

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til fremme af elforsyningsikkerhed og infrastrukturinvesteringer«

KOM(2003) 740 endelig — 2003/0301 (COD)

(2005/C 120/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. januar 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsmødet, som udpegede **Ulla Sirkeinen** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 412. plenarforsamling den 27.-28. oktober 2004, mødet den 28. oktober, følgende udtalelse med 134 stemmer for, 7 imod og 14 hverken for eller imod:

1. Baggrund

1.1 EU's energipolitik har i de seneste år fulgt tre hovedlinjer:

- tilvejebringelse af effektive åbne markeder for elektricitet og gas,
- sikring af energiforsyningsikkerhed,
- opnåelse af præcise miljømål og især bekæmpelse af klimaændringer.

Af vigtig lovgivning på dette område skal nævnes de reviderede direktiver om el- og gasmarkedet, som åbner markeder for ikke-private brugere i midten af 2004 og for alle forbrugere i 2007. Om elforsyningsikkerhed blev der i 2001 udsendt en grøn bog, der fremhævede efterspørgselsstyring som et vigtigt tiltag til fremme af forsyningsikkerhed og bekæmpelse af klimaændringer.

1.2 Pålidelig energiforsyning til rimelige priser er en vigtig forudsætning for økonomisk vækst og velfærd for EU's borgere. EØSU har derfor i sine udtalelser støttet Kommissionens mål og fremgangsmåde.

1.3 EU's energimarkeder fungerer endnu ikke på en sådan måde, at de kan opfylde de ovenfor nævnte mål. Det kan måske heller ikke forventes, så længe nøglelovgivningen kun langsomt nærmer sig gennemførelsesstadiet. Ifølge Kommissionen er det foreliggende forslag, der har til formål at forbedre nuværende mangler eller forebygge kommende, et supplement til den eksisterende lovgivning.

1.4 En stærk bevæggrund til at fremlægge lovpakken var det store strømsvigt i Italien i september 2003 samt andre uheld i Europa og USA. Strømsvigtet skyldtes en række operationelle fejl efter et sammenbrud på en stærkt overbelastet ledning i

Schweiz. Der var også problemer med koordineringen af transmissionssystemoperatører. Der kan læres meget af den uheldige begivenhed. Åbne markeder vil øge transmissionerne og muligvis også de dermed forbundne problemer.

1.5 Det er overraskende, at Kommissionen blot strejfer den egentlige, dybereliggende grund til strømafbrydelser. Nogle områder eller lande har for lille en elproduktion og har permanent behov for stor import af elektricitet fra nabolande eller fjernere beliggende regioner med overskud af el. Handel på tværs af grænserne på det fælles elmarked bidrager til effektiv håndtering af variationerne i udbud og efterspørgsel og øger dermed forsyningsikkerheden og styrker konkurrencen. Men denne handel kan og bør ikke kompensere for utilstrækkelig produktionskapacitet på nogle dele af markedet.

1.6 Kommissionen påpeger, at priserne på et sundt marked vil stige, når efterspørgslen, men ikke udbuddet, stiger. I teorien reagerer forbrugerne på højere priser ved at skære ned på forbruget, men på elektricitetsmarkedet er det en kendt sag, at priselasticiteten af flere grunde er ringe. På et vist prisniveau bliver det fordelagtigt at investere i større udbud, hvorved fortsat prisstigning stoppes. Hvis der ikke investeres tilstrækkeligt, fortsætter priserne deres himmelflugt og skaber, i hvert fald på kort og mellemlang sigt, alvorlige problemer for forbrugerne og industriens konkurrenceevne og dermed for hele økonomier. Investeringer i elproduktion har det særlige problem, at der ikke hurtigt kan reageres på prissignaler, eftersom det tager lang tid at gennemføre investeringsprojekter, fra planlægning over godkendelse til byggeri. Selvom terminsmarkeder i nogle tilfælde til en vis grad kan lette dette problem, er fremgangsmåden for ny til at skabe sikkerhed for projekternes levedygtighed.

1.7 EU har besluttet at åbne sine el- og gasmarkeder for konkurrence. Man er imidlertid ikke sikker på, om der på det åbne marked vil blive investeret tilstrækkelig i f.eks. spidslastkapacitet. Ifølge elmarkedsdirektivet skal medlemsstaterne etablere et system, der kontrollerer balancen mellem udbud og efterspørgsel, og tilrettelægge en udbudsprocedure for større kraftkapacitet, når det skønnes nødvendigt. Medlemsstaterne har ansvaret for deres energiforsynings generelle struktur og valget af energikilder. Dette ændres ikke i udkastet til forfatningstraktat.

1.8 Årsagerne til utilstrækkelige investeringer kan både være markedssvigt (utilstrækkelig hensyntagen til langsigtede behov, miljøfaktorer, regionale og lokale forhold osv.) og ineffektiv konkurrence, en manglende stabil lovramme, besværlige tildelsesprocedurer og/eller modstand fra offentlighedens side. Forpligtelsen til at gøre nettet til en uafhængig økonomisk aktør (unbundling) betyder, at det nødvendigvis må forvaltes uden ambitioner, eftersom innovation og værdiskabelse er at finde i kundetjenesterne. Nettet er således i klemme mellem adgangsafgifter, der er fastlagt af de regulerende myndigheder, og afgifter og investeringer, som kundeoperatørerne har foreskrevet. Nettet har hverken mulighed for at gennemskue eller påvirke udviklingen.

1.9 Energieffektivisering i slutbrugerleddet, eller energibesparelser, har længe været anerkendt som et virkningsfuldt element på energimarkedet. Mindre energiforbrug sparer penge og bidrager direkte til forsyningsikkerheden og ofte til reduktion af drivhusgasserne ved at mindske behovet for energiproduktion og for investeringer i ny produktion, transmission og distribution. Nye teknologier kan have meget at byde på i denne forbindelse, og der bør træffes foranstaltninger, som kan øge udvikling og markedsføring af dem.

1.10 Kommissionen påpeger, at spørgsmålet om balancen mellem udbud og efterspørgsel ikke kan ignoreres i denne sammenhæng. En af grundene til det voksende pres på nettene er en stigning i efterspørgslen, som til en vis grad kan imødegås gennem efterspørgselsstyring. Men incitamenter til at investere i net og elproduktion er også påkrævet.

1.11 Ifølge Kommissionen vil en fremtidig stigning i efterspørgslen efter elektricitet blive mødt med efterspørgselsstyring. Nogle nyinvesteringer er dog nødvendige for at forny kraftværker, som har nået til afslutningen af deres levetid. Kommissionen forventer, at meget af fornyelsen vil bestå i vedvarende energi og decentral kraftvarmeproduktion i små enheder

1.11.1 EØSU er stærkt uenig i denne beskrivelse af fremtidige tendenser og behov i elsektoren. I en meddelelse om investeringer i infrastruktur må man forvente en meget tydeligere og meget mere realistisk oplysning om fremtidige tendenser og potentialer. Især når der findes meget bedre, talunderbyggede informationer og scenarier, bl.a. udarbejdet af Kommissionen selv. Ingen er tjent med, at klar og realistisk basisinformation undgås — selvom den vil være upopulær for mange.

1.11.2 En meget forenklet beregning kan give en idé om problemets størrelse og mulighederne for at løse det. Efterspørgslen efter elektricitet stiger i øjeblikket med 1-2 % om året i EU. EU-målet for øget elproduktion fra vedvarende energikilder indebærer en årlig stigning på under 1 %. Det foreslåede mål for energieffektivitet ville nedbringe den årlige vækst med 1 %. Vedvarende energi og energieffektivitet kunne således kompensere for den stigende efterspørgsel og desuden måske træde i stedet for eksisterende kapacitet med meget mindre end 1 % om året. Kraftværker er i funktion 30-50 år, hvilket teoretisk betyder, at erstatningen skal finde sted med en årlig gennemsnitssats på 3 %. Det Internationale Energiagentur (IEA) konstaterer, at der i EU er behov for nye kraftværker på over 200 000 MW i løbet af de næste 20 år.

2. Kommissionens forslag

2.1 Med dette direktivforslag agter Kommissionen at fremme investeringer i den europæiske energisektor for at styrke konkurrencen og bidrage til at forhindre nye strømafbrydelser. Den understreger også behovet for en klar EU-lovramme omkring et velfungerende og konkurrencedygtigt elmarked. Det skal ske ved at fastholde elforsyningsikkerheden og sikre en passende grad af sammenkobling mellem medlemsstater ved hjælp af overordnede, gennemsigtige og ikke-diskriminerende politikker.

2.2 Det kræves i direktivforslaget, at medlemsstaterne:

— har en klart defineret politik for balancen mellem udbud og efterspørgsel, der giver mulighed for at fastsætte mål for overskydende kapacitet eller for alternativer som f.eks. efterspørgselsstyring, og

— har fastlagt standarder, der skal overholdes i forbindelse med transmissions- og distributionsnettens sikkerhed.

2.3 Transmissionssystemoperatører skal fremlægge en (fler)årlig investeringsstrategi for den nationale regulerende myndighed. Den regulerende myndighed kan føje vigtige grænseoverskridende projekter til listen.

2.4 De nationale regulerende myndigheder skal fremlægge et resumé af disse investeringsprogrammer for Kommissionen med henblik på rådføring med gruppen af europæiske tilsynsmyndigheder for elektricitet og gas og efter at have taget højde for projekter af europæisk interesse vedrørende transeuropæiske energinet.

2.5 De nationale regulerende myndigheder får ret til at gribe ind for at fremskynde afslutningen af projekter og til at give visse projekter i udbud, såfremt transmissionssystemoperatøren er ude af stand til eller uvillig til at afslutte de pågældende projekter.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Elmarkedsdirektivet og forordningen om grænseoverskridende handel udgør rammerne for et liberaliseret indre marked for elektricitet. De trådte i kraft den 1. juli 2004. For at sikre investorer og andre aktører på markedet en stabil lovramme, hvilket er afgørende for et godt investeringsklima, bør enhver ændring af lovrammen overvejes meget nøje.

3.2 Kommissionen henviser selv mere eller mindre klart til de dybereliggende årsager til bekymring for forsyningssikkerheden og til fremsættelsen af direktivforslaget. Disse årsager tackles dog ikke direkte i direktivforslaget.

3.3 Den første grund er utilstrækkelig produktionskapacitet i nogle dele/medlemsstater i EU som følge af energipolitikens orientering. Kommissionen beskriver dette problem i forhold til overskudskapacitet, men problemet eksisterer også for produktion i grundlastværker.

3.4 Den anden grund er manglende konkurrence pga. nogle medlemsstaters uvilje til at gribe ind over for eksisterende monopoler, oligopoler eller dominerende markedspositioner. Kommissionen konstaterer dette forhold og påpeger samtidig, at den grundet sin begrænsede kapacitet ikke kan gøre så meget ved det. Den har valgt at øge konkurrencen fra operatører i andre medlemsstater ved at forsøge at sikre tilstrækkelig samkøringskapacitet.

3.5 En tredje grund er nogle transmissionssystemoperatører uvilje mod eller manglende evne til at gennemføre eksisterende retningslinjer for grænseoverskridende handel, også selvom operatørerne frivilligt har indgået aftale om disse retningslinjer

i deres egne organisationer. Måske kunne en af grundene til dette være utilstrækkelig adskillelse af energi- og netaktiviteter.

3.6 Den alvorligste hindring for investeringer i transmissionsnet er politisk og offentlig modstand mod sådanne transmissionsprojekter. I nogle medlemsstater er næsten enhver form for produktion uønsket. Befolkningens ret til at blive hørt om projekter, der påvirker dem, er en vigtig grundrettighed. Men der er en tendens til, at planlægnings- og beslutningsprocesserne bliver meget tunge og lange, hvilket indebærer en risiko for selv det mest presserende og nødvendige projekt.

3.7 Det meget relevante spørgsmål, som direktivet tager op, og som skal løses på EU-plan, er, hvordan man på den ene eller den anden måde kan sikre, at der investeres tilstrækkeligt i samkøringslinjer, og at det sker på et markedsbaseret grundlag.

3.8 Direktivforslaget giver den regulerende myndighed ret til at gribe ind ved at ændre transmissionssystemoperatørens investeringsplan og kræve, at der foretages en bestemt investering; desuden indfører det en udbudsprocedure. Nærværende forslag går længere end elmarkedsdirektivet, som indeholder regler for styring af balancen mellem udbud og efterspørgsel og, efter behov, indledning af en udbudsprocedure, der skal tilvejebringe større kraftkapacitet. For at undgå for hyppige ændringer af reglerne samt overregulering bør lovgivningen ikke ændres på dette punkt, før man har tilstrækkelig stor erfaring med de nugældende bestemmelses måde at fungere på.

3.9 En del af direktivforslagets indhold, f.eks. de almindelige bestemmelser i artikel 3, er relevant for enhver god national energipolitik og allerede gennemført i stor udstrækning. At præsentere dem som bestemmelser i et direktiv kan føre til usikkerhed om ansvarsområder.

3.10 Et emne, som kunne have fortjent Kommissionens opmærksomhed, er efterspørgselsstyring. Hvis energibrugernes, især mellemstore energibrugeres, muligheder for at reagere på prisudsving i engrosprisen på el øges, kunne det bidrage til at reducere spidsbelastninger i efterspørgslen.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Artikel 4: EØSU bifalder disse bestemmelser, eftersom stk. 1 indebærer, at alle transmissionssystemoperatører skal overholde ETSO's retningslinjer.

4.2 Artikel 5: EØSU finder artiklens indfaldsvinkel temmelig forvirrende hvad angår EU's og medlemsstaternes beføjelser. Løsrevet fra denne sammenhæng er EØSU i princippet enig i de fleste foranstaltninger, der omtales i artiklen, da de indgår i en sund, national energipolitik.

4.3 Det er uklart, hvad der menes med »reservekapacitet« i andet afsnit af artikel 5, stk. 1. Artiklen burde kun omhandle kortsigtede tekniske reserver, der er nødvendige for systemets pålidelighed.

4.4 Artikel 6: Det er svært at se fornuften i at koble netinvesteringer sammen med efterspørgselsstyring, og slet ikke sådan som det sker i artikel 6, stk. 1. Hvad angår kravene i artikel 6, stk. 2, vil de først og fremmest blive taget i betragtning ved fastlæggelsen af fremgangsmåden for netadgangstaksterne. I forbindelse med artikel 6, stk. 2, er der behov for foranstaltninger for samkøringslinjer, som omtalt i punkt 3.7.

4.5 Artikel 7: EØSU bifalder ikke de foranstaltninger, der foreslås i denne artikel, af de grunde, der nævnes i punkt 3.8.

Bruxelles, den 28. oktober 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet til fordel for ændringsforslag, der blev vedtaget af forsamlingen, men havde opnået mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 1.8, sidste punktum:

»Hyppig tilføjelse af ny lovgivning og især lovgivning, der tillader offentlig indblanding i markederne, skaber ikke den nødvendige stabile lovramme, men fører tværtimod til forhøjet risiko for investorerne, forsinkede investeringer og dermed øgede priser.«

Resultat:

78 stemte for at slette punktummet, 67 imod og 9 hverken for eller imod.
