

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5 Januar 2005
KOM(2004) 863

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Årsrapport om realiseringen af det indre marked for gas og elektricitet

(forelagt af Kommissionen)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Årsrapport om realiseringen af det indre marked for gas og elektricitet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAGGRUNDEN FOR DENNE MEDDELELSE	3
2.	SAMMENFATNING.....	4
3.	VURDERING AF UDVIKLINGEN I ELSEKTOREN	5
4	VURDERING AF UDVIKLINGEN I GASSEKTOREN	7
5	FORSYNINGSSIKKERHED	9
6	FORSYNINGSPLOIGT OG BRUGER-/FORBRUGERBESKYTTELSE	9
7	MILJØFORHOLD	10
8	KONKLUSIONER	10

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Årsrapport om realiseringen af det indre marked for gas og elektricitet

1. BAGGRUNDEN FOR DENNE MEDDELELSE

De nye el- og gasdirektiver¹ skulle medlemsstaterne gennemføre i national ret senest den 1. juli 2004, og fra samme dato fik forordningen om grænseoverskridende elektricitetsudveksling² virkning. De nye regler sigter mod at tilvejebringe konkurrence i el- og gassektoren i hele EU efter Det Europæiske Råds retningslinjer fra Lissabon-topmødet³.

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af direktivernes krav om, at Kommissionen årligt skal udsende rapporter om, hvordan markedet fungerer. Den er udarbejdet i samråd med Gruppen af Europæiske Regulerende Myndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG) og bygger dels på deres data, dels på offentligt tilgængelige oplysninger fra forskellige kilder⁴. Nærmere oplysninger bringes i et supplerende dokument, der udsendes samtidig med denne meddelelse.

2. SAMMENFATNING

Af en rapport om produktivitetsvæksten i Europa⁵, der for nylig er udarbejdet for Generaldirektoratet for Erhvervspolitik, fremgår det, at den kollektive forsyningssektor klarer sig fint, jf. tabel 1. Det viser, at markedsåbningen er med til at drive effektiviteten i vejret i disse brancher, og at energisektoren kan bidrage til, at Lissabon-målene nås.

Tabel 1 Vækst i arbejdskraftens produktivitet: Gas, el og vand

Procent om året	1979-1990	1990-95	1995-2001
EU-15	2,7	3,6	5,7
USA	1,1	1,8	0,1

På mange punkter har gennemførelsen imidlertid være skuffende. I oktober 2004 måtte Kommissionen sende atten medlemsstater en advarsel om, at de stadig ikke havde indsendt fuld underretning om, hvordan de seneste direktiver er gennemført i national ret.

1 Direktiv 2003/54 og 2003/55.

2 Forordning 1228/2003

3 Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon 24.3.2000, pressemeddelelse nr. 100/1/00.

4 For eksempel: "Qualitative study - European consumers and services of general interest in the EU 25" fra Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, december 2003.

5 EU productivity and competitiveness: An industry perspective: Mary O'Mahony og Bart van Ark (red.) for GD for Erhvervspolitik, Europa-Kommissionen 2003.

Denne forsinkelse er utilfredsstillende, for det står nu klart, at de tidligere direktivers bestemmelser⁶ ikke var tilstrækkelige til at etablere konkurrence, selv for større brugere. Den almindelige forventning var, at sådanne kunder ville forhandle med leverandørerne med jævne mellemrum. Men efter fem år med konkurrence i elsektoren og over tre år i gassektoren, er der i de fleste medlemsstater under 50 %, der har skiftet leverandør. Dertil kommer, at mange er utilfredse med udbuddet af tjenesteydelser.

Det er ikke nok at se på, hvor mange kunder der skifter leverandør, vigtigt er også de nye leverandørers nationalitet. I mange tilfælde har kunderne kun haft mulighed for at skifte til en anden indenlandsk leverandør med det resultat, at udenlandske selskabers indtrængen på de nationale markeder har været skuffende i mange tilfælde. Det afspejler manglende integration af markederne og manglende infrastrukturforbindelser. I de fleste tilfælde har udenlandske leverandører under 20 % af markedet. De eneste undtagelser er markeder, som er rimeligt godt integreret med nabolandsmarkeder, eller markeder, hvor leverandørerne reelt er blevet privatiseret og opkøbt af udenlandske selskaber.

Nok er de inflationsrensede elpriser lavere end i 1995, med de er steget i de sidste 18 måneder, til dels på grund af stigende priser på primærenergi. Samtidig er gaspriserne højere end i 1995, fordi de stadig er koblet til oliepriserne. Selvom sådanne prisfluktuationer er normale, er stigningerne bitre for kunderne i de tilfælde, hvor udsigterne til at skifte leverandør synes begrænset af reguleringsbetingede hindringer, og hvor kundernes står svagt i forhandlingerne på grund af en ugunstig markedsstruktur. Blandt de største brugere er der utilfredshed med, at leverandørerne ikke har et tilstrækkeligt udbud af kontraktstrukturer, især for langtidsordninger.

Den ufuldstændige **integration af den nationale energiforsyning** i et større europæisk marked er et vigtigt problem. I denne forbindelse har det afgørende betydning, at reglerne om grænseoverskridende elhandel løbende forbedres med det formål at udnytte den eksisterende infrastruktur maksimalt. For gas er det på samme måde vigtigt, at den foreslåede forordning⁷ vedtages og gennemføres. Der er endvidere behov for nye investeringer i infrastruktur, og på dette punkt sker der fortsat for langsomme fremskridt, jf. også Kommissionens meddelelse om infrastruktur og forsyningssikkerhed på energiområdet⁸.

En anden ting er, at medlemsstaterne stadig ikke har taget sig af spørgsmålet om **markedets struktur**. I tidligere rapporter er det blevet understreget, at gas- og elmarkederne i for mange medlemsstater er domineret af et eller to selskaber, uden at der er tilstrækkelige muligheder for konkurrence på tværs af grænserne. Det er afgørende, at der findes løsninger på den slags problemer.

Yderligere er der nok gjort gode fremskridt med hensyn til **adskillelse af netoperatører og indførelse af reguleret tredjepartsadgang**, men visse forhold er stadig ikke tilfredsstillende. Hvis markedet skal fungere hensigtsmæssigt, er det afgørende vigtigt, at transmissionssystemoperatøren er helt uafhængig. Også distributionssystemoperatører skal være tilstrækkelig adskilt fra leverandørselskaberne af hensyn til sikringen af, at taksterne afspejler omkostningerne, og at al krydssubsidiering afskaffes. Det er afgørende, at de regulerende myndigheder er uafhængige, hvis der skal være sikkerhed for, at netadgangen åbnes på lige

⁶ Direktiv 96/92 og 98/30.

⁷ KOM(2003) 741.

⁸ KOM(2003) 743.

vilkår med hensyn til takstniveauer og -struktur. På dette punkt er gassektoren klart bagud for elsektoren.

Endelig kan den fortsatte sameksistens mellem en **reguleret slutbrugerpris for el og gas** og konkurrence om langtidsaftaler om kraftkøb blive en hindring for det indre marked. Selvom denne form for kontrol er en berettiget overgangsforanstaltning i den første fase under åbningen af markedet, er der risiko for, at konkurrencen vil blive kvalt, investeringerne hæmmet og adskillelsetiltagene gjort uklare og modsigelsesfyldte.

3. VURDERING AF UDVIKLINGEN I ELSEKTOREN

3.1 Sammenfatning

Selvom mange af de foranstaltninger, der skal til for at indføre konkurrence, er truffet eller er undervejs, optræder mange af de hindringer, der er omtalt i afsnit 2, på Europas elmarkeder, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 2 Oversigt over de vigtigste hindringer for konkurrence⁹

		Kunder, der skifter: Storforbrugere
a. Ingen væsentlige problemer	SE, FI, DK, NO, UK	>50%
b. Adskillelse \ regulering	LU, AT, DE	mellem 10 % (LU) og 35 % (DE)
c. Markedsstruktur eller manglende integration	FR, BE, GR, IE, ES, NL, LT, IT, SI, CZ, SK, LV	mellem 0% (GR) og 35 % (NL)
d. Langtidsaftaler om kraftkøb \ regulerede slutbrugerpriser	PT, EE, PL, HU	mellem 0% (EE) og 25 % (HU)

Hertil kommer, at ø-staterne Malta og Cypern har begrænsede muligheder for at indføre konkurrence i elsektoren.

3.2 Effektiv regulering og adskillelse

Nye leverandører kan kun komme ind på markedet, hvis de har adgang til transmissions- og distributionsnet på lige vilkår. En uafhængig transmissionssystemoperatør er et afgørende led i et fungerende elmarked. Krydssubsidiering må afskaffes og adgang baseres på offentliggjorte regulerede priser, som afspejler omkostningerne ved driften af det pågældende net. Nettaksterne er nu i det store og hele sammenlignelige i de fleste medlemsstater, og det forventes, at de regulerende myndigheder vil se nærmere på dem, der afviger fra det normale prisspektrum.

⁹ Tabellen viser den vigtigste hindring i hver medlemsstat. Der findes derfor også andre hindringer.

3.3 *Markedsstruktur og integration*

Markedsstrukturen er et alvorligt problem på mange dele af EU's elmarked, og det forekommer indlysende, at kun de regioner, der har tilstrækkelig mange aktører på markedet, dvs. Det Forenede Kongerige og det nordiske marked, har været i stand til at tilvejebringe reel konkurrence på hele markedet. Dertil kommer, at mange af elproduktionsmarkederne i de nye medlemsstater er præget af, at langtidskontrakter om kraftkøb videreføres. Det betyder, at der måske er langt mindre plads til konkurrence, end man skulle tro ud fra en analyse af markedsandele.

Et hovedmål er at udvikle et likvidt engrosmarked. Det vil give markedsaktørerne, herunder potentielle nye aktører, mulighed for frit at købe og sælge elektricitet for at få balance mellem deres produktions- og forsyningsaktiviteter. I størstedelen af medlemsstaterne er elbørserne dog endnu ikke tilstrækkeligt likvide i denne henseende. Desuden mangler der gennemsigthed i prisdannelsen på mange engrosmarkeder.

Sammenkobling af medlemsstaternes elnet giver selvfølgelig store muligheder for at øge konkurrencen, men på dette punkt har udviklingen været blandet. Nogle grupper af medlemsstater - f.eks. Norden, landene på Den Iberiske Halvø og øen Irland - har vist, at det kan lade sig gøre at gennemføre projekter, hvis den politiske vilje er til stede. Desuden skulle gennemførelsen af forordning 1228/03 om grænseoverskridende elektricitetsudveksling kunne give mere generelle forbedringer. F.eks. kan idéerne om "markedskobling", som deltagerne på Firenze-forummet fremsatte, kunne føre til samordning af kapacitetstildelingen på tværs af grænserne, hvad der vil øge likviditeten og gøre det lettere for nye aktører at komme til på de nationale markeder.

3.4 *Prisudviklingen*

Med undtagelse af Italien har engrospriserne overalt nærmet sig et niveau omkring 30 EUR per MWh - både ved bilateral elhandel og på standardiserede elbørser. Terminsmarkederne viser imidlertid, at der er udsigt til prisstigninger med priser for grundlastleverancer i 2005 betydeligt over 30 EUR per MWh. Denne udvikling afspejler til dels de stigende verdensmarkedspriser på primærenergi.

Slutbrugerpriserne, som også omfatter netomkostninger og detailavance, har ikke nærmet sig hinanden. Der er stor forskel på, hvilken pris de endelige kunder betaler i forskellige medlemsstater. For storforbrugere rangerer elpriserne fra under 40 EUR per MWh i Letland til næsten 80 EUR per MWh i Italien. Tilsvarende skal småforbrugere og husholdninger nogle steder betale under 60 og andre steder over 120 EUR per MWh.

3.5 *Konklusioner*

Der er nået meget, siden der blev indført konkurrence. Herunder er princippet om reguleret tredjepartsadgang knæsat, nettene adskilt og de nationale markeder til en vis grad integreret i større grupperinger. Men som Kommissionen har påpeget i flere tidligere rapporter, er koncentrationsproblemet nu den vigtigste hindring for en mere livlig konkurrence. Hvis dette varer ved, er der risiko for at forbrugere mister tilliden til markedet og kræver strammere

regulering, I denne forbindelse viser Kommissionens nylige forbud mod GDP's opkøb af EDP og ENI¹⁰, hvordan Kommissionen agter at håndtere mulige omstruktureringer i branchen.

Uafhængighed for transmissionssystemoperatørerne og større sammenkoblingskapacitet er afgørende for elmarkedernes videre udvikling. Uden sådanne investeringer vil der fortsat være grænser for i hvor høj grad markedet kan udfordres, og de gamle monopolselskaber vil bevare en stor del af deres bestående fordele.

En øget konkurrencepolitisk indsats i medlemsstaterne, som får aktørerne på engrosmarkederne til at udvise en mere gennemskuelig adfærd, kunne give resultater, og samarbejde mellem medlemsstaternes regulerende myndigheder, konkurrencemyndigheder og Europa-Kommissionen kan også give væsentlige forbedringer.

4 VURDERING AF UDVIKLINGEN I GASSEKTOREN

4.1 Sammenfatning

Et indre marked for gas forudsætter mere integration og øgede anstrengelser for at diversificere forsyningerne. Det er tydeligt, at de medlemsstater, der er ringe integreret med deres nabolande og kun har begrænset rådighed over eksterne ressourcer, har haft sværere ved at tilvejebringe konkurrence.

Derimod ser det ud til, at lande, der råder over et antal forskellige forsyningskilder og desuden har frigivet kapacitet, klarer det væsentligt bedre. Bortset fra Det Forenede Kongerige, der har en moden konkurrencestruktur, og Irland, hvor storforbrugere har haft valgfrihed i mange år, ser det ud til, at de bedste præstationer er fremkommet på markeder, der ligger tæt på et større udvalg af ressourcer, f.eks. Belgien, Danmark og Nederlandene. Også Italien og Spanien har gjort store fremskridt i det seneste år. I alle ovennævnte medlemsstater anslås det, at mindst 30 % af storforbrugerne har skiftet leverandør. Af de resterende er det kun Frankrig, der nærmer sig dette udviklingsniveau, særlig i de nordlige egne. I Tyskland og Østrig er udviklingen stadig meget skuffende, mens de nye medlemsstater har en række udestående problemer, der nok vil hindre konkurrencen i at fungere.

4.2 Effektiv regulering og adskillelse

Når det gælder gas, forudsætter lige vilkår for adgang til nettet ikke alene omkostningsbaserede netadgangsafgifter, men også smidige betingelser for anmeldelse af strømme, der kan lette vejen for nye selskaber. Generelt er et entry/exit-system for både takster og reservering af kapacitet i transmissionsnettet mere fremmende for udviklingen af konkurrence på markedet, og de fleste medlemsstater bevæger sig i den retning. Men i nogle tilfælde hindrer usmidige procedurer uden tilstrækkelige mekanismer, der sikrer, at man fortaber sine rettigheder, hvis ikke man udnytter dem, ("use it or lose it") stadigvæk nye aktører i at komme ind på markedet. Høje takster, især for brug af distributionsnet med lavt tryk, giver også stadig problemer.

En effektiv markedsåbning er videre betinget af hensigtsmæssige balancerings- og oplagringsordninger. Mange ordninger er stadig ret usikre, særlig i de nye medlemsstater. Derfor er det

¹⁰ Pressemeddelelse IP/04/1455 af 9. december 2004.

stærkt beklageligt, at der på det seneste Madrid-forum hidtil ikke er opnået enighed om et minimum af standardiserede procedurer for adgang til lagerkapacitet.

4.3 *Markedsstruktur og integration*

På nationalt plan er det et stort problem, at næsten al gas i mange tilfælde bliver markedsført af et enkelt selskab. Det har stor betydning for muligheden af konkurrence på forsyningsplan. Selvom der er flere leverandører, er konkurrencen mellem dem ret virkningsløs, hvis de alle køber hos samme grossist.

Naturligvis mindskes dette problem i samme omfang, som det lykkes etableres et mere omfattende europæisk naturgasmarked. Men den videre udvikling af det indre marked har været hæmmet af, at megen transmissionskapacitet fortsat reserveres på langt sigt. Den manglende sammenhæng mellem de enkelte transmissionssystemoperatørers afgiftsstrukturer har også forhindret konkurrence på nogle områder. F.eks. skal gas, der skal transporteres fra Zeebrugge til Budapest, gennem mindst fem forskellige transmissionsnet, og beregningen af, hvad det koster, bliver så indviklet, at det vil gøre enhver netbruger betænkelig.

4.4 *Priser*

Gaspriserne påvirkes stadig kraftigt af de internationale oliepriser, og forholdet er ofte indbygget i kontrakterne mellem gasimportørerne og producentlandene. Olieprisernes stigning i 2004 er derfor slået igennem på gasmarkedet, og engrosprisen for naturgas er steget fra cirka 10 EUR per MWh til cirka 12 EUR per MWh i slutningen af 2004.

Selvom gaspriserne i engrosleddet er på nogenlunde samme niveau i de fleste medlemsstater, viser Eurostats senest offentliggjorte oplysninger om detailledet, at der stadig er betydelige forskelle, idet priserne varierer mellem 10 og 25 EUR per MWh for storforbrugere og mellem 15 og 40 EUR per MWh for husholdninger.

4.5 *Konklusioner*

Der er i mange tilfælde stadig en betydelig stivhed på gasmarkedet, hvad der som regel skyldes den fortsat utilstrækkelige integration mellem de nationale markeder. Uden konkurrence på tværs af grænserne kan de herskende monopoler let beskytte deres positioner. Dertil kommer, at uhensigtsmæssige balancerings- og oplagringsordninger og høje distributionstakster gør det svært at skifte leverandør i mange lande.

5 **FORSYNINGSSIKKERHED**

Elektricitet

Overordnet har elproduktionen i EU's medlemsstater en tilfredsstillende størrelse. Selvom der i 2003 var visse vanskeligheder, er situationen i Italien og Spanien nu væsentligt bedre som følge af ibrugtagning af ny kapacitet. I Norden er situationen dog stadig forholdsvis anspændt¹¹.

11 På grundlag af data frigivet af transmissionssystemoperatørerne. For eksempel: System Adequacy Forecast 2004 – 2010, UCTE december 2003; UCTE System Adequacy Retrospect 2003, UCTE juni 2004.

I flere tilfælde er der truffet særlige foranstaltninger for at tilskynde til investering i ny kapacitet. Mange medlemsstater har en form for eksplicite kapacitetsbetalinger, mens Norge og Sverige også har et system for bud på reservekapacitet. Andre yder forskellige former for støtte via konfigurationen af balancemarkeder eller via TSO'ens anskaffelse af reservekapacitet. Endelig har nogle medlemsstater gjort brug af udbud.

I en række tilfælde er der behov for øget sammenkobling for at sikre, at den bestående produktionskapacitet udnyttes effektivt og for at mindske den belastning af systemet, der skyldes flaskehalse med kapacitetsproblemer. Der er stadig et stykke vej til det mål, Det Europæiske Råd opstillede i Barcelona, hvorefter den grænseoverskridende sammenkobling bør svare til mindst 10 % af produktionskapaciteten i hver medlemsstat senest i 2005. Derfor har Kommissionen i udkastet til direktiv om elforsynings sikkerhed og infrastrukturinvestering foreslået, at samordningen intensiveres, og at medlemsstaternes regulerende myndigheder får en større rolle i spørgsmålet om sammenkoblinger.

Gas

For tiden ser det ud til at EU's importkapacitet er mere end tilstrækkelig til at dække efterspørgslen. Så længe der er kapacitet til rådighed, har producentlandene og leverandørerne i EU stærke incitamentter til at indgå aftaler om at dække en stigende gasefterspørgsel. For tiden bliver der derfor kun gennemført meget få specifikke foranstaltninger på dette område generelt. På lidt længere sigt er nogle projekter, særlig for LNG-terminaler, enten under udførelse eller til overvejelse. Sådanne investeringer forventes foretaget uden særlig støtte.

6 FORSYNINGSPLIGT OG BRUGER-/FORBRUGERBESKYTTELSE

Fra juli 2007 bliver alle kunder "privilegerede kunder", der har mulighed for at vælge de mest attraktive el- og gasleverandører. I denne sammenhæng er det vigtigt, at markedsåbningen sikrer kunderne samme grad af pålidelighed i el- og gasforsyningen og mindst samme grad af gennemsigtighed og forståelighed med hensyn til, hvordan betalingen for denne service opkræves, hvad enten de vælger at skifte leverandør eller ej. Tilsvarende gælder for direktivbestemmelserne om energikildemærkning, at medlemsstaterne må sikre at dette krav opfyldes uden gnidninger, således at kunder kan træffe deres valg på grundlag af sikre oplysninger.

Nogle husholdninger og små virksomheder har hævdet, at kunderne ofte ikke har oplysninger at træffe deres valg ud fra, da prissammenligninger enten ikke foreligger eller er svære at forstå. På dette punkt må der ske forbedringer, og de regulerende myndigheder må sikre, at meningsfulde oplysninger om priser og ydelser fremlægges på en objektiv og gennemskuelig måde.

Udover sikringen af, at disse direktivbestemmelser opfyldes, er Kommissionens andet hovedansvar, at forsyningspligten ikke forvrider markedet, men giver leverandørerne lige adgang til kunderne. I denne henseende har de mulige forvriddende virkninger af regulerede slutbrugerpriser allerede været nævnt.

7 MILJØFORHOLD

Det indre energimarked skal udvikle sig i overensstemmelse med Fællesskabets bæredygtighedsmål. Det betyder, at de nødvendige incitamentter til støtte for vedvarende energi, emissionsreduktion og efterspørgselsstyring må fastholdes. Liberaliseringen åbner

muligheder for, at nye innoverende aktører kan komme ind på markedet, og for at iværksætte strategier for markedsdifferentiering, f.eks. på grundlag af miljøegenskaber.

Oplysninger fra medlemsstaternes myndigheder viser, at politikken på disse områder fortsat virker. I 2003 øgede selskaberne deres aktiviteter med over 7.000 MW ny kapacitet inden for vedvarende energi og effektiv kraftvarmeproduktion, størstedelen heraf i Tyskland og Spanien. Det var et godt stykke over 50 % af den nyinstallerede produktionskapacitet i 2003. Der er gode udsigter for den videre udvikling, efterhånden som ny teknologi som fx mikrokraftvarme finder indpas på markedet. Mange medlemsstater fører også fortsat en aktiv politik for efterspørgselsstyring gennem skattemæssige incitamenter.

8 KONKLUSIONER

Europa er ved at skabe et bredt energifællesskab, der strækker sig langt ud over EU's grænser og bygger på fælles regler og fremgangsmåder. Medlemsstaterne må fastholde deres opbakning til dette mål, når de træffer beslutninger om gennemførelse af direktiverne og om omstrukturering af energisektoren. Kun på den måde kan målet om et konkurrencepræget og sikkert marked nås.

Derfor er spørgsmålene om investering i infrastruktur og om forsvarlig drift af nettene på en måde, der underbygger det konkurrenceprægede marked, stadig afgørende. Selvom nogle af disse spørgsmål er løst, er de problemer, der blev taget op i tidligere meddelelser og i det foreslåede direktiv om infrastruktur og forsyningsikkerhed stadig relevante, og i en eller anden form er fremskridt på området nødvendige.

De uafhængige regulerende myndigheders rolle er afgørende for indførelsen af konkurrence, og deres beslutninger om nettakster og andre vigtige regler for markedet vil fortsat forme markedets udvikling. I denne forbindelse er det vigtigt at sikre, at myndighederne har de fornødne ressourcer og kompetencer.

Det er endnu usikkert, om de forbedringer, direktiverne har medført, er tilstrækkelige til at nå målene for det indre marked, især hvis medlemsstaterne kun gennemfører de vedtagne regler i minimalt omfang. En ting er sikker: med de nye globale vilkår, hvor priserne på primærenergi er højere, er det vigtigere end nogensinde, at Fællesskabet lever op til sin forpligtelse på at skabe et konkurrencepræget marked.