



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.1.2007  
KOM(2006) 851 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

**Undersøgelse i henhold til artikel 17 i forordning (EF) nr. 1/2003 af den europæiske  
gas- og elsektor (endelig rapport)**

{SEK(2006) 1724}

## MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

### Undersøgelse i henhold til artikel 17 i forordning (EF) nr. 1/2003 af den europæiske gas- og elsektor (endelig rapport)

#### 1. INDLEDNING

1. Velfungerende energimarkeder, der sikrer energileverancer til konkurrencedygtige priser, er nøglen til at opnå vækst og forbrugervelfærd i EU. For at nå dette mål besluttede EU at åbne Europas el- og gasmarkeder for konkurrence og skabe et fælles europæisk energimarked. Hele processen omkring åbningen af markedet har i væsentlig grad ændret markedernes funktion og skabt nye markedsmuligheder, ligesom der er indført nye produkter og tjenester. Konkurrencen sænkede til at begynde med energipriserne i Europa i overensstemmelse med de grundlæggende markedsfaktorer.
2. Selv om der er gjort fremskridt, er målene for åbningen af markedet imidlertid endnu ikke nået. På trods af liberaliseringen af det indre energimarked er der stadig hindringer for den frie konkurrence. Betydelige stigninger i engrospriserne på gas og el, som de højere udgifter til primær brændsel og de skærpede miljøkrav ikke fuldt ud kan forklare, en stadig strøm af klager over hindringer for markedsadgang og begrænsede muligheder for frit forbrugervalg førte til, at Kommissionen indledte en undersøgelse af de europæiske gas- og elmarkeder i juni 2005. Denne undersøgelse, der er baseret på artikel 17 i forordning nr. 1/2003<sup>1</sup> om gennemførelse af konkurrencereglerne, tager sigte på at vurdere de herskende konkurrencevilkår og få fastslået årsagerne til de observerede markedsbrister. Den endelige rapport (Kommissionens meddelelse) opsummerer resultaterne af undersøgelsen, som forelægges mere detaljeret i det tekniske bilag<sup>2</sup> til den endelige rapport.
3. Selv om sektorundersøgelsen blev iværksat ud fra en formodning om, at forbrugerne ikke høstede de fulde fordele af liberaliseringen, skal det understreges, at det ikke var formålet med undersøgelsen at beskrive de fremskridt, der blev gjort under liberaliseringsprocessen, og de fordele, der opstod i den forbindelse. Der er opnået mange gode resultater, og kunderne på de markeder, hvor liberaliseringen er indført med held, er stadig blandt dem, der drager fordel af det største udvalg af leverandører og tjenester. De betaler også – sammenlignet med kunder i andre medlemsstater – i gennemsnit mere omkostningsbaserede priser. Kommissionen er derfor fortsat overbevist om, at der ikke er noget alternativ til liberaliseringsprocessen. Det er derfor af væsentlig betydning at sikre, at de eksisterende liberaliseringsdirektiver

---

<sup>1</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 411/2004 (EUT L 68 af 6.3.2004, s. 1).

<sup>2</sup> Et arbejdsdokument udarbejdet af Kommissionen, DG Competition Report on Energy Sector Inquiry – SEK(2006) 1724.

gennemføres fuldt og effektivt i national lovgivning<sup>3</sup>. Der skal imidlertid gøres mere, før forbrugerne kan høste de fulde fordele heraf.

4. Undersøgelsen af energisektoren har fokuseret på at identificere de områder, hvor konkurrencen endnu ikke fungerer godt, og de områder, hvor det er mest nødvendigt at gribe hurtigt ind, for at liberaliseringen kan bære frugt. I undersøgelsesøjemed blev de centrale områder indplaceret under følgende overskrifter: 1) markedsconcentration/markedsposition, 2) vertikal markedsafskærmning (i ganske særlig grad utilstrækkelig adskillelse (unbundling) af forsyningsnet og leverancer), 3) manglende markedsintegration (herunder manglende myndighedstilsyn vedrørende spørgsmål af grænseoverskridende karakter), 4) manglende gennemsigtighed, 5) prisdannelse, 6) downstream-markeder og 7) balancemarkeder og 8) flydende naturgas (LNG).
5. De mangler, der er konstateret på disse centrale områder, kræver en hurtig indsats, og der bør gives prioritet til fire områder: 1) opnåelse af en tilfredsstillende adskillelse (unbundling) af netværksaktiviteter og leveringsaktiviteter, 2) fjernelse af reguleringsmæssige "huller" (især med hensyn til spørgsmål af grænseoverskridende karakter), 3) initiativer med hensyn til markedsconcentration og hindringer for markedsadgang og 4) øget gennemsigtighed i markedsoperationer. Kommissionens hensigter med hensyn til de reguleringsmæssige forslag, der skal fremsættes i den forbindelse, fremgår af dens meddelelse om "udsigterne for det indre gas- og elmarked"<sup>4</sup>, som forelægges parallelt med denne endelige rapport.

### 1.1. Baggrund

6. Indførelse af konkurrence på Europas gas- og elmarkeder er en integrerende del af europæisk energipolitik, som er rettet mod at nå følgende tre tæt forbundne mål: en konkurrencedygtig og effektiv energisektor, leveringssikkerhed og bæredygtighed. Alle europæiske forbrugere, dvs. husholdninger og erhvervs- og industrivirksomheder er stærkt afhængige af sikre og pålidelige energileverancer til konkurrencedygtige priser. Realiseringen af EU's mål med hensyn til en passende beskyttelse af miljøet er også af fundamental betydning, således som det fremgår af løftet om at reducere udledningen af drivhusgasser i medfør af Kyoto-protokollen. Sektorundersøgelsen skal derfor ses på baggrund af denne bredere politiske kontekst.
7. Den europæiske energipolitik blev fastlagt i Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd i foråret 2006<sup>5</sup> vedrørende strategien for vækst og beskæftigelse. I meddelelsen gøres skabelsen af en effektiv og integreret energipolitik til en af Kommissionens vigtigste prioriteringer. Dette mål blev yderligere fremhævet i Kommissionens grønbog En europæisk energistrategi: bæredygtighed, konkurrenceevne og forsyningsikkerhed<sup>6</sup>, som blev vedtaget af Kommissionen i marts 2006.

---

<sup>3</sup> Kommissionen fører for tiden overtrædelsessager mod en række medlemsstater i så henseende – se også Kommissionens meddelelse om udsigterne for det indre gas- og elmarked, der er nævnt nedenfor.

<sup>4</sup> KOM(2006) 841, meddelelse fra Kommissionen om udsigterne for det indre gas- og elmarked.

<sup>5</sup> Fuld fart fremad - Årlig statusrapport om vækst og beskæftigelse, 25.1.2006.

<sup>6</sup> KOM(2006) 105 endelig af 8.3.2006, SEK(2006) 317.

8. Den endelige rapport om sektorundersøgelsen forelægges parallelt med EU's strategiske energiopgørelse<sup>7</sup> og energipakken, som omfatter meddelelsen om udsigterne for det indre gas- og elmarked, som er nævnt ovenfor, og opfølgningen til grønbogen. Der tages også hensyn til det arbejde, der foregår i ekspertgruppen på højt niveau om konkurrenceevne, energi og miljø, som understregede behovet for bedre fungerende el- og gasmarkeder i sin første rapport i juni 2006.
9. Det fremgår af alle disse dokumenter, at de tre politiske målsætninger "konkurrenceevne, forsyningsikkerhed og bæredygtighed" er snævert forbundne og komplementære. Konkurrencedygtige markeder giver de nødvendige signaler til investeringer, hvilket fører til forsyningsikkerhed på den mest omkostningseffektive måde. På lignende måde vil skabelsen af et konkurrencedygtigt indre marked gøre det muligt for EU's energiselskaber at operere på et marked af større dimensioner, hvilket vil forbedre deres muligheder for at bidrage til forsyningsikkerheden. Samtidig tvinger markedskræfterne de europæiske operatører til at anvende de mest omkostningseffektive produktionsmetoder, der inden for de rette reguleringsmæssige rammer kan være fremmende for bæredygtigheden. Forbrugerne vil kunne vælge mellem forskellige udbydere og kontraktordninger og skulle således kunne reducere deres elomkostninger og tilpasse deres forbrug til markedsudviklingen. Konkurrencedygtige og omkostningsægte priser vil bidrage til at øge energieffektiviteten, som kan mindske afhængigheden af eksterne leverandører, og som støtter EU's målsætning om bæredygtighed og forsyningsikkerhed.
10. Den endelige rapport koncentrerer sig om de konkurrencemæssige aspekter af Europas energipolitik og de resterende hindringer for at skabe et fælles europæisk energimarked. Bortset fra, at dette aspekt i sig selv fortjener en gennemgribende analyse, dikteres fokus også af de proceduremæssige rammer (forordning nr. 1/2003), inden for hvilke undersøgelsen blev foretaget. Dette betyder ikke, at der ikke tages fuldt hensyn til f.eks. forsyningsikkerheden, når der foretages en vurdering af de sandsynlige konkurrencefremmende og konkurrencehæmmende virkninger i forbindelse med anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler i individuelle sager. Et konkurrencedygtigt indre marked er en væsentlig forudsætning for at realisere disse målsætninger. Imidlertid har man i forbindelse med sektorundersøgelsen hovedsagelig fokuseret på konkurrenceforholdene.

## **1.2. Proceduren, der har ført til vedtagelse af rapporten**

11. Sektorundersøgelsen af det europæiske energimarked blev iværksat den 17. juni 2005. De første resultater blev forelagt i form af et debatoplæg, der blev offentliggjort den 15. november 2005. Efter offentliggørelsen af den foreløbige rapport den 16. februar 2006 iværksatte Kommissionen en offentlig høring. I deres indlæg hilste de berørte parter rapporten velkommen og roste den for dens objektivitet og fyldige oplysningsmateriale. Der kom bidrag fra virksomheder, der opererer inden for sektoren, både fra etablerede og nytilkomne virksomheder, nationale lovgivende instanser, konkurrencemyndigheder, konsulentvirksomheder, advokatfirmaer, energihandelsvirksomheder, netoperatører, kunder, industrisammenslutninger og nationale myndigheder.

---

<sup>7</sup> KOM(2007) 1, meddelelse fra Kommissionen om en energipolitik for Europa.

12. Flertallet af de berørte parter støtter undersøgelsens resultater, selv om der var forskellige opfattelser af situationens alvor og af, om udviklingen går i den rigtige retning eller ej. Med hensyn til eventuelle løsningsmuligheder var der både støtte til og modstand mod de idéer, der blev fremsat i den foreløbige rapport, såsom strukturel "unbundling", mens andre efterlyste endnu mere radikale midler. Generelt gik de vertikalt integrerede etablerede virksomheder ikke ind for yderligere foranstaltninger, mens forbrugere, handelsvirksomheder/nytilkomne virksomheder og myndigheder støttede kravet om lovgivningsinitiativer.

## 2. RAPPORTENS RESULTATER

13. Hovedresultaterne af sektorundersøgelsen kan som nævnt ovenfor sammen under otte overskrifter. Selv om der er nogle oplagte forskelle mellem gassektoren og elsektoren, er der mange ligheder og krydsforbindelser mellem sektorerne, som taler for en fælles fremstilling.

### 2.1. Markedskoncentration

14. **I engrosleddet er gashandelen og elhandelen stadig nationale i omfang, og generelt har man opretholdt det høje koncentrationsniveau fra perioden før liberaliseringen. Dette giver spillerum til at udnytte en stærk markedsposition.**

15. Gashandelen i engrosleddet har udviklet sig langsomt, og de etablerede virksomheder er fortsat dominerende på deres traditionelle markeder ved i vid udstrækning at kontrollere importen af upstream-gas og/eller den indenlandske gasproduktion. De etablerede virksomheder handler kun en del af deres gas på gasbørserne ("hubs"). Da der kommer meget få nye virksomheder ind på markedet, er forbrugervalget begrænset, og der er begrænset spillerum for et konkurrencemæssigt pres. De generelle udsigter for potentielle nye virksomheder på markedet er, at de i deres valg af serviceydelser i hele forsyningskæden vil være afhængige af vertikalt integrerede etablerede virksomheder.

16. Selv om handelen med elektricitet er mere udviklet, afspejler salget på engrosmarkederne for el generelt den betydelige grad af koncentration i elproduktionen. En analyse af handelen på elkraftbørserne viser, at elproducenterne på en række af dem har spillerum til at udnytte deres stærke markedsposition ved at hæve priserne, hvilket mange kunder også har udtrykt bekymring over. En analyse af handelspositionerne på terminsmarkederne, som overordnet set er præget af mindre koncentration, viser, at elmarkederne er afhængige af få leverandører med lange positioner (dvs. de fremstiller mere end de videresælger). En analyse af produktionssammensætningerne viser, at de vigtigste elproducenter har mulighed for at trække kapacitet tilbage for at hæve priserne.

17. I forbindelse med undersøgelsen er der foretaget et studie af koncentrationsniveauerne i elsektoren<sup>8</sup>. Analysen af koncentrationen på timebasis viser, at markederne selv uden for spidsbelastningsperioderne er yderst koncentrerede, og at koncentrationsniveauerne, selv på de mindre koncentrerede

---

<sup>8</sup> Dette spørgsmål behandles i et særskilt kapitel i det tekniske bilag til den endelige rapport.

markeder, stiger i betydelig grad i spidsbelastningsperioder. Analysen, som er baseret på målinger af markedsstrukturen i hver time afslører også, at langfristede kontrakter og i mindre omfang reservekravene på visse markeder kan øge koncentrationsniveauet. Endelig viser analysen, at den eksisterende sammenkoblingskapacitet ikke er tilstrækkelig til i betydelig grad at mindske koncentrationen.

## 2.2. Vertikal udelukkelse

18. **Graden af adskillelse (unbundling) af netværks- og leveringsinteresser har en negativ indvirkning på markedets funktion og på incitamenterne til at investere i netværker. Dette udgør en væsentlig forhindring for nytilkomne virksomheder og truer også forsyningssikkerheden.**

19. Nye virksomheder på markedet mangler ofte en effektiv adgang til netværkerne (inden for gassektoren også til lagringsfaciliteter og terminaler for flydende naturgas (LNG)) til trods for de eksisterende bestemmelser om "unbundling". Operatørerne af netværket/infrastrukturen mistænkes for at favorisere deres egne tilknyttede virksomheder (diskriminering). Den vertikale integration fører også til en situation, hvor operationelle og investeringsmæssige beslutninger ikke træffes i netværks- eller infrastrukturoperationernes interesse, men på grundlag af det integrerede selskabs forsyningsinteresser (herunder netværkstilslutning for konkurrerende kraftværker). Dette er yderst skadeligt for forsyningssikkerheden.

20. Der blev konstateret en anden form for vertikal markedsafskærmning, som kommer til udtryk i, at produktions-/importinteresser og forsyningsinteresser samles i den samme koncern. Denne form for vertikal integration mindsker incitamenterne for de etablerede virksomheder til at handle på engrosmarkederne og fører til en suboptimal likviditetsgrad på disse markeder. Især betyder den hyppige forekomst af langfristede forsyningskontrakter mellem gasproducenter og etablerede importører, at det er meget vanskeligt for nye virksomheder at få adgang til køb af gas på upstream-markederne. På lignende måde ejes anlæggene til elfremstilling af nogle få etablerede leverandører eller kontrolleres direkte af dem på grundlag af langfristede elkøbsaftaler, der giver de etablerede virksomheder kontrol over de væsentligste tilførsler til engrosmarkederne. Lav likviditetsgrad er en hindring for adgang til både gas- og elmarkedet.

## 2.3. Markedsintegration

21. **Salg på tværs af grænserne medfører for tiden ikke nogen væsentlige konkurrencemæssige begrænsninger. Etablerede virksomheder går sjældent ind på nationale markeder som konkurrenter. Utilstrækkelig og ikke-eksisterende kapacitet til salg på tværs af grænserne og forskellig markedsopbygning er en hindring for markedsintegrationen.**

22. For gassektorens vedkommende er den forhåndenværende kapacitet med hensyn til rørledninger på tværs af grænserne begrænset. Nye virksomheder er ikke i stand til at sikre transitkapaciteten på vigtige ruter og skabe en kapacitet, der giver adgang til nye markeder. Meget ofte kontrolleres den primære kapacitet i forbindelse med transitrørledninger af de etablerede virksomheder på grundlag af kontrakter fra før liberaliseringen, og disse er ikke underkastet de normale regler for tredjeparters

adgang til markedet. Hertil kommer ineffektive mekanismer for kapacitetsstyring ved overbelastning, som gør det vanskeligt at sikre selv en mindre kortfristet afbrydelig kapacitet på det sekundære marked. I mange tilfælde har de nytilkomne virksomheder end ikke været i stand til at skaffe sig en tilstrækkelig stor kapacitet, når der har været udvidelser af transitkapaciteten via rørledninger. Udvidelserne er generelt blevet tilpasset de etablerede virksomheders egne behov på forsyningsområdet.

23. I elsektoren hæmmes integrationen af utilstrækkelig sammenkoblingskapacitet, og der er ikke tilstrækkelig gode incitamenter til at investere i yderligere kapacitet for at eliminere flaskehalse, der er opstået over en længere periode. Desuden er der ved visse grænser stadig langfristede kapacitetsreservationer fra før liberaliseringen trods EF-Domstolens afgørelse om, at sådanne reservationer ikke er forenelige med EF-lovgivningen, medmindre de er anmeldt i tide. En forbedring af adgangen til eksisterende sammenkoblingslinjer kræver bedre metoder til styring af overbelastning. Det er imidlertid ofte ikke i de vertikalt integrerede netværksoperatørers interesse at sikre en bedre udnyttelse af kapaciteten.

#### **2.4. Gennemsigtighed**

##### **24. Der mangler troværdige og rettidige oplysninger på markedet**

25. Netværksbrugerne har behov for mere gennemsigtighed, der går ud over de nuværende mindstekrav, der er fastsat i EU-lovgivningen. Af særlig betydning er data, der vedrører netværkstilgængelighed, især for sammenkoblinger af elsystemer og rørledninger til transit. Der bør også være langt nemmere adgang til data om fremstillingskapacitet og gasoplagring. Det blev især for elsektorens vedkommende bemærket, at reglerne om den rette markedsadfærd og tilsyn er vidt forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, da der kun er ringe harmonisering på EU-plan af gennemsigtighedskravene.

26. For at sikre ensartede spilleregler kræver alle markedsdeltagere, at oplysningerne stilles til rådighed uden diskriminering og med rettidig omhu. Forbedret gennemsigtighed vil mindske risikoen for de nye spillere på markedet og således mindske hindringerne for adgang og skabe øget tillid til engrosmarkederne og til prissignalerne. Det skal selvfølgelig sikres, at der ikke finder ulovlig samordning sted på grundlag af offentliggjorte oplysninger, og selv om fortrolighed omkring forretningshemmeligheder er af stor betydning, er det vigtigt, at dette ikke bruges til at undergrave en effektiv gennemsigtighed ved at anvende en for bred fortolkning.

#### **2.5. Prisdannelse**

27. **En mere effektiv og gennemsigtig prisdannelse er nødvendig for at give forbrugerne alle fordelene ved åbningen af markederne. Mange brugere har begrænset tillid til prisdannelsesmekanismerne, mens regulerede forsyningstakster under markedspriserne holder nye virksomheder ude.**
28. Kontrakter om gasimport anvender prisindekser, som er knyttet til oliederivater (f.eks. let olie eller svær olie), og priserne har derfor fulgt udviklingen på oliemarkedet tæt. Denne sammenknytning fører til engrospriser, der ikke reagerer på ændringer i udbud og efterspørgsel efter gas, hvilket er skadeligt for

forsyningsikkerheden. Der kan ikke konstateres nogen klar tendens i retning af mere markedsbaserede prisfastsættelsesmekanismer i de langfristede importkontrakter. Sikring af likviditeten er af væsentlig betydning for at få forbedret tilliden til prisdannelsen på gashandelspladserne, hvilket vil åbne mulighed for en mindre stram sammenknytning med olie.

29. Prisdannelsen for el er kompleks. Stigninger i priserne på primære brændstoffer har helt sikkert spillet en rolle i den seneste udvikling i elpriserne, især på marginale anlæg. Dette synes imidlertid ikke fuldt at kunne forklare de seneste prisstigninger. På lignende måde har man ikke et helt klart overblik over virkningen på elpriserne af EU's handel med CO<sub>2</sub>-emissioner.
30. I flere medlemsstater har regulerede takster skabt negative virkninger for udviklingen af konkurrencedygtige markeder, eftersom disse takster er sat på et meget lavt niveau sammenlignet med markedspriserne og dækker en stor del af markedet, hvilket har medført en efterregulering. På lignende måde har man i flere medlemsstater overvejet særlige foranstaltninger for at sænke elregningerne for energiintensive industrier. Sådanne ordninger skal være forenelige med konkurrencereglerne, herunder statsstøttere reglerne.

## 2.6. Downstream-markeder

31. **Konkurrencen i detailledet er ofte begrænset. Varigheden af detailkontrakter for industrikunder og lokale distributionsselskaber kan have en betydelig indvirkning på mulighederne for, at alternative leverandører med held kan komme ind på markedet.**
32. Den kumulative virkning af langfristede kontrakter, kontrakter med ubegrænset varighed, kontrakter med klausuler om stiltiende videreførelse og lange opsigelsesperioder kan være betydelig. Analysen viser, at omfanget af industrikundernes langfristede binding til etablerede leverandører varierer betydeligt mellem medlemsstaterne.
33. Kunderne kræver flere konkurrencedygtige tilbud fra ikke-etablerede leverandører og beklager fraværet af paneuropæiske leveringstilbud. Antallet af konkurrencedygtige tilbud, som kunderne modtager, er særlig utilfredsstillende i nogle medlemsstater, der er karakteriseret ved et højt koncentrationsniveau.
34. For gassektorens vedkommende betyder begrænsninger i, hvordan kunderne kan afsætte deres gas, kombineret med konkurrencebegrænsende adfærd fra leverandørernes side med hensyn til leveringssteder, en begrænsning af konkurrencen, hvorved disse kunder hindres i at opnå fuld effektivitet. I elsektoren findes der visse standardkontrakter, der indeholder begrænsninger, som også kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

## 2.7. Balancemarkeder

35. **I dag favoriserer balancemarkeder ofte etablerede virksomheder og skaber hindringer for nytilkomne virksomheder. Størrelsen af de aktuelle balanceområder er for lille, hvilket fører til øgede omkostninger og beskytter de etablerede virksomheders markedsposition.**

36. For gas øger den beskedne størrelse af balanceområderne vanskelighederne og omkostningerne ved at forsende gas i Europa. Omkostningerne øges ved de yderst komplekse og forskellige regler i hvert område og ved forpligtelsen til at reservere kapacitet ved hvert grænsepunkt. Disse problemer forværres yderligere af tidsdimensionen: jo kortere balanceperioden er, jo højere er risikoen for ubalance for leverandøren. Alle disse aspekter skaber alvorlige hindringer for nye leverandører i deres forsøg på at komme ind på markedet, og der er begrænset incitament for de vertikalt integrerede virksomheder til at fjerne disse hindringer. Desuden er balanceringsgebyrer, clearing-omkostninger og strafgebyrer ikke gennemsigtige og indeholder ofte urimelige strafgebyrer, der favoriserer etablerede virksomheder. Effektiv "unbundling" er nødvendig for at skabe ensartede vilkår på balancemarkederne og for at reducere antallet af hindringer for at komme ind på markedet.
37. Inden for elsektoren er de markeder, hvor operatørerne af transmissionssystemerne skal erhverve balance- og reserveenergi, yderst koncentrerede, hvilket giver operatørerne spillerum til at udnytte deres stærke markedsposition. Dette kan føre til adgangshindringer for nye leverandører, der står over for en stor risiko for høje ubalancepriser og/eller store netværksgebyrer (i det omfang balanceomkostningerne er indregnet i netværkets omkostninger). Koncentrationen på balancemarkederne kunne mindskes, hvis kontrolområdernes geografiske størrelse blev udvidet. En harmonisering af balancemarkedsordninger ville være et vigtigt skridt i retning af at øge størrelsen af kontrolområderne, forbedre markedsintegrationen og forenkle handlen. I nogle medlemsstater udgør den strukturelle forbindelse mellem transmissionssystemoperatører (TSO) og deres tilknyttede fremstillingsvirksomheder et incitament for TSO'erne til at opkøbe usædvanlig stor reservekapacitet og/eller betale høje priser, hvorved de favoriserer deres tilknyttede fremstillingsvirksomheder. Resultaterne viser, at den mængde kapacitetsreserver, der købes, afviger betydeligt mellem TSO'erne.

## 2.8. LNG-markeder

38. **LNG-leverancerne udvider Europas upstream-leverandørbase og er derfor vigtig for både forsyningssikkerhed og konkurrencen mellem upstream-leverandører. Der er stadig behov for at realisere potentialet for LNG-leverandører til at favorisere mindre koncentrerede downstream-markeder.**
39. Traditionelt er LNG blevet importeret af nationale etablerede virksomheder, som også ejer egne LNG-terminaler, og denne situation har forhindret LNG-importen i at øge downstream-konkurrencen. Den seneste tids tendenser peger imidlertid i retning af, at mere kapacitet overgår til nyttilkomne virksomheder og til producenterne selv. Dette vil formodentlig få en positiv indvirkning med henblik på at skabe downstream-konkurrence, medmindre dette forhindres af konkurrencebegrænsende regler eller adfærd. Der er foretaget store investeringer i LNG-terminaler, og der er planer om at foretage yderligere investeringer i de kommende år. Investeringerne i nogle LNG-terminaler har nydt godt af fritagelser fra forpligtelserne til at give tredjeparter adgang til markedet som led i en test, der foretages af de nationale reguleringsmyndigheder med tilsyn fra Kommissionens side. Denne test søger at opnå en balance mellem forudgående incitamenter til at investere og konkurrencen, når først investeringerne er foretaget. Erfaringerne er i det store og hele positive, men der er mulighed for forbedringer.

### 3. AFHJÆLPENDE FORANSTALTNINGER

40. For at afhjælpe de markedsbrister, der er redegjort for i sektorundersøgelsen, og for i betydeligt omfang at forbedre det konkurrencemæssige spillerum, er det vigtigt at anvende både konkurrence- og lovgivningsmæssige foranstaltninger. Håndhævelse af konkurrencelovgivningen kan yde et vigtigt bidrag, men kan ikke i sig selv åbne markederne og afhjælpe alle de mangler, der redegøres for i sektorundersøgelsen: der er derfor også behov for en række lovgivningsmæssige foranstaltninger.

#### 3.1. Håndhævelse af konkurrencelovgivningen

41. **Fuld og kombineret brug af Kommissionens beføjelser i henhold til konkurrencereglerne (EF-traktatens artikel 81, 82 og 86)<sup>9</sup>, fusionsreglerne (forordning nr. 139/2004) og kontrol med statsstøtte (EF-traktatens artikel 87 og 88)** er nødvendig for at maksimere virkningen af Kommissionens indsats for at håndhæve reglerne. Kommissionen gør en helhjertet indsats for at forfølge overtrædelser af EF's konkurrenceregler inden for sektoren, så snart EU's interesser kræver dette, og dette gøres i snævert samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder.

##### 3.1.1. Markedskoncentration

42. **Markedskoncentration fremhæves som et emne, der giver anledning til betænkeligheder med hensyn til en succesfuld liberaliseringsproces.** Den stærke markedsposition, som monopolerne fra før liberaliseringen nyder godt af, er endnu ikke svækket. Det betyder, at EF's indsats i medfør af fusionsforordningen er af stor betydning, hvis man vil sikre, at konkurrencestrukturen på relevante markeder (som for tiden højst er nationale i omfang) ikke forringes yderligere. I de seneste fusionssager har man benyttet afhjælpende foranstaltninger som frasalg, kontrakt- og/eller gasfrigivelse. Desuden er virkningen af langfristede upstream-kontrakter på downstream-koncentrationen blevet et vigtigt spørgsmål.
43. Energifrigivelsesprogrammer (dvs. auktioner for "virtuelle elkraftværker" og gasfrigivelsesprogrammer) er et middel til at udvikle markedslikviditeten og øge adgangsmulighederne. De udgør passende afhjælpende foranstaltninger, der kan bortvejre konkurrencemæssige betænkeligheder ikke blot på fusionsområdet, men også i henhold til artikel 81 og 82. For at være fuldt effektive skal de være fornuftigt udformet og bredspektrede. De nationale konkurrence- og reguleringsmyndigheder (f.eks. i Spanien, Frankrig, Østrig og Tyskland) og Europa-Kommissionen (fusionssager) har indhøstet betydelige erfaringer med sådanne programmer, hvilket gør det muligt for myndighederne at undgå faldgruber og sikre programmernes effektivitet. For gassektorens vedkommende har sådanne frigivelsesprogrammer den yderligere fordel, at de sandsynligvis vil øge likviditeten på gashandelspladsen, hvilket støtter indførelsen af prissignaler, der ikke bliver skævvredet af prisforbindelsen mellem olie og gas.
44. Under visse omstændigheder giver gældende kartelregler også mulighed for at bringe mere vidtgående strukturforanstaltninger i anvendelse som et middel til at forfølge

---

<sup>9</sup> Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2005.

overtrædelse af konkurrencereglerne. Dette er tilfældet, når adfærdsregulerende foranstaltninger ville være mindre effektive med hensyn til at bringe overtrædelsen til ophør, når der er betydelig risiko for en varig eller gentaget overtrædelse, som skyldes selve strukturen i virksomheden, eller hvor adfærdsregulerende foranstaltninger ville være mere byrdefulde<sup>10</sup>.

### 3.1.2. Vertikal markedsafskærmning

45. **Når overtrædelser af konkurrencereglerne gøres nemmere på grund af den vertikale integration mellem udbud og fremstilling og infrastruktur samt utilstrækkelig "ubundling", er det nødvendigt at udnytte Kommissionens beføjelser fuldt ud for at forhindre fremtidige overtrædelser.**
46. Sektorundersøgelsen har også bekræftet, at den vertikale binding af markederne ved hjælp af langfristede downstream-kontrakter i første række skal indgå i en gennemgang af sagsforhold i henhold til konkurrencereglerne, ligesom der skal gives vejledning, hvor det er nødvendigt. Når sådanne kontrakter, der indgås af dominerende virksomheder, afskærmer markedet, kan der forekomme en overtrædelse af EF-traktatens artikel 81 eller 82<sup>11</sup>. På lignende måde kan købsaftaler inden for elsektoren have en afskærmende virkning.
47. Desuden er koncentrationen af gasimportkontrakter i nogle få etablerede virksomheders hænder en af hovedårsagerne til, at konkurrencen på det efterfølgende handelstrin ikke får frit spil. Selv om dette som sådan ikke sætter spørgsmål ved fremtidige upstream-kontrakter, er det nødvendigt at være opmærksom herpå af hensyn til deres virkninger på downstream-markederne.

### 3.1.3. Markedsintegration

48. **Markedsafskærmning kan også ske på andre niveauer i værdikæden, i ganske særlig grad med hensyn til adgang til infrastruktur (transmissions- og distributionsnet og/eller oplagringsfaciliteter), og især når der er tale om grænseoverskridende adgang, hvorved markedsintegrationen forhindres.** Sådant adgang kan blokeres gennem langfristede transmissionskontrakter og den dermed forbundne risiko for kapacitetshamstring. Indsatsen på dette område bør omfatte en analyse af de konkurrencemæssige virkninger af langfristede kontrakter fra før liberaliseringen og disse kontraktors forenelighed med konkurrencereglerne.
49. Hertil kommer, at også manglende investeringer og udsatte investeringer hos transmissionsselskaber med vertikalt integrerede forsyningsselskaber giver anledning til store betænkeligheder. Der skal mindes om, at en national konkurrencemyndighed har fastslået, at en vertikalt integreret netværksoperatør bevidst havde standset et investeringsprojekt for at favorisere sin forsyningsdivision ved at fratage konkurrenterne adgangen til mere kapacitet<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Se artikel 7, stk. 1, og betragtning 12 i forordning nr. 1/2003.

<sup>11</sup> I analysen af langfristede kontrakter tages der hensyn til store engangsinvesteringer, hvis parterne har foretaget sådanne investeringer, se Kommissionens retningslinjer for anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3 (EUT C 101 af 27.4.2006, s. 97, nr. 44).

<sup>12</sup> Den italienske konkurrencemyndighed har for nylig taget retslige skridt over for en etableret operatørs forhalingstaktik i forbindelse med udvidelsen af en vigtig rørledning.

50. **Markedsopdeling er stadig en af de alvorligste hindringer** for markedsintegration. Kampen mod ulovlig samordning mellem etablerede virksomheder er fortsat højt prioriteret i indsatsen mod karteldannelse og afspejler Kommissionens overordnede prioritering af foranstaltninger, der skal imødegå forsøg fra virksomhedernes side på at koordinere snarere end at konkurrere.

### 3.2. **Strukturspørgsmål og konkurrencefremmende reguleringsmæssige rammer**

51. Sektorundersøgelsens resultater vil sætte Kommissionen i stand til at fokusere sin håndhævelsesindsats på de største betænkeligheder, der kommer til udtryk i rapporten. De gør det også lettere for Kommissionen at finde frem til effektive foranstaltninger, der effektivt kan løse de konkurrenceproblemer, der er identificeret i individuelle sager.
52. Imidlertid **vil det være nødvendigt parallelt hermed at tage fat på centrale spørgsmål omkring markedsstruktur og de reguleringsmæssige rammer**, så der rettes op på de markedsbrister, der er påvist i undersøgelsen.

Sektorundersøgelsen har identificeret følgende aktuelle fundamentale mangler i konkurrencestrukturen på el- og gasmarkedet:

- **Strukturelle interessekonflikter: En systemisk interessekonflikt forårsaget af utilstrækkelig adskillelse** af netværker fra de konkurrencedygtige dele af sektoren.
- **Huller i de reguleringsmæssige rammer: Et vedvarende reguleringsmæssigt hul**, især i forbindelse med spørgsmål om grænseoverskridende virksomhed. De reguleringsystemer, der findes, har løse ender, der ikke mødes.
- **En kronisk mangel på likviditet**, både på engrosmarkedet for el og gas: Der mangler vitalitet på markedet, og monopolerne fra før liberaliseringen har bevaret deres stærke markedsposition.
- **En generel mangel på gennemsigtighed** i markedsoperationerne i sektoren.

Mulighederne for at gribe regulerende ind på EU-plan drøftes af Kommissionen i dens meddelelse om udsigterne for det indre gas- og elmarked. Sektorundersøgelsens resultater og de mangler, der er identificeret nedenfor, støtter og bekræfter den analyse, som fremlægges af Kommissionen i den meddelelse.

#### 3.2.1. *Adskillelse (unbundling)*

53. **Sektorundersøgelsen bekræfter, at det er væsentligt at løse den systemiske interessekonflikt, der ligger i den vertikale integration af leverings- og netværksaktiviteter**, hvilket har ført til manglende investeringer i infrastruktur og til diskriminering. Det er vigtigt at sikre, at netværksejerne og/eller –operatørerne ikke har incitament, der fordrejes af tilknyttede virksomheders leveringsinteresser. Dette er især vigtigt på et tidspunkt, hvor Europa har behov for meget store investeringer for at sikre forsyningsikkerheden og skabe integrerede og konkurrencedygtige markeder.

54. For at opnå dette vil det være nødvendigt at foretage en mærkbar styrkelse af det nuværende utilstrækkelige niveau for adskillelse. Det vil på sin side også lette samarbejdet blandt netværksoperatørerne.
55. Der er økonomiske beviser for, at en fuldstændig adskillelse af ejerskabsforholdene udgør det mest effektive middel til at sikre energibrugerne en valgmulighed og fremme investeringerne. Det skyldes, at adskilte netværksselskaber ikke er påvirket af overlappende forsynings-/produktionsinteresser i forbindelse med beslutninger om investeringer. Det forhindrer desuden alt for detaljerede og komplekse regler og uforholdsmæssigt store administrative byrder. En strategi med uafhængige systemoperatører vil forbedre status quo, men kræver mere detaljerede, præskriptive og kostbare regler og vil være mindre effektiv end at tage fat på de problemer, der fjerner incitamentet til at investere i netværker.
56. Den offentlige høring har endnu ikke vist nogen væsentlig synergivirkning i forbindelse med den vertikale integration. Erfaringen viser endda, at når der er blevet gennemført en adskillelse af ejerskabsforholdene, har både netværksejerne og (produktions- og) forsyningselskabet fortsat vind i sejlene.

### 3.2.2. *De reguleringsmæssige rammer*

57. Mens fuld adskillelse af ejerforhold i betydelig grad ville bidrage til at mindske problemerne med stærk markedsposition og manglende likviditet, er det klart, at der også vil være behov for andre foranstaltninger. Som det bekræftes i sektorundersøgelsen, **har Europa behov for en væsentlig styrkelse af reguleringsmyndighedernes beføjelser og øget europæisk koordinering.** Dette stemmer overens med de resultater, som Kommissionen forelagde i sin meddelelse om udsigterne for det indre gas- og elmarked. Kun styrkede reguleringsmæssige rammer kan skabe de gennemsigtige, stabile og ikke-diskriminerende rammer, som sektoren har behov for, hvis konkurrencen skal udfolde sig, og hvis der skal foretages fremtidige investeringer.
58. Hovedingredienserne i sådanne styrkede rammer bør være:
- øgede beføjelser til uafhængige nationale reguleringsmyndigheder på energiområdet,
  - styrket koordinering mellem nationale reguleringsmyndigheder på energiområdet,
  - styrket samarbejde mellem transmissionssystemoperatører (TSO)
  - en betydeligt fastere reguleringsindsats i spørgsmål om grænseoverskridende virksomhed.
59. **En styrket koordinering mellem nationale reguleringsmyndigheder på energiområdet kombineret med en vigtigere tilsynsrolle for EU for at sikre det indre markeds interesser,** især med hensyn til spørgsmål af grænseoverskridende karakter og de områder, der er mest kritiske med hensyn til markedsadgang, vil være nødvendig for at afhjælpe den mangel i de reguleringsmæssige rammer for grænseoverskridende virksomhed, som ikke kan afhjælpes udelukkende ved hjælp af

konkurrencereglerne. Løsningsforslag med hensyn til reguleringsforanstaltninger drøftes i meddelelsen om udsigterne for det indre gas- og elmarked.

### 3.2.3. *Kronisk mangel på likviditet*

60. Styrkede regler om "unbundling" og især forbedrede reguleringsmæssige rammer for spørgsmål af grænseoverskridende karakter bør på mellemlang sigt i betydelig grad mindske problemerne med stærk markedsposition og mangel på likviditet ved at tilføre yderligere leverancer til koncentrerede nationale markeder. Imidlertid er der **stadig alvorlige betænkeligheder på kort sigt med hensyn til manglen på tilstrækkelig likviditet** og de fortsat stærke markedspositioner på engrosmarkederne, hvilket fører til højere priser på detailmarkederne, netop som der skal gennemføres fuld liberalisering den 1. juli 2007.
61. Som allerede nævnt vil håndhævelsen af konkurrencereglerne være et vigtigt redskab til at imødegå konkurrencebegrænsende adfærd i dette spørgsmål. Der kan imidlertid blive behov for mere. Da koncentrationsniveauet på gas- og elmarkedet fortsat er højt, hvilket ofte afspejler de fortsatte monopoler fra før liberaliseringen, bør de nationale reguleringsmyndigheder på energiområdet analysere betingelserne på deres respektive markeder i samarbejde med konkurrencemyndighederne og fremsætte relevante forslag. De foranstaltninger, der er truffet tidligere af en række medlemsstater, omfatter frigivelsesprogrammer (dvs. auktioner for "virtuelle elkraftværker" og gasfrigivelsesprogrammer).
62. Der mindes også om, at visse medlemsstater i henhold til national lovgivning har indført lofter over ejerskab til elfremstillingvirksomheder og kontrol med langfristede upstream-gaskontrakter (import og national produktion) som en effektiv foranstaltning til hurtigt at mindste stærke markedspositioner. For elsektorens vedkommende kunne sådanne foranstaltninger enten omfatte frasalg eller "asset swaps" af kraftværker på europæisk plan. For gassektoren kunne det betyde kontraktfrigivelse, "contract swaps" og/eller frasalg af indenlandsk produktion, som det har været anvendt i fusionssager i den seneste tid. Udvidelsen af små TSO-områder og indførelsen af mere åbne og fleksible udbudsprocedurer for balanceenergi kunne sænke det nuværende høje koncentrationsniveau på balancemarkederne og fjerne hindringerne for adgang med en positiv indvirkning på engrosmarkederne.
63. Desuden har sektorundersøgelsen fremhævet vigtigheden af at skabe bedre adgangsmuligheder gennem investeringer i ny infrastruktur til fremstilling og import af gas samt en konsekvent anvendelse af bestemmelserne om brugspligt for infrastruktur og egnede fremstillingssteder.

### 3.2.4. *Manglende gennemsigtighed i markedsoperationer*

64. Det er almindeligt anerkendt, at **adgangen til markedsinformationer** bør øges. Alle relevante markedsinformationer bør offentliggøres regelmæssigt og med rettidig omhu. Eventuelle undtagelser bør begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at mindske risikoen for ulovlig samordning. Retningslinjer og overvågning og i sidste instans tilpasning af eksisterende regelsæt bør tjene til yderligere at øge gennemsigtigheden i el- og gassektoren. Planlagte forslag er skitseret i meddelelsen om "udsigterne for det indre gas- og elmarked".

### 3.2.5. Andre vigtige spørgsmål

65. Ud over disse fire fundamentale områder bør man også se nærmere på andre spørgsmål i tilknytning til et konkurrencepræget markedsmiljø. Hvad disse spørgsmål angår, fremsætter Kommissionen i sin meddelelse om udsigterne for det indre gas- og elmarked specifikke forslag om at gribe regulerende ind på EU-plan.
66. **Regulerede detailtakster kan have yderst fordrejende virkninger** og i visse tilfælde hindre skabelsen af liberaliserede markeder. Det vil være vigtigt at vurdere virkningen af de resterende regulerede forsyningstakster på konkurrenceudviklingen<sup>13</sup>.
67. For at opnå, at adgangen til ny infrastruktur ikke begrænses på urimelig måde, bør Kommissionen fortsat sikre, at **undtagelser fra adgangsbestemmelserne ikke virker til skade for konkurrenceudviklingen**. Det er af allerstørste betydning, at projekter fortsat granskes fra sag til sag med en stringent håndhævelse af konkurrenceprincipperne, så der skabes en balance mellem incitamenterne til forudgående investeringer og den efterfølgende konkurrence, og at undtagelsesprocedurerne er strømlinede.
68. For at opnå et fælles europæisk netværk fra netværksbrugerens perspektiv er der behov for en passende harmonisering af **markedsopbygning, især med hensyn til metoder, der har indvirkning på handelen på tværs af grænserne**. En indsats er nødvendig, så snart den nuværende kapacitet er utilstrækkelig, for at udvikle sammenkoblingskapacitet som en nødvendig betingelse for udviklingen af konkurrencen og integrationen af markederne. Disse mål kan kun nås ved et øget samarbejde mellem de nationale reguleringsmyndigheder, herunder et øget samarbejde mellem TSO'erne på tværs af de nationale grænser inden for veldefinerede proceduremæssige rammer.
69. For at **øge gastransmissionskapaciteten på markedet** vil det være vigtigt at tydeliggøre den retlige stilling for langfristede kontrakter om gastransmission *fra før liberaliseringen* i henhold til det andet gasdirektiv<sup>14</sup>, idet disse allerede nu er underkastet strenge regler om brugspligt og de konkurrenceretlige bestemmelser.
70. Der er behov for yderligere ændringer med hensyn til metoden for **tildeling af begrænset sammenkoblingskapacitet**. For elsektorens vedkommende bør implicitte daglige auktioner eller tilsvarende foranstaltninger fremmes så meget som muligt for at sikre, at sammenkoblingslinjerne anvendes maksimalt. TSO'erne bør også have incitament til at maksimere størrelsen af den grænseoverskridende kapacitet, der stilles til rådighed for markedet<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> For så vidt angår markedssegmenter bestående af husholdninger er der behov for at skabe den rette balance mellem konkurrence og forpligtelse til offentlig tjeneste.

<sup>14</sup> Direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 176/57). Dette direktiv erstatter det første gasdirektiv.

<sup>15</sup> F.eks. kan sparsom kapacitet, der holdes i reserve af nogle TSO'er til nødsituationer, tilbydes til markedet som afbrydelig kapacitet, og den kan købes tilbage, når det er påkrævet, f.eks. ved at anvende lejeindtægter fra spidsbelastning i forbindelse med grænseoverskridende operationer.

71. For at skabe tilstrækkelige garantier for effektiv adgang **bør tredjeparters adgang til gasoplagring tages op til fornyet overvejelse, så der kan skabes en passende balance mellem behovet for effektiv adgang og opretholdelsen af incitament**er til at skabe nye oplagringsmuligheder.
72. Et **overvågningssystem for handel på engrosmarkederne (f.eks. elkraftbørser)** ville øge markedsdeltagernes tillid til markedet og begrænse risikoen for markedsmanipulation. Reguleringsmyndighederne bør have beføjelse til at indsamle og udveksle relevante oplysninger i så henseende. De bør have beføjelse til at komme med anbefalinger med henblik på en håndhævelsesindsats eller have beføjelse til selv at foretage en sådan håndhævelsesindsats.

#### 4. **KONKLUSION**

73. Sektorundersøgelsen har identificeret en række alvorlige mangler, som forhindrer de europæiske energibrugere og –forbrugere i at høste den fulde fordel af liberaliseringsprocessen. Undersøgelsens resultater støtter Kommissionens konklusioner i meddelelsen om udsigterne for det indre gas- og elmarked, som Kommissionen har foretaget som opfølgning til grønbogen og som led i forberedelserne til Kommissionens strategiske energiredegørelse. Disse initiativer afspejler Kommissionens hensigter med hensyn til forslag til reguleringsmæssige reformer, som sigter mod et indre marked for energi, der bidrager til bæredygtighed, konkurrenceevne og forsyningsikkerhed. Desuden og parallelt hermed drages der den endelige rapport også en række konklusioner med hensyn til håndhævelsesindsatsen i henhold til EU's konkurrencelovgivning. Begge disse dokumenter tager sigte på at identificere og fjerne hindringer for skabelsen af et fælles europæisk energimarked, hvor forbrugerne drager fuld fordel af, at markederne åbnes for konkurrence.