturgasnät.

Slutligen redovisas konsekvenser för gashandlarna som köper gas och säljer den vidare till kunder och utnyttjar samtidigt den infrastruktur som ägs av nätagarna. Det anges att det måste vara en balansansvarig som ansvarar ekonomiskt gentemot den systembalansansvariga för att kunna leverera gas i en uttagpunkt och för att garantera att uttag och inmatning är i balans. Flera gashandlare är också balansansvariga men detta är enligt förslagsställaren inte ett krav. Vidare anges att konsekvenserna för gashandlarna främst är att de kan få fler producenter att göra affärer med. Inga ytterligare kostnader för gashandlarna bedöms av Ei uppstå som följd av de lagändringar som föreslås.

Regelrådet ser det som positivt att förslagsställaren har gjort exempelberäkningar för att uppskatta eventuella kostnader till följd av den föreslagna regleringen. Regelrådet anser dock att det hade varit önskvärt med en utförligare redovisning av skillnaderna mellan metoderna för kvalitetsmätning samt om företagets storlek kan medföra skilda krav på vilken metod som kan behövas tillämpas. Regelrådet konstaterar även att det saknas en motivering till angivet kostnadsspann för kvalitetsmätning. Trots det anser Regelrådet att de kostnadsbeskrivningar som ändå presenteras är tillräckliga.

Regelrådet finner sammantaget att beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas en separat redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. I remissen framgår däremot att en grundläggande förutsättning för att konkurrensen i gashandlarledet ska kunna fungera är att distributionssystemen är öppna och icke-diskriminerande. Enligt förslagsställaren finns det i dag ingen skyldighet för gasnätsföretag att ansluta anläggningar för produktion av gas till gasnätet. Syftet med de författningsförslag som lämnas i utredningen är att skapa transparens och konkurrens på naturgasmarknaden där flera producenter kan leverera gas till nätet. Vidare anges att införandet av en anslutningsplikt för gasnätsföretagen ökar förutsättningar för att biogasproducenter och naturgasproducenter ska kunna konkurrera på lika villkor.

Regelrådet har i redan framförda synpunkter konstaterat att det saknas en beskrivning av berörda företag utifrån storlek. Enligt Regelrådet kan det inte uteslutas att storleken hos berörda företag också kan ha betydelse för hur påverkan på konkurrensförhållandena kommer att bli mot bakgrund av det breda spannet för uppskattade kostnader.

Regelrådet finner därmed redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen saknas det en redogörelse över regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Eftersom sådan information saknas helt finns inte underlag för ett ställningstagande från Regelrådet i detta avseende.

Regelrådet finner därför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges inte något om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning tagits i konsekvensutredningen.

Regelrådet anser att det ska framgå av konsekvensutredningen om det funnits behov av att ta särskild hänsyn till små företag och om det har påverkat reglernas utformning.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet innehåller konsekvensutredningen bl.a. en till stora delar tillräcklig redovisning av regleringens kostnader och förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Däremot saknas det bl.a. en redovisning av berörda företag utifrån storlek, särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning samt påverkan på konkurrensförhållanden. Regelrådet vill även betona vikten av en samlad konsekvensutredning.

Den sammantagna bedömningen är att Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 juni 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Claes Norberg, Lennart Renbjer, Ebba Sjögren och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Salina Elmi.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Salina Elmi
Föredragande