



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.1.2007
KOM(2006) 851 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Utredning i enlighet med artikel 17 i förordning (EG) nr 1/2003 av de europeiska gas- och
elsektorerna (Slutrapport)

{SEK(2006) 1724}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Utredning i enlighet med artikel 17 i förordning (EG) nr 1/2003 av de europeiska gas- och elsektorerna (Slutrapport)

1. INLEDNING

1. En välfungerande energimarknad som garanterar en säkrad energiförsörjning till konkurrenskraftiga priser är nyckeln till att uppnå tillväxt och välfärd för konsumenterna inom Europeiska unionen. För att uppnå detta mål har EU beslutat att öppna unionens gas- och elmarknader för konkurrens och skapa en inre europeisk energimarknad. Att marknaden har öppnats har inneburit omfattande förändringar i hur marknaderna fungerar, har gett nya möjligheter på marknaden och medfört att nya produkter och tjänster erbjuds. Konkurrenten minskade initialt energipriserna inom EU i linje med grundläggande marknadsfaktorer.
2. Även om utvecklingen har gått framåt har målsättningen med att öppna marknaden ännu inte uppnåtts. Trots att den inre energimarknaden har liberaliserats finns det fortfarande hinder för fri konkurrens. Betydande höjningar av grossistpriserna inom gas och el som inte kan förklaras fullt ut av högre bränslekostnader och miljökrav, ständiga klagomål om hinder för marknadsinträde och begränsade möjligheter för kundval gjorde att kommissionen inledde en utredning om hur de europeiska gas- och elmarknaderna fungerar i juni 2005. Denna utredning, som grundar sig på artikel 17 i förordning nr 1/2003¹ om tillämpning av konkurrensreglerna i fördraget, hade som syfte att bedöma de rådande konkurrensvillkoren och att fastställa orsakerna till att marknaden inte fungerade väl. I slutrapporten (kommissionens meddelande) sammanfattas resultaten av utredningen och ytterligare detaljer ges i den tekniska bilagan² till slutrapporten.
3. Medan branschutredningen inleddes med bakgrunden att konsumenterna inte fick alla de fördelar som hör ihop med liberaliseringen, bör det understrykas från början att syftet med utredningen inte var att ta reda på hur långt liberaliseringen hade gått och vilka fördelar som hör ihop med den. Det finns många sådana framsteg och konsumenterna på de marknader där liberaliseringen har lyckats är fortfarande de som har de största möjligheterna att välja leverantörer och tjänster. De betalar också – jämfört med konsumenter i andra medlemsstater – i genomsnitt priser som är mer kostnadsreflekterande. Kommissionen är alltså övertygad om att det inte finns något alternativ till liberaliseringsprocessen. Därför är det mycket viktigt att se till att de

¹ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1), ändrad genom rådets förordning (EG) nr 411/2004 (EUT L 68, 6.3.2004, s. 1).

² Arbetsdokument från kommissionen, SEK (2006)1724.

befintliga liberaliseringsdirektiven införlivas fullt ut.³ Emellertid återstår mycket att göra innan konsumenterna kan dra full nytta av liberaliseringen.

4. Utredningen av energibranschen har inriktats på att fastställa inom vilka områden konkurrensen inte fungerar väl ännu och vilka områden som man bör ta itu med först för att liberaliseringen skall ge resultat. I utredningen grupperades de viktigaste områdena under följande rubriker: 1) Marknadskoncentration/marknadsinflytande, 2) avskärmning av marknaden (framförallt otillräcklig åtskillnad av nätverk och leveranser), 3) brist på marknadsintegration (även brister i övervakningen av regelverket för gränsöverskridande frågor), 4) brist på insyn, 5) prisbildning, 6) marknader i senare led, 7) balansmarknader och 8) flytande naturgas.
5. De brister som har konstaterats inom dessa nyckelområden behöver åtgärdas snabbt och fyra områden bör prioriteras: 1) Uppnå en effektiv åtskillnad av nätverk och leveranser, 2) åtgärda bristerna i regelverket (särskilt i gränsöverskridande frågor), 3) ta itu med marknadskoncentration och inträdeshinder samt 4) öka insynen i marknadsåtgärder. Kommissionens avsikter vad gäller förslag inom regelverket i detta sammanhang framgår av meddelandet ”Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden”,⁴ som läggs fram samtidigt som slutrapporten.

1.1. Förutsättningarna

6. Att föra in konkurrens på den europeiska gas- och elmarknaden är en del av EU:s energipolitik som syftar till att uppfylla de tre nära relaterade målen: En konkurrenskraftig och effektiv energisektor, leveranssäkerhet och hållbarhet. Alla konsumenter inom EU, dvs. hushåll, kommersiella användare och industrin, är alla starkt beroende av att energi erbjuds på ett säkert och pålitligt sätt till konkurrenskraftiga priser. Unionens mål om ett tillräckligt miljöskydd är ytterst viktigt, vilket visas av åtagandet att minska utsläppen av växthusgaser genom genomförandet av Kyotoprotokollet. Branschutredningen skall alltså ses mot denna politiska bakgrund.
7. EU:s energipolitik beskrivs i kommissionens meddelande inför Europeiska rådets vårmöte 2006⁵ om det nya partnerskapet för tillväxt och sysselsättning. I meddelandet säger man att skapandet av en effektiv och integrerad energipolitik är en av kommissionens viktigaste prioriteringar. Detta mål betonas också i kommissionens grönbok ”En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning”,⁶ som antogs av kommissionen i mars 2006.
8. Slutrapporten om branschutredningen läggs fram samtidigt som kommissionens strategiska översyn av EU:s energipolitik⁷ och energipaketet vilket också omfattar meddelandet ”Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden” som nämns ovan och

³ Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot ett antal medlemsstater i detta sammanhang – se vidare i kommissionens meddelande om framtidsutsikterna på den inre marknaden för gas och el som det hänvisas till nedan.

⁴ KOM (2006) 841, Meddelande från kommissionen, Framtidsutsikter på den inre marknaden för gas och el.

⁵ Dags att lägga in en högre växel – Ett nytt partnerskap för tillväxt och sysselsättning, den 25 januari 2006.

⁶ KOM(2006)105 slutlig, 8.3.2006, SEK(2006)317.

⁷ KOM(2007) 1, Meddelande från kommissionen, En energipolitik för Europa.

uppföljningen av grönboken. Man beaktar också arbetet inom högnivågruppen för energi, miljö och konkurrenskraft, som underströk behovet av bättre fungerande el- och gasmarknader i sin första rapport, som antogs i juni 2006.

9. I alla dessa dokument framgår det att de tre politiska målen ”konkurrenskraft, leveranssäkerhet och hållbarhet” är tätt förbundna med varandra och kompletterar varandra. Konkurrenskraftiga marknader ger nödvändiga signaler för investeringar, vilket leder till att leveranserna säkras på det mest kostnadseffektiva sättet. På samma sätt kommer en konkurrenskraftig inre marknad att göra det möjligt för energiföretagen inom unionen att arbeta på en större marknad, vilket förbättrar deras möjligheter att bidra till leveranssäkerhet. Samtidigt tvingar marknadskrafterna operatörer inom EU att använda sig av de mest kostnadseffektiva produktionsmetoderna, vilket tillsammans med ett lämpligt regelverk kan vara till gagn för hållbarheten. Konsumenterna kan välja mellan olika leverantörer och avtalstyper, och kan därigenom sänka sina elkostnader och anpassa sin konsumtion till utvecklingen på marknaden. Konkurrenskraftiga, kostnadsreflekterande priser kommer att uppmuntra energieffektivitet, vilket kan minska beroendet av externa leverantörer och vilket är ett stöd för unionens mål om hållbarhet och leveranssäkerhet.
10. Slutrapporten koncentrerar sig på konkurrensaspekterna av unionens energipolitik och de återstående hindren för att skapa en inre energimarknad inom EU. Förutom att denna aspekt behöver analyseras i sig, beror också inriktningen på procedurreglerna (förordning nr 1/2003) som gällde för branschutredningen. Detta betyder inte att till exempel leveranssäkerhet inte beaktas när man bedömer troliga positiva eller negativa konsekvenser för konkurrensen då gemenskapens konkurrensbestämmelser tillämpas i enskilda fall. I själva verket är en konkurrensutsatt inre marknad ett nyckelinstrument för att uppfylla detta mål. I samband med branschutredningen har dock den huvudsakliga inriktningen legat på konkurrensen.

1.2. Förfarandet fram till antagandet av rapporten

11. Branschutredningen av energimarknaderna inom EU inleddes den 17 juni 2005. De första resultaten lades fram i ett arbetsdokument den 15 november 2005. Efter offentliggörandet av den preliminära rapporten den 16 februari 2006 inledde kommissionen ett offentligt samråd. Intressenterna välkomnade rapporten i sina svar, och framhöll dess objektivitet liksom dess rika informationsmängd. Svar kom från företag som är verksamma inom sektorn, både dominerande etablerade företag och nya företag, från nationella tillsynsmyndigheter, konkurrensmyndigheter, konsultfirmor, advokatbyråer, energihandelsföretag, nätverksoperatörer, konsumenter, branschorganisationer och nationella myndigheter.
12. Huvuddelen av intressenterna håller med om resultaten, även om det finns variationer i hur man bedömer situationens allvar och om den förbättras eller försämras. När det gäller fortsättningen fanns det både stöd för och motstånd mot de idéer som läggs fram i den preliminära rapporten, som strukturell åtskillnad, medan andra efterlyste ännu mer långtgående åtgärder. Allmänt sett var de vertikalt integrerade etablerade företagen inte för ytterligare åtgärder, medan konsumenter, handlare/nyetablerade företag och myndigheter stödde kraven på lagstiftningsinitiativ.

2. RESULTATEN

13. Resultaten av branschutredningen kan delas upp i åtta rubriker. Även om det finns vissa skillnader mellan gas- och elsektorerna gör de många likheterna och kopplingen mellan sektorerna att det är lämpligt att presentera dem tillsammans.

2.1. Marknadskoncentration

14. **På grossistnivån är gas- och elmarknaderna alltfjämt nationella i räckvidd och i allmänhet finns den höga nivån av koncentration kvar från perioden före liberaliseringen. Detta ger utrymme för att utnyttja marknadsinflytande.**
15. Grossistnivån inom gassektorn har utvecklats sakta och de etablerade företagen är fortfarande dominerande på sina traditionella marknader, genom att de i stor utsträckning kontrollerar gasimporten i tidigare led och/eller den inhemska gasproduktionen. De etablerade företagen handlar bara en liten del av sin gas på marknadsplatser för gas. Med få nya aktörer på detaljistmarknaderna har konsumenterna begränsade valmöjligheter och konkurrenstrycket hålls tillbaka. Den allmänna bilden för eventuella nya aktörer är att det finns ett beroende av vertikala integrerade etablerade företag för tjänster i hela leveranskedjan.
16. Även om elhandeln är mer utvecklad, återspeglar försäljningen på grossistnivån på elmarknaden i allmänhet en betydande koncentrationsnivå i energiproduktionen. Analysen av handeln på energimarknadsplatser visar att på flera av dem har producenterna möjlighet att utöva marknadsinflytande genom att höja priserna, vilket också många konsumenter uttrycker oro över. Analyser av handelspositioner på terminsmarknaderna, som i allmänhet visar mindre koncentration, visar att elmarknaden är beroende av ett fåtal leverantörer med långa positioner (dvs. de producerar mer än de säljer vidare). Analyser av produktionsportföljerna visar också att de största producenterna har möjlighet att hålla undan kapacitet för att höja priserna.
17. I samband med utredningen har man genomfört en undersökning om koncentrationsnivåer i elsektorn.⁸ Analysen av koncentrationen på timbasis visar att till och med vid låglasttariff är marknaderna mycket koncentrerade och koncentrationsnivåerna, även på mindre koncentrerade marknader, når höga höjder under topptariffid. Analysen grundas på mätningar av marknadsstrukturen varje timme och visar också att på vissa marknader kan långfristiga kontrakt och, i mindre utsträckning, krav på reserver öka koncentrationsnivåerna. Vidare visar analysen att den befintliga nivån på överföringsförbindelsekapacitet inte är tillräcklig för att minska koncentrationen i någon större utsträckning.

2.2. Avskärmning av marknaden

18. **Den nuvarande nivån på åtskillnad av nätverks- och leveransintressen får negativa effekter på hur marknaden fungerar och på incitament att investera i nätverk. Detta fortsätter att vara ett stort hinder mot nytt inträde och det hotar också leveranssäkerheten.**

⁸ Denna fråga presenteras i ett eget kapitel i den tekniska bilagan till slutrapporten.

19. Nya aktörer på marknaden saknar ofta effektivt tillträde till nätverk (i samband med gas också till lagring och terminaler för flytande naturgas) trots befintliga bestämmelser om åtskillnad. Nätverks-/infrastrukturoperatörerna misstänks gynna sina närstående företag (diskriminering). Vertikal integration leder också till en situation där operativa beslut och investeringsbeslut inte fattas i nätverks-/infrastrukturens intresse, utan på grundval av leveransintressen inom det integrerade företaget (även vad gäller nätverkskopplingar till konkurrerande kraftanläggningar). Detta är mycket skadligt för leveranssäkerheten.
20. Ett annat slags utestängande som identifierats är när energiproduktion/import och leveransintressen integreras inom samma grupp. Denna form av vertikal integration minskar incitamenten för etablerade företag att handla inom grossistnivån och leder till likviditetsnivåer som inte är optimala på dessa marknader. Framförallt gör förekomsten av långfristiga kontrakt för leveranser mellan gasproducenter och etablerade importörer det väldigt svårt för nya aktörer att få tillträde till gas på marknaderna i tidigare led. På samma sätt ligger elproduktionstillgångarna i händerna på ett fåtal etablerade leverantörer eller kontrolleras indirekt av dem utifrån långfristiga kraftköpsavtal som ger de dominerande företagen kontroll över tillförseln till grossistmarknaderna. Låga likviditetsnivåer är ett inträdeshinder både till gas- och elmarknaderna.

2.3. Marknadsintegrering

21. **Försäljning över gränserna bidrar för närvarande inte med något betydande konkurrenstryck. Tidigare monopolist företag går sällan in på andra nationella marknader som konkurrenter. Otillräcklig eller otillgänglig gränsöverskridande kapacitet och olika marknadsutformning hindrar marknadsintegration.**
22. För gas är den tillgängliga kapaciteten för gränsöverskridande importledningar begränsad. Nya aktörer kan inte säkra transitkapacitet på viktiga sträckor eller inträdeskapacitet på nya marknader. Ofta kontrolleras den primära kapaciteten på transitledningar av tidigare monopolist företag och grundas på befintliga kontrakt från före liberaliseringen som inte är underkastade normala tillträdesbestämmelser för tredje part. De tidigare monopolist företagen har inte stort intresse av att utöka kapaciteten för att betjäna behoven hos de nya aktörerna. Detta förstärks av ineffektiva mekanismer för att hantera överbelastning, vilket gör det svårt att säkra även små volymer av kortsiktig fränkopplingsbar kapacitet på den sekundära marknaden. I många fall har nya aktörer inte ens kunnat erhålla tillräcklig kapacitet när transitledningarnas kapacitet har utökats. Utökningarna har i allmänhet skräddarsytts efter behoven i de etablerade företagens egna leveransverksamhet.
23. På elmarknaden hindras integrationen av otillräcklig överföringsförbindelsekapacitet och brist på lämpliga incitament att investera i ytterligare kapacitet för att eliminera existerande flaskhalsar. Dessutom finns det fortfarande vid vissa gränser långtidskapacitetsreservationer från tiden före liberaliseringen, trots EG-domstolens avgörande att sådana reservationer inte är förenliga med gemenskapslagstiftningen om de inte anmäls i enlighet med direktiv 96/92/EG. Att förbättra tillgången till befintliga överföringsförbindelser kräver bättre metoder för hantering av överbelastning. Emellertid ligger ett bättre kapacitetsutnyttjande ofta inte i de vertikalt integrerade nätverksoperatörernas intresse.

2.4. Insyn

24. Det saknas pålitlig och aktuell information om marknaderna

25. Nätverksanvändare kräver större insyn som går längre än de minimikrav som gäller i gemenskapsrätten. Särskilt viktigt är uppgifter om nätverkstillgänglighet, särskilt för överföringsförbindelser och transitgasledningar. Uppgifter om energiproduktionskapacitet och gaslagring behöver också vara lättare tillgängliga. Särskilt vad gäller el noterades det att bestämmelserna om lämpligt marknadsbeteende och kontroll skiljer sig mycket mellan medlemsstaterna, eftersom det finns väldigt lite harmonisering på EU-nivå av insynskraven.
26. För att garantera jämlikhet kräver alla deltagare på marknaden att informationen görs tillgänglig på ett rättvist sätt och vid rätt tidpunkt. För närvarande finns det obalanser i informationen mellan de vertikalt integrerade etablerade företagen och deras konkurrenter. En förbättrad insyn skulle minska riskerna för nya aktörer på marknaden och därigenom minska hindren för inträde och förbättra förtroendet för grossistmarknaden och tilltron till prissignaler. Naturligtvis behövs det garantier att ingen otillåten samverkan sker utifrån den offentliggjorda informationen och, även om affärshemlighetsprincipen är viktig, skall detta inte få underminera en effektiv insyn genom att den tolkas för vitt.

2.5. Prissättning

27. **En effektivare och öppnare prissättning behövs för att konsumenterna skall dra nytta av de fördelar som det innebär att öppna marknaden. Många användare har begränsad tilltro till prissättningsmekanismerna, medan reglerade leveranstariffer under marknadspriser avskräcker från nytt inträde.**
28. I gasimportkontrakt används prisindex som är kopplade till oljederivat (t.ex. finbränsle eller tungt bränsle) och priserna har därför följt utvecklingen på oljemarknaden nära. Denna koppling resulterar i grossistpriser som inte reagerar på förändringar i tillgång och efterfrågan på gas, vilket skadar leveranssäkerheten. Ingen tydlig trend mot mer marknadsbaserade prismekanismer kan observeras i långsiktiga importkontrakt. Att garantera likviditet är ytterst viktigt för att förbättra tilltron till prissättningen på marknadsplatser för gas, vilket gör att kopplingen till olja blir mindre.
29. Elprissättningen är komplex. Prisökningar för bränsle har säkerligen haft betydelse för den senaste prisutvecklingen, särskilt inom marginalanläggningar. Detta tycks dock inte förklara de senaste prishöjningarna helt. På samma sätt är det inte ännu helt tydligt på vilket sätt EU systemet för utsläppshandel påverkar elpriserna.
30. I flera medlemsstater har reglerade tariffer gett negativa effekter för utvecklingen av konkurrensutsatta marknader, eftersom de har satts på väldigt låga nivåer jämfört med marknadspriserna och täcker en stor del av marknaden, och därigenom i praktiken har inneburit återreglering. På samma sätt har man i flera medlemsstater övervägt särskilda åtgärder för att minska elräkningarna för energiintensiva industrier. Sådana åtgärder måste vara förenliga med bestämmelserna om konkurrensbegränsande samverkan och statligt stöd.

2.6. Marknader i senare led

31. **Konkurrensen på detaljhandelsnivå är ofta begränsad. Kontraktstiden för industrikunder och lokala distributionsföretag kan få en omfattande effekt på möjligheterna för alternativa leverantörer att komma in på marknaden.**
32. Den kumulativa effekten av långfristiga kontrakt, kontrakt med obestämd varaktighet, kontrakt med underförstådda förlängningsklausuler och långa uppsägningstider kan bli betydande. Analysen visar att industrikunderna är bundna till etablerade leverantörer på långfristig basis i mycket olika grad i medlemsstaterna.
33. Kunderna vill ha mer konkurrensmässiga erbjudanden från andra leverantörer än de tidigare monopolist företagen och saknar att det inte finns leveranserbjudanden som gäller hela Europa. Antalet konkurrenskraftiga erbjudanden som kunderna får del av är särskilt otillfredsställande i vissa medlemsstater som karakteriseras av en hög koncentrationsnivå.
34. För gas kan begränsningar om hur kunderna kan avyttra sin gas, tillsammans med konkurrensbegränsande affärsmetoder hos leverantörer vad gäller leveranspunkter, begränsa konkurrensen och hindra att dessa kunder uppnår effektivitetsvinster. För elektricitet gäller att vissa standardkontrakt innehåller begränsningar som också kan ge upphov till konkurrensproblem.

2.7. Balansmarknader

35. **För närvarande gynnar balansmarknader ofta de etablerade företagen och skapar hinder för nya aktörer. De nuvarande balanseringsområdena är för små, vilket leder till ökade kostnader och skyddar de etablerade företagens marknadsinflytande.**
36. För gas gör de nuvarande balanseringsområdenas ringa storlek att det blir krångligare och dyrare att transportera gas inom Europa. Kostnaderna ökas av de mycket komplexa och olika bestämmelserna inom varje område, och av skyldigheten att reservera kapacitet vid varje gränspunkt. Dessa problem förvärras av tidsaspekten: ju kortare balansperiod, desto större är risken för obalans för leverantören. Alla dessa aspekter skapar stora hinder för nya leverantörer att komma in på marknaden, hinder som de vertikalt integrerade etablerade företagen inte har stort intresse av att eliminera. Dessutom saknas insyn vad gäller balanskostnader, clearingkostnader och bötesavgifter och de innehåller ofta icke berättigade bötesavgifter som gynnar de etablerade företagen. En effektiv åtskillnad är nödvändig för att skapa jämlikhet på balansmarknaden och minska inträdeshindren.
37. För elektricitet är marknaderna där systemansvariga för överföringssystemet skall skaffa sig balans och reservenergi mycket koncentrerade, vilket ger producenterna möjlighet att utöva marknadsinflytande. Detta kan ge inträdeshinder för nya leverantörer som riskerar höga obalanspriser eller höga nätverkskostnader (i den utsträckning balanskostnaderna ingår i nätverkskostnaderna). Koncentrationen på balansmarknaderna skulle kunna minskas om kontrollområdenas geografiska utsträckning ökades. Att harmonisera balansmarknadsordningarna skulle vara ett viktigt steg för att öka kontrollområdenas utsträckning, förbättra marknadsintegrationen och underlätta handeln. I vissa medlemsstater ger de

strukturella förbindelserna mellan systemansvariga för överföringssystemet och deras närliggande energiproducenter ett incitament för de systemansvariga att köpa överflödigt reservkapacitet eller betala höga priser och därigenom gynna sina närliggande produktionsförbindelser. Resultaten tyder på att andelen köpt reservkapacitet skiljer sig mycket mellan operatörer.

2.8. Marknader för flytande naturgas

38. **Leveranser av flytande naturgas breddar EU:s leverantörsbas i tidigare led och är därför viktiga både för leveranssäkerheten och konkurrensen mellan leverantörer i tidigare led. Potentialen för att leveranserna av flytande naturgas skall bidra till mindre koncentrerade marknader i senare led har ännu inte realiserats.**
39. Flytande naturgas har hittills importerats av nationella tidigare monopolist företag som också äger LNG-terminaler, och denna situation har hindrat LNG-import från att öka konkurrensen i senare led. Den senaste tidens trend tyder dock på att mer kapacitet går till nya aktörer och till producenterna själva. Detta bör få en positiv effekt på att främja konkurrensen i senare led om inte sådana effekter störs av konkurrenshämmande regler eller beteenden. Starka investeringar i LNG-terminaler har skett och det finns också planer på att så också kommer att ske under de kommande åren. Investeringar i vissa LNG-terminaler har åtnjutit undantag från tillträdesskyldigheter för tredje part i enlighet med ett test som har gjorts av nationella tillsynsmyndigheter under kommissionens kontroll. Detta test vill uppnå en balans mellan incitament i förväg för investeringar och konkurrens när investeringen väl har skett. Erfarenheterna är i huvudsak positiva, men förbättringar kan göras.

3. KORRIGERANDE ÅTGÄRDER

40. För att komma åt de problem med att marknaden inte fungerar väl som fastställs i branschutredningen och för att på ett betydande sätt förbättra konkurrensens räckvidd är det viktigt att tillämpa både konkurrensåtgärder och åtgärder som grundar sig på tillsynsregler. Tillämpning av konkurrensreglerna kan ha stor betydelse, men de kan inte i sig lösa alla de problem som fastställs i branschutredningen. Därför behövs också ett antal rättsliga åtgärder.

3.1. Tillämpning av konkurrensreglerna

41. **Ett fullständigt och kombinerat utnyttjande av kommissionens befogenheter enligt antitrustreglerna (artiklarna 81, 82 och 86 i EG-fördraget), reglerna om koncentrationskontroll (förordning nr 139/2004)⁹ och kontroll av statligt stöd (artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget) behövs för att kommissionens tillämpning skall få full effekt. Kommissionen kommer att kraftfullt ta itu med överträdelser av gemenskapens konkurrenslagstiftning (antitrust) inom sektorn när gemenskapens intresse kräver det, i nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna.**

⁹ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2005.

3.1.1. Marknadskoncentration

42. **Marknadskoncentration är ett stort orosmoment i liberaliseringsprocessen.** Marknadsinflytandet hos de monopol som fanns före liberaliseringen har ännu inte försvunnit. Detta gör att gemenskapens åtgärder i enlighet med koncentrationsförordningen är mycket viktiga för att garantera att konkurrensstrukturen på de berörda marknaderna (som för närvarande har en huvudsakligen nationell räckvidd) inte försämras ytterligare. I koncentrationsärenden nyligen har man tillämpat åtgärder som avyttringar eller frisläppande av kontrakt eller gas. Dessutom har effekten av långfristiga kontrakt på koncentrationen i senare led fått stor betydelse.
43. Program för frisläppande av energi (t.ex. auktioner på virtuella elkraftanläggningar och program för frisläppande av gas) är en möjlighet att utveckla marknadens likviditet och öka möjligheterna för tillträde. De utgör lämpliga åtgärder mot konkurrensproblem inte bara inom koncentrationsområdet utan också enligt antitrustreglerna. För att de skall vara helt effektiva måste de vara välutformade och vara storskaliga. Man har samlat omfattande erfarenhet med sådana program från nationella konkurrens- och tillsynsmyndigheter (t.ex. i Spanien, Frankrike, Österrike och Tyskland) och Europeiska kommissionen (i koncentrationsärenden), vilket har tillåtit myndigheterna att undvika fällor och garantera att de är effektiva. För gas har sådana program för frisläppande haft den extra fördelen att de kan antas öka likviditeten på marknadsplatsen för gas, vilket stöder införandet av prissignaler som inte är påverkade av länken gas-olja.
44. I vissa fall gör tillämplig antitrustlagstiftning det möjligt att tillämpa mer långtgående strukturåtgärder som en åtgärd mot överträdelser av konkurrensregler. Detta gäller när beteendemässiga åtgärder skulle vara mindre effektiva för att få slut på överträdelsen, när det finns betydande risk för fortsatta eller upprepade överträdelser som härrör från själva strukturen i företaget, eller då en beteendemässig åtgärd skulle bli mer betungande.¹⁰

3.1.2. Avskärmning av marknaden

45. **När konkurrensöverträdelser underlättas av vertikal integration mellan leverantörer, energiproducenter, infrastrukturföretag och bristande åtskillnad, måste kommissionens fulla befogenheter tillämpas för att hindra framtida missbruk.**
46. Branschutredningen har också bekräftat den vertikala bindningen av marknaden genom långfristiga kontrakt i senare led som ett område vars översyn skall prioriteras enligt konkurrenslagstiftningen och för att ge ledning när så krävs. När sådana kontrakt, som har ingåtts av dominerande företag, avskärmar marknaden kan det röra sig om en överträdelse av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, om det inte finns

¹⁰ Se artikel 7.1 och skäl 12 i förordning nr 1/2003.

kompenserande effekter som gynnar konsumenterna.¹¹ På samma sätt kan avtal om kraftköp inom elsektorn få utestängande effekter.

47. Dessutom är det faktum att gasimportkontrakten är koncentrerade till några tidigare monopolist företag en av de viktigaste orsakerna till varför konkurrensen i nästa led i handeln inte kommer igång. Även om detta i sig inte ifrågasätter befintliga och framtida kontrakt i tidigare led, kräver det uppmärksamhet vad gäller effekterna på senare marknadsled.

3.1.3. Marknadsintegrering

48. **Utestängning kan också uppstå på andra nivåer i värdekedjan, framförallt vad gäller tillgång till infrastruktur (överföring och distributionsnätverk eller lagringsmöjligheter), särskilt i fall då det gäller gränsöverskridande tillgång, och därigenom hindra marknadsintegration.** Sådan tillgång kan blockeras genom långfristiga överföringskontrakt och genom den kopplade risken med kapacitetshamstring. Åtgärder inom det här området bör omfatta en analys av konkurrens effekterna av långfristiga kontrakt från före liberaliseringen och om sådana kontrakt är förenliga med konkurrensreglerna.
49. Vidare är brist på investeringar och försenade investeringar från överföringsföretag med vertikalt integrerade leveransföretag andra allvarliga källor till oro. Det kan noteras att en av de nationella konkurrensmyndigheterna har fastställt att en vertikalt integrerad nätoperatör med avsikt avbröt ett investeringsprojekt för att gynna sin distributionsavdelning genom att beröva konkurrenterna tillgång till mer kapacitet.¹²
50. **Uppdelning av marknaden är att av de viktigaste hindren för marknadsintegration.** Kampen mot samverkan mellan tidigare monopolist företag är en prioritet vid tillämpningen av antitrustreglerna, vilket återspeglar kommissionens allmänna prioritet att bekämpa företags försök att samordna istället för att konkurrera.

3.2. Strukturella frågor och regelverk till förmån för konkurrens

51. Resultaten från branschutredningen kommer att göra det möjligt för kommissionen att inrikta sina åtgärder på de viktigaste problemen. De gör det också lättare för kommissionen att bestämma vilka åtgärder som effektivt kan lösa konkurrensproblemen i varje enskilt fall.
52. **Dock måste man samtidigt se över nyckelfrågor som rör marknadsstruktur och regelverk**, så att man kan åtgärda de brister på marknaderna som har visats genom utredningen.

Branschutredningen har visat på följande grundläggande brister i konkurrensstrukturen på de befintliga el- och gasmarknaderna:

¹¹ Vid analysen av långfristiga kontrakt måste man beakta icke-återvinningsbara investeringar, om parterna har gjort sådana. Se kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget (EUT C 101, 27.4.2004, s. 97, punkt 44).

¹² Den italienska konkurrensmyndigheten har nyligen vidtagit åtgärder mot en tidigare monopolist operatörs förseningstaktik för att bygga ut en betydelsefull importledning.

- **Strukturella intressekonflikter: En ständig intressekonflikt som beror på otillräcklig åtskillnad** av nätverk från de konkurrensutsatta delarna av sektorn.
- **Luckor i regelverket:** Det finns **en kvarstående lucka i regelverket**, särskilt vad gäller gränsöverskridande frågor. De befintliga tillsynssystemen hänger inte ihop.
- **Ständig likviditetsbrist**, både på el- och gasgrossistmarknaderna: livsnerven i våra marknader saknas och marknadsinflytandet hos monopolerna som fanns före liberaliseringen lever kvar.
- **Allmän brist på insyn** i marknadsoperationer inom sektorn.

Kommissionen diskuterar olika möjligheter till lagstiftningsåtgärder på gemenskapsnivå i sitt meddelande ”Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden”. Resultaten från branschutredningen och de identifierade bristerna stöder och bekräftar den analys som kommissionen lägger fram i det meddelandet.

3.2.1. Åtskillnad

53. **Branschutredningen bekräftar att det är nödvändigt att lösa den ständiga intressekonflikten som ligger inbyggd i den vertikala integrationen av leverans- och nätverksverksamhet**, vilket medför en brist på investeringar i infrastruktur och diskriminering. Det är viktigt att garantera att nätverksägare och/eller operatörer inte har incitament som snedvrids av leveransintressen hos närstående företag. Detta är särskilt viktigt i en tid då Europa behöver mycket stora investeringar för att garantera leveranssäkerhet och skapa integrerade och konkurrensmässiga marknader.
54. För att uppnå detta, kommer det att vara nödvändigt att beslutsamt förstärka den befintliga otillräckliga åtskillnadsnivån. Detta skulle också i sin tur underlätta samarbetet mellan nätverksoperatörer.
55. 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 investeringsbeslut. 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 effektiv i fråga om att ta itu med hindren för nätinvesteringar.
56. Dessutom har det offentliga samrådet inte uppdagat några viktiga synergieffekter som är kopplade till vertikal integration. I själva verket visar erfarenheten att när man har genomfört uppdelning av ägande har både nätverksverksamheten och (produktionen och) leveransverksamheten fortsatt att blomstra efter delningen.

3.2.2. Lagstiftningen

57. Medan en uppdelning av ägandet skulle bidra avsevärt till att minska problemen med marknadsinflytande och brist på likviditet, är det också klart att andra åtgärder kommer att behövas. Som bekräftas i branschutredningen, **behöver EU en omfattande förstärkning av tillsynsmyndigheternas befogenheter och en**

fördjupad samordning inom EU. Detta överensstämmer med kommissionens rön som läggs fram i meddelandet "Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden". Endast ett förstärkt regelverk kan ge den öppna, stabila och icke diskriminerande ram som sektorn behöver för att konkurrensen skall utvecklas och för att kommande investeringar skall göras.

58. Huvudinslagen i denna förstärkta ram skulle vara följande:

- Större befogenheter till oberoende nationella tillsynsmyndigheter för energi.
- Förstärkt samordning mellan nationella tillsynsmyndigheter för energi.
- Förstärkt samarbete mellan systemansvariga för överföring.
- Klart förstärkt konsekvens i regleringen av gränsöverskridande frågor.

59. **En förstärkt samordning mellan nationella energitillsynsmyndigheter, med en starkare roll för gemenskapens kontroll för att garantera inre marknadens intressen,** särskilt vad gäller gränsöverskridande frågor och de områden som är mest kritiska för marknadstillträde, kommer att vara nödvändig för att klara av dagens luckor i regelverket rörande de gränsöverskridande frågorna, vilket inte endast kan åtgärdas genom tillämpning av konkurrensbestämmelserna. De olika möjligheterna till rättslig reglering diskuteras i meddelandet "Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden".

3.2.3. *Ständig brist på likviditet*

60. Förstärkta bestämmelser om åtskillnad och ett förbättrat regelverk för framförallt gränsöverskridande frågor borde, på medellång sikt, klart minska problemen med marknadsinflytande och bristen på likviditet på ett hållbart sätt, genom att ytterligare leveranser tillförs koncentrerade nationella marknader. Emellertid finns det **fortfarande allvarliga problem på kort sikt, vad gäller bristen på tillräcklig likviditet** och fortsatt marknadsinflytande på grossistmarknader, vilket leder till högre priser på detaljmarknaden just då en fullständig liberalisering skall genomföras den 1 juli 2007.

61. Som redan har nämnts kommer tillämpningen av konkurrensreglerna att vara ett viktigt redskap för att ta itu med konkurrensbegränsande beteende i denna fråga. Men det kan behövas andra redskap. Eftersom koncentrationsnivåerna på gas- och elmarknaderna fortfarande är höga, och ofta återspeglar monopol från före liberaliseringen, bör de nationella tillsynsmyndigheterna analysera villkoren på sina respektive marknader i samarbete med konkurrensmyndigheterna och lägga fram lämpliga förslag. Åtgärder som har vidtagits tidigare av ett antal medlemsstater omfattar program för frisläppande (t.ex. auktioner på virtuella elkraftanläggningar och program för frisläppande av gas).

62. Vi påminner om att vissa medlemsstater i sin nationella lagstiftning har infört tak för ägande inom elproduktion och för kontroll över långfristiga gaskontrakt i tidigare led (import och nationell produktion), som en effektiv åtgärd för att snabbt minska marknadsinflytandet. För el skulle sådana åtgärder kunna innebära antingen avyttring eller tillgångsswappar av kraftanläggningar inom EU. För gas skulle det kunna

innebära frisläppande av kontrakt, kontraktsswappar eller avyttring av inhemsk produktion, så som har skett i koncentrationsärenden nyligen. Att vidga små områden för systemansvariga för överföringssystemet och införa öppnare och flexiblere anbudsförfaranden för att balansera energi skulle kunna minska de nuvarande höga koncentrationsnivåerna på balansmarknaderna och eliminera inträdeshinder, vilket skulle ge positiva kedjereaktioner på grossistmarknaderna.

63. Dessutom har branschutredningen belyst vikten av att öka möjligheterna för tillträde genom investeringar i ny infrastruktur för elproduktion och gasimport, och en strikt tillämpning av principen att outnyttjad kapacitet i infrastrukturen, liksom outnyttjade platser för elproduktion, går förlorade.

3.2.4. *Brist på insyn i marknadsoperationer*

64. Det är allmänt erkänt att **tillgängligheten av marknadsinformation** bör ökas ytterligare. All relevant marknadsinformation bör offentliggöras fortlöpande och vid rätt tidpunkt. Undantag bör strikt begränsas till det som är nödvändigt för att minska risken för otillåten samverkan. Riktlinjer och kontroll och eventuell anpassning av befintlig lagstiftning bör syfta till att ytterligare öka insynen i gas- och elsektorn. Planerade förslag presenteras i meddelandet "Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden".

3.2.5. *Andra viktiga frågor*

65. Förutom dessa fyra viktiga områden krävs också andra konkurrensöverväganden. I dessa frågor föreslår kommissionen särskilda rättsliga åtgärder på gemenskapsnivå i sitt meddelande "Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden".
66. **Reglerade detaljtariffer kan få mycket snedvridande effekter** och i vissa fall hindra uppkomsten av liberaliserade marknader. Det är av yttersta vikt att bedöma effekten av återstående reglerade leveranstariffer på konkurrensutvecklingen, och att avskaffa snedvridningar.¹³
67. För att tillgången till ny infrastruktur inte skall begränsas på ett otillbörligt sätt, bör kommissionen fortsätta att garantera att **undantag från tillträdesregler inte skadar konkurrensutvecklingen**. Det är viktigt att fortsätta granska projekten noggrant och fall för fall och strikt tillämpa konkurrensprinciperna samtidigt som man strävar efter en balans mellan förhandsincitament till investeringar och konkurrens i efterhand samt att undantagsförfarandena görs mer samstämmiga.
68. För att skapa ett gemensamt europeiskt nätverk från nätverksanvändarens synvinkel, behövs en lämplig harmonisering av **marknadsutformningen, särskilt vad gäller metoder som påverkar den gränsöverskridande handeln**. Där den nuvarande kapaciteten är otillräcklig krävs åtgärder för att utveckla överföringsförbindelsekapacitet som är ett nödvändigt villkor för konkurrensutveckling och marknadsintegration. Dessa syften kan endast uppnås genom ökat samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som

¹³ För hushållsmarknadssegmentet, behöver vi hitta rätt balans mellan konkurrens och skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

påverkarsystemansvariga för överföringssystemet till ökat samarbete över gränserna inom ett väldefinierat förfarande.

69. För att få fram **mer gasöverföringskapacitet på marknaden** är det viktigt att förtydliga den rättsliga ställningen under det andra gasdirektivet¹⁴ för långfristiga gasöverföringskontrakt från tiden före liberaliseringen, vilka redan nu är underkastade principen att outnyttjad kapacitet går förlorad och konkurrenslagstiftningen.
70. Ytterligare förändringar krävs för metoden för **tilldelning av begränsad överföringsförbindelsekapacitet**. För el bör implicita nästadsauktioner eller likvärdiga åtgärder främjas så mycket som möjligt för att garantera att överföringsförbindelser används i sin fulla räckvidd. Systemansvariga för överföringssystemet bör också ha incitament för att maximera den mängd gränsöverskridande kapacitet som görs tillgänglig på marknaden.¹⁵
71. För att ge tillräckliga garantier för tillträde bör man **se över tredje parts tillgång till gaslagring så att man uppnår rätt balans mellan behovet av effektivt tillträde och incitament för ny lagringsutveckling**.
72. Ett **kontrollsystem för handeln på grossistmarknaderna (till exempel elbörser)** skulle öka marknadsdeltagarnas tilltro till marknaden och begränsa risken för marknadsmanipulation. Tillsynsmyndigheterna bör ha befogenhet att samla in och utbyta relevant information i denna fråga. De bör ha befogenhet att utfärda rekommendationer om genomdrivande eller ha befogenhet att göra dessa genomdrivanden själva.

4. SLUTSATSER

73. Branschutredningen har identifierat ett antal allvarliga brister som hindrar energianvändare och konsumenter i EU från att dra full nytta av liberaliseringsprocessen. Resultaten stöder de slutsatser som dras i meddelandet ”Utsikterna för den inre gas- och elmarknaden”, som kommissionen har upprättat som uppföljning av grönboken och som förberedelse för den strategiska översynen av EU:s energipolitik. Dessa initiativ redovisar kommissionens avsikter vad gäller förslag till lagstiftningsreformer, som syftar till en inre energimarknad som bidrar till hållbarhet, konkurrenskraft och leveranssäkerhet. Slutrapporten drar samtidigt slutsatser vad gäller genomdrivande av åtgärder enligt gemenskapens konkurrenslagstiftning. Båda dessa dokument syftar till att identifiera och åtgärda hinder mot att skapa en inre gemensam energimarknad, på vilken konsumenterna kan dra full nytta av att marknaderna öppnas för konkurrens.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (EUT 2003 L 176, 15.7.2003, s. 57–58.) Detta direktiv ersätter det första gasdirektivet.

¹⁵ Till exempel kan bristkapacitet som finns i reserv hos en del systemansvariga för överföringskapacitet för nödsituationer erbjudas på marknaden som avbrytbar kapacitet, och kan köpas tillbaka när så krävs, med användande av till exempel gränsöverskridande överbelastningsavgifter.