



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.1.2007
KOM(2006) 841 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Udsigterne for det indre gas- og elmarked

{SEK(2006) 1709}
{SEK(2007) 12}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Udsigterne for det indre gas- og elmarked

1 DE HİDTİDİGE ERFARİNGER MED DET İNDRE EL- OG GASMARKED

1.1 Baggrunden

Der er siden 1999-2000 gradvist blevet oprettet et konkurrencebaseret indre marked for el og gas i Den Europæiske Union¹. Siden da er det udgivet årlige benchmarking-rapporter om gennemførelsen og de praktiske resultater af direktiverne. Kommissionen har i løbet af 2006 fortsat overvåget gennemførelsen af direktiverne, især på grundlag af detaljerede landeundersøgelser og den sektorspecifikke spørgeundersøgelse. Af denne overvågning fremgår det, at der er sket visse, dog ofte ujævne, fremskridt på området.

I løbet af dette tidsrum er på den ene side de grundlæggende principper for det indre energimarked blevet fast forankret i form af lovrammer, institutionelle ordninger og fysisk infrastruktur såsom it-udstyr. På den anden side er der i mange medlemsstater endnu ikke tale om egentlig konkurrence. Kunderne har ofte ikke nogen reel mulighed for at vælge en alternativ leverandør. Selv kunder, som det er lykkedes at ændre leverandør, er ofte ikke tilfredse med valget af tilbud, de modtager. Interessenterne har kort sagt endnu ikke stor tillid til det indre marked. Som følge af disse mangler har Kommissionen i løbet af 2005-06 gennemført en spørgeundersøgelse af gas- og elsektoren i lyset af konkurrencereglerne. Resultaterne af denne undersøgelse offentliggøres sammen med nærværende meddelelse².

1.2 De positive resultater af konkurrence

Effektivitet

Liberaliseringen har klart ført til visse effektivitetsforbedringer i energiforsyningerne og gjort det billigere for forbrugerne, navnlig i den indledende fase. De seneste tiders stigninger i engrospriserne på el og gas har imidlertid i større eller mindre grad givet sig udslag i større

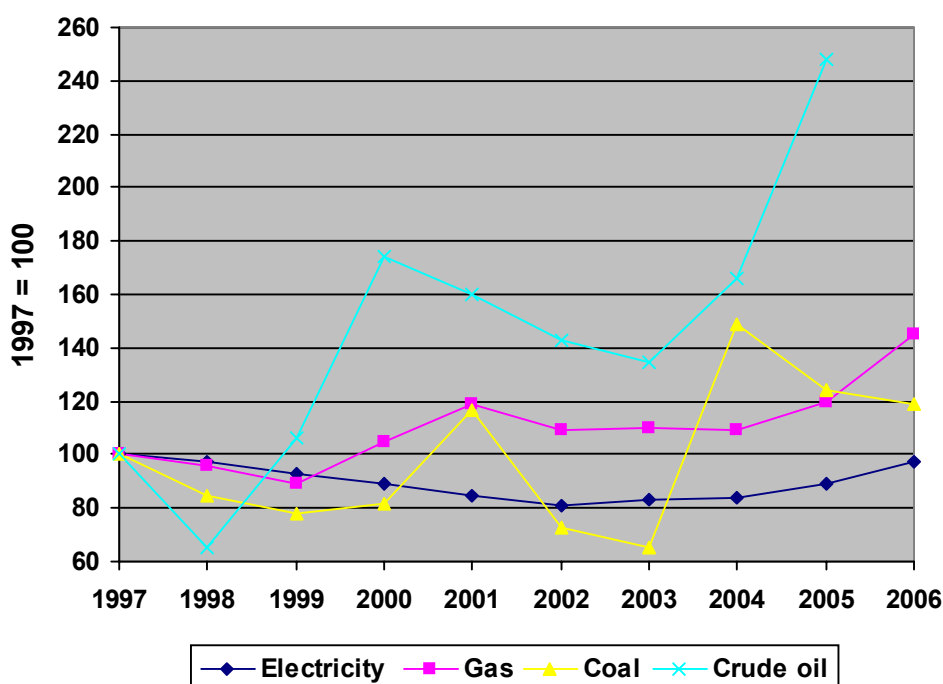
¹ I første omgang gennem Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet (EFT L 27 af 30.1.1997 s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204 af 21.7.1998 s. 1); og siden gennem Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT L 176 af 15.7.2003 s. 37–56), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EF) nr. 2003/55 af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT L 176 af 15.7.2003 s. 57–78), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1228/2003 af 26. juni 2003 om betingelserne for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling (EUT L 176 af 15.7.2003 s. 1–10), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1775/2005 af 28. september 2005 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet (EUT L 289 af 3.11.2005 s. 1). Nogle få medlemsstater har allerede taget skridt til at åbne markedet inden indførelsen af disse foranstaltninger.

² KOM(2006)851, Kommissionens meddelelse om en sektorundersøgelse af gas- og elmarkedet i overensstemmelse med artikel 17 i forordning 1/2003 (slutrapport).

regninger for slutbrugerne og udligner nu i nogen grad de tidligere prisfald, navnlig for de største industrielle energibrugere. Det ser derfor ud til, at effektivitetsforbedringerne ikke kommer forbrugerne til gode hurtigt nok. Det er højst tvivlsomt, at gas- og elpriserne er resultatet af en reel konkurrencesituation. De er snarere det direkte resultat af beslutninger, der træffes af virksomheder med markedsmagt.

Der er flere grunde til højere prisniveauer, bl.a. større omkostninger til primært brændstof, det stadige behov for investeringer og de voksende miljøforpligtelser, bl.a. Fællesskabets emissionshandelsordning³, samt udviklingen af vedvarende energikilder⁴. Man har imidlertid også peget på en fortsat mangel på konkurrencepres og høje koncentrationsniveauer på engrosmarkederne såvel som manglende markedsgennemsigtighed.

De gennemsnitlige⁵ el- og gaspriser for slutforbrugerne i EU15 siden 1997 (i 1997-priser)



Som vist i ovenstående graf, afspejles virkningen af større effektivitet i elforsyningerne klart i den kendsgerning, at elpriserne i detailledet, som gennemsnit for samtlige brugere, har været

³ Som følge af en lav efterspørgselselasticitet kan elsektoren overvælte offeromkostningerne ved gratis modtagne kvoter under emissionshandelsordningen på elpriserne. Empiriske og modelbaserede simulationer for Tyskland og Nederlandene indikerer således, at andelen af CO₂-omkostninger, der blev overvæltet på forbrugerne, spænder fra 60 til 100% afhængigt af markeds- og teknologispecifikke faktorer. Energiintensive virksomheder, der er omfattet af emissionshandelsordningen, skal derfor ikke blot betale CO₂-omkostninger, men også højere produktionsomkostninger som følge af højere elpriser.

⁴ Se Kommissionens meddelelse af 7. december 2005: Støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder (KOM(2005) 627 endelig}. Efter et omtrentligt skøn ligger omkostningerne ved støtteordninger for vedvarende energi, som afspejlet i elpriserne, på mellem 4 % og 5 % for f.eks. Tyskland, Spanien og Det Forenede Kongerige (side 45).

⁵ Vægtet gennemsnit af priserne for store virksomheder, andre virksomheder, handel og husholdninger. Kilde: Eurostat. Prisudviklingen for hver forbrugerkategori kan findes i tabel 3.7 og 3.8 i Kommissionens arbejdsrapport: "EU Energy Policy Data", SEK(2007)12. For meget store kunder var priserne i juli 2006, fra en referencepris på 100 i juli 1997, steget til 121 for el og til 201 for gas.

relativt konstante i faste priser på trods af meget klare stigninger i omkostningerne til primærbrændsel. Ses der bort fra virkningerne af beskatning, ville elprisen for især husholdningernes vedkommende således være faldet. Hvad gasmarkedet angår, ville de prispåvirkende faktorer - f.eks. nødvendigheden af at gå over til dyrere forsyningskilder, såsom LNG (flydende naturgas), og den fortsatte kobling af nogle former for gasimport til oliepriserne – have gjort sig gældende, uanset om der var åbnet for konkurrence eller ej. Det skal erindres, at energipriserne ikke kan ventes at forblive lave uanset de ydre faktorer. Kommissionen fremhævede dette punkt i sin meddelelse, hvor den forelægger sit forslag til den anden pakke af direktiver⁶. Konkurrencebaserede og åbne markeder vil imidlertid give brugerne, herunder den energiintensive industri, adgang til de bedste priser.

Forsyningsikkerhed

Ud over at forbedre effektiviteten bidrager det indre marked stærkt til at øge forsyningsikkerheden. Udsigten til et stort EU-marked for el og gas med fælles regler er et stærkt incitament til nye investeringer. I denne sammenhæng er systemoperatørernes seneste rapport om produktionstilstrækkeligheden afslørende. Heri hedder det, at der selv med en vækst i spidsefterspørgslen på 1,5-2,0 % pr. år – forudsat at de igangværende og planlagte investeringer realiseres i rette tid - fortsat vil være overskydende produktionskapacitet i forhold til spidsefterspørgslen i EU som helhed. I denne henseende er nye investeringer klart en reaktion på prissignalerne på engros- og balanceringsmarkederne, for så vidt som disse har mulighed for at fungere hensigtsmæssigt. Der er imidlertid ved at opstå problemer i medlemsstater med strengt kontrollerede priser og en betydelig årlig vækst i elefterspørgslen, som f.eks. i Spanien og Portugal.

Konkurrencebaserede markeder ansporer også til differentiering, eftersom konkurrencen er befordrende for den fleksibilitet, der behøves til at reagere på markedsvilkårene. Et integreret marked giver også de europæiske energiselskaber en bedre forhandlingsposition ved indkøb på de globale markeder, da de herved får flere muligheder i hænde med hensyn til forsyningsveje og adgang til kunder. Der er igangsat eller planlagt betydelige investeringer i en række infrastrukturprojekter for gasimport. Dette er alt sammen et resultat af liberaliseringsprocessen, og der kan ventes en yderligere forbedring af forsyningsikkerheden som følge af mere konkurrencevenlige rammer.

Forsyningsikkerhed kan ikke længere kun betragtes som et nationalt anliggende. Midlerne til at løse disse spørgsmål overskrider landegrænserne og vil ligge uden for de enkelte landes muligheder. Nærmere betegnet skal udviklingen og driften af Europas energinet i fremtiden føres på en langt mere samordnet maner, i hvert fald på regional basis, hvis vi skal undgå fremtidige forsyningsafbrydelser. Sådan foregår det ikke nu, og målet om et sammenhængende og sikkert europæisk net er endnu langt fra en realitet.

Det paneuropæiske strømsvigt den 4. november 2006 viste klart, hvor sårbar Europas elforsyning er. I ERGEG's udtalelse, afgivet på Kommissionens anmodning den 20. december 2006, konkluderes det, at erfaringerne fra strømafbrydelseshændelsen i Italien i 2003 ikke var

⁶ Gennemførelsen af det indre marked for energi, Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, KOM(2001) 125, side 8.

fulgt op, og at følgende tiltag var nødvendige for, at vi i fremtiden kunne undgå strømsvigt i Europa⁷:

- Vedtagelse af juridisk bindende standarder for driftssikkerhed, på forslag af Europa-Kommissionen
- Udvikling, ved Kommissionen, af en ramme for elnettet som led i Kommissionens energistrategi
- Forbedring af samarbejdet mellem EU's elnetoperatører, som bør stå offentligt til ansvar for deres handlinger.

Bæredygtighed

Konkurrencebaserede markeder gør energiforsyningen så effektiv som muligt og fjerner muligheden for urimelige monopolgevinster. Et konkurrencebaseret marked giver også producenterne af vedvarende energi fair adgang til kunderne og åbner mulighed for en effektiv anvendelse af politiske virkemidler (f.eks. emissionshandel og energibeskatning) med henblik på at forbedre prissætningen for fossil energi⁸. Gennemsigtige og likvide engrosmarkeder for energi giver også langt klarere signaler til gunst for øget energieffektivitet.

Herudover fremmer klare og gennemsigtige el-mærkningsregler efterspørgslen efter mere bæredygtig el.

1.3 Ukorrekt gennemførelse af lovgivningen

Det er afgørende, at den nuværende EU-lovgivning omsættes korrekt i national ret, så markederne kan fungere hensigtsmæssigt og det sikres, at de reelt er åbne for alle kunder fra og med den 1. juli 2007. Kommissionen har derfor indledt 34 overtrædelsesprocedurer mod 20 medlemsstater for overtrædelse og manglende gennemførelse af de gældende direktiver. I forlængelse af en række åbningsskrivelser, der blev afsendt i april 2006, og inden eventuel forelæggelse af sagerne for EF-Domstolen, besluttede Kommissionen den 12. december 2006 at sende 26 begrundede udtalelser til 16 medlemsstater, herunder de største⁹.

De vigtigste af de mangler, der er iagttaget i omsætningen af de nye direktiver om det indre marked, er:

- Regulerede priser, der forhindrer adgangen for nye markedsaktører
- Utilstrækkelig adskillelse af transmissions- og distributionssystemoperatører, hvorved deres uafhængighed ikke kan sikres

⁷ ERGEG Interimsrapport om erfaringerne fra de omfattende afbrydelser i den europæisk elforsyning den 4. november 2006, Ref: E06-BAG-01-05. ERGEG fremlægger en slutrapport inden udgangen af februar 2007.

⁸ For at tage hensyn til miljøaspekterne ved elproduktion kan medlemsstaterne ifølge energibeskatningsdirektivet fritage el fra vedvarende energi for beskatning (Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet, EUT L 283 af 31.10.2003 s. 51).

⁹<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- Diskriminerende netadgang for tredjeparter, navnlig hvad angår præferentiel adgang for etablerede operatører med allerede bestående langtidskontrakter
- Utilstrækkelige beføjelser til reguleringsmyndighederne
- Kommissionen underrettes ikke om offentlige serviceforpligtelser, navnlig hvad angår regulerede forsyningstariffer
- Utilstrækkelig angivelse af elektricitetens oprindelse, hvilket navnlig har betydning for fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

At disse overtrædelser fortsat gør sig gældende næsten to år efter fristen for gennemførelse af direktiverne, den 1. juli 2004, viser klart utilstrækkelighederne og manglerne ved de EU-lovrammer, der bygger på disse direktiver. Energimyndighederne har ikke fået tildelt beføjelser og uafhængighed i tilstrækkeligt omfang til at sikre, at der indføres åbne markeder, som fungerer effektivt og på ikke-diskriminerende vilkår. Herudover giver de nuværende lovrammer ikke mulighed for hensigtsmæssig og effektiv regulering af de grænseoverskridende spørgsmål i forbindelse med adgang til gas- og elnettet. At der til stadighed gives præferentiel adgang til grænseoverskridende sammenkoblingslinjer, viser klart manglerne ved de nuværende regler. Endelig er den i de nuværende direktiver fastsatte juridiske og funktionelle adskillelse af netoperatører, der er vertikalt integreret med produktions- og forsyningsaktiviteter, ikke tilstrækkelig til at sikre lige netadgang for alle leverandørerne.

1.4 Konkurrencehindringer

Selv om de ovennævnte resultater må anerkendes, må vi også erkende, at EU stadig er langt fra målet om et virkeligt indre energimarked, hvor hver enkelt EU-forbruger ikke kun på papiret har lovfæstet ret til frit at vælge sin el- og gasleverandør blandt EU-selskaberne, men også reelt kan udøve denne ret uden problemer. Lige så vigtigt er det, at nye operatører kan investere i ny elproduktions- og gasimportkapacitet, eftersom etablerede operatører, hvor der ikke er sket en reel adskillelse, vil kunne drage fordel af en situation med kunstig knaphed.

EU er endvidere endnu langt fra i stand til at sikre ethvert EU-selskab retten til at sælge el og gas i enhver medlemsstat på samme vilkår som de bestående nationale selskaber, dvs. uden diskrimination eller ugunstige betingelser. Navnlig kan endnu ikke alle medlemsstaterne sikre ikke-diskriminerende netadgang og myndighedstilsyn på samme niveau.

Herudover har EU endnu ikke i tilstrækkelig grad taget den udfordring op, det er at investere i ny infrastruktur på det rette niveau, baseret på en fælles, stabil europæisk regelramme til støtte for det indre marked. Der er endnu langt fra tale om den nødvendige grad af samordning mellem de nationale energinet, for så vidt angår tekniske standarder, balanceringsregler, gaskvalitet, kontraktregler og mekanismer for håndtering af kapacitetsstyring ved overbelastning, der er nødvendige for en effektiv handel over grænserne.

Både den sektorundersøgelse og de landeundersøgelser, Kommissionen har gennemført i løbet af 2006, har afdækket en lang række konkrete eksempler, som viser manglerne ved den nuværende lovramme:

- Store og/eller vertikalt integrerede selskaber nyder store fordele i kraft af deres adgang til information, som de kan bruge til at udforme deres handelsstrategi. Mindre selskaber er

derimod for længe om at få kendskab til f.eks. produktionsafbrydelser, til at de kan tilpasse sig situationen.

- I nogle tilfælde hersker der i en vertikalt integreret gruppe fortsat usikkerhed om ansvaret for transmissionssystemoperatørens (TSO) grundlæggende funktioner, f.eks. afsendelses- og balancerings tjenester.
- TSO'er har ofte, og særlig når de er vertikalt integrerede, forsømt at tilvejebringe de rette betingelser for skabelsen af likvide konkurrencebaserede markeder – f.eks. opretholder de lokalt begrænsede, separate balanceringsområder i stedet for at fremme integrationen på nationalt plan og på tværs af grænserne. Dette kan skyldes mangelen på tillid mellem TSO'er, der er fuldstændig adskilte, og dem, der ikke er.
- TSO'erne synes at have været længe om at øge den grænseoverskridende kapacitet, enten gennem investeringer eller andre midler. Dette skyldes ofte, at lovrammerne ikke byder på tilstrækkelige incitamentter på dette område.
- Der er klare tegn på, at både TSO'erne og reguleringsmyndighederne i for høj grad har blikket rettet mod kortsigtede nationale anliggender og således ikke proaktivt søger at udvikle integrerede markeder. F.eks. er flaskehalse i nogle lande blevet flyttet til landegrænserne, og den grænseoverskridende kapacitet er den første, der begrænses. Nogle reguleringsmyndigheder har været længe om at finde frem til, hvordan de ville gennemføre de grundlæggende bestemmelser, der allerede er indeholdt i lovgivningen – f.eks. markedsbaseret kapacitetsfordeling.
- I mange henseender har visse reguleringsmyndigheder ikke frie hænder i deres relationer med energisektoren, da de ikke har de nødvendige beføjelser. Det gælder særlig for spørgsmål, som reguleringsmyndigheden ifølge direktiverne ikke er ansvarlige for *ex ante*, f.eks. regler om funktionel adskillelse, ikke-tarifmæssige adgangs betingelser, tilvejebringelse af information til netbrugerne og gasoplagring.
- Reguleringsmyndighederne har i nogle tilfælde været stillet i en situation, hvor deres beslutninger klart strider mod målet om et indre el- og gasmarked, sædvanligvis som følge af direkte eller indirekte pres fra de nationale regeringers side. Det tydeligste, men ikke eneste, eksempel herpå er uhensigtsmæssigt regulerede forsyningstariffer.
- Som følge af de koncentrerede nationale markeder har reguleringsmyndighederne haft en tendens til at foretage indgribende regulering på engros- og balanceringsmarkederne, f.eks. i form af prislofter, som er stærkt investeringshæmmende. Samtidig er kapacitetsmekanismerne helt ukoordinerede, hvilket indebærer potentielle forvriddinger.
- Mindre medlemsstater har ofte søgt at indføre reel konkurrence, isoleret fra deres naboer, og har ikke givet mulighed for skabelse af likvide engrosmarkeder for el og gas. I disse tilfælde vil det ikke være muligt at skabe konkurrence, hvis reguleringen ikke samordnes med nabolandes retssystemer.
- I mange tilfælde synes distributionssystemoperatørerne (DSO'er) endelig at være ringe forberedt på åbningen af markedet for husholdninger fra juli 2007.

Herudover har den nuværende lovramme forårsaget problemer på området kapitalbevægelser¹⁰. Som følge af forskellige niveauer for adskillelse i de forskellige medlemsstater skabes der for det første asymmetriske situationer, som forvrider konkurrencen mellem markedsaktørerne på EU-plan og vanskeligt kan forenes med EF-princippet om frie kapitalbevægelser. Endvidere stiller det medlemsstater med en højere grad af adskillelse i en ringere situation. I visse tilfælde, hvor grænseoverskridende markedsadgang har fundet sted, ved at en producent fra en medlemsstat har overtaget eller fusioneret med et selskab i en anden medlemsstat, har de nationale energimyndigheder – på en måde, der strider mod princippet om frie kapitalbevægelser¹¹ - for det andet grebet ind med den begrundelse, at der var behov for en godkendelsesprocedure til beskyttelse af den offentlige sikkerhed og almenhedens interesse.

Som følge af disse omfattende mangler fastholder de etablerede el- og gasselskaber i vid udstrækning deres dominerende stilling på "deres" nationale markeder. Dette har ført til, at mange medlemsstater udøver streng kontrol med el- og gaspriserne for slutbrugerne. Desværre er dette ofte en alvorlig hindring for den frie konkurrence. Selv om Kommissionen erkender, at markedsdominans bør reguleres, og at forbrugerne kan have behov for beskyttelse mod prismanipulation, forhindrer disse generaliserede prislofter, at det indre energimarked fungerer tilfredsstillende. De forhindrer også fremkomsten af prissignaler, der kan vise, hvor der er brug for ny kapacitet, og skader således – ved at hæmme investeringslysten – forsyningssikkerheden og vil derfor i fremtiden føre til forsyningsflaskehalse. EU kan ikke tillade, at det kommer dertil. Forsøg på at løse problemer på *engrosmarkedet* indirekte ved at kontrollere *detailmarkedet* fører som regel til afskærmning af begge markeder. Dette er ikke i kundernes interesse på lang sigt.

Kontrol med slutbrugerpriserne svarer til offentlige serviceforpligtelser, som - hvis de er diskriminerende - ikke er forenelige med direktivernes artikel 3, hvorefter der skal indføres forsyningspligt for at sikre alle selskaber lige adgang til kunderne. Hvis ordningen omfatter udbetaling af kompensation, skal dette endvidere ske i overensstemmelse med statsstøttereglerne. For det tredje kan prisdiskriminering og videresalgstrektioner stride mod konkurrencereglerne. Som anført ovenfor, **har Kommissionen allerede indledt en række overtrædelsessager vedrørende regulerede tariffer. Den vil fortsat sørge for, at alle offentlige serviceforpligtelser er forenelige med EF-retten.**

Kommissionen pegede på disse problemer med el- og gasmarkedet i sin rapport fra slutningen af 2005¹². På det tidspunkt mente man, at det var for tidligt at drage endelige konklusioner i form af lovgivning. Kommissionen afgav dog tilsagn om, at den ville træffe en række foranstaltninger på området. Følgende er gennemført:

- (1) Kommissionen har gennemført detaljerede landeundersøgelser på grundlag af interviews af markedsdeltagere i hver medlemsstat, herunder mindre selskaber og nyttilkomne aktører¹³.

¹⁰ Under EF-traktatens artikel 56.

¹¹ I energisektoren er der ikke noget, der svarer til det "EU-pas", der findes for finansielle tjenesteydelser. Hver medlemsstats myndighed udsteder bevillinger (f.eks. bevillingsprocedurer for nye kraftværker i artikel 6 i el-direktivet 2003/54/EC).

¹² KOM(2005) 568.

¹³ Se ledsagedokument: Kommissionens arbejdsrapport "Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews", SEK(2006)1709.

- (2) Baseret på udtalelser fra Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG) blev retningslinjerne for håndtering af flaskehalse i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling vedtaget den 9. november og trådte i kraft den 1. december 2006¹⁴.
- (3) ERGEG har iværksat de regionale initiativer og arbejder på at fjerne barriererne for markedsintegration på følgende områder: gennemsigtighed, adgang til kapacitet og udvikling af gashandelspladser.
- (4) Kommissionen har fuldført sektorundersøgelsen¹⁵. Der er igangsat en række undersøgelser mod selskaber i el- og gassektoren.

Kommissionen har også behandlet overtrædelser for at løse problemer på området kapitalbevægelser.

Kommissionen har nu i sinde at tage fat på de uløste spørgsmål på følgende områder:

- Sikre ikke-diskriminerende adgang til veludviklede net
- Forbedre reguleringen af netadgang på nationalt plan og EU-plan
- Begrænse mulighederne for illoyal konkurrence
- Skabe klare investeringsrammer
- Løse spørgsmål i forbindelse med husholdninger og mindre erhvervs kunder.

Afsnit 2 indeholder et resumé af Kommissionens planer. Hvis den lovgivning, der blev indført i 2003, implementeres korrekt, indeholder den mange af de krav, der er afgørende for udviklingen af et konkurrencebaseret europæisk marked, bl.a. fuldstændig åbning af markedet, indførelse af reguleret tredjepartsadgang og pligt til at oprette en reguleringsmyndighed. Nogle af bestemmelserne bør imidlertid skærpes. Kommissionen vil foreslå disse ændringer i løbet af 2007, efter at have foretaget en omfattende konsekvensanalyse, bl.a. baseret på resultaterne af sektorundersøgelsen.

2 DE VIGTIGSTE UDESTÅENDE SPØRGSMÅL

2.1 Sikring af ikke-diskriminerende netadgang gennem adskillelse

Retlig adskillelse af TSO'er har allerede ført til en forbedring af tredjepartsadgangen til nettene. De grundlæggende principper for ikke-diskrimination er opstillet, og der er i de fleste tilfælde udviklet konkurrencevenlige tarifstrukturer. Krydssubsidier er gradvist blevet ophævet. Denne proces er stadig ikke afsluttet for distributionssystemoperatørerne, for hvilke kravet om retlig adskillelse først træder i kraft i juli 2007.

¹⁴ Afgørelse 2006/770/EF.

¹⁵ Se Kommissionens meddelelse om en sektorundersøgelse af gas- og elmarkedet i overensstemmelse med artikel 17 i forordning 1/2003 (slutrapport)", COM (2006) 851.

Selv om der er gjort fremskridt siden 2004, viser de i afsnit 1 nævnte resultater af både landeundersøgelserne og sektorundersøgelsen, at retlig og funktionel adskillelse, som krævet i den nuværende lovgivning, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at der kan udvikles et reelt konkurrencebaseret europæisk el- og gasmarked.

De nævnte problemer gør sig ikke gældende overalt, og det ville være forkert at nedskrive den betydelige indsats, der er gjort. De problemer, Kommissionen regelmæssigt får kendskab til, udgør ikke desto mindre en betydelig kilde til aktuelle og potentielle konkurrenceforvridninger.

Retlig adskillelse fjerner ikke i sig selv den interessekonflikt, vertikal integration medfører. Der er derfor fare for, at nettene ses som strategiske aktiver, der tjener den integrerede enheds kommercielle interesser og ikke netkundernes almene interesse. Resultaterne af både sektorundersøgelsen¹⁶ og landeundersøgelserne viser, at dette i nogle tilfælde medfører følgende problemer:

For det første kan der ikke sikres ikke-diskriminerende adgang til information. De informationsbarrierer, der er indført under de nuværende regler om adskillelse, kan ikke sikre, at TSO'er ikke frigiver markedsfølsom information til det integrerede selskabs produktions- eller forsyningsgren.

For det andet fjerner de nuværende regler om adskillelse ikke incitamenterne til diskrimination i forhold til tredjepartsadgang. Etablerede operatører, der ejer nettene, kan derfor bruge netanlæg til at vanskeliggøre adgangen for konkurrenter. De diskriminerende adgangsvilkår omfatter tilslutning af nye kraftværker for nye aktører, ulige adgang til netkapacitet (hamstring af kapacitet), opretholdelse af kunstigt begrænsede balanceringszoner eller tilbageholdelse af ubrugt kapacitet.

For det tredje forvrides investeringsincitamenterne. De vertikalt integrerede netoperatører har ikke noget incitament til at udvikle nettet til almen interesse for markedet og derved give nye aktører lettere adgang på produktions- eller forsyningsiden. Meget tyder på, at investeringsbeslutninger i vertikalt integrerede selskaber overvejende er møntet på at dække behovene i tilknyttede forsyningsvirksomheder¹⁷. Sådanne selskaber synes at være yderst uvillige til f.eks. at udvide gasimportkapaciteten i en åben proces, hvilket i nogle tilfælde har ført til problemer med forsynings sikkerheden. Det samme gælder i nogle tilfælde for adgangen til tilslutningskapacitet for ny produktion.

Kommissionen har nøje undersøgt spørgsmålet om adskillelse og har konkluderet, at kun strenge bestemmelser om adskillelse vil kunne give systemoperatørerne de rette incitament til at drive og udvikle nettet i alle brugernes interesse.

Den overvejer derfor to hovedmuligheder for yderligere TSO-adskillelsesforanstaltninger, som den senere vil forelægge som formelle forslag:

¹⁶ Teknisk bilag til Kommissionens meddelelse om en sektorundersøgelse af gas- og elmarkedet i overensstemmelse med artikel 17 i forordning 1/2003 (slutrapport), SEK (2006) 1724, fra punkt 144 (gas) og 474 (el).

¹⁷ Se landeafsnittene om netoperatører og adskillelse i Kommissionens arbejdsrapport "Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews, SEK (2006) 1709; og det tekniske bilag til Kommissionens meddelelse om en sektorundersøgelse af gas- og elmarkedet i overensstemmelse med artikel 17 i forordning 1/2003 (slutrapport), SEK (2006) 1724, særlig fra punkt 157 (gas) og 487 (el).

- **Fuldstændigt (ejendomsretligt) adskilte TSO'er:** TSO'en både ejer transmissionsanlæggene og driver nettet. Den er selvstændigt ejet, dvs. forsynings/produktionselskaber kan ikke længere eje en betydelig andel af en TSO. Det fremføres fra mange sider, at de vanskelige problemer, der er beskrevet ovenfor, kun kan løses, når disse bestemmelser om fuldstændig ejendomsretlig adskillelse gælder for TSO'erne. Dette ville ganske rigtigt have en række fordele: Der sikres ikke-diskriminerende netadgang for tredjeparter, hvilket fremmer investeringer i elproduktions- og gasimportinfrastruktur. TSO'erne kan også nemmere udveksle potentielt markedsfølsom information og derved forbedre effektiviteten. Endvidere åbner det mulighed for, at der kan skabes klare incitamentter til at udvide infrastrukturkapaciteten i EU, eftersom investeringsbeslutningerne ikke længere ville blive fordrejet af forsyningsinteresser. Herudover fremmer denne løsning grænseoverskridende fusioner af transmissionsselskaber, hvilket giver mulighed for bedre håndtering af grænseoverskridende spørgsmål. Endelig er der klart sammenhæng mellem adskillelsesniveaue og niveaue for myndighedstilsyn. Fuldstændig ejendomsretlig adskillelse mindsker behovet for stadig mere byrdefuld regulering, eftersom der ikke kræves samme grad af tilsyn til sikring af, at der ikke finder diskrimination sted. Den relativt strenge kontrol til sikring af, at de vertikalt integrerede TSO'er er uafhængige, kan indskrænkes betydeligt. Da reglerne som følge heraf er lempeligere, vil de desuden utvivlsomt være nemmere og hurtigere at føre ud i livet.
- **Separate systemoperatører uden ejendomsretlig adskillelse:** Denne løsning kræver, at systemdrift adskilles fra ejerskab af anlæggene. Forsynings/produktionselskaber kan ikke længere eje en betydelig andel af en *uafhængig systemoperatør*. Imidlertid kan selve transmissionsaktiverne forblive i en vertikalt integreret gruppe. Systemoperatøren er som den primære grænseflade med netbrugerne eneansvarlig for drift og afsendelse og udøver kontrol over netvedligeholdelse og udviklingsbeslutninger. Systemoperatørerne har behov for tilstrækkelige midler og personale, som ikke samtidig er ansat i en vertikalt integreret gruppe. Modellen med uafhængige systemoperatører kræver detaljeret regulering og løbende myndighedsovervågning.

Af økonomiske data fremgår det, at ejendomsretlig adskillelse er den mest effektive udvej til at skaffe energiforbrugerne valgmuligheder og fremme investeringer. Grunden hertil er, at separate netselskaber ikke påvirkes af overlappende forsynings- eller produktionsinteresser, hvad investeringsbeslutninger angår. Hermed undgås også overdrevent detaljerede og komplekse reguleringstiltag og uforholdsmæssigt tunge administrative byrder.

En uafhængig systemoperatør ville forbedre den nuværende tilstand, men denne fremgangsmåde forudsætter en mere detaljeret, prækriptiv og omkostelig regulering, og den ville ikke være lige så effektiv til at løse problemet med incitamentsforhold, der hindrer investeringer i forsyningsnettene. ERGEG nævnte også i sit svar på Kommissionens grøn bog, at den foretrak ejendomsretlig adskillelse¹⁸.

Kommissionen vil nøje undersøge de to løsningsmuligheder for både el- og gasnettene vedkommende med tanke på hver enkelt sektors særegne træk. I begge tilfælde vil målet være at sikre fair netadgang for alle selskaber og sikre, at TSO'erne får tilstrækkelige incitamentter til at skaffe passende kapacitet, navnlig gennem ny infrastruktur.

¹⁸ Svar fra Rådet af Europæiske Energiregulatorer (CEER) på Energigrønbogen af 11. juli 2006 (C06-SEM-18-03).

Den adskillelsesmodel, der vælges, skal gælde for alle operatører og alle nationale markeder, så der ikke opstår uoverensstemmelser mellem de nationale reguleringsbeføjelser og EU's indre marked¹⁹. Det skal bemærkes, at bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser (f.eks. forsyningssikkerhed) vil kunne fremføres som grund til at retfærdiggøre eventuelle restriktive virkninger, som de foreslåede løsninger vil kunne få i forhold til etableringsretten og princippet om frie kapitalbevægelser. Da ejendomsretlig adskillelse allerede er indført i 11 medlemsstater, vil Kommissionen vurdere deres erfaringer sammenholdt med de medlemsstater, som har indført retlig adskillelse. Adskillelse og regulering er indbyrdes forbundne spørgsmål. Hvor der er mindre end ejendomsretlig adskillelse, kræver markedet mere detaljeret, kompleks og præskriptiv regulering. Under sådanne forhold har de nationale reguleringsmyndigheder brug for mere indgribende og byrdefulde beføjelser for at hindre forskelsbehandling. Men hvis incitamentsforholdene hindrer tilstrækkelige investeringer i forsyningsnettene, kan reguleringsmyndighederne ikke under nogen omstændigheder løse problemet, hvis ikke der er ejendomsretlig adskillelse.

2.2 Forbedre reguleringen af netadgang på nationalt plan og EU-plan

2.2.1 Styrkelse af de nationale reguleringsmyndigheders rolle

El- og gasdirektiverne fra 2003 indførte krav om, at medlemsstaterne skal udpege reguleringsmyndigheder med nærmere bestemte beføjelser. I mange tilfælde viser erfaringerne imidlertid, at disse myndigheders effektivitet ofte svækkes som følge af utilstrækkelig uafhængighed af regeringen og utilstrækkelige beføjelser og handlemuligheder. Landeundersøgelserne viser således, at myndighederne i mange henseender ikke har reelle *ex ante*-skønsbeføjelser, f.eks. til at opstille regler for funktionel adskillelse eller ikke-tarifmæssige adgangsbetingelser. I andre tilfælde er reguleringsopgaverne opdelt mellem den pågældende reguleringsmyndighed og ministeriet, eller konkurrencemyndigheden. Landeundersøgelserne bekræfter, at det i tilfælde, hvor de nationale myndigheder ikke tildeles tilstrækkelige beføjelser, fører til usammenhængende beslutningstagning og utilstrækkelig overholdelse af reglerne. Dette bekræftes af en selvstændig konsulentrapport om myndighedsbeføjelser, som konkluderer: "der er fortsat mangler, hvad angår omfanget af myndighedernes aktiviteter, beføjelser og adgang til at regulere uafhængigt", og dette "giver ophav til problemer med asymmetrisk regulering og forhindrer i nogle tilfælde en hensigtsmæssig udvikling af konkurrencen."²⁰

Kommissionen er derfor nået til den konklusion, at energimyndighederne skal styrkes på nationalt plan og tildeles de fornødne skønsbeføjelser til at træffe beslutning om alle relevante spørgsmål. Kommissionen mener, at reguleringsmyndighederne har brug for omfattende *ex ante*-beføjelser på følgende områder: i) alle aspekter af tredjepartsnetadgang, ii) adgang til gaslagre, iii) balanceringsmekanismer, iv) markedsovervågning af f.eks. elbørser, v) overholdelse af kravet om funktionel og regnskabsmæssig adskillelse for distributionssystemoperatører, vi) alle grænseoverskridende spørgsmål, vii) forbrugerbeskyttelse, herunder eventuel slutbrugerpriskontrol, viii) informationsindsamling, ix) sanktioner for manglende overholdelse. **Den vil derfor foreslå, at direktiverne skærpes på dette grundlag.**

¹⁹ Ifølge artikel 26, stk. 1, i el-direktivet 2003/54 kan små, isolerede systemer undtages fra adskillelsesreglerne.

²⁰ "Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators", Europe Economics and TIS, October 2006".

Det er også vigtigt at sikre, at beslutninger, der træffes på nationalt plan, ikke har negative konsekvenser for de aspekter, der har størst betydning for markedsindtræden og udviklingen hen imod et indre EF-marked for henholdsvis gas og el. Derfor bør visse nationale reguleringsbeslutninger, navnlig vedrørende grænseoverskridende spørgsmål og reel udvikling af konkurrencen, anmeldes til Kommissionen. Denne struktur er allerede anvendt i forbindelse med undtagelser for tredjepartsadgang for ny infrastruktur (under artikel 22 i gasdirektivet 2003/55 og artikel 7 i elforordningen 1228/2003) og i sektoren for elektronisk kommunikation siden 2003²¹. **Kommissionen vil undersøge kriterierne for, hvornår der bør stilles krav om, at sådanne andre beslutninger anmeldes og underkastes Kommissionens tilsyn**²².

2.2.2 Samordning af reguleringsmyndighederne EU-plan

Skabelsen af et integreret EU-transmissionsnet²³ indebærer, at regelrammerne ændres på visse punkter. Fjernelse af uoverensstemmelser i investeringsbeslutninger har finansielle følger, bl.a. hvad angår fordelingen af de omkostninger og risici, der er forbundet med kapacitetsforøgelser. Herudover er der stadig problemer i forbindelse med uoverensstemmelser på nationalt plan mellem f.eks. tarifstrukturer, kapacitetsfordelingsregler, balanceringsordninger og handelstidsplaner samt forsyningssikkerhedsforanstaltninger. Resultatet af disse forskelle i markedsdesign er en opsplitning af markedet, hvor nogle nationale markeder endog er opsplittet i forskellige lokale "tarif"- eller "balancerings"-områder, hvilket bremser udviklingen af det indre marked. Denne opsplitning af det europæiske marked øger effekten af et lille antal leverandørers dominans og er til skade for forsyningssikkerheden.

Reguleringsmyndighederne søger allerede at løse disse problemer gennem ERGEG, nærmere betegnet via de regionale initiativer for el og gas²⁴. Der er lovende tegn på, at denne taktik vil føre til betydelige forbedringer. Der kan imidlertid kun ske fremskridt, hvis alle de involverede reguleringsmyndigheder bliver enige om forbedringerne og har de nødvendige beføjelser og opgaver. Der er derfor behov for en stærkere drivkraft, bl.a. EU-samordning på et mere detaljeret plan, og hertil kræves flere ressourcer. Dette vil blive fremhævet i Kommissionens rapport om erfaringerne med forordning 1228/2003, som vil indeholde en liste over konkrete foranstaltninger²⁵. Tre hovedkonfigurationer kan komme på tale, hvori der tages hensyn til den nødvendige uddelegering af beføjelser i overensstemmelse med EF-traktaten. Dette ville kræve ændringer af rammelovgivningen, navnlig hvad anden og tredje løsningsmulighed angår.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33-50, artikel 7.

²² Kommissionen mener, at den bør have sådanne tilsynsbeføjelser på følgende områder: i) undtagelser fra tredjepartsadgang for ny infrastruktur, ii) regulering af slutbrugerpriser, iii) alle beslutninger vedrørende grænseoverskridende spørgsmål, herunder den nærmere gennemførelse af retningslinjerne, og iv) spørgsmål vedrørende markedsdominans, navnlig hvad angår mangelen på tilstrækkelig likviditet, herunder beslutninger om behandlingen af bestående transmissionskontrakter.

²³ Se afsnit 2.4 nedenfor.

²⁴ ERGEG iværksatte 'Electricity Regional Initiative' (ERI) den 27. februar 2006, efterfulgt af 'Gas Regional Initiative' (GRI) den 25. april 2006.

²⁵ Vil blive offentliggjort i begyndelsen af 2007: Her opstilles syv områder, hvor der kan blive behov for større reguleringsmæssig samordning, hvoraf kun nogle fuldt ud er omfattet af forordningen: a) sikkerhedsregler, b) nettilslutningsregler, c) regler om elhandel, d) gennemsigtighed, e) balancering og afregning, reservestrøm, f) dataudveksling, g) lokaliseringsfremmende signaler og investeringsincitamenter.

- **Gradvis videreudvikling af den nuværende fremgangsmåde:** Samarbejdet mellem de nationale reguleringsmyndigheder udbygges, navnlig ved at medlemsstaterne forpligtes til at give disse myndigheder et fællesskabsmål, og der indføres en mekanisme, hvorved Kommissionen kan vurdere visse af reguleringsmyndighedernes beslutninger, når de påvirker det indre energimarked²⁶.
- **ET europæisk net af uafhængige reguleringsmyndigheder (“ERGEG+”):** Med denne mekanisme tildeles ERGEG en mere formaliseret rolle og får til opgave at strukturere bindende beslutninger for reguleringsmyndigheder og berørte markedsaktører (f.eks. netoperatører, elbørser og kraftværker) om visse nøjagtigt definerede tekniske spørgsmål og mekanismer i tilknytning til grænseoverskridende anliggender. Kommissionen bør i givet fald involveres heri for at sikre, at Fællesskabets interesser varetages behørigt.
- **Der oprettes et nyt organ på EF-plan.** Det skulle navnlig kunne træffe afgørelse i enkeltsager på EU's el- og gasmarked i tilknytning til regulatoriske og tekniske spørgsmål, der har betydning for, at den grænseoverskridende handel kan fungere i praksis²⁷.

Af disse tre muligheder er den første, gradvis videreudvikling af den nuværende fremgangsmåde, efter Kommissionens opfattelse ikke tilstrækkelig, bl.a. fordi den forudsætter, at 27 nationale reguleringsmyndigheder, der ofte har forskellige interesser, frivilligt bliver enige. Det mindste indgreb, der ser ud til at kunne levere hurtige fremskridt med den harmonisering af de tekniske forhold, der er nødvendig for at få grænsehandelen til at fungere effektivt, bliver således ERGEG+.

Da investeringsprojekter spiller en stor rolle for transporten af gas frem til Europas grænser, ventes ERGEG også at komme til at spille en vigtig rolle i dialogen med Europas internationale energipartnere. Dette ville åbne mulighed for at fremme det internationale regulerings samarbejde kraftigt. Samarbejdet med Sydøsteuropa, Euro-Middelhavsområdet og det internationale energireguleringsnet (*International Energy Regulation Network*) bør videreføres, og mulighederne for nye kanaler for samarbejde med Rusland og andre, f.eks. en EU-USA dialog, vil kunne udforskes.

2.3 Begrænsning af mulighederne for illoyal konkurrence

Som gentagne gange påvist i Kommissionens overvågningsrapporter, og som det fremgår af sektorundersøgelsen, er mange nationale markeder præget af betydelig koncentration og den deraf følgende risiko for manipulation af engrosmarkedet. For både gas- og elmarkedet er der en tendens til koncentration, da der før liberaliseringen var monopoler på disse markeder med de herfor typiske forhold.

El er et produkt med begrænset efterspørgselselastisitet, hvilket betyder, at kunderne selv ved relativt høje priser ikke mindsker deres forbrug i mærkbar grad. Sammen med virkningerne af overbelastning og behovet for løbende balance mellem udbud og efterspørgsel er dette med til at øge mulighederne for markedsdominans. For gassektorens vedkommende har

²⁶ Som anført ovenfor, hviler dette på en fremgangsmåde, der allerede anvendes i sektoren for elektronisk kommunikation og i forbindelse med undtagelser for tredjepartsadgang for ny gas- og el-infrastruktur.

²⁷ Ifølge udkastet til interinstitutionel aftale om rammer for europæiske reguleringsorganer (KOM(2005)59 endelig), kan et sådant organ navnlig få til opgave at anvende EF-normer på konkrete tilfælde, herunder beføjelse til at vedtage individuelle afgørelser, som er retligt bindende for tredjemand (artikel 4).

vanskelighederne med at skabe fri konkurrence også deres rod i gasindustriens struktur uden for EU og i den nationale produktion i medlemsstaterne.

Disse problemer skærpes som følge af markedernes nationale dimension og den manglende integration. De forbedringer, der omtales i afsnit 2.1 og 2.2 ovenfor, vil kunne give stødet til øget markedsintegration og begrænse disse problemer.

Herudover vil også nye investeringer foretaget af nytilkomne aktører i tidens løb kunne bidrage til at svække koncentrationen, forudsat at der er fair netadgang. Dette ville navnlig blive muligt, hvis etablerede virksomheder eller TSO'er offentliggjorde en liste over egnede anlægsområder til elproduktion eller gasoplagring og indførte mekanismer til frigivelse af sådanne anlægsområder til nye investorer. Markedsaktørerne har endvidere peget på andre mulige foranstaltninger, som på kort sigt vil kunne bidrage til at fremme mere konkurrencebaserede og åbne el- og gasmarkeder. Det drejer sig om: a) gennemsigtighed, b) kontraktstrukturer og c) gasoplagring.

2.3.1 Gennemsigtighed

Koncentrationsproblemet forværres i de tilfælde, hvor dominerende selskaber ikke er forpligtet til at give andre markedsaktører adgang til information. F.eks. forårsages engrosprisbevægelser ofte af svingninger i produktionen eller udnyttelse af importkapacitet fra de største el- og gasselskabers side. Hvis mindre markedsaktører ikke er i stand til at afdække de underliggende årsager til ændringer i markedsprisen, står de i en svagere situation. Med større gennemsigtighed ville markedet kunne overvåges bedre. ERGEG har allerede foreslået retningslinjer for gennemsigtighed og har anbefalet Kommissionen, at de gøres bindende.

Kommissionen vil derfor indføre bindende gennemsigtighedsretningslinjer, enten gennem ny lovgivning eller ved at ændre den gældende el-forordning 1228/2003. Den vil også skærpe kravene om gennemsigtighed for gassektoren gennem forordning 1775/2005. I begge tilfælde vil ERGEG's anbefalinger blive benyttet som udgangspunkt.

2.3.2 Langfristede kontrakter om gastransmission og nedstrømsaftaler

Kommissionen har flere gange erkendt, at langtidskontrakter mellem eksterne producenter (dvs. opstrøms) og selskaber, der forsyner kunder i EU, spiller en stor rolle²⁸. Disse langtidskontrakter afspejler, at der er behov for grundlæggende investeringer, og spiller en vigtig rolle for adgangen til omkostningseffektive energileverancer. Sådanne aftaler udvides imidlertid ofte nedstrøms og tjener til at afskærme nedstrømsmarkedet gennem prioriterede transmissionskontrakter og urimeligt lange forsyningskontrakter med enten lokale leverandører eller direkte med slutkunderne. Dette resulterer ofte i markedsafskærmning inden for EU.

Gas-forordningen indeholder allerede strenge betingelser for transmissionskontrakter gående ud på, at ubrugt kapacitet skal stilles til rådighed for andre (*use-it-or-lose-it*-princippet). Dette gælder også kontrakter, der er indgået efter direktiv 91/296/EØF om transit af naturgas gennem de overordnede net. Kombineres disse krav med yderligere investeringer i gasnet, kan de bidrage til at nedbryde de nuværende barrierer for reel konkurrence. Videreudvikling af

²⁸ Se f.eks. betragtning 25 i direktiv 2003/55/EF eller betragtning 8 og 11 sammenholdt med artikel 5 og 6 i direktiv 2004/67/EF.

retningslinjerne for *use-it-or-lose-it*-princippet vil også kunne fremskynde udviklingen af fri konkurrence. **Kommissionen vil nøje overvåge overholdelsen af kravene i forordning 1775/05. Den vil videreudvikle retningslinjerne inden for rammerne af forordningen. Den mener desuden, at alle regulatoriske beslutninger vedrørende sådanne kontrakter bør vurderes af Kommissionen efter de i afsnit 2.2.1 omhandlede regler.**

2.3.3 Adgang til gasoplagringsfaciliteter

En anden faktor, der indvirker på konkurrencen i gassektoren, er den begrænsede adgang til oplagring, som ofte er på de etablerede selskabers hænder. Selv om oplagring ikke er et naturligt monopol, kan anlæg på visse lokaliteter have stor betydning for det indre markeds rette funktion. Der blev i 2004 vedtaget frivillige retningslinjer for god praksis for lagersystemoperatører (GPSSO), men ERGEG's slutrapport fra 2006 om overvågning af gennemførelsen af retningslinjerne²⁹ gav et ret skuffende billede. Også sektorundersøgelsen pegede på en række problemer på dette område. **Kommissionen vil derfor undersøge, hvilke foranstaltninger der bedst vil kunne forene behovet for effektiv adgang med ønsket om fortsatte incitament til udvikling af ny lagerkapacitet. Hertil kan der blive behov for en særlig lovramme med krav på følgende områder: a) retlig adskillelse, b) vedtagelse af bindende retningslinjer på grundlag af yderligere rådgivning fra ERGEG, og c) øgede beføjelser til reguleringsorganerne, hvad angår gasoplagring for de enkelte anlægs vedkommende.**

2.4 Samordning mellem transmissionssystemoperatører

Gas og el må kunne transporteres frit gennem EU i overensstemmelse med indbydes kompatible tekniske regler. Dette er ikke blot vigtigt til sikring af et konkurrencebaseret marked, men også af hensyn til forsyningsikkerheden. For at nå dette mål er det vigtigt, at TSO'erne stiller tilstrækkelig transmissionskapacitet til rådighed til at dække efterspørgslen og integrere de nationale markeder, uden at forsyningskvaliteten forringes. I medlemsstaterne var nettet udformet til at dække behovene på mange opdeltede nationale markeder og ikke på ét enkelt europæisk marked. Der er derfor stærkt behov for flere investeringer i nettet med blikket rettet mod hele det europæiske marked. Hertil kræves fælles planlægning af systemudvikling og fordeling af de omkostninger og risici, der er forbundet med øget sammenkobling over grænserne. Ud over at bygge nye vigtige sammenkoblinger kan TSO'erne øge kapaciteten på mange andre måder. Betydelig kapacitetsforøgelse kan f.eks. også opnås gennem udskiftning af store transformatorer, installation af faseskifttere eller, for gas, yderligere kompressionsudstyr. Andre forbedringer kan simpelt hen opnås gennem mere regelmæssig informationsudveksling mellem TSO'er, driftsteknikker som f.eks. videreafsendelse, bedre praksis ved håndtering af overbelastning, f.eks. mere udstrakt brug af koordineret markedskobling dagen inden såvel som intradaglig tildeling. **Alle disse foranstaltninger kræver samarbejde på meget højt niveau og klare lovrammer.**

For at kunne fungere effektivt og sikkert i forbindelse med grænseoverskridende transmission har TSO'erne også brug for at vedtage detaljerede driftsstandarder indbyrdes. Hertil behøves tæt teknisk samarbejde mellem TSO'erne, herunder udveksling af detaljeret information, både

²⁹ Kan fås på http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

vedrørende langsigtet netplanlægning og på operationel realtidsbasis. Fra netbrugernes synsvinkel bør disse interoperabilitets spørgsmål være så lidt synlige som muligt.

Efter Kommissionens erfaringer er det tvivlsomt, om dette kan realiseres inden for de nuværende rammer, hvor både TSO'er og myndigheder har tendens til eller endog er forpligtet til at fokusere på det nationale marked. Dette er et hovedtema i landeundersøgelserne for flere af medlemsstaterne.

Stærkere TSO-koordinering kræver en ny lovramme på EF-plan. De nuværende TSO-sammenslutninger ville få tildelt en institutionel rolle med *formelle pligter og mål*³⁰ ("**løsning ETSO+\GTE+**"³¹). Navnlig med henblik på at sikre forsyningsikkerheden kan TSO-gruppen af Kommissionen eller myndighederne f.eks. få til opgave at rapportere om europæisk netdrift og -investeringer og om udviklingen af tekniske standarder for netsikkerhed, som drøftet ovenfor. ETSO+\GTE+ vil kunne få til opgave at vedtage anbefalinger om nærmere definerede tekniske spørgsmål, såsom standarder og driftsregler. Den kunne også være ansvarlig for at overvåge udviklingen af net med henblik på at forbedre transmissionskapaciteten mellem medlemsstaterne. ETSO+\GTE+ ville også have ansvaret for at vurdere udviklingen inden for infrastrukturinvesteringer, f.eks. på et løbende toårigt grundlag, og for at kommunikere med lokale befolkningsgrupper, der berøres af disse investeringer.

Der bør også sættes ind for at skabe en gradvis udvikling hen imod regionale systemoperatører: Der skulle således oprettes grænseoverskridende systemoperatører. Disse skulle være selvstændigt ejet og ville kræve yderligere adskillelse som drøftet ovenfor.

2.5 Skabelse af en klar ramme for investeringer i elproduktionsanlæg/gasimport- og transmissionsinfrastruktur

De oprindelige betænkeligheder ved incitamenterne til at bygge nye elværker og gasinfrastruktur på konkurrencevilkår skyldtes erfaringerne med indførelse af fri konkurrence i andre dele af verden. Det blev imidlertid hurtigt klart, at disse dårlige erfaringer skyldtes visse, nu indlysende, mangler i udformningen af handelsregler såvel som mulig manipulation af markedet fra nogle markedsaktørers side. Direktiverne fra 2003 indeholdt beskyttelsesregler med sigte på at undgå sådanne problemer, og med gas- og el-direktiverne om forsyningsikkerhed er dette aspekt blevet styrket yderligere³². Som vi har set med udviklingen af konkurrencevenlige rammer på nationalt plan, vil mere stabile reguleringsforhold på EU-plan endvidere fungere som en kraftig magnet på yderligere investeringer og bidrage til forsyningsikkerheden. Skabelsen af et stabilt og attraktivt investeringsmiljø må sættes højt på EU's dagsorden. I denne henseende bør også lovrammerne forbedres for at sikre øget sammenhæng og stabile lovrammer, hvilket kræver yderligere ændringer som beskrevet i afsnit 2.2.

³⁰ Dette kunne tage form af en rådgivende gruppe, som nedsættes af Kommissionen, eller en frivillig aftale som led i samregulering.

³¹ ETSO, 'European Transmission System Operators', og GTE, 'Gas Transmissions Europe', er de europæiske el- og gasnetoperatørers sammenslutninger.

³² Rådets direktiv 2004/67/EF af 26. april 2004 om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningsikkerheden (EUT L 127 af 29.4.2004, s. 92-96) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/89/EF af 18. januar 2006 om foranstaltninger til fremme af elforsyningsikkerhed og infrastrukturinvesteringer (EUT L 33 af 4.2.2006, s. 22-27).

Herudover bør det understreges, at det både på EU-plan og på medlemsstatsplan bør ses som en højt prioriteret opgave at skabe de nødvendige rammer for at øge investeringerne i F&U og innovation, både i energisektoren og i andre sektorer. Udviklingen i FTU-investeringerne i energisektoren vil blive fulgt nøje.

2.5.1 *Investeringer i elproduktion og -infrastruktur*

Der kræves betydelige investeringer til at udskifte Europas aldrende elværker, og som følge af de nuværende prisniveauer sker dette nu på et konkurrencedygtigt grundlag. De problemer, der er opstået i nogle medlemsstater er – hvis de ikke skyldes uhensigtsmæssig adskillelse – i vid udstrækning et resultat af utilstrækkelig priskontrol på engros- eller detailniveau eller er opstået i de medlemsstater, som ikke har et likvidt og pålideligt engrosmarked. Det er vigtigt at understrege, at direktiverne giver alle selskaber ret til at investere i et elproduktions- eller gasimportprojekt. Selv om mange projekter udvikles af de store etablerede selskaber, er dette ikke altid tilfældet.

Potentielle investorer har imidlertid brug for opdateret information om markedsudviklingen på kort og mellemlang sigt. Skabelsen af et *Office of the Energy Observatory*, som skal stå for indsamling og overvågning af de centrale data i energisektorerne, vil komme til at spille en vigtig rolle til fremme af effektive nye investeringer. Kommissionen vil endvidere, under hensyntagen til el-direktivet om forsyningssikkerhed, nedsætte en arbejdsgruppe, der skal overvåge de investeringer, der behøves inden for elproduktion, og undersøge investeringsrammerne for skabelse af tilstrækkelig kapacitet i medlemsstaterne. Også flere andre foranstaltninger tjener til at fremme investeringer i elproduktion, f.eks. tildeling af emissionskvoter eller særlige incitamenter til elproduktion fra vedvarende kilder. Disse mere omfattende spørgsmål kan dog ikke altid behandles inden for direktivernes rammer. Kommissionen vil imidlertid forfølge disse spørgsmål på andre energipolitiske områder, som drøftes i handlingsplanen i den strategiske energiredegørelse.

Også udviklingen af en effektiv elinfrastruktur støttes på EF-plan, navnlig gennem TEN-Energi retningslinjerne³³.

2.5.2 *Investeringer i gasimportinfrastruktur*

Markedssignalerne har givet sig udslag i en række investeringsprojekter, der tager sigte på at bringe gas til det europæiske marked. I nogle tilfælde har undtagelsesproceduren i gasdirektivets artikel 22 været en afgørende medvirkende faktor. Der kan i nogle tilfælde være brug for bedre EF-rammer med inddragelse af ERGEG, navnlig hvis mange medlemsstater er berørt. **Ud over at bevare Kommissionens nuværende beføjelser med hensyn til sådanne undtagelser ønsker Kommissionen også at ændre gas-direktivet for at tilvejebringe en ramme på EF-plan og efter de i afsnit 2.2.2 omhandlede mekanismer for undtagelse af nye gasrørledninger, der berører mere end to medlemsstater. Den vil også overveje at opstille nye retningslinjer for samtlige undtagelser, hvilket vil give potentielle investorer øget retssikkerhed.**

³³ Se Kommissionens meddelelse om en prioriteret plan for sammenkobling af forsyningsnet, KOM (2006) 846.

2.6 Spørgsmål vedrørende husstande og mindre erhvervskunder

Fra 2007 vil alle el- og gaskunder have ret til frit leverandørvalg og vil ikke længere være bundet til deres tidligere leverandør. Der er flere spørgsmål, der skal løses, for at denne slutfase kan føres glat ud i livet. Landeundersøgelserne synes at vise, at forberedelserne til fuldstændig markedsåbning i 2007 ikke er nået tilstrækkelig langt i flere medlemsstater, og sektorundersøgelsen har bekræftet, at der fortsat er alvorlige forhindringer i distributionsleddet.

2.6.1 Adskillelse hos distributionssystemoperatørerne (DSO)

En nødvendig forudsætning for fuldstændig markedsåbning er, at distributionsselskaberne sikrer fair netadgang, en funktionsdygtig procedure for leverandørskift og fortrolig datahåndtering. Kommissionens landeundersøgelser og sektorundersøgelsen afslører imidlertid, at dette ofte ikke er tilfældet. Der er mange betænkeligheder ved forekomsten af krydssubsidier og diskrimination i behandlingen af information såvel som problemer med procedurerne for leverandørskift og belastningsprofilering, herunder samspillet med balanceringsreglerne.

Mange af disse vanskeligheder kan spores tilbage til utilstrækkelig adskillelse af netselskaber fra forsyningselskaber. Efter de nuværende direktiver skal DSO'er med over 100 000 kunder opfylde de samme adskillelseskra v som TSO'er. I flere medlemsstater er kravene om funktionel adskillelse endnu ikke opfyldt, selv om det skulle være sket allerede i 2004. Der kræves retlig adskillelse af DSO'er fra juli 2007. **Kommissionen vil fortsat retsforfølge medlemsstater, der ikke opfylder kravene vedrørende DSO'er.**

Nogle markedsaktører fremfører endvidere, at de nuværende direktiver ikke giver mulighed for fyldestgørende håndhævelse på medlemsstatsplan. ERGEG har allerede udstedt en anbefaling vedrørende bedste praksis ved leverandørskift, og disse regler skal håndhæves. **Kommissionen vil derfor udvide reguleringsmyndighedernes beføjelser til at håndhæve reglerne om funktionel adskillelse.**

Endvidere er DSO'er med under 100 000 kunder undtaget fra de grundlæggende adskillelseskra v i de nuværende gas- og el-direktiver. Uden en meget stærk regulering er det derfor ret usandsynligt, at andre potentielle brugere vil få fair netadgang. **Kommissionen vil overveje, om grænsen på 100 000 kunder er hensigtsmæssig.**

2.6.2 Markedssegmentet bestående af husholdninger: Forbrugerbeskyttelse og energifattigdom

Erfaringerne har vist, at engrosenergipriserne er stærkt volatile. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan slutkunderne, herunder de sårbare kunder, bør udsættes for sådanne svingninger. Gas- og el-direktiverne indeholder regler til beskyttelse af forbrugerne og princippet om forsyningspligt på el-området. Ifølge direktivernes bilag skal forbrugere også gives ret til gennemsigtige kontraktstrukturer, ordninger for bilæggelse af tvister, ret til gratis leverandørskift og beskyttelse mod vildledende salgsmetoder.

Folk kan ikke leve uden energi i vore dages økonomiske og sociale miljø. El spiller en afgørende rolle i borgernes hverdag. Adgang til el er også ofte central for adgangen til mange vigtige tjenesteydelser. Husholdninger med beskedne indkomster bruger forholdsmæssigt flere penge på energi end husholdninger med større indkomster. Husholdningerne i

landdistrikterne bruger også en større del af deres indkomst til energi end husholdningerne i byområder. Langt størstedelen af borgerne i EU har fyldestgørende adgang til elforsyningstjenester. Dette fremgår af nye data fra en Eurobarometer-undersøgelse og en undersøgelse af forbrugertilfredshed³⁴. Forbrugertilfredsheden i EU ligger på 7,6 (på en skala fra 1 til 10)³⁵.

Efter Kommissionens opfattelse skal de højest mulige standarder for offentlige tjenesteydelser finde anvendelse i hele EU. De ændringer, der finder sted på det europæiske energimarked, skal fuldt ud beskytte borgernes ret til energiforsyninger, der er tilstrækkelige til at dække deres grundlæggende behov til rimelige, klart sammenlignelige og gennemsnitlige priser. Det kan blive nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger til at beskytte de mest sårbare borgere, navnlig mod mangel på brændsel. Endelig indeholder gas- og el-direktiverne bestemmelser om beskyttelse mod vildledende salgsmetoder og om borgernes ret at modtage de nødvendige oplysninger til frit at vælge ny leverandør.

Disse bestemmelser skal gennemføres på nationalt plan efter princippet om gennemsnitlighed og uden forskelsbehandling. De må ikke hindre åbningen af det indre energimarked til gavn for alle forbrugerne i 2007. Tilstrækkeligt målrettede forsyningspligtigheder og offentlige serviceforpligtelser, herunder rimelig prisregulering, skal være en integrerende del af liberaliseringsprocessen. Energiforbruget er relativt uelastisk. Forbrugerne vil ofte reagere på prissvingninger ved at investere i nyt energibesparende udstyr. I mange medlemsstater er der imidlertid fortsat generel kontrol med forsyningsstarifferne i detailleret. Selv om priskontrol forhindrer forbrugerne i at modtage korrekte prissignaler om udviklingen i omkostningerne, kan der under visse omstændigheder alligevel blive brug for målrettet prisregulering til beskyttelse af forbrugerne, f.eks. i overgangsperioden til reel konkurrence. Priskontrollen skal være balanceret, så den ikke hindrer markedsåbning, medfører diskrimination mellem EU-energileverandører, skærper konkurrenceforvridninger eller begrænser videresalg.

Ved liberalisering er der fare for, at energiselskaberne bruger aggressive og vildledende markedsførings- og salgsstrategier for at presse kunderne til at skifte leverandør. Direktivet om urimelig handelspraksis indeholder de fornødne bestemmelser til at løse disse spørgsmål³⁶.

Vi har endnu ikke noget klart billede af, hvilke nationale foranstaltninger medlemsstaterne har truffet for at gennemføre energi-direktivernes bestemmelser om forbrugerbeskyttelse. De foreliggende data synes at vise, at medlemsstaterne kun i begrænset omfang har benyttet

³⁴ 2006 eurobarometer survey on consumer satisfaction on services of general interest (EU25) and on IPSOS Consumer Satisfaction Survey 2006 (endnu ikke offentliggjort).

³⁵ For 4 % af forbrugerne er adgang til el et problem. Næsten alle de europæiske borgere, der har adgang til el, bruger den. Af de 72 % af de europæiske forbrugere, der har adgang til ledningsgas, gør 74 % brug af den. Mellem 2004 og 2006 var prisniveauet for el relativt konstant, dog ikke for Grækenland og Italien (stigning) og Malta (skarpt fald). 66% af de europæiske borgere siger, at priserne på el-tjenester er overkommelige, mens 16 % finder, at de ikke er overkommelige, og 15 % finder priserne for høje. Kun få forbrugere har indgivet klage over el- og gasforsyning (6 % for el og 5 % for gas). I gennemsnit føler 62 % af EU-forbrugerne, at deres interesser beskyttes fyldestgørende. I nogle store lande (Tyskland, Italien og Spanien) er denne andel under 50%.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 ("direktivet om urimelig handelspraksis"), EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22, finder anvendelse fra den 12. december 2007.

målrettede offentlige serviceforpligtelser til at beskytte sårbare forbrugere. Således har kun halvdelen af medlemsstaterne forsøgt at definere denne forbrugergruppe, og kun fem har indført nogen form for sociale tariffer. Der er også betydelige forskelle i reglerne om kompensation for forsyningsafbrydelser – kun 8 medlemsstater har godtgørelsesordninger – og i landenes adfærdskodekser for gennemsigtige priser og kontraktbetingelser.

Kommissionen vil derfor vurdere den nationale lovgivning på dette område og dens virkninger for operatørerne og husholdningerne. Den vil navnlig benytte overtrædelsesprocedurerne til at give medlemsstaterne en rettesnor for, hvordan de bringer sig i overensstemmelse med EF-lovgivningen.

For at styrke forbrugernes tillid til energimarkedet og begrænse risikoen for markedsmanipulation vil Kommissionen endvidere holde løbende opsyn med detailmarkederne for at vurdere konsekvenserne af liberaliseringen for husholdningerne.

Endelig vil Kommissionen iværksætte en omfattende oplysnings- og bevidstgørelseskampagne i tiden op til den fuldstændige åbning af markedet i juli 2007. Desuden vil den udarbejde et charta for energiforbrugere med sigte på at (i) håndtere problemet med brændselsfattigdom, (ii) forbedre mindstemålet af information, som borgerne har adgang til, så de lettere kan vælge mellem de forskellige leverandører og forsyningsmuligheder, (iii) forenkle de administrative procedurer i forbindelse med leverandørskift og (iv) beskytte forbrugerne mod vildledende salgsmetoder i overensstemmelse med de relevante EF-direktiver.

2.6.3 Hyppigheden af måleraflæsning

Nogle af problemerne på engrosmarkedet skyldes, at efterspørgslen ikke er tilstrækkelig elastisk. F.eks. hænger prisvolatilitet på engrosmarkedet til dels sammen med, at mindre kunder er afskærmet mod engrosprissvingningerne på kort sigt, hvilket gør engrospriserne mere volatile. Selv hvor der slet ikke finder priskontrol sted, vil sjældne målinger af forbruget hindre enhver form for efterspørgselsreaktion fra visse kunders side.

Udstrakt brug af intelligent måling ville fremme konkurrencen og andre politiske målsætninger, som f.eks. energieffektivitet og forsyningsikkerhed, og anspore til innovation inden for ydelsen af energitjenester. Intelligente målere er også en fordel for forbrugerne, som får adgang til hyppigere aflæsninger og dermed lejlighed til at ændre deres forbrugsmønstre. Allerede i direktiv 2006/32/EF om energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester hedder det, at medlemsstaterne kan anvende intelligent måling som middel til at nå energieffektivitetsmålene. **Kommissionen vil undersøge, om der kræves yderligere konkrete tiltag på dette område.**

3 KONKLUSIONER OG DE NÆSTE SKRIDT

Ovenfor gøres der rede for de vigtigste konklusioner, Kommissionen er nået frem til på grundlag af de seneste syv års erfaringer med at realisere et konkurrencebaseret europæisk marked for el og gas. Dette initiativ har været en begrænset succes. Der er dog visse positive resultater. Udkommet af sektorundersøgelsen og landeundersøgelserne har givet Kommissionen betydelig indsigt i liberaliseringsprocessens nuværende stade, og til trods for alvorlige mangler er der sket visse fremskridt, og de yderligere potentielle fordele er betydelige.

Efter Kommissionens opfattelse er et konkurrenceorienteret integreret marked fortsat den eneste udvej til at skaffe Europa sikker og bæredygtig energi i fremtiden, baseret på et sammenhængende el- og gasmarked bestående af 500 millioner forbrugere, som alle skal henholde sig til de samme konkurrenceregler og lovrammer.

Kommissionen mener, at tiden nu er inde til at tage stilling til de løsningsmodeller, den har opstillet (afsnit 2.1-2.6) for at bane vejen et yderligere gennembrud, der vil være det sidste skridt på vejen mod et fuldt fungerende el- og gasmarked på europæisk plan.

Kommissionen har allerede påbegyndt en konsekvensanalyse for finde frem til, hvordan disse intentioner bedst kan føres ud i livet. Konsekvensanalysen vil blive afsluttet senere i 2007. Dernæst vil der blive udsendt en yderligere meddelelse med detaljerede formelle forslag til Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at bekræfte, at Kommissionen har opstillet de centrale mål, der skal forfølges for at fuldføre det indre energimarked, og til at støtte Kommissionens intention om at foreslå yderligere foranstaltninger til, at målene føres ud i livet.