



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.1.2007
KOM(2006) 841 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Utsikterna för den inre el- och gasmarknaden

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

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Utsikterna för den inre el- och gasmarknaden

1 ERFARENHETER AV DE INRE EL- OCH GASMARNADERN

1.1 Bakgrund

En konkurrensutsatt inre el- och gasmarknad har stegvis införts inom Europeiska unionen sedan 1999-2000¹. Därefter har regelbundna ”benchmarking”-analyser gjorts av direktivens genomförande och vilka praktiska resultat de lett till. Under 2006 har kommissionen fortsatt kontrollera genomförandet, främst genom detaljerade ländergenomgångar och branschutredning. Av resultaten framgår att vissa framsteg, låt vara något ojämna, har gjorts.

Å ena sidan har de grundläggande koncepten för den inre energimarknaden integrerats i det rättsliga ramverket, i institutionella arrangemang och fysisk infrastruktur, till exempel IT-utrustning. Samtidigt finns det ingen reell konkurrens i flera medlemsstater. I många fall har kunderna ingen verklig möjlighet att byta leverantör. Även kunder som bytt leverantör är ofta missnöjda med de tjänster som erbjuds. Sammanfattningsvis saknas det fortfarande förtroende för den inre marknaden. Som en följd av dessa brister genomförde kommissionen under 2005 och 2006 undersökningar av gas- och elsektorerna i enlighet med konkurrenslagstiftningen. Undersökningsresultaten presenteras parallellt med detta dokument.²

1.2 Hur konkurrensen givit goda resultat

Effektivitet

Liberaliseringen av marknader har utan tvivel lett till vissa effektivitetsförbättringar i fråga om energiförsörjning och besparingar för kunder, främst i den inledande fasen. På senare tid har dock ökade priser i grossistledet för gas och el i större eller mindre utsträckning fått genomslag i räkningarna hos slutanvändarna och har nu jämnat ut en del av de tidigare prissänkningarna. Värst drabbade är de största industriella energianvändarna. Det verkar alltså

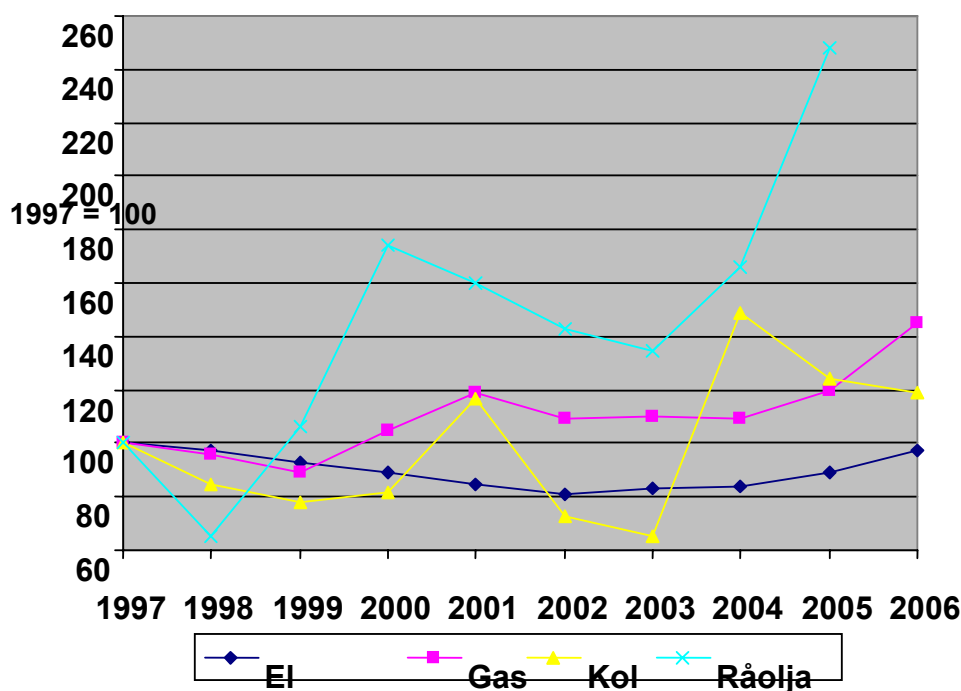
¹ Inledningsvis genom Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, (EGT L 027, 30.1.1997, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/30/EG av den 22 juni 1998 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (EGT L 204, 21.7.1998, s. 1), och därefter genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37 – 56), Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 57 – 78), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel (EUT L 176, 15.7.2003, s. 1 – 10), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1775/2005 av den 28 september 2005 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten (EUT L 289, 3.11.2005, s. 1). Redan före dessa åtgärder hade ett fåtal medlemsstater vidtagit åtgärder för att öppna marknaderna.

² KOM(2006) 851, Meddelande från kommissionen ”Branschutredning enligt artikel 17 i förordning 1/2003 om el- och gasmarknaderna (slutrappport)”.

som om effektivitetsförbättringar inte når fram till konsumenterna tillräckligt snabbt. Det råder stort tvivel om gas- och elpriserna är ett resultat av en äkta konkurrenssituation snarare än ett direkt resultat av beslut som fattas av företag med stark marknadsställning.

Det finns många orsaker till de högre priserna, exempelvis högre kostnader för primärbränsle, det ständiga behovet av investeringar och skärpta miljökrav, inklusive EG:s system för handel med utsläppsrätter³, samt utvecklingen av förnybara energikällor⁴. Andra pekar på fortsatt lågt konkurrenstryck och höga koncentrationsnivåer på grossistmarknaden samt att marknaden brister i fråga om insyn och öppenhet.

Genomsnittliga el- och gaspriser⁵ i EU15 sedan 1997 (1997 års prisnivå)



Ovanstående diagram är ett tydligt exempel på resultaten av att göra energiförsörjningen effektivare, eftersom det framgår att elpriserna i återförsäljarledet i genomsnitt för alla

³ Med låg priselasticitet kan kraftsektorn föra över kostnaderna för de tillstånd som erhållits gratis inom ramen för systemet med handel med utsläppsrätter på elpriserna. Empiriska undersökningar och simuleringsmodeller för Tyskland och Nederländerna visar att andelen koldioxidkostnader som förs över på konsumenterna varierar från 60 till 100 % beroende på marknaden och tekniska faktorer. Energiintensiva industrier som omfattas av handeln med utsläppsrätter får följaktligen räkna med såväl koldioxidkostnader som högre produktionskostnader på grund av högre elpriser.

⁴ Se meddelandet från kommissionen av den 7 december 2005 - Stöd till elektricitet från förnybara energikällor (KOM(2005) 627 slutlig). Enligt en grov uppskattning återspeglas kostnaden för förnybara stödsystem i elpriserna med mellan 4 och 5 % för exempelvis Tyskland, Spanien och Förenade kungariket (sidan 45).

⁵ Viktat genomsnitt för priser för stora industrier, industrier, kommersiella inrättningar och hushåll. Källa: Eurostat. Prisutvecklingen för varje kundkategori finns i tabellerna 3.7 och 3.8 i kommissionens arbetsdokument: EU Energy Policy Data, SEC(2007)12 (svensk översättning inte tillgänglig). För mycket stora kunder har priserna ökat, från ett referensvärde på 100 i juli 1997, till 121 för el och till 201 för gas i juli 2006.

användare har legat tämligen stilla i reala priser under perioden, trots mycket klara prisökningar för primärbränslen. Om man räknar bort skatteeffekten skulle elpriserna faktiskt ha sjunkit, främst för hushållen. I fråga om gas skulle de faktorer som påverkar priset, till exempel behovet av att utnyttja dyrare källor som flytande naturgas (LNG) och den fortsatta kopplingen mellan viss gasimport till priset på olja, inte ha påverkats av om sektorn konkurrensutsattes eller inte. Det förtjänar att understrykas att energipriserna inte kan förväntas ständigt ligga på en låg nivå oavsett yttre faktorer. Kommissionen påpekade detta i det meddelande som ursprungligen innehöll förslaget till det andra direktivpaketet.⁶ Konkurrens och öppna marknader skall dock ge slutanvändarna, inbegripet den energiintensiva industrin, de lägsta priserna.

Försörjningssäkerhet

Förutom att förbättra effektiviteten, bidrar den inre marknaden i hög utsträckning till målen om försörjningssäkerhet. Utsikterna till en stor EU-marknad för el och gas med gemensamma regler är en stark drivkraft för nya investeringar. I det sammanhanget är den senaste rapporten om tillräcklig produktionskapacitet avslöjande. Enligt den skulle det, även med en tillväxt av den högsta efterfrågan på 1,5-2,0 % per år, under förutsättning att befintliga och planerade investeringar blir verklighet i rätt tid, finnas ett konstant överskott på produktionskapacitet över den högsta efterfrågan inom EU. I det avseendet är nya investeringar ett svar på prissignalerna på grossist- och balanseringsmarknaderna i de fall de tillåts fungera som det är tänkt. Problem börjar dock dyka upp i medlemsstater med hård priskontroll, där efterfrågan på el ökar dramatiskt varje år, till exempel i Spanien och Portugal.

Konkurrensutsatta marknader gynnar också differentiering eftersom flexibla reaktioner på marknadsvillkoren uppmuntras. En integrerad marknad ger också de europeiska energiföretagen en bättre förhandlingsposition när de köper energi på globala marknader, eftersom det finns fler alternativ i fråga om leveransvägar och bättre tillgång till kunder. Omfattande investeringar i olika typer av infrastruktur för gasimport sker eller planeras. Detta är resultat av liberaliseringen och ett mer konkurrensbetonat regelverk skulle ytterligare förbättra försörjningssäkerheten.

Försörjningssäkerhet kan inte längre bara anses vara en nationell fråga. Medlen för att ta itu med den frågan går över nationella gränser och kommer att ligga utanför vad enskilda länder kan klara av. Utvecklingen och driften av Europas energinät måste i framtiden ske på ett mer samordnat vis, åtminstone på regional nivå, om framtida störningar skall kunna undvikas. Det är för närvarande inte fallet och till målet att uppnå ett sammanhängande och säkert europeiskt nät är det fortfarande långt.

Det strömavbrott som den 4 november 2006 drabbade hela Europa visade hur sårbar elförsörjningen är. I sitt råd som Ergeg på kommissionens begäran lämnade den 20 december 2006 sades att erfarenheterna från strömavbrottet i Italien 2003 inte följts upp, och att följande punkter var nödvändiga för att sörja för en trygg elförsörjning i Europa i framtiden⁷:

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Fullbordande av den inre marknaden för energi, KOM(2001) 125, s. 8.

⁷ Interimsrapport från Ergeg om de erfarenheter som bör göras av de stora störningarna i den europeiska elförsörjningen den 4 november 2006, ref. E06-BAG-01-05. Ergeg kommer att lägga fram en slutrapport i februari 2007.

- Antagande, på förslag av Europeiska kommissionen, av rättsligt bindande säkerhetsregler för drift.
- Utvecklande, av kommissionen, av ett ramverk för elnätet som del av kommissionens energistrategi.
- Förbättring av samarbetet mellan EU:s elnätsoperatörer som borde vara offentligt ansvariga för sin verksamhet.

Hållbarhet

Konkurrensutsatta marknader gör att energiförsörjningen blir så effektiv som möjligt och eliminerar orimliga vinster för monopolföretag. Sådana marknader innebär också att producenter av förnybar energi får rättvis tillgång till kunder och att politiska instrument (handel med utsläppsrättigheter och energibeskattningsinstrument för att förbättra prissättningen av fossil energi⁸) tillämpas på ett effektivt sätt. Likvida grossistmarknader som präglas av öppenhet och insyn ger också tydligare signaler som gynnar energieffektivitet.

Dessutom kommer klara och öppna regler för märkning av el att öka efterfrågan på hållbar el.

1.3 Bristfällig tillämpning av det nuvarande regelverket

Det är av grundläggande betydelse att den befintliga europeiska lagstiftningen införlivas i den nationella lagstiftningen så att marknaderna kan fungera och så att de öppnas för samtliga konsumenter den 1 juli 2007. Kommissionen har därför inlett 34 överträdelseförfaranden gentemot 20 medlemsstater för överträdelse av befintliga direktiv och för att de inte införlivat dem. Efter att ha skickat formella underrättelser i april 2006 och innan eventuella förfaranden inleds i EG-domstolen, beslutade kommissionen den 12 december 2006 att skicka 26 motiverade yttranden till 16 medlemsstater, inklusive de största⁹.

De viktigaste bristerna i fråga om införlivande av de nya direktiven om den inre marknaden är följande:

- Reglerade priser utgör ett hinder för nya marknadsaktörer
- Otillräcklig uppdelning av ansvariga för överförings- och distributionssystem, vilket innebär att deras oberoende inte kan garanteras
- Diskriminerande nättillträde för tredje part, framförallt i fråga om förmånstillträde som ges till marknadsledande operatörer för gällande långfristiga avtal
- Bristande kompetens hos tillsynsmyndigheterna

⁸ För att miljöaspekterna på elproduktionen skall avspeglas i beskattningen kan, enligt energiskattedirektivet (rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51), medlemsstaterna skattebefria el från förnybara källor.

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

- Ingen information har lämnats till kommissionen i fråga om skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, främst när det gäller reglerade leveranspriser
- Otillräckliga angivelser av elens ursprung, vilket är mycket viktigt, inte minst för att främja förnybar energi

Att överträdelserna fortfarande, nästan två och ett halvt år efter kravet på att direktiven skulle införlivas (den 1 juli 2004), är legio, visar vilka brister det nuvarande rättsliga EG-ramverket har. Tillsynsmyndigheter på energiområdet har inte fått de befogenheter och det oberoende som är nödvändigt för att de skall kunna se till att det skapas öppna marknader som fungerar effektivt och icke-diskriminerande. Dagens regelverk ger dessutom inte möjlighet till korrekt och effektiv reglering av gränsöverskridande frågor som rör tillträde till gas- och elnät. Förmånstillträdet som ständigt beviljas gränsöverskridande sammanlänkningsavslöjar tydligt bristerna i reglerna. Slutligen har den rättsliga och funktionella uppdelningen av nätoperatörer som är vertikalt integrerade med produktion och leverans, i enlighet med nuvarande direktiv, inte lett till att samtliga leverantörer fått likvärdigt tillträde till näten.

1.4 Konkurrenshinder

Även om de framsteg som presenteras ovan måste erkännas, måste man samtidigt vara medveten om att Europeiska unionen fortfarande har långt kvar innan den får en sann inre energimarknad där alla EU-medborgare inte bara har en teoretisk laglig rätt att fritt välja el- och gasleverantör bland EU-företag, utan att det är en rätt som är effektiv och enkel att utnyttja. På liknande sätt är det viktigt att nya marknadsaktörer kan investera i ny produktions- och gasimportkapacitet eftersom dominerande aktörer, om de inte delas upp på korrekt sätt, förmodligen gynnas av en situation med konstgjord brist.

För närvarande är det långt kvar innan Europeiska unionen kan garantera EU-företag rätten att sälja el och gas i någon medlemsstat på samma villkor som för befintliga nationella företag, utan diskriminering eller nackdelar. Framförallt saknas icke-diskriminerande nättillträde och myndighetstillsyn på samma nivå i medlemsstaterna.

Europeiska unionen har ännu inte i tillräcklig utsträckning behandlat frågan om problemet med infrastrukturinvesteringar på rätt nivå med ett gemensamt stabilt EU-regelverk som stöd för den inre marknaden. För närvarande saknas i princip nödvändig samordning mellan nationella energinät i fråga om tekniska normer, balanseringsregler, gaskvalitet, kontaktmetoder samt mekanismer för att hantera överbelastning, som krävs för en effektiv gränsöverskridande handel.

Både branschutredningen och ländergenomgången som kommissionen genomförde under 2006 avslöjade ett flertal exempel som visar vilka brister som finns i det befintliga regelverket:

- Stora och/eller vertikalt integrerade företag får betydande fördelar i fråga om den information de kan använda för att utforma sin affärsstrategi. Motsatsen utgörs av mindre företag som får informationen för sent, till exempel i fråga om produktionsavbrott, för att kunna ändra sin strategi.
- I vissa fall råder det fortfarande oklarheter i den vertikalt integrerade gruppen om vem som ansvarar för de grundläggande uppgifterna för den systemansvarige för överföringssystemet (TSO), till exempel i fråga om avsändnings- och balanstjänster.

- TSO har ofta, i synnerhet när de är vertikalt integrerade, misslyckats med att skapa villkor som är gynnsamma för likvida konkurrensutsatta marknader – till exempel genom att upprätthålla separata balanseringszoner i stället för att underlätta integrationen på nationell nivå och på gränsöverskridande nivåer. Orsaken kan vara att det saknas förtroende mellan de TSO som är helt uppdelade och de TSO som inte är det.
- Flera TSO har reagerat långsamt för att öka den gränsöverskridande kapaciteten, antingen genom investeringar eller på annat sätt. Detta beror ofta på att regelverket innehåller otillräckliga incitament.
- Det finns bevis för att både TSO och tillsynsmyndigheter tenderar att vara alltför inriktade på kortsiktiga nationella problem i stället för att försöka utveckla integrerade marknader. I vissa länder har exempelvis överbelastningen flyttats till nationella gränser och den gränsöverskridande kapaciteten är den som först dras ner. Vissa tillsynsmyndigheter har reagerat långsamt i fråga om att komma överens om tillämpningen av grundläggande bestämmelser som redan finns i lagstiftningen, till exempel marknadsbaserad kapacitetsfördelning.
- På många områden har vissa tillsynsmyndigheter kringskurna förhållanden till branschen och saknar lämpliga befogenheter och lämplig handlingsfrihet. Detta gäller i synnerhet i de fall direktiven fastställer att tillsynsmyndigheten inte ansvarar före lagstiftningsfasen, till exempel för regler för funktionell uppdelning, tillträdesvillkor som inte rör tariffer, information till nätanvändare och gaslagring.
- Det har förekommit att tillsynsmyndigheter försatts i en situation då deras beslut utan tvivel gått stick i stäv med målet att skapa en enda inre marknad för el och gas. Orsaken har oftast varit att nationella regeringar direkt eller indirekt lagt sig i ärendet. Det tydligaste exemplet, men inte det enda, är olämpligt reglerade leveranstariffer.
- Koncentrerade nationella marknader har uppmuntrat tillsynsmyndigheter att införa omfattande regler för grossistmarknader och balanseringsmarknader, till exempel pristak, som motverkar investeringar mycket kraftigt. Samtidigt är kapacitetsmekanismerna fullständigt okoordinerade, vilket kan leda till snedvridningar.
- Mindre medlemsstater har ofta försökt skapa konkurrenssituationer isolerade från sina grannländer och misslyckats med att tillåta att det skapas likvida grossistmarknader för el och gas. I sådana fall krävs det samordnade regelverk mellan angränsande jurisdiktioner för att marknaden skall konkurrensutsättas.
- Slutligen verkar systemansvariga för distributionssystem (DSO) i många fall vara dåligt förberedda för den öppning av konkurrensen till hushåll som gäller från och med juli 2007.

Vidare har det befintliga regelverket givit upphov till problem på området kapitalrörelser¹⁰. För det första innebär olika uppdelningsnivåer i olika medlemsstater att det skapas asymmetriska situationer som snedvrider konkurrensen mellan marknadsaktörer på EU-nivå, vilket är svårt att förena med principen om fri rörlighet för kapital. Det innebär dessutom nackdelar för de medlemsstater med en högre uppdelningsnivå. För det andra har i vissa fall, där det gränsöverskridande marknadstillträdet skett genom att en tillverkare från en

¹⁰ I enlighet med artikel 56 i EG-fördraget.

medlemsstat tagit över eller fusionerat med ett företag i en annan medlemsstat, nationella tillsynsmyndigheter på energiområdet ingripit med motiveringen att ett tillståndsförfarande var nödvändigt för att garantera allmänhetens säkerhet och det allmännas intresse, på ett sätt som inte kan motiveras enligt principen om fri rörlighet för kapital¹¹.

Dessa omfattande brister har lett till att marknadsledande el- och gasföretag i stor utsträckning behåller sin dominerande ställning på sina respektive hemmamarknader. Många medlemsstater har som en följd av detta upprätthållit hård kontroll över el- och gaspriserna för slutanvändarna. Tyvärr leder detta ofta till att konkurrensen hämmas. Kommissionen anser visserligen att en dominerande marknadsposition kräver åtgärder på regelområdet och att konsumenterna kan behöva skyddas från prismanipulering, men dessa typer av allmänna pristak hindrar att den inre energimarknaden fungerar på rätt sätt. Pristaken kan också stoppa prissignaler som indikerar var ny kapacitet behövs, vilket, genom att investeringar motverkas, skadar försörjningssäkerheten och leder till framtida krissituationer. EU kan inte tillåta att en sådan situation uppkommer. Försök att indirekt komma till rätta med problemen på *grossistmarknaden* genom kontroller på *återförsäljningsmarknaden*, leder vanligtvis till att bägge marknaderna avskämmas. Detta ligger knappast i kundernas långsiktiga intresse.

Kontroll av slutanvändarpriser är liktydigt med krav på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som, om de är diskriminerande, strider mot artikel 3 i de direktiv som innehåller krav på sådana tjänster i syfte att företag skall få likvärdig tillgång till kunder. Om kompensationsbetalningar har skett, måste de dessutom uppfylla kraven för statligt stöd. Konkurrenslagstiftningen kan vidare vara relevant i fråga om prisdiskriminering och begränsningar av vidareförsäljning. Som tidigare nämnts, **har kommissionen redan inlett flera överträdelseförfaranden i fråga om reglerade tariffer och kommer även fortsättningsvis att se till att sådana krav uppfyller gemenskapslagstiftningen.**

I sin rapport från slutet av 2005 betonade kommissionen dessa problem som kännetecknar el- och gasmarknaden¹². Vid den tidpunkten ansågs inte tiden vara mogen för definitiva slutsatser som lagstiftningen. Kommissionen förband sig dock att genomföra flera åtgärder, vilket den också gjort enligt följande:

- (1) Kommissionen har genomfört detaljerade ländergenomgångar, intervjuat marknadsaktörer i samtliga medlemsstater, inklusive mindre företag och nya aktörer¹³.
- (2) Med råden från europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas (Ergeg) som underlag antogs den 9 november riktlinjerna för hantering av överbelastningar i fråga om gränsöverskridande elhandel. Riktlinjerna trädde i kraft den 1 december 2006¹⁴.
- (3) Ergeg har inlett regionala initiativ och strävar efter att undanröja hinder för marknadsintegration på följande områden: öppenhet och insyn, tillgång till kapacitet samt utvecklingen av marknadsplatser för gas.

¹¹ Det saknas motsvarighet till "EU-körkortet" för finansiella tjänster i energisektorerna. Tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna beviljar tillstånd (se till exempel tillståndsförfarandet för nya kraftverk i artikel 6 i eldirektivet 2003/54/EG).

¹² KOM(2005) 568.

¹³ Se det medföljande dokumentet: Commission Staff Working Document, Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews, SEC(2006)1709 (svensk översättning inte tillgänglig).

¹⁴ Beslut 2006/770.

- (4) Kommissionen har slutfört branschutredningen.¹⁵ Flera undersökningar har inletts av företag inom gas- och elsektorena.

Kommissionen har också genomfört överträdelseförfaranden för att åtgärda problem som upptäckts på området kapitalförflyttningar.

Kommissionen avser nu att vidta åtgärder för att ta itu med återstående frågor inom följande områden:

- Säkerställande av icke-diskriminerande tillträde till välutvecklade nät.
- Förbättrad lagstiftning för nättillträde på nationell nivå och EU-nivå.
- Minskad orättvis konkurrens.
- Tydligt ramverk för investeringar.
- Lösning på frågor som rör hushåll och mindre företagskunder.

Avsnitt 2 innehåller en sammanfattning av kommissionens planer. Den lagstiftning som infördes under 2003 innehåller, om den tillämpas korrekt, flera av de viktigaste kraven för utveckling av en konkurrensutsatt europeisk marknad, exempelvis fullständigt öppnande av marknaderna, införandet av reglerat tillträde för tredje part samt kravet på att inrätta en regleringsmyndighet. Samtidigt måste dock dagens bestämmelser skärpas. Under 2007 kommer kommissionen att lägga fram dessa efter en omfattande konsekvensanalys, inbegripet resultaten från branschutredningen.

2 OLÖSTA NYCKELFRÅGOR

2.1 Att säkerställa icke-diskriminerande tillträde till nät genom uppdelning

Rättslig uppdelning av TSO har redan lett till förbättrat nättillträde för tredje part till nät. Grundläggande principer har fastställts och tariffstrukturer som leder till ökad konkurrens har utarbetats. Korssubventioneringar har stegvis tagits bort. Det arbetet fortsätter för systemansvariga för distributionssystem, för vilka rättslig uppdelning inte blir ett krav förrän i juli 2007.

Även om det har gjorts framsteg sedan 2004, visar resultaten som presenteras i avsnitt 1 från både genomgången av länder och branschutredningen att rättslig och funktionell uppdelning enligt kraven i lagstiftningen inte är tillräckligt för att en europeisk el- och gasmarknad med reell konkurrens skall kunna utvecklas.

De problem som rapporterats är inte universella och det skulle vara fel att nedvärdera de betydande insatser som gjorts. Kommissionen blir dock med jämna mellanrum påmind om problem som leder till, eller kan leda till, snedvridning av marknaden.

¹⁵ Se meddelandet från kommissionen: ”Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)”, KOM(2006) 851” (svensk översättning inte tillgänglig).

Rättslig uppdelning innebär i sig inte att intressekonflikten som beror på vertikal integrering dämpas, med risk för att näten ses som strategiska tillgångar som tjänar det integrerade företagets intresse snarare än nätkundernas övergripande intressen. Resultaten av branschutredningen¹⁶ och ländergenomgången visar att detta i vissa fall kan leda till följande problem.

För det första kan icke-diskriminerande åtkomst till information inte garanteras. De informationshinder som införts i enlighet med de aktuella uppdelningsreglerna garanterar inte att TSO inte offentliggör marknadskänslig information till det integrerade företagets produktions- eller leveransavdelning.

För det andra undanröjer inte dagens uppdelningsregler incitamenten för diskriminering av nättillträde för tredje part. Dominerande företag som äger nätet kan därför använda nättillgångar för att försvåra för konkurrenter att ta sig in på marknaden. Diskriminerande tillträdesvillkor omfattar anslutning av nya kraftverk för nya aktörer, orättvist tillträde till nätkapacitet (hamstring), upprätthållande av konstgjort små balanseringszoner, eller att outnyttjad kapacitet inte ställs till förfogande.

För det tredje snedvrids investeringsincitamenten. De vertikalt integrerade nätoperatörerna saknar incitament för att utveckla nätet i marknads allmänna intresse genom att underlätta för nya marknadsaktörer inom produktion eller leverans. Det finns många tecken på att de vertikalt integrerade företagets investeringsbeslut gynnar leveransföretag¹⁷. Sådana företag verkar vara mycket ovilliga att till exempel öka gasimportkapaciteten i ett öppet förfarande, vilket i vissa fall lett till problem med försörjningssäkerheten. Det samma gäller tillgängligheten på anslutningskapacitet för nyproduktion.

Kommissionen har noga undersökt frågan om uppdelning och kommit fram till att bara robusta bestämmelser om uppdelning kan förmå systemoperatörer att driva och utveckla näten på ett sätt så att alla användares intressen tillgodoses.

Kommissionen överväger därför två alternativ för åtgärder för uppdelning av TSO, med målet att lägga formella förslag:

- **Fullständigt uppdelade TSO (i fråga om ägande):** En TSO skulle både äga överföringstillgångarna och driva nätet. Den skulle ägas oberoende, dvs. leverans- eller produktionsbolag skulle inte längre kunna äga betydande delar av en TSO. Många hävdar att de allvarliga problem som beskrivs ovan kan lösas först när man uppnår fullständigt uppdelade TSO (i fråga om ägande). Det skulle utan tvivel ge flera fördelar, till exempel följande: icke-diskriminerande tillträdesrätt för tredje part skulle garanteras och uppfattas som sådan, vilket skulle uppmuntra investeringar i produktions- och gasimportinfrastruktur. TSO skulle också lättare kunna utbyta potentiellt känslig information, vilket skulle förbättra effektiviteten. Dessutom skulle det ge klara incitament för att öka EU:s infrastrukturkapacitet, eftersom investeringsbesluten inte längre skulle

¹⁶ Teknisk bilaga till kommissionens meddelande ”Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)”, SEC(2007) 1724 (svensk översättning inte tillgänglig), från och med stycke 144 (gas) och 474 (el).

¹⁷ Se de nationella avsnitten om nätoperatörer och uppdelning i kommissionens arbetsdokument ”Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews, SEC(2006) 1709 (svensk översättning inte tillgänglig) och den tekniska bilagan till kommissionens meddelande ”Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)”, SEC(2006) 1724, särskilt från och med styckena 157 (gas) och 487 (el).

påverkas av intressen i leveransleden. Dessutom skulle gränsöverskridande fusioner av överföringsföretag underlättas, vilket effektiviserar hanteringen av gränsöverskridande frågor. Slutligen finns det en balans mellan nivån på uppdelningen och nivån på den offentliga tillsynen. Fullständig uppdelning av ägandet skulle minska behovet av allt mer betungande reglering eftersom tillsynen för att förhindra diskriminering kan göras mindre detaljerad. Den relativt omfattande tillsyn som skall garantera att vertikalt integrerade TSO är oberoende skulle kunna lättas upp betydligt. Dessutom skulle den ske enklare och snabbare, eftersom tillsynsbördan skulle minska.

- **Separata systemoperatörer utan uppdelning av ägandet:** En förutsättning för den här lösningen är att systemdriften separeras från ägandet av tillgångar. Leverans- eller produktionsbolag skulle inte längre kunna äga betydande delar av den *oberoende systemoperatören (ISO)*. Överföringstillgångarna kan dock stanna kvar i en vertikalt integrerad grupp. Systemoperatören skulle vara ensam ansvarig för drift och avsändning, och vara den främsta kontakten med nätanvändare, och skulle kontrollera beslut om nätunderhåll och -utveckling. Operatören skulle begära tillräckliga medel och personal som inte samtidigt är anställd av en vertikalt integrerad grupp. ISO-modellen skulle kräva detaljerad reglering och permanent tillsyn.

Det finns ekonomiska belägg för att uppdelning av ägandet är det effektivaste sättet att se till att energianvändare får valmöjligheter och att uppmuntra investeringar. Orsaken är att separata nätföretag inte påverkas av överlappande intressen i fråga om produktion eller leverans när de skall fatta beslut. Dessutom undviker man alltför detaljerad lagstiftning och orimliga administrativa bördor.

Alternativet med oberoende systemoperatörer skulle kunna förbättra status quo-läget, men skulle kräva mer detaljerad, föreskrivande och kostsam lagstiftning och skulle vara mindre effektivt i fråga om att ta itu med hindren för nätinvesteringar. I sitt svar på kommissionens grönbok angav Ergeg också att man föredrog uppdelning av ägandet¹⁸.

Kommissionen kommer att noggrant undersöka bägge alternativen både i fråga om el- och gasnäten och med beaktande av de bägge sektorernas särpräglade drag. Målet i bägge fallen kommer att vara att säkerställa rättvist nättillträde för samtliga företag och att det finns tillräckliga incitament för TSO att erbjuda tillräcklig kapacitet, främst genom ny infrastruktur.

Den lösning i fråga om uppdelning som väljs måste kunna användas för alla operatörer och på alla nationella marknader så att man undviker inkonsekvenser mellan de nationella tillsynsmyndigheternas behörighet och EU:s inre energimarknad.¹⁹ Man kan notera att om de föreslagna alternativen eventuellt inskränker etableringsrätten och det fria kapitalflödet kan det motiveras av absolut nödvändiga skäl som har med allmänhetens intresse att göra (t.ex. försörjningssäkerhet). Eftersom uppdelning av ägandet redan har införts i 11 medlemsstater, kommer kommissionen att utvärdera deras erfarenheter jämfört med erfarenheterna från medlemsstater med rättslig uppdelning. Det finns en koppling mellan uppdelning och reglering. På marknader med mindre långtgående åtgärder än uppdelning av ägandet krävs det mer detaljerad, komplexare och föreskrivande reglering. I sådana fall måste de nationella

¹⁸ Svar från rådet för europeiska tillsynsmyndigheter inom energiområdet (CEER) på grönboken om energi av den 11 juli 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ I enlighet med artikel 26.1 i eldirektivet 2003/54 kan små, enskilda system undantas från reglerna för uppdelning.

tillsynsmyndigheterna främst ha effektivare och mer omfattande befogenheter för att kunna förhindra diskriminering. Hinder för tillräckliga nätinvesteringar utan uppdelning av ägandet kan dock inte undanröjas fullt ut av tillsynsmyndigheter.

2.2 Att förbättra regleringen av nättillträdet på nationell nivå och på EU-nivå

2.2.1 Att stärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll

Genom 2003 års el- och gasdirektiv infördes krav på medlemsstaterna att inrätta tillsynsmyndigheter med särskild behörighet. I många fall visar erfarenheten att tillsynsmyndigheterna blir mindre effektiva eftersom de är alltför beroende av regeringsmakten och eftersom de saknar tillräckliga befogenheter och tillräcklig handlingsfrihet. Av ländergenomgången framgick att det finns många områden där myndigheterna saknar tillräckliga befogenheter i fasen före lagstiftning, till exempel i fråga om att fastställa regler för funktionell uppdelning och tillträdesvillkor som inte rör tariffer. I andra fall har regleringsuppgifterna delats upp mellan tillsynsmyndigheten och departementet eller konkurrensmyndigheten. Ländergenomgången ger också vid handen att om de nationella tillsynsmyndigheterna saknar befogenheter leder det till inkonsekventa beslut och dålig efterlevnad. Dessa resultat bekräftas också av en separat konsultrapport om tillsynsmyndigheternas befogenheter där det bland annat sägs att det finns brister i fråga om verksamhetens omfattning, tillgängliga befogenheter och tillsynsmyndighetens möjligheter att utöva oberoende tillsyn, vilket, enligt rapporten, lett till problem i form av asymmetrisk tillsyn och i vissa fall till dålig konkurrensutveckling.²⁰

Kommissionen har därför kommit till slutsatsen att tillsynsmyndigheter på energiområdet måste förstärkas nationellt och få tillräcklig handlingsfrihet för att kunna fatta beslut i fråga om alla relevanta frågor. Kommissionen anser att tillsynsmyndigheterna behöver omfattande befogenheter i fasen före lagstiftning på följande områden: i) samtliga aspekter på nättillträde för tredje part, ii) tillträde till gaslagring, iii) balanseringsmekanismer, iv) marknadsövervakning, till exempel av elutbyte, v) efterlevnad av funktionell och redovisningsmässig uppdelning av DSO, vi) samtliga gränsöverskridande frågor, vii) konsumentskydd, inklusive kontroller av slutanvändarpriser, viii) informationsinsamling, ix) påföljder vid bristande efterlevnad. **Kommissionen planerar därför att föreslå att direktivet stärks på grundval av ovanstående.**

Det är också mycket viktigt att se till att beslut på nationell nivå inte negativt påverkar de frågor som är viktigast för marknadstillträdet och utvecklingen mot EG:s inre marknad, både i fråga om el och gas. Därför bör vissa enskilda beslut av nationella tillsynsmyndigheter, främst sådana som rör gränsöverskridande frågor och konkurrensutveckling, anmälas till kommissionen. Detta tillvägagångssätt gäller redan för undantag för tillträdesrätt för tredje part till ny infrastruktur (i enlighet med artikel 22 i gasdirektivet 2003/55 och artikel 7 i elförordningen 1228/2003) och sektorn för elektronisk kommunikation sedan 2003²¹.

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

²¹ Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), EGT L 108, 24.4.2002, s. 33–50.

Kommissionen kommer att undersöka lämpliga kriterier enligt vilka sådana beslut innebär att anmälan är obligatorisk och att tillsyn skall utföras av kommissionen.²²

2.2.2 Samordning av tillsynsmyndigheter på EU-nivå

Inrättandet av ett integrerat EU-överföringsnät²³ medför ändringar av regelverket. Att avlägsna inkonsekvenser i beslut om investeringar och nät drift får finansiella följder, till exempel fördelning av de kostnader och risker som är förknippade med ökad kapacitet. Det finns dessutom problem på nationell nivå i fråga om tariffstrukturer, regler för kapacitetstilldelning, balanseringsarrangemang, tidsplaner för handel och åtgärder för försörjningssäkerhet. Dessa skillnader i hur marknaden är utformad ger en segmentering av marknaden där till och med nationella marknader uppvisar olika tariff- och balanseringsområden. Därigenom motverkas utvecklingen av den inre marknaden. En sådan segmentering av den europeiska marknaden gör också att ett litet antal leverantörer ökar sin dominans, och skadar försörjningssäkerheten.

Tillsynsmyndigheterna försöker redan nu lösa sådana frågor genom Ergeg, och närmare bestämt genom de regionala initiativen för el och gas²⁴. Det finns tecken på att betydande förbättringar därigenom kan uppnås. Framstegen är dock beroende av om samtliga inblandade tillsynsmyndigheter kan komma överens om förbättringar och om de har de nödvändiga befogenheterna och skyldigheterna. Det behövs med andra ord ökade incitament, till exempel i form av mer detaljerade EU-samordning, vilket kräver ökade resurser. Detta betonas i kommissionens rapport om erfarenheterna av förordning 1228/03, som innehåller en åtgärdslista²⁵. Tre olika vägar står till buds som omfattar nödvändig fördelning av befogenheter i enlighet med EG-fördraget, vilket skulle kräva ändringar av den rättsliga ramen. Det sistnämnda gäller främst andra och tredje alternativet.

- **Gradvis utveckling av det nuvarande tillvägagångssättet:** genom ökat samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter, framförallt genom krav på medlemsstaterna att ge dessa myndigheter ett gemenskapsmål, och införa en mekanism som gör det möjligt för kommissionen att granska beslut från de nationella tillsynsmyndigheterna som påverkar den inre energimarknaden²⁶.
- **Ett europeiskt nätverk av oberoende tillsynsmyndigheter ("ERGEG+"):** Det här alternativet innebär att Ergegs roll formaliseras och att den får i uppgift att utforma bindande beslut för tillsynsmyndigheter och relevanta marknadsaktörer såsom nätoperatörer, kraftbörser eller producenter, i fråga om vissa exakt definierade tekniska

²² Kommissionen anser att övervakningsbefogenheter är nödvändiga på följande områden: i) undantag från TPA för ny infrastruktur, ii) reglering av slutanvändarpriser, iii) alla beslut som rör gränsöverskridande frågor, inklusive detaljerad tillämpning av riktlinjer, och iv) frågor om marknadsdominans, framförallt i fråga om avsaknad av tillräcklig likviditet, inklusive beslut om hantering av befintliga överföringskontrakt.

²³ Se avsnitt 2.4.

²⁴ Ergeg lanserade det regionala elinitiativet (ERI) den 27 februari 2006, som följdes upp den 25 april 2006 av det regionala gasinitiativet.

²⁵ Rapporten kommer att offentliggöras i början 2007 och pekar ut sju områden där ökad samordning på tillsynsområdet kan vara nödvändig; av dessa områden omfattas bara några fullt ut av förordningen: a) säkerhetsregler, b) regler för nätanslutning, c) regler för elhandel, d) öppenhet och insyn, e) balansering och tvistlösning, reservkraft, f) datautbyte g) lokaliseringssignaler och investeringsincitament.

²⁶ Som nämnts ovan, grundas detta på det tillvägagångssätt som redan används i sektorn för elektronisk kommunikation och i fråga om undantag för tillträde för tredje part till ny el- och gasinfrastruktur.

frågor och mekanismer som gränsöverskridande frågor. Det kommer att krävas att kommissionen involveras i lämplig omfattning så att dess intressen tillgodoses.

- **Ett nytt organ på gemenskapsnivå** inrättas. Det skulle framförallt få ansvar för att anta enskilda beslut om EU:s el- och gasmarknad som rör regleringsmässiga och tekniska frågor som är av betydelse för gränsöverskridande handel²⁷.

Kommissionen anser att det första alternativet, dvs. gradvis utveckling av det nuvarande tillvägagångssättet, inte är tillräckligt, främst av den anledningen att eventuella framsteg skulle vara beroende av frivilliga avtal mellan 27 nationella tillsynsmyndigheter som ofta har skilda intressen. Det tillvägagångssätt som har bäst förutsättningar för att åstadkomma snabba och effektiva framsteg i fråga om harmonisering av de tekniska frågor som är nödvändiga för att den gränsöverskridande handeln skall fungera effektivt är Ergeg+.

Med tanke på hur viktiga investeringsprojekten för att få gas till Europas gränser är, kan man förvänta sig att Ergeg skulle spela en framträdande roll i dialogen med Europas internationella energipartners. Härigenom skulle det internationella tillsynssamarbetet gynnas kraftigt. Samarbetet med sydöstra Europa, Europa-Medelhavsområdet och internationella energiregleringsnätverket (*International Energy Regulation Network*) bör fortsätta och nya förhandlingsvägar med Ryssland och övriga, till exempel dialogen mellan EU och USA, bör undersökas.

2.3 Att minska omfattningen av orättvis konkurrens

Många nationella marknader karaktäriseras av höga koncentrationsnivåer och därmed förknippade farhågor för manipulation av grossistmarknaden, vilket vid ett flertal tillfällen påtalats i kommissionens övervakningsrapporter och som ytterligare undersökts i branschutredningen. Både el- och gasmarknaderna riskerar att koncentreras på grund av monopolställningar före liberalisering och marknadernas naturliga särdrag.

Framförallt är el en produkt med låg priselasticitet, vilket innebär att konsumenterna inte skär ner förbrukningen i någon större utsträckning även om priserna är relativt höga. Det faktumet, effekterna av överbelastning och behovet av balans mellan tillgång och efterfrågan, ökar risken för marknadsdominans. På gasområdet har konkurrenssvårigheter också sina rötter i gasindustrins struktur utanför EU samt den nationella produktionen i medlemsstaterna.

Problemen förvärras av marknadernas nationella omfattning och bristen på integration. De förbättringar som diskuteras i avsnitt 2.1 och 2.2 skulle kunna driva på marknadsintegrationen och minska problemen.

Under förutsättning att det finns rättvist nättillträde kommer så småningom nya investeringar från icke-dominerande aktörer att bidra till att bryta upp koncentrationen. Den utvecklingen skulle snabbas på om dominerande företag eller TSO skulle offentliggöra en förteckning över lämpliga anläggningar för elproduktion eller gaslagring, och anta mekanismer för att göra sådana anläggningar tillgängliga för nya investerare. På kort sikt har marknadsaktörer ringat in flera andra åtgärder som skulle göra el- och gasmarknaderna mer konkurrensutsatta och

²⁷ Enligt artikel 4 i utkastet till det interinstitutionella avtalet om rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter (KOM(2005) 59 slutlig) kan ett sådant organ anförtros uppgiften att tillämpa gemenskapsnormer i specifika fall, till exempel rätt att fatta individuella beslut med tvingande rättslig verkan mot tredje man.

konkurrenskraftigare. Åtgärderna gäller a) öppenhet och insyn, b) kontraktstrukturer och c) gaslagring.

2.3.1 Öppenhet och insyn

Problemet med koncentration förvärras om de dominerande företagen inte är tvungna att avslöja information för andra marknadsaktörer. Ett exempel är ändringar av grossistpriser som ofta beror på variationer i produktionen eller på att de största el- och gasföretagen använder importkapacitet. Om mindre marknadsaktörer inte kan spåra de underliggande orsakerna till de ändrade marknadspriserna, missgynnas de. Ökad öppenhet och insyn ger också förbättrad marknadsövervakning. Ergeg har redan föreslagit riktlinjer för öppenhet och insyn och föreslagit för kommissionen att de borde vara rättsligt bindande.

Kommissionen avser därför att införa bindande riktlinjer för öppenhet och insyn, antingen genom ny lagstiftning eller genom ändringar av den befintliga elförordningen 1228/03. Vidare avser den att skärpa kraven på öppenhet och insyn med hjälp av förordning 1775/05. I båda fallen kommer råden från Ergeg att fungera som utgångspunkt.

2.3.2 Långsiktiga avtal om gasöverföring och avtal i efterföljande led

Kommissionen har vid flera tillfällen erkänt den roll som långsiktiga avtal mellan externa producenter (dvs. i tidigare led) och företag som försörjer kunder i EU²⁸ spelar. Denna typ av avtal återspeglar behovet av förskottsinvesteringar och spelar en viktig roll i fråga om tillgång till kostnadseffektiv energi. Den typen av kontrakt utvidgas ofta i efterföljande led och kan avskärma marknaden i det ledet genom prioriterade överföringskontrakt och leveranskontrakt med opropotionerligt lång giltighetstid med antingen lokala leverantörer eller direkt med slutkunder. Detta leder ofta till avskärmning av marknader i Europeiska unionen.

Genom gasförordningen har det redan införts strikta villkor om att outnyttjad kapacitet går förlorad i fråga om överföringskontrakt. Det omfattar kontrakt som ingåtts i enlighet med direktiv 91/296/EEG om transitering av naturgas genom gasledningsnät. När dessa krav kombineras med ytterligare investeringar i gasnät kan det bidra till att övervinna hinder för meningsfull konkurrens. Om riktlinjerna om att outnyttjad kapacitet går förlorad skulle utvecklas ytterligare skulle det bidra till en snabbare konkurrensutveckling. **Kommissionen kommer att mycket noggrant övervaka om kraven i förordning 1775/05 efterlevs. Den kommer också att utveckla riktlinjerna i den förordningen ytterligare. Den anser vidare att regleringsmässiga beslut i fråga om sådana kontrakt skall undersökas av kommissionen i enlighet med de metoder som diskuteras i 2.2.1.**

2.3.3 Tillträde till anläggningar för gaslagring

En annan faktor som påverkar konkurrenssituationen i gassektorn är den begränsade tillgången på lagringsmöjligheter, som ofta sköts av dominerande företag. Lagringsmöjligheter är visserligen inget naturligt monopol, men anläggningar på vissa platser kan i mycket hög utsträckning påverka den inre marknads funktion. Under 2004 ingicks överenskommelser om frivilliga riktlinjer för bästa praxis för systemansvariga för lagringssystem, men resultaten i Ergegs slutrapport från 2006 om övervakning av

²⁸ Se till exempel skäl 25 i direktiv 2003/55/EG eller skälen 8 och 11 i kombination med artiklarna 5 och 6 i direktiv 2004/67/EG.

genomförandet av riktlinjerna²⁹ gav en tämligen nedslående bild av efterlevnaden. Även branschutredningen avslöjade flera problem. **Kommissionen kommer därför att undersöka åtgärder som erbjuder bästa balansen mellan behovet av effektiv tillgång samtidigt som incitamenten för nya lagringsanläggningar bibehålls. För detta kan det komma att krävas ett särskilt regelverk där följande skall ingå: a) rättslig uppdelning, b) antagande av bindande riktlinjer på förslag från Ergeg och c) ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna i fråga om gaslagring för varje enskild anläggning.**

2.4 Samordning mellan TSO

Gas och el måste kunna transporteras fritt inom Europeiska unionen i enlighet med kompatibla tekniska regler. Det är av grundläggande vikt, både för att man skulle kunna garantera en konkurrensutsatt marknad och försörjningssäkerheten. För att målet skall kunna uppnås måste TSO ställa tillräcklig överföringskapacitet till förfogande för att möta efterfrågan och integrera nationella marknader utan att man riskerar kvaliteten på leveranserna. Medlemsstaternas nät utformades efter de behov som fanns på många separerade nationella marknader och inte den inre marknadens behov. Det finns därför ett stort behov av ökade investeringar i nätet med ett alleuropeiskt mål. Detta kräver gemensam planering av systemutvecklingen och fördelning av de kostnad och risker som är förknippade med fler gränsöverskridande sammanlänkningar. Förutom byggandet av nya viktiga sammanlänkningar kan TSO öka kapaciteten på flera andra sätt. Större transformatoranläggningar kan ersättas, fasskiftare kan installeras, och när det gäller gas kan man installera ytterligare kompressionsutrustning. Annan kapacitetshöjning skulle kunna komma från mer regelbundet informationsutbyte mellan TSO, teknik som återavsändning, förbättrad hantering av överbelastning, exempelvis ökad användning av samordnad marknadskoppling för påföljande dag och intradaglig fördelning. **Samtliga dessa åtgärder förutsätter en mycket hög samarbetsnivå och ett tydligt regelverk.**

För att fungera säkert och effektivt även när det gäller gränsöverskridande frågor, måste TSO komma överens om detaljerade driftstandarder sinsemellan. Det kräver tekniskt samarbete på hög nivå, inklusive detaljerat informationsutbyte, både i fråga om långsiktig nätplanering och realtidsdrift. Från nätanvändarnas synvinkel bör dessa frågor vara så litet synliga som möjligt.

Enligt kommissionens erfarenhet råder det tvivel om detta kan uppnås inom den aktuella ramen där både TSO och tillsynsmyndigheter tenderar, eller är tvungna, att följa nationella intressen. För flera av medlemsstaterna är detta ett nyckeltema vid ländergenomgångarna.

Ökad TSO-samordning skulle innebära att det krävs ny EU-lagstiftning. Befintliga TSO-sammanslutningar skulle få en institutionell roll med *formella skyldigheter och mål*³⁰ ("ETSO+\GTE+-lösning"³¹). Kommissionen eller tillsynsmyndigheterna skulle till exempel, främst med anledning av försörjningssäkerheten, kunna begära att TSO-gruppen rapporterar om driften av och investeringar i det europeiska nätet, samt utvecklingen av de tekniska standarder för nätsäkerhet som diskuteras ovan. ETSO+\GTE+ skulle kunna få i uppdrag att

²⁹ Finns på följande webbplats:

http://www.ergge.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

³⁰ Det skulle kunna ske i form av en rådgivande grupp inrättad av kommissionen eller ett frivilligt avtal i enlighet med samreglering.

³¹ ETSO, Europeiska organisationen för systemansvariga, och GTE, gasöverföring Europa, är sammanslutningarna för de europeiska systemansvariga för el- och gasnät.

anta rekommendationer om exakt definierade tekniska frågor, till exempel normer och driftsregler. De skulle också kunna få ansvar för att övervaka utvecklingen av nät för att förbättra överföringskapaciteten mellan medlemsstater. ETSO+GTE+ skulle vidare ansvara för övervakningen av hur investeringar i infrastruktur fortlöper, till exempel på tvåårsbasis, samt för kontakter med lokalbefolkning som påverkas av sådana investeringar.

Åtgärder bör också vidtas mot en gradvis utveckling av regionala systemoperatörer: Gränsöverskridande systemoperatörer skulle inrättas. Dessa skulle vara självständigt ägda och det skulle krävas ytterligare uppdelning i enlighet med de diskussioner som tidigare förts i det här dokumentet.

2.5 Tillhandahållande av ett tydligt regelverk för investering i produktionsanläggningar/infrastruktur för import och överföring av gas

De farhågor som framkom i fråga om incitamenten för att bygga ny infrastruktur för gasanläggningar inom ramen för ett konkurrensinriktat regelverk härrör från erfarenheter av konkurrensinförande i andra delar av världen. Dock visade det sig snart att farhågorna gäller misstag, som nu blivit tydliga, i fråga om utformandet av handelsavtal och vissa aktörers manipulering av marknaden. 2003 års direktiv innehåller säkerhetssystem som skall förhindra att sådana problem uppkommer. Säkerheten stärks ytterligare genom gas- och eldirektiven³² om försörjningssäkerhet. När liknande regelverk införts på nationell nivå har det dessutom visat sig att ökad tillsyn på EU-nivå har en positiv effekt på investeringar och leveranssäkerhet. Vid framtida satsningar på EU-nivå måste en attraktiv investeringsmiljö prioriteras. Ett förbättrat regelverk måste därför också vara enhetligt och ge säkerhet på tillsynsområdet, något som nödvändiggör ytterligare ändringar enligt beskrivningen i avsnitt 2.2).

Utöver detta är det viktigt att EU:s medlemsstater prioriterar utformandet av det regelverk som är nödvändigt för att öka investeringar i FoU och innovation inom energisektorn, liksom i andra sektorer. Kommissionen kommer noggrant att följa dessa investeringar inom energisektorn.

2.5.1 Investering inom elproduktion och infrastruktur

Omfattande investeringar krävs för att ersätta Europas åldrande elanläggningar, något som nu visar sig i konkurrensen om elprisnivåerna. De problem som uppkommit i vissa medlemsstater är – om de inte beror på otillräcklig uppdelning – i huvudsak ett resultat av otillräcklig priskontroll, antingen i grossist- eller detaljledet och i de medlemsstater som saknar en likvid och tillförlitlig grossistmarknad. Det är viktigt att påpeka att direktiven ger alla företag rätt att investera i projekt för elproduktion eller gasimport. Trots att många projekt utvecklas av de tidigare dominerande marknadsaktörerna är detta inte alltid fallet.

Potentiella investerare behöver dock uppdaterad information om den kort- och långsiktiga utvecklingen på marknaden. Inrättandet av *Office of the Energy Observatory* som ansvarar för insamling och övervakning av de viktigaste data inom energisektorn, kommer att utgöra ett viktigt komplement för att underlätta nya effektiva investeringar. Med beaktande av

³² Rådets direktiv 2004/67/EG av den 26 april 2004 om åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning (EUT L 127, 29.4.2004, s. 92 – 96) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (EUT L 033, 4.2.2006, s. 22 - 27).

eldirektivet om försörjningssäkerhet, kommer kommissionen också att upprätta en arbetsgrupp som skall övervaka de nödvändiga investeringarna i elproduktion och undersöka regelverket för investeringar så att tillräcklig kapacitet skapas i medlemsstaterna. Det finns flera andra satsningar som också syftar till att påverka investeringar i elproduktion, t.ex. tilldelning av utsläppscertifikat eller effekten av särskilda incitament för exempelvis elproduktion från förnybara källor. Dessa mer omfattande frågor kan inte alltid tas upp i direktiven. Kommissionen kommer dock att ta upp dessa frågor inom andra energipolitiska områden som diskuteras i den strategiska handlingsplanen för genomgång av energiområdet.

Genom bl.a. TEN-E-riktlinjer³³ ges stöd på EU-nivå till utvecklingen av en effektiv infrastruktur för el.

2.5.2 Investering i infrastruktur för gasimport

Marknadssignaler har också fört fram en rad investeringsprojekt för att transportera gas till den europeiska marknaden. I vissa fall har undantagsförfarandet i artikel 22 i gasdirektivet tillämpats. I andra fall kan det vara nödvändigt att i större utsträckning tillämpa gemenskapens regelverk genom att engagera Ergeg, i synnerhet om många medlemsstater påverkas. **Förutom att kommissionen behåller sina befogenheter i fråga om sådana undantag, har den också för avsikt att ändra gasdirektivet för att skapa ett regelverk under de mekanismer som diskuteras i avsnitt 2.2.2 för undantag för rörledningar som påverkar fler än två medlemsstater. Från kommissionens sida kommer man också att utarbeta nya riktlinjer för alla undantag, vilket kommer att innebära en större trygghet för framtida investerare.**

2.6 Hushåll och mindre kommersiella kunder

Från och med 2007 har alla el- och gaskunder rätt att byta leverantör från dominerande marknadsaktörer. Det finns en rad problem som behöver lösas för att denna slutfas skall kunna genomföras på ett lyckat sätt. En genomgång av de olika länderna visar att förberedelserna för att fullt ut öppna marknaden 2007 i flera medlemsstater inte har kommit tillräckligt långt, medan branschutredningen också avslöjar betydande hinder i fråga om distributionen.

2.6.1 Uppdelning av DSO

För att marknaden skall kunna öppnas fullt ut krävs det att distributionsföretag får rättvist nättillträde, ett genomförbart förfarande för leverantörsbyte och sekretess när det gäller hantering av data. Kommissionens ländergenomgång och branschutredning avslöjar dock att detta ofta ännu inte är fallet. Det finns många betänkligheter i fråga om korssubventioneringar, diskriminerande hantering av information och problem med leverantörsbyte och belastningsprofilering, inklusive hanteringen av balanseringsregler.

Många av dessa hinder kan härledas till otillräcklig uppdelning av nätföretag från leverantörer. Enligt de befintliga direktiven skall DSO som har fler än 100 000 kunder delas upp på samma sätt som TSO. Flera medlemsstater har inte lyckats genomföra en fungerande uppdelning trots att detta från och med 2004 varit ett krav. En rättslig uppdelning av DSO är

³³ Se kommissionens meddelande "Priority Interconnection Plan" (svensk översättning inte tillgänglig), KOM(2006) 846.

ett krav från den 1 juli 2007. **Kommissionen kommer även i fortsättningen att aktivt granska medlemsstater som har otillräckliga regler för DSO.**

Dessutom hävdar vissa marknadsaktörer att det befintliga direktivet saknar tillräcklig efterlevnad på medlemsstatsnivå. Ergeg har redan utarbetat en rekommendation om bästa praxis för leverantörbyte och det är nödvändigt att den genomförs. **Kommissionen har därför för avsikt att stärka tillsynsmyndigheternas befogenheter för att genomföra en funktionell uppdelning.**

DSO med färre än 100 000 kunder omfattas för närvarande inte av de grundläggande kraven på uppdelning i existerande el- och gasdirektiv. Utan en mycket strikt reglering kommer potentiella användare knappast att få rättvist tillträde till näten. **Kommissionen kommer att undersöka om 100 000 kunder är ett lämpligt tröskelvärde.**

2.6.2 Hushållsmarknaden: konsumentskydd och energibrist

Erfarenheter på området visar att energipriserna i grossistledet svänger kraftigt. Därmed uppstår frågan om och hur kunden/slutanvändaren, inklusive känsliga kunder, skall utsättas för sådana svängningar. El- och gasdirektiven innehåller skydd för konsumenter samt principer om försörjningstrygghet på elområdet. Slutligen föreskrivs det i direktivens bilagor att konsumenter även måste ges rätt till tydliga avtal, en mekanism för tvistlösning, rätt att byta elleverantör utan extra kostnader och skydd mot vilseledande försäljningsmetoder.

Det är inte möjligt för människor att leva utan energi i dagens ekonomiska och sociala miljö. El har en avgörande betydelse i medborgarnas vardag. Den har också en stor betydelse för tillgång till många viktiga tjänster. Hushåll med lägre inkomster lägger proportionellt ut mer på energi än hushåll med högre inkomster och hushåll på landsbygden lägger ut proportionellt mer på energi än hushåll i städer. För den stora majoriteten av EU:s medborgare är tillgången till energi tillfredsställande, vilket framgår av nya uppgifter från Eurobarometern och en konsumentundersökning³⁴. Den genomsnittliga siffran över hur nöjda konsumenterna i EU är ligger på 7,6 (på en skala från 1 till 10)³⁵.

Kommissionen anser att konsumenterna i hela EU måste ha tillgång till offentliga tjänster av högsta möjliga standard. De förändringar som äger rum på den europeiska energimarknaden måste fullt ut skydda medborgarnas rätt att få tillgång till tillräckligt med el för att deras grundläggande behov skall tillfredsställas på ett sätt som är rimligt, enkelt och där priser är tydliga och lätta att jämföra. För att garantera ett skydd för de mest sårbara medborgarna kan särskilda åtgärder vidtas, i synnerhet vid situationer med energibrist. Slutligen utgör el- och gasdirektivet ett skydd mot vilseledande försäljningsmetoder och ger medborgarna rätt att få nödvändig information för att kunna välja och eventuellt byta leverantör.

³⁴ Eurobarometer-undersökning från 2006 om kundtillfredsställelse i fråga om tjänster av allmänt intresse (EU25) och "IPSOS Consumer Satisfaction Survey 2006", som ännu inte offentliggjorts.

³⁵ 4 % av kunderna har svårigheter att få tillgång till el. Nästan alla europeiska kunder som har tillgång till el använder den. Av de 72 % av de europeiska kunder som har tillgång till gas i rörledningar, är det 74 % som använder den. Mellan 2004 och 2006 har elens prisöverkomlighet varit relativt konstant, med undantag för Grekland och Italien (uppåtgåend trend) och för Malta (kraftig minskning). 66% av Europas medborgare tycker att elen är överkomligt prissatt, medan 16 % uppger att den inte är det och 15 % anser att priserna är för höga. Bara ett fåtal konsumenter har lämnat in klagomål i fråga om tillhandahållandet av el och gas (6 % i fråga om el och 5 % i fråga om gas). I genomsnitt anser 62 % av konsumenterna i EU att deras intressen skyddas väl. I vissa stora länder (Tyskland, Italien och Spanien) är andelen lägre än 50 %.

Dessa bestämmelser måste tillämpas på nationell nivå, öppet och utan diskriminering. De får inte hindra öppnandet av den inre energimarknaden 2007 som gynnar alla konsumenter. Världriktade krav på allmänna och allmännyttiga tjänster, inklusive proportionell prisreglering måste förbli en integrerad del av processen för att öppna marknaden. Energikonsumtion är relativt oelastisk. Konsumenter reagerar ofta på prisförändringar genom att investera i ny energisnål utrustning. Många medlemsstater har dock fått en mer generell kontroll över leverantörstariffer i detaljledet. Trots att priskontroller förhindrar att kunderna får lämpliga prisindikationer om framtida kostnader kan riktad prisreglering vara nödvändig för att skydda konsumenter i särskilda situationer, t.ex. i övergångsperioden till en marknad med faktisk konkurrens. Dessa måste vara balanserade så att de inte hindrar marknaden från att öppnas, skapar diskriminering bland EU:s energileverantörer, befäster konkurrenssnedvridning eller inskränkningar i detaljledet.

Liberaliseringen kan medföra aggressiv och vilseledande marknadsföring och försäljningsstrategier från energiföretagens sida för att förmå konsumenterna att byta leverantör. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder innehåller ett robust regelverk för sådana frågor³⁶.

Det finns ingen tydlig bild av de olika nationella åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att införa energidirektiven när det gäller konsumentregler. Befintliga uppgifter tyder på att medlemsstaterna i ganska begränsad omfattning har tillämpat riktade krav på allmännyttiga tjänster för sårbara kunder. Det är faktiskt endast hälften av medlemsstaterna som har försökt att kartlägga denna grupp och endast fem medlemsstater har någon form av tariff för socialt utsatta grupper. Det finns även stora skillnader vad gäller kompensation för avbrott i leveranser – bara 8 medlemsstater har system för kompensation – och bästa praxis i fråga om öppenhet i prissättning och avtalsvillkor.

Kommissionen kommer därför att utvärdera den nationella lagstiftningen på området och hur den påverkar leverantörer och hushåll. I synnerhet kommer man genom överträdelseförfaranden tillhandahålla riktlinjer för att garantera att nationella åtgärder följer gemenskapslagstiftningen.

Kommissionen kommer även att fortlöpande se över detaljledet för att kunna bedöma liberaliseringens effekter på hushållen, mot bakgrund av att konsumenternas förtroende för energimarknaden ökar och för att begränsa risker för manipulering av marknaden.

Slutligen kommer kommissionen att lansera en omfattande informationskampanj i syfte att öka medvetenheten inför marknadens fullständiga öppnande i juli 2007. Man har också för avsikt att utarbeta en deklARATION om energikunders rättigheter för att (i) tackla energibrist, (ii) öka lägstanivån på den information som skall vara tillgänglig för medborgarna för att underlätta deras val av leverantör och andra leveransalternativ, (iii) minska byråkratin när kunder byter leverantör och (iv) skydda kunderna från oetiska försäljningsmetoder genom lämpliga EU-direktiv.

36 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder), EUT L 149, 11.6.2005, s. 22. Direktivet är tillämpligt från och med den 12 december 2007.

2.6.3 Mätaravläsning - frekvens

Vissa frågor som rör grossistledet kan härledas till otillräcklig priselasticitet. Prisvolatiliteten i grossistledet beror delvis på att mindre kunder på kort sikt inte påverkas av prisförändringar i grossistledet, vilket gör grossistpriserna mer volatila. Även om det saknas priskontroll, gör de sällsynta mätningarna av förbrukningen att vissa kunder inte ändrar sitt efterfrågemönster.

Utökad användning av smart mätning skulle öka konkurrenstrycket samt förbättra energieffektiviteten och försörjningssäkerheten och leda till att innovation i fråga om tillhandahållandet av energitjänster uppmuntras. Smarta mätare har också de fördelar att konsumenterna kan läsa av elförbrukningen oftare och får möjlighet att ändra konsumtionsmönster. Genom direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster ges medlemsstaterna redan nu möjlighet att använda smart mätning för att uppnå energieffektivitetsmål. **Kommissionen kommer att undersöka om det behövs ytterligare specifika åtgärder på det här området.**

3 SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Det här dokumentet innehåller kommissionens viktigaste slutsatser från de erfarenheter som gjorts under de senaste sju årens åtgärder för att få till stånd en konkurrensutsatt europeisk el- och gasmarknad. Arbetet har dock inte varit odelat framgångsrikt. Vissa goda resultat har uppnåtts och kommissionen har genom branschutredningen och ländergenomgången fått en mycket god inblick i liberaliseringsarbetet, som trots några allvarliga brister, har krönts med vissa framsteg och betydande framtida potentiella fördelar.

För att få en säker och hållbar energiframtid i Europa anser kommissionen att den enda vägen utgörs av en konkurrensutsatt integrerad marknad, baserad på en enhetlig el- och gasmarknad bestående av 500 miljoner konsumenter, som skall följa samma konkurrenslagar och regelverk.

Kommissionen anser att det nu är dags att överväga alternativen för ytterligare framsteg mot det slutliga steget mot fullständigt fungerande el- och gasmarknader på europeisk nivå i enlighet med framställningen i avsnitten 2.1-2.6.

Kommissionen har redan inlett en konsekvensbedömning för att fastställa vilka metoder som är lämpligast för att omsätta dessa teorier i praktiken. Bedömningen kommer att vara klar under 2007. Ytterligare ett meddelande med detaljerade formella förslag till rådet och Europaparlamentet kommer att utarbetas.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att bekräfta att de viktigaste målen för att uppnå en inre energimarknad är de som kommissionen fastställt, och att stödja kommissionens avsikt att lägga fram fler förslag i syfte att uppnå målen.