

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 10.12.2003
KOM (2003) 743 endelig

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Infrastruktur og forsyningsikkerhed på energiområdet

{KOM (2003) 739, 740, 741, 742}

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Energiinfrastruktur og -forsyningssikkerhed

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1. | POLITISKE NØGLEMÅL FOR ELEKTRICITETS- OG GASINDUSTRIEN | 4 |
| 2. | FORANSTALTNINGER TIL SIKRING AF EN SIKKER, BÆREDYGTIG OG KONKURRENCEDYGTIG ENERGISEKTOR | 4 |
| 3. | PÅKRÆVEDE FORANSTALTNINGER I ELEKTRICITETSSEKTOREN | 7 |
| 3.1 | Indledning | 7 |
| 3.2 | Systemsikkerhed og -pålidelighed | 7 |
| 3.3 | Fuld udnyttelse af fordelene ved det indre marked | 11 |
| 4 | PÅKRÆVEDE FORANSTALTNINGER I GASSEKTOREN..... | 16 |
| 4.1 | Indledning | 16 |
| 4.2 | Foranstaltninger til fremme af gasforsyningssikkerheden | 16 |
| 4.3 | Foranstaltninger til udvikling af det indre gasmarked | 17 |
| 4.4 | Foranstaltninger til forbedring af gastransmissionsnettet | 19 |
| 5 | KONKLUSIONER | 19 |
| | | |
| BILAG 1 Status over fremskridt og foranstaltninger siden meddelelsen om energiinfrastruktur fra 2001 | | 21 |
| BILAG 2 | | Fremme af ny elektricitetsinfrastruktur |
| | | 25 |

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Meddelelse om energiinfrastruktur og -forsyningsikkerhed

1. POLITISKE NØGLEMÅL FOR ELEKTRICITETS- OG GASINDUSTRIEN

EU har behov for en energiindustri, der er pålidelig, hvad forsyningsikkerhed og -kontinuitet angår, som er bæredygtig i forhold til miljøet, og som er konkurrencedygtig, idet den kan levere husholdninger og erhvervsforetagender en effektiv service – og derved bidrage til EU-økonomiens konkurrenceevne og til EU—borgernes livskvalitet.

Hvad det sidstnævnte mål angår, undergår organiseringen af energisektoren i EU allerede gennemgribende ændringer. Allerede de første direktiver om el og gas¹ ophævede monopoludbyder-princippet og gav store brugere mulighed for frit at vælge deres el- og gasleverandør. Mange medlemsstater reagerede på dette initiativ ved hurtigt at etablere et fuldt konkurrencedrevet marked. Med ikrafttrædelsen af de nye gas- og eldirektiver² skal alle medlemsstaterne, fra 2004, inddrage erhvervskunderne i det konkurrencebaserede marked og, senest i 2007, tage det sidste skridt til en fuldstændig åbning af markedet.

Det indre marked skal endvidere bidrage til målet om bæredygtig konkurrence. Dette hænger navnlig sammen EU's miljøpolitiske forpligtelse til at begrænse emissionerne af drivhusgasser og andre gasser. I Kyoto-protokollen forpligtede EU sig således til at reducere sine emissioner af de seks Kyoto-gasser med 8% under 1990-niveauet i tidsrummet 2008-2012. For at EU kan opfylde Kyoto-protokollen, er mere vidtgående foranstaltninger og politikker fra medlemsstaternes side imidlertid en nødvendighed. Bl.a. er det nødvendigt at mindske emissionerne fra elsektoren, bremse væksten i efterspørgslen gennem større energieffektivitet og indføre fælles regler for beskatning af energiprodukter.

Endelig er det vigtigt, at det indre energimarked udvikler sig på en måde, der sikrer de europæiske borgere og industrien de højest mulige standarder for forsyningsikkerhed. Heri indgår to faktorer: systemsikkerhed og garanti for passende gas- og elleverancer på både mellemlang og lang sigt.

2. FORANSTALTNINGER TIL SIKRING AF EN SIKKER, BÆREDYGTIG OG KONKURENCEDYGTIG ENERGISEKTOR

Kommissionen har allerede i tidligere meddelelser undersøgt, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at nå Fællesskabets energipolitiske målsætninger. Navnlig fremhævede Kommissionens grønbog om energiforsyningsikkerhed³ en række vigtige faktorer for energiindustrien i de næste 20-30 år. Nøglefaktorer er EU's stigende afhængighed af

¹ 96/92/EF og 98/30/EF

² 2003/54 og 55 og forordning 1228/2003

³ KOM(2000) 769 endelig udg., november 2000.

importeret energi, naturgassens voksende betydning som forsyningskilde og behovet for investeringer i infrastruktur. Debatten om grønbogen understregede også behovet for en strategi baseret på efterspørgselsstyring, konkurrencedrevne markeder og effektiv konkurrence, der kan styrke den europæiske økonomis konkurrencedygtighed – og hertil kræves en mere effektiv udnyttelse af den bestående grænseoverskridende kapacitet. Reaktionen på grønbogen blev brugt som et vigtigt bidrag til udformningen af Kommissionens energistrategi og den pakke af foranstaltninger⁴, der fulgte i kølvandet på grønbogen: for eksempel Kommissionens forslag om samordnede foranstaltninger på energiforsynings sikkerhedsområdet vedrørende olie- og gaslagre⁵, som blev vedtaget den 11. september 2002.

Kommissionens meddelelse om infrastruktur fra december 2001⁶ var tilsvarende den første granskning af den centrale rolle, sådanne investeringer spiller for udviklingen af det indre marked. Barcelona-topmødet i marts 2002 kunne tilslutte sig meddelelsen, navnlig målet om, at medlemsstaterne senest i 2005 skulle nå op på et elektricitetssammenkoblingsniveau svarende til mindst 10 % af deres installerede produktionskapacitet⁷. De 13 aktioner, der blev foreslået i den første meddelelse, er nu under afvikling eller er allerede afsluttet⁸. Ud over vedtagelsen af de nye direktiver og den nye forordning i juli 2003 omfatter de øvrige tiltag indgåelse af en aftale om ophævelse af afgifterne på grænseoverskridende handel med elektricitet, offentliggørelse af grænseoverskridende gaskapacitet og en første revision af retningslinjerne for transeuropæiske net på energiområdet, som blev vedtaget i juni 2003. Andre tiltag, som for eksempel gennemførelsen af de vedtagne retningslinjer for kapacitetsstyring ved overbelastning, er endnu i gang og vil blive afsluttet i sammenhæng med de nye direktiver og forordningen om grænseoverskridende elektricitetsudveksling.

Kommissionen har endvidere for nylig offentliggjort en meddelelse om udformning af energipolitikken for den udvidede Europæiske Union og dens nabo- og partnerlande⁹. Heri gøres der rede for spørgsmål i forbindelse med udvidelsen af det indre el- og gasmarked til nabolandene og sikring af EU's gasforsyning.

Denne omfattende høring omkring disse spørgsmål har vist, at der er behov for yderligere foranstaltninger på EU-plan, ikke mindst for at skabe stabile rammer, der kan fremme investeringer på området. Dette har berøring med alle Fællesskabets målsætninger, det være sig i relation til forsyningsikkerhed, bæredygtighed eller det indre marked. Foranstaltningerne kan kort beskrives således:

4 Jf. den opfølgende meddelelse "Slutrapport om grønbogen: "På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed". KOM(2002) 321, Bruxelles, 26.6.2002. Grønbogens websted kan findes på: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lpi_lv_en1.html

5 KOM(2002) 488 endelig udg.

6 KOM (2001) 775

7 Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Barcelona, 15-16 marts 2002, side 15, 16/3/2002 Nr. 100/1/02

8 Yderligere oplysninger findes i bilag I

9 KOM(2003) 262 endelig udg. af 26.5.2003.

For det første er der, efter realiseringen af et konkurrencedrevet marked, klart behov for en lovramme for engros-elmarkedet, som – baseret på markedets prissignaler - kan sikre stabil ligevægt mellem udbud og efterspørgsel, både gennem efterspørgselsstyring og de fornødne investeringer i elfremstilling. I denne sammenhæng bør kernen i Fællesskabets indsats bestå i styring af væksten i efterspørgslen. At dømme ud fra den nuværende situation vil efterspørgselsstyring være en både billigere og hurtigere løsning på problemet end f.eks. forsøg på fortsat at øge produktionskapaciteten. Der kræves dog et vist omfang af nye investeringer til blot at udskifte anlæg, der har nået slutningen på deres levetid. Mange af disse investeringer kan ventes inden for vedvarende energi og decentral kraftvarmeproduktion i lille målestok. Af hensyn til forsyningsikkerheden er det også vigtigt at sikre fortsatte investeringer i interne EU-transmissionsnet og i gastransport over lange afstande. Hertil kræves der først og fremmest stabile og sammenhængende lovrammer og strømlinede procedurer for godkendelse af nye projekter.

For det andet stiller også EU's miljømål også nye krav til infrastrukturen. Disse mål, f.eks. hvad vedvarende energi angår, indebærer, at der træffes en vifte af foranstaltninger, bl.a. fiskale og andre økonomiske indgreb, til at forbedre anlægseffektiviteten, nedbringe emissionerne, øge brugen af vedvarende energi og styre efterspørgslen. Mange af disse foranstaltninger kan imidlertid kun gennemføres, hvis også der findes en fyldestgørende energiinfrastruktur. Dette gælder navnlig for tilkoblingen af havvindmølleparker og for decentral elfremstilling. Der er derfor klart behov for at udbygge transport- og distributionskapaciteten til støtte for vedvarende energi og lavemissionsteknologi. Bygges der ikke ny infrastruktur, vil nogle former for vedvarende energi ikke kunne få den ønskede indvirkning på udbuddet på det indre marked.

Sker der endelig ikke en udbygning af el-netsammenkoblingen mellem medlemsstaterne og en bedre udnyttelse af den bestående gasinfrastruktur, vil det hæmme konkurrencen på det indre marked. I en række EU-lande er der således på nationalt plan opstået en tendens til ikke at skabe reel konkurrence, men snarere at begrænse konkurrencen gennem etablering af fusioner, både horisontale og vertikale. Denne konsolideringstendens har ikke været ledsaget af tilstrækkelige foranstaltninger til at sikre, at de pågældende markeder - gennem opbygning af yderligere samkøringskapacitet - er blevet fuldt integreret i det større europæiske marked. Sker dette ikke, vil forbrugerne i praksis være bundet, selv om de i teorien har frit valg mellem leverandørerne. En udbygget sammenkobling mellem medlemsstaterne er således et middel til at udvikle et konkurrencedrevet indre marked - et vigtigt mål for EU. I betragtning af hvor vigtigt det er, at der bygges nye el-samkøringslinjer, er det i øvrigt bekymringsvækkende, at der ikke gøres tilstrækkelige fremskridt hen imod målet om elektricitetssammenkobling på 10 %. Det erkendes også, at selv dette mål måske er sat for lavt i nogle af Fællesskabets medlemsstater eller regioner, hvor koncentrationen af meget store markedsandele på et eller nogle få selskaber kan tages som tegn på, at adgangen til de pågældende markeder kan være hæmmet.

Med tiltrædelsen af ti nye medlemsstater og den igangværende udvikling af EU's energiforbindelser med nabolandene står behovet for stabile lovrammer, der kan understøtte de nødvendige investeringer, nu højt på Fællesskabets prioriteringsliste.

3. PÅKRÆVEDE FORANSTALTNINGER I ELEKTRICITETSSEKTOREN

3.1 Indledning

En velfungerende elindustri skal kunne opvise konstant ligevægt mellem udbud og efterspørgsel og samtidig give plads til konkurrence mellem forskellige producenter og leverandører. Ud over de allerede indførte foranstaltninger til åbning af markedet er centrale faktorer for opfyldelsen af disse mål efterspørgselsstyring og/eller elfremstilling samt, at der skabes passende incitamenter til at investere i både transmissions- og distributionsnet. Uden sådanne investeringer vil reformerne af el-sektoren ikke lykkes, og der vil være stigende risiko for afbrydelser, hvis efterspørgslen fortsat vokser i det nuværende tempo og netbelastningen dermed øges.

3.2 Systemsikkerhed og -pålidelighed

På trods af diverse strømafrydelser i 2003 er der generelt tegn på, at det europæiske elsystem ikke lider under så alvorlige systemsvigt som i USA. I EU er der navnlig en klarere ansvarsfordeling og en bedre integreret organisation og regulering samt et tættere samarbejde mellem netoperatøerne. Der lægges også større vægt på styring af efterspørgslen, hvilket mindsker risikoen for sådanne hændelser. Den vigtigste lære, som EU kan drage af disse begivenheder, er imidlertid følgende:

- Samordningen mellem transmissionssystemoperatøerne i de forskellige medlemsstater og nabolande skal udbygges. Manglende samordning var en afgørende faktor, både for strømafrydelser i Italien i september 2003 og i det nordøstlige USA.
- Spørgsmålet om balance mellem udbud og efterspørgsel må ikke overses. Vi har ganske vist ikke haft strømafrydelser som følge af skævheder mellem udbud og efterspørgsel, men vi har måttet træffe en række nødforanstaltninger på grund af ekstreme vejrforhold i både vinterens og sommerens løb. Det er derfor klart, at væksten i efterspørgslen skal styres, eftersom det er her, årsagen til den stigende belastning af nettet ligger.
- Tilstrækkelig transmissionskapacitet er også nødvendig for forsyningssikkerheden

Disse tre forudsætninger for en sikker elforsyning drøftes nærmere i nedenfor. Det er imidlertid værd at bemærke, at der kun har været sporadisk og spredt opmærksomhed omkring disse spørgsmål i medlemsstaterne, og sættes der ikke ind med større styrke, er der fare for, at den seneste tids problemer kan blive hyppigere i EU. De forstyrrelser, som fulgte af de forskellige hændelser, vi var vidne til i EU i løbet af 2003, giver et fingerpeg om, hvad konsekvenserne af sådanne hændelser kan blive.

3.2.1 Sikkerheds- og pålidelighedsregler på EU-plan

Indførelsen af fri konkurrence, ikke mindst på tværs af landegrænserne, stiller nye krav til transmissionsnettet. Stigningen i mængden af grænseoverskridende transaktioner og de heraf følgende sværere forudsigelige transmissionsstrømme betyder, at ikke blot selve infrastrukturen, men også reglerne og mekanismerne for styring af disse strømme, skal være fyldestgørende.

Til den ende har UCTE (Unionen for Samordning af Elektricitetstransmission) på anmodning af Firenze-elreguleringsforummet påbegyndt arbejdet med en operationel håndbog, som sigter mod bindende sikkerheds- og pålidelighedsregler i UCTE-nettet. Dette arbejde tjener først og

fremmest til at konsolidere aftaler mellem systemoperatører, der har eksisteret i en række år. Skønt tilsvarende systemer findes i USA, synes de ikke at have været brugt i forbindelse med det nylige strømsvigt. Dette understreger behovet for bindende sikkerhedsstandarder, hvor gensidighedsprincipperne overholdes og håndhæves.

Kommissionen, de europæiske myndigheder, transmissionssystemoperatørerne (TSO) uden for UCTE-området og andre parter har også deltaget i dette arbejde. Ifølge forordningen om grænseoverskridende handel med elektricitet kan der i retningslinjerne for håndtering af overbelastning indføres fælles regler for minimumssikkerheds- og driftsstandarder for nettets anvendelse og drift. Det er Kommissionens hensigt, at de fremtidige retningslinjer skal omfatte grundlæggende regler af denne art til støtte for udarbejdelsen af håndbogen. Herudover er det imidlertid vigtigt, at medlemsstaterne sørger for, at TSO'erne opfylder de detaljerede retningslinjer.

3.2.2 Udbuds/efterspørgselsbalance

Skævheder mellem efterspørgsel og udbud kan medføre alvorlige forstyrrelser. Således kan selv en mindre skævhed føre til en generel strømafbrydelse som følge af svigt i en enkelt transmissionslinje, som derefter forgrener sig til andre dele af nettet. Sådanne hændelser skyldes normalt mangel på tilstrækkelig reserveproduktionskapacitet, som behøves til at dække efterspørgslen ved spidsbelastning og/eller ved afbrydelser, bl.a. i forbindelse med vedligeholdelse. I nogle lande og regioner er der allerede klart brug for enten ny kapacitet eller begrænsning af forbruget. Utilstrækkelig produktion var en (men ikke den eneste) af hovedårsagerne til el-krisen i Californien. Også de nordiske lande måtte ty til kriseforanstaltninger i de kolde perioder i vinteren 2002/2003, eftersom mangelen på nedbør havde medført historisk lave niveauer i vandreservoirene. For at undgå flere alvorlige hændelser af denne art må medlemsstaterne have en klar politik, både på efterspørgsels- og udbudssiden.

Bidraget fra efterspørgselsstyring

En vigtig lære af disse begivenheder er – som allerede fastslået i Kommissionens grønbog om forsyningssikkerhed – at styring af efterspørgslen er afgørende for medlemsstaternes forsyningssikkerhedspolitik. Det er klart, at en betydelig mindskelse af efterspørgslen vil kunne gennemføres gennem en relativt simpel indsats til bekæmpelse af unødigt energiforbrug. Hvad mere er, er sådanne foranstaltninger sædvanligvis hurtigere at gennemføre end de alternative muligheder. Det skønnes således i dag, at gennemsnitsomkostningerne ved besparelse af en el-enhed (ved normalbelastning) i husholdningssektoren i mange medlemsstater ligger på omkring 2,6 eurocents/kWh, sammenlignet med gennemsnitsprisen (ved normalbelastning) for leveret elektricitet på 3,9 eurocents. Det samlede endelige energiforbrug i EU ligger 20 %¹⁰ højere end det skulle forventes ud fra rent økonomiske betragtninger. Af mange *case studies* af projekter i forskellige medlemsstater fremgår det, at typiske energieffektivitetsprojekter ofte har et sparepotentiale på 15-35 %.

Uden at sænke komfortniveauet eller levestandarden er det således muligt at mindske energiforbruget med mindst en femtedel uden ekstra nettoomkostninger - og i mange tilfælde negative omkostninger - fordi den sparede energi er tilstrækkelig værdifuld til at tilbagebetale investeringsomkostningerne inden for et rimeligt tidsrum (langt under investeringens tekniske

¹⁰ MURE modelberegning baseret på løbende energipriser. Europa-Kommissionen, 2003.

levetid) og dække renteudgifterne. I dag ville disse besparelser, beregnet som primærenergiforbrug, svare til over 8400 PJ/år eller 200 mio. tons olie pr. år.

Sådanne besparelser ville føre til en mindskelse af udbuds/efterspørgselsubancen i de næste par år. Med efterspørgselsstyring vil man kunne undgå behovet for dyre investeringer i ny produktionskapacitet, og det ville bidrage til opfyldelsen af Kommissionens tilsagn om at mindske drivhusgasemissionerne. Medlemsstater, der ønsker at forbedre forsyningssikkerheden, bør derfor som første skridt indføre effektive incitamenter til styring af efterspørgslen. Dette er grunden til, at Kommissionen vil fremsætte forslag til et særdirektiv om energitjenester i tilknytning til efterspørgselsstyring. Ud over at forbedre forsyningssikkerheden for elsektoren vil dette forslag også bidrage til at forbedre forsyningssikkerheden i andre vigtige energisektorer, herunder gas og opvarmnings- og transportbrændsler.

Stabile rammer for investeringer

Et andet forhold er, at mange forældede og miljøskadelige anlæg vil blive lukket som følge af gennemførelsen af direktivet om store fyringsanlæg. Denne foranstaltning vil betyde meget for skabelsen af et fair, konkurrencedrevet og bæredygtigt marked på mellemlang sigt. Der er allerede truffet en række foranstaltninger til fremme af investeringer i mindre kulstofintensiv teknologi. F.eks. indeholder direktivet om vedvarende energi og direktivforslaget om el fra kraftvarmeproduktion allerede betydelige incitamenter til fremme af disse former for ny elproduktion og vil derfor føre til omfattende investeringer. Der vil imidlertid også være brug for visse nye investeringer i konventionel elproduktion.

Generelt burde markedet - forudsat at der findes passende prissignaler i form af en gennemsigtig engrospris på el - kunne reagere hensigtsmæssigt herpå på rent konkurrencebaserede betingelser. Hvis forholdet mellem udbud og efterspørgsel forringes, vil priserne i stigende grad blive bestemt af dyrere produktionsanlæg. Sker dette, vil forbruget enten gå ned eller investering i ny produktionskapacitet blive rentabel, hvorved situationen retter sig selv op. Dette er i stort set den samme proces som i andre erhvervssektorer.

Der er imidlertid usikkerhed om, hvorvidt denne proces vil fungere tilstrækkeligt effektivt på elmarkedet. For det første er elmarkederne karakteriseret ved, at udbud og efterspørgsel er uelastisk, og at engrospriserne ofte er volatile. Dette forværres af el-markedernes nuværende struktur: på efterspørgselssiden deltager kun få forbrugere i prissætningsprocessen. De opfører sig derfor, som om de er skærmet mod virkningerne af højere priser på el-spotmarkedet. Efterspørgslen er – i hvert fald på kort sigt – relativt uelastisk, eftersom de fleste forbrugere både mangler incitamenter og muligheder for at mindske spidsefterspørgslen. Prisfølsomheden vil imidlertid kunne øges gennem reaktionsmekanismer på efterspørgselssiden. Skønt priserne på engrosmarkederne af og til må hæves betydeligt over omkostningsdækningsniveauet for at tiltrække de nødvendige nye investeringer¹¹, er der for udbudssidens vedkommende frygt for, at højere priser ikke udløser nye investeringer tilstrækkeligt hurtigt, og at disse priser derfor kan vare længe og få negative virkninger for økonomien. Endvidere er der tvivl om, hvorvidt markedet nogen sinde vil have tilstrækkelig kapacitet til at klare de alvorligste spidsefterspørgselsepisoder. Det forventede afkast af sådanne investeringer er nemlig uhyre lavt og usikkert, eftersom sådanne episoder ikke kan

¹¹ Priserne på elmarkederne sættes ofte på grundlag af marginalomkostningerne for det mest omkostningstunge anlæg, der med held udbyder sin produktion på markedet. I perioder med overskydende produktionskapacitet ligger disse normalt langt under omkostningsdækningsniveauet for en ny investering, hvilket betyder, at kapitalomkostningerne ved nye anlæg ikke vil blive dækket.

forudses med sikkerhed, samtidig med at myndighederne vil kunne ventes at sætte loft over markedsprisen på sådanne spidsforsyninger.

En række medlemsstater undersøger for tiden, om der bør træffes andre specifikke foranstaltninger, enten for at anspore til hurtigere generelle investeringer, for at fremme en hurtigere reaktion fra efterspørgselssiden på opkommende ubalancer eller for at sikre tilstrækkelig reserveproduktionskapacitet til dækning af spidsefterspørgsel. Ifølge el-direktivet er medlemsstaterne allerede forpligtet til at overvåge forholdet mellem udbud og efterspørgsel og give mulighed for at skaffe ny kapacitet gennem udlicitering. Grækenland og Irland har allerede benyttet sig af denne mulighed. Licitation bør imidlertid kun bruges som den absolut sidste udvej som følge af de mange forvridende virkninger, det kan have for markedet, og den skævhed, det medfører til fordel for indgreb på udbudssiden. Alene muligheden for at anvende licitation vil således kunne begrænse spontane investeringer. Andre medlemsstater har afprøvet andre mere generelle former for incitamenter til elproduktion, som f.eks. rådighedspræmier eller obligatoriske reserver. En passende ligevægt er nødvendig, og den ideelle løsning vil formodentlig være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. F.eks. adskiller vandkraftbaserede systemer sig i denne sammenhæng betydeligt fra systemer baseret på termisk energi.

Enhver intervention bør overvejes nøje. Udformes sådanne foranstaltninger ikke med omtanke, kan de virke mod hensigten og forværre det problem med markedets funktionsdygtighed, som de skulle løse. Hvad der imidlertid er tydeligt, er at medlemsstaterne – enten hver for sig eller samlet – bør have en klar og entydig holdning til engrosmarkedet for el. Sker dette ikke, vil investorerne finde risikoen uacceptabel som følge af uklarhed om reglerne på området.

3.2.3 Passende transmissionsinfrastruktur

I forbindelse med det indre marked er investeringer i samkøringslinjer afgørende, både af hensyn til nettets kommercielle kapacitet og dets sikkerhed. Af særlig stor betydning er foranstaltninger til udbygning af transmissionsnettene, så de kan klare de ændringer i strømmene i nettet, som både følger af indførelsen af det indre marked og af væksten i udbuddet af vedvarende energi og anden decentral energiproduktion. Styringen af disse kritiske energiinfrastrukturer afhænger på den anden side stærkt af sikkerheden og pålideligheden ved den overvågning og kontrol, der sikres gennem informations- og kommunikationsteknologisk infrastruktur (IKT). Der er begyndende konsensus om, at investeringer i transmissionskapacitet bør koordineres centralt for at sikre, at der skabes et rationelt net, og for at gøre udviklingen mere beregnelig. Hertil er der flere grunde.

For det første består transmissionsnettet for store dele af EU i ét enkelt integreret system. Tilføjes der nye elementer, vil det få indflydelse på hele nettet. Alle transmissionssystemoperatører, der berøres af en sådan investering, skal derfor være klar over de positive og negative konsekvenser af ændringer i nettet. Det er også nødvendigt at planlægge transmissionskapaciteten med henblik på at mindske usikkerheden for potentielle investorer på området. F.eks. har elværkerne brug for at have kendskab til fremtidige investeringer i transmissionskapacitet, som vil kunne åbne vejen for import fra områder med lavere priser.

En række årsager til, at der ikke sker fremskridt med de nødvendige investeringer i transmissionskapacitet, gennemgås nærmere i bilag 2. Det drejer sig bl.a. om en række projekter, som Det Europæiske Råd allerede har udpeget som prioriterede projekter af

europæisk interesse. Denne situation er ikke holdbar i betragtning af EU's behov for investeringer i denne sektor.

3.2.4 Konklusioner

De indbyrdes sammenhængende spørgsmål vedrørende systempålidelighed, energimarkedets struktur, hensigtsmæssig produktion og passende investeringer i transmissionskapacitet samt prioritering af efterspørgselsstyring har alle betydning for opnåelsen af generel forsynings sikkerhed.

På trods af det arbejde, der er gjort siden markedets åbning, har medlemsstaterne ikke altid en klart udformet generel politik med klart definerede standarder for alle disse spørgsmål. Efter Kommissionens mening bør dette aspekt af energipolitikken derfor præciseres nøjere.

3.3 Fuld udnyttelse af fordelene ved det indre marked

De nye el- og gasdirektiver opstiller klare frister for fuldstændig åbning af markedet, idet erhvervs kunder allerede har fuld valgfrihed fra juli 2004. Mange medlemsstater har allerede forudgrebet disse krav og åbnet mulighed for, at alle kunder frit kan vælge leverandør. På elektricitetsområdet i særdeleshed er manglen på grænseoverskridende kapacitet imidlertid et problem for det indre markeds funktionsdygtighed. Det er derfor beklageligt, at det mål, der blev sat i kølvandet på den første meddelelse om energiinfrastruktur, nemlig at samkøringen skulle svare til 10% af den installerede produktionskapacitet, endnu ikke er opfyldt i alle medlemsstaterne.

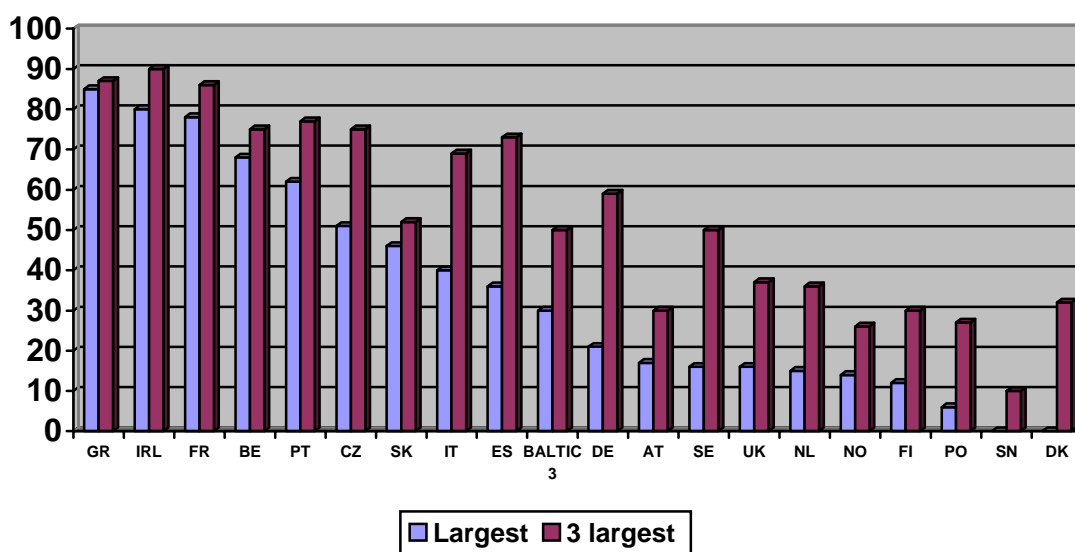
Endvidere er det klart, at selv dette samkøringsniveau ikke vil være tilstrækkeligt til at støtte det indre marked, eftersom der stadig er betydelige hindringer for adgangen til det hjemlige marked. Under disse omstændigheder er tilgangen af leverandører fra andre medlemsstater den eneste realistiske mulighed for en hurtigere udvikling af fri konkurrence. Kommissionens benchmarking-øvelser¹² har klart belyst dette problem. På flere markeder er betingelserne i denne henseende langt fra optimale.

Grafen nedenfor viser koncentrationen på de enkelte produktionsmarkeder med hensyn til det største og de tre største selskabers andel. Disse tal er blevet justeret (dvs. sænket) under hensyntagen til importkapacitetens omfang, i erkendelse af, at også dette er et konkurrenceelement¹³. Denne analyse viser klart, at situationen er utilfredsstillende i flere af de 25 medlemsstater, hvor følgende eksempler er særlig iøjnefaldende:

¹² SEK 2003 (448), Europa-Kommissionen, 4. april 2003

¹³ Offentliggjort NTC Sommeren 2003: kilde ETSO.

Graf 1 Koncentrationen på markedet for elproduktion



Grækenland, hvor “Public Power Company” (PPC) kontrollerer det hjemlige produktionsmarked, og hvor forbindelserne med nabolandene på Balkan kun er ringe udviklet,

- Irland, hvor Electricity Supply Board's (ESB) stilling fortsat er skærmet mod konkurrence, og hvor sammenkoblingen med Nordirland og det større EU-marked er utilstrækkelig
- Frankrig, hvor Electricité de France's (EDF) stilling kun i begrænset omfang kan trues fra import
- Belgien, hvor Electrabels dominerende stilling styrkes yderligere som følge af utilstrækkelig importkapacitet
- En række af de nye medlemsstater (f.eks. Den Tjekkiske Republik, Slovakiet), hvor transmissionsnettene bør udbygges og/eller forbedres, så konkurrence mellem tidligere offentlige selskaber muliggøres
- Østrig, hvor det nationale net må udbygges for at sikre tilstrækkelig grænseoverskridende konkurrence med det nyligt fusionerede “Energie Austria”
- Italien, hvor en styrkelse af forbindelserne med nabolandene, navnlig Østrig og Slovenien, ville sikre større pålidelighed og spredning
- Spanien og Portugal, hvor det for langsomme tempo med udvikling af samkøringslinjer og fuldførelse af et integreret marked fortsat betyder, at de største selskaber sidder inde med betydelig kontrol.

Disse betænkelige forhold er blevet bekræftet i en nylig undersøgelse af store forbrugere på el- og gasmarkederne, som bl.a. omfattede Belgien, Italien, Tyskland, Østrig og Finland. Tilsammen var **45%** af samtlige respondenter utilfredse med udviklingen af

konkurrencevilkårene på elektricitetsmarkedet¹⁴, og **ca. 80%** heraf anførte den begrænsede importkapacitet eller forekomsten af en dominerende markedsdeltager som et vigtigt problem. Markedsvilkårene i disse medlemsstater svarer stort set til vilkårene i EU som helhed, og de pågældende selskaber yder et centralt bidrag til den europæiske konkurrencedygtighed.

Ud over nye investeringer kan også andre tiltag bidrage til at skabe en egnet markedsstruktur for elindustrien. Foranstaltninger, såsom salg og afgivelse af kapacitet gennem auktioner for ”virtuelle kraftværker”, har allerede været truffet sporadisk i EU, og med nogen succes. Det ideelle ville være en kombination af en udbygning og intensivering af disse foranstaltninger suppleret med passende investeringer i grænseoverskridende transmissionskapacitet. Generelt ser det ud til, at jo lavere investeringsniveauet er i nye samkøringslinjer, jo større er behovet for foranstaltninger, som f.eks. kapacitetsfrigivelse eller -afhændelse, til sikring af, at elmarkedet kan fungere. Eller, med andre ord, hvis problemerne som følge af manglen på samkøringskapacitet løses hurtigere, vil foranstaltninger af mere interventionistisk art kunne undgås. Med en bedre markedsstruktur ville man f.eks. hurtigere kunne ophæve foranstaltninger som f.eks. kontrol med slutbrugerpriserne, der begrænser fordelene ved et konkurrencedrevet marked, og som bør betragtes som en midlertidig foranstaltning i de første stadier af markedsåbningsprocessen. En ting er klar: **en politik, hvor vi forholder os passive, vil berøve forbrugerne for fordelene ved konkurrencebaserede elpriser og unødigt skade den europæiske økonomi som helhed.**

Det primære ansvar for at tackle mange af disse spørgsmål ligger, i overensstemmelse med nærhedsprincippet, på nationalt, og ikke på EU-plan. På nuværende tidspunkt har kun medlemsstaterne kompetence til at godkende nye samkøringslinjer eller til at øge konkurrenceniveauet gennem andre foranstaltninger. Kommissionen har ikke sådanne beføjelser. Kommissionen kan således ikke beordre indførelse af ordninger for kapacitetsfrigivelse eller -afhændelse, undtagen i givet fald som konkurrenceretlig foranstaltning i tilknytning til beslutninger om virksomhedskoncentrationer. Den kan heller ikke træffe foranstaltninger, som direkte ville føre til bygning af nye samkøringslinjer. Nogle foranstaltninger til fremme af udviklingen kan der dog træffes på EU-plan.

3.4 Foreslåede konkrete foranstaltninger

I nedenstående afsnit gøres der rede for de vigtigste behov for forbedringer af elektricitetsmarkedets struktur i EU, både til sikring af et velfungerende konkurrencedrevet marked og af pålidelige og effektive forsyninger. Foranstaltningerne vedrører i hovedsagen behovet for at støtte passende investeringer i transmissionskapacitet og sikre konstant balance mellem udbud og efterspørgsel, så systemet kan fungere bedre. Kommissionen foreslår derfor en fællesskabsramme, som kan sikre, at disse mål opfyldes med mindst mulig forvridding af det indre marked til følge. Hertil forslås følgende foranstaltninger (jf. forslagene vedlagt denne meddelelse).

FORANSTALTNING 1 Direktiv om **energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester**. Formålet med direktivet er:

- at fjerne hindringerne for ydelse af energitjenester og energieffektiviseringsforanstaltninger

¹⁴ 2 eller mindre i en skala på 1 - 5

- at vedtage **nationale mål** for besparelse af en årlig energimængde svarende til 1% af det foregående års gennemsnitlige slutforbrug med henblik på energieffektivisering i slutanvendelserne
- at sikre, at detailleverandører og/eller distributører af elektricitet, naturgas, brændselsolie (til opvarmning) og fjernvarme samarbejder og deltager aktivt i markedet for energitjenester, og at de sikrer, at energitjenester tilbydes forbrugere og fremmes
- at udpege et organ eller et agentur, som skal føre tilsyn med besparelsesforpligtelserne, forpligtelsen til at yde energitjenester og overvågningen af og kontrollen med opfyldelsen af disse forpligtelser
- at give mulighed for offentligt kontrolleret finansiering til fremme af energieffektivisering i slutanvendelserne, navnlig for investeringer med forholdsvis lang tilbagebetalingstid eller høje transaktionsomkostninger
- at sikre, at den offentlige sektor i hver enkelt medlemsstat viser et godt eksempel, hvad investeringer, vedligeholdelse og andre udgifter til energibrugende udstyr, energitjenester og andre energieffektivitetsforanstaltninger angår. I dette øjemed skal medlemsstaterne sætte sig et **mål**, udtrykt som en årlig forbedring af den samlede energieffektivitet i den offentlige sektor på i alt 1,5% pr. år, som kan tilskrives gennemførelse af energitjenester, energieffektivitetsprogrammer og andre energieffektivitetsforanstaltninger i den offentlige sektor
- at kræve, at medlemsstaternes regulerende myndigheder og tilsvarende organer med ansvar for energidistribution og detailsalg af netbunden energi træffer foranstaltninger til at indføre innovative tariffer, bestemmelser om omkostningsdækning, indtægtslofter og lignende virkemidler og forpligtelser til at fremme energitjenester, energieffektivitetsprogrammer og andre energieffektivitetsforanstaltninger
- at indføre energieffektivitetsprogrammer, der fremmer og beforder ydelse af energitjenester og energieffektivitetsforanstaltninger, såsom energisyn, rådgivning vedrørende energi og tariffer, finansielle instrumenter til energibesparelser osv.
- at sikre, at slutbrugerne forsynes med individuelle forbrugsmåling til konkurrencemæssige priser og informativ fakturering, der viser deres faktiske energiforbrug og - med størst mulig præcision og i relevante tilfælde - brugstidspunktet.

FORANSTALTNING 2 Direktiv om elektricitetsinfrastruktur og -forsyningsikkerhed. Dette direktiv indeholder følgende krav:

- medlemsstaterne skal opstille en klart defineret politik i forhold til udbuds/efterspørgselsbalancen, som giver mulighed for, at der kan sættes mål for reservekapacitet eller træffes foranstaltninger, bl.a. på efterspørgselsiden
- medlemsstaterne skal opfylde klare standarder med hensyn til transmissions- og distributionsnettenes sikkerhed

- hver enkelt transmissionssystemoperatør skal forelægge en (fler)årlig investeringsstrategi for vedkommendes nationale myndighed
- myndighederne skal forelægge Kommissionen et resumé af disse investeringsprogrammer med henblik på høring i gruppen af europæiske tilsynsmyndigheder for elektricitet og gas, idet der tages hensyn til de prioriterede akser af europæisk interesse i det transeuropæiske energinet
- myndighederne har ret til at gribe ind for at fremskynde afslutningen af projekter og om nødvendigt udbyde visse projekter i licitation, såfremt den pågældende transmissionssystemoperatør ikke er i stand til eller villig til at afslutte de pågældende projekter.

FORANSTALTNING 3 En yderligere gennemgang af TEN-retningslinjerne for elektricitet, hvorved de nye medlemsstater vil blive integreret i denne ramme.

– ;

4 PÅKRÆVEDE FORANSTALTNINGER I GASSEKTOREN

4.1 Indledning

Ligesom for elsektoren må det også sikres, at gasnettet udvikles hensigtsmæssigt, både af hensyn til en konkurrencedrevet markedsstruktur og af hensyn til forsyningssikkerheden. Dette punkt er blevet understreget i en række meddelelser fra Kommissionen om energimarkedet. For gassektoren er situationen imidlertid forskellig på visse punkter. For det første er fysisk overbelastning af ledningerne ikke så hyppig, og hvis lovrammerne forbedres, kan der skabes mulighed for betydelig grænseoverskridende handel. For det andet adskiller gas og el sig derved, at gas kan oplagres, og at forbruget i højere grad kan afbrydes. Af denne grund vil en situation med total afbrydelse af gasforsyningerne være lidet tænkelig. Investeringer på dette område er derfor mindre hastende. Ikke desto mindre er der brug for ny infrastruktur. Det skal bemærkes, at spørgsmålet om forsyningssikkerhed også vedrører investeringer uden for EU.

4.2 Foranstaltninger til fremme af gasforsyningssikkerheden

Grønbogen om forsyningssikkerhed viste, at Europa i stigende grad bliver afhængig af importeret energi. Ifølge referencescenariet for EU 25 vil 62% af primærenergien blive importeret i 2030 (sammenlignet med 47% i 2000). Gas vil tegne sig for en stor del af denne stigning, og - som allerede anført i den første meddelelse om infrastruktur og i det nylige dokument om energisamarbejde med nabolandene¹⁵ - er der brug for betydelige investeringer i infrastruktur til import af gas fra producentlandene i Europa, enten gennem ledninger eller ved import af LNG. I grønbogen understreges det, at det er nødvendigt at have en tæt energipolitisk dialog med nabolandene, hvoraf flere er gasproducerende lande eller transitlande for Europa. Energdialogen mellem EU og Rusland er det vigtigste eksempel herpå og vil fortsat blive prioriteret højt.

Der vil blive behov for nye investeringer både i og uden for Fællesskabet. EU's interne gasnet skal også udbygges, så der er tilstrækkelig kapacitet i EU-systemet. Reglerne for reservering af kapacitet i EU-nettet skal sikre, at investeringer på lang sigt nyder fremme. Kapacitetsreservationer på lang sigt vil derfor fortsat spille en nøglerolle i ordningerne for tredjeparters adgang til nettet. Dette er ikke noget problem for det indre marked, forudsat at tildelingen af rettigheder til netkapacitet organiseres på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde.

Spørgsmål vedrørende gasforsyningssikkerhed er allerede taget op i Kommissionens forslag til direktiv om gasforsyningssikkerhed. Den 11. september 2002 foreslog Kommissionen et

¹⁵ Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om udformning af energipolitikken for den udvidede Europæiske Union og dens nabo- og partnerlande, KOM(2003) 262 endelig udg., maj 2003

direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningsikkerheden i tilknytning til det indre marked¹⁶. Kommissionen agter at fortsætte bestræbelserne mod dette mål.

FORANSTALTNING 4 Direktivet om gasforsyningsikkerhed tager sigte på:

- at fastsætte fælles mindstekriterier for alle medlemsstaterne med hensyn til sikkerhedsstandarder
- at alle medlemsstaterne skal tildele markedets aktører klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende roller og ansvarsområder
- at indføre en fællesskabsordning til samordning af indsatsen i tilfælde af alvorlige afbrydelser i gasforsyningerne.

Det er vigtigt, at Rådet og Europa-Parlamentet hurtigt afslutter behandlingen af dette forslag.

4.3 Foranstaltninger til udvikling af det indre gasmarked

For gassektorens vedkommende påvirkes det konkurrencedrevne marked stærkt af, om der er adgang til gas fra lande, der sidder inde med reserver. Ud over de resterende engelske og hollandske forekomster har EU i hovedsagen fire vigtige kilder til naturgas: Rusland, Algeriet, Norge og flydende naturgas (LNG). Nye kilder, f.eks. Egypten, Libyen og De Centralasiatiske Republikker, er også under udvikling. Gas fra Det Kaspiske Hav er således allerede blevet forhandlet på EU's indre marked. Hvis forbrugerne i medlemsstaterne kun har adgang til gas fra én af disse kilder, kan det indre marked imidlertid ikke fungere. Målet må derfor være, at alle de individuelle forbrugere i EU bør have potentiel adgang til at købe gas fra et udvalg af de forskellige disponible primærkilder for naturgas. Hertil kræves naturligvis et veludviklet net og klare regler på EU-plan.

Rusland er allerede EU's største enkeltpartner på energiområdet. I 2001 kom over 40% af EU's gasimport fra Rusland. En yderligere integration af EU's og de russiske gasmarkeder, baseret på fælles reguleringsprincipper og langtidskontrakter, ville således øge forsyningsikkerheden og befordre finansiering af vigtige infrastrukturer. På denne baggrund blev der i oktober 2000 indledt en regelmæssig energidialog mellem EU og Rusland. I sin treårige levetid har denne energidialog bidraget til at udvikle tillid og bedre forståelse for vores energipolitiske mål, og der er gjort betydelige fremskridt med en række af de udvalgte spørgsmål. Først for nylig var det således muligt at finde frem til gensidigt acceptable løsninger på en række restriktive klausuler i bestående langtidskontrakter, som nu er blevet revideret og bragt i overensstemmelse med EF's konkurrenceregler.

I Fællesskabet er der i de fleste tilfælde allerede adgang til tilstrækkelig fysisk kapacitet til, at forbrugerne på den ovenfor beskrevne måde kan vælge mellem forskellige tilbud på engrosmarkedet for gas. Den nuværende mangel på sammenhæng i de tariferingsmekanismer, der anvendes i de forskellige lande, de ugenomsigtige procedurer for reservering af kapacitet og de generelle driftsmetoder, der anvendes i gasnettene, betyder imidlertid, at nettets fulde potentiale til støtte for fri konkurrence ikke udnyttes.

Den anden benchmarking-rapport viser, at markedsstrukturen, på nationalt plan, for tiden er meget koncentreret. I de fleste tilfælde er det en enkelt virksomhed, der kontrollerer langt over 50% af den producerede eller importerede gas. Kommissionens undersøgelse af store

¹⁶ KOM(2002) 488 endelig udg.

forbrugere, som navnlig dækkede Tyskland, Italien, Østrig og Belgien, viste, at **75% af de udsurgte forbrugere** var betænkelige ved markedets udvikling, og at 80% nævnte importkapacitet eller dominerende stilling på markedet. Der kan groft tales om følgende problematiske områder:

- De nordiske og baltiske markeder, hvor der er behov for nye investeringer for at øge udbudet af gaskilder
- Tyskland, hvor inkohærente afstandsbestemte tariffer betyder, at mulighederne for fri konkurrence som følge af tredjepartsadgang er begrænsede
- Frankrig, hvor svage interne forbindelser og utilstrækkelig grænseoverskridende kapacitet til nabolandene kan begrænse konkurrencen
- Spanien, hvor adgangskapaciteten i vid udstrækning er begrænset som følge af igangværende kontrakter, og hvor sammenkoblingen med andre medlemsstater er meget beskedet
- Det Forenede Kongerige, hvor nye forbindelser til det europæiske fastland kan blive nødvendige for at skabe alternativer til forsyningerne fra Nordsøen
- Italien, hvor der er behov for nye forbindelser mod nord, så der er adgang til nye forsyningskilder i konkurrence med gasleverancerne fra Algeriet
- Østrig og mange af de nye medlemsstater, hvor der er behov for et større udbud af gaskilder.

Til forskel fra situationen i elsektoren, skyldes disse problemer ikke systematisk mangel på fysisk netkapacitet. Tværtimod skal det bemærkes, at bygning af gasinfrastruktur ikke rejser de samme problemer som for elektricitet. F.eks. befinder størstedelen af gasinfrastrukturen sig allerede under jorden, så det rejser ikke så mange miljøproblemer. Der er også flere disponible steder for placering af gasinfrastrukturer.

Der er imidlertid klart, at hovedproblemet i forbindelse med gas er behovet for, at der udvikles bindende fællesskabsregler på områder som f.eks. tarifiering og procedurer for kapacitetstildeling. I mangel heraf vil brugerne af nettet stå over for et virvar af forskellige ordninger, som vil vanskeliggøre fri konkurrence. Først når vi har opstillet sådanne regler, vil vi med rette kunne tale om et virkeligt EU-marked for gas. Når dette sker, vil de tidligere dominerende selskabers store markedsandele ikke længere være et problem, eftersom de hurtigt vil blive udsat for konkurrence fra grænseoverskridende gasforsyninger.

Retningslinjerne for god praksis vedrørende tredjepartsadgang til gasnettene, vedtaget i Madrid i september 2003, vil, når de bliver gennemført, allerede øge konkurrencen betydeligt, for så vidt det er muligt uden yderligere investeringer. Disse retningslinjer er et stort skridt fremad for det indre gasmarked, og størstedelen af de punkter, retningslinjerne omfatter, ventes at blive gennemført af transmissionssystemoperatørerne i deres forbindelser med de regulerende myndigheder, som forudsat i det nye direktiv.

For at der kan udvikles et reelt indre gasmarked med lige vilkår er det af central betydning, at reglerne i retningslinjerne for god praksis lovfæstes, og at der etableres passende lovrammer til sikring af, at de tilpasses i takt med udviklingen. Det skønnes derfor nu nødvendigt, at der - på grundlag af de ovennævnte retningslinjer - foreslås en forordning om grænseoverskridende

handel med gas, i lighed med de foranstaltninger, Rådet har Parlamentet vedtog for elsektorens vedkommende i juni 2003.

FORANSTALTNING 5 Forordning om grænseoverskridende handel med gas. Denne forordning

- modsvarer den gældende lovgivning om grænseoverskridende elektricitetsudveksling
- indeholder bestemmelser om vedtagelse af detaljerede bindende retningslinjer på grundlag af de nuværende retningslinjer for god praksis, vedtaget på Madrid-forummet, vedrørende:
 - udbud fra transmissionssystemoperatørernes side af tjenester vedrørende tredjepartsadgang
 - kapacitetstildeling og styring af overbelastning, herunder princippet om "forbrug eller fortab" (*use it or lose it*) og mekanismer for sekundær handel
 - krav om gennemsigtighed
 - tarifstruktur og -beregning, herunder afgiftsudligning
- indeholder en metode til tilpasning af retningslinjerne efter udvalgsproceduren
- kræver, at de nationale myndigheder sikrer, at de vedtagne retningslinjer gennemføres.

4.4 Foranstaltninger til forbedring af gastransmissionsnettet

I nogle dele af det europæiske net er der tale om reelle fysiske flaskehalse. I disse tilfælde er der behov for nye investeringer. Disse flaskehalse findes hovedsagelig i EU's vestlige og sydvestlige egne, f.eks. mellem Nord- og Sydfrankrig og mellem Frankrig og Spanien. Da efterspørgslen vokser hurtigt, ventes der imidlertid at kunne opstå nye flaskehalse. Der er også egne i EU, hvor anvendelse af naturgas er af nyere dato. I disse egne bør nettet udbygges, så anvendelsen af gas som primær energikilde øges og udvides til nye områder.

På nuværende stadium skønnes der imidlertid ikke at være behov for en specifik infrastrukturforanstaltning, eftersom gassektoren ikke lider af elsektorens systemiske overbelastning. Den eneste foranstaltning, der på nuværende tidspunkt foreslås i denne sammenhæng, er derfor:

FORANSTALTNING 6 En yderligere gennemgang af TEN-retningslinjerne, der, som for elsektorens vedkommende, vil integrere de nye medlemsstater.

5 KONKLUSIONER

De foranstaltninger, der foreslås i denne meddelelse, er hastende.

For det første vil det foreslåede direktiv om energieffektivitet i slutanvendelserne og om energitjenester bidrage til bæredygtig energiforsyning. Direktivet vil opstille gennemførlige mål for medlemsstaterne og fjerne de hindringer, der står i vejen for foranstaltninger til fremme af energieffektivitet og ydelse af energitjenester. Disse foranstaltninger medvirker til at opfylde Fællesskabets forpligtelser til reduktion af drivhusgasemissionerne.

Sammen med den ovenstående foranstaltning vil forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til fremme af elforsyningsikkerhed og -infrastrukturinvesteringer bidrage til udviklingen af det indre marked, idet medlemsstaterne skal sørge for, at investorerne har stabile rammer for bygning af ny transmissionskapacitet, og at der sikres balance mellem udbud og efterspørgsel.

Tilsvarende vil forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om en gennemgang af retningslinjerne for de transeuropæiske energinet, sammen med det ovennævnte direktiv, skabe ny dynamik i de vigtigste energiprojekter, som er af central betydning for forsyningsikkerheden på et konkurrencedrevet marked.

Uden disse foranstaltninger, navnlig hvad angår en forbedring af samkøringsniveauet, er der stor sandsynlighed for, at åbningen af elmarkedet ikke vil medføre de forventede fordele, at det indre marked ikke vil blive fuldført, og at der fortsat vil være hindringer for udvekslingen mellem de forskellige medlemsstater og de forskellige transmissionssystemoperatørers områder, samt at mulighederne for reel konkurrence vil blive stærkt begrænsede.

For gassektorens vedkommende vil forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gastransmission og grænseoverskridende handel give mulighed for foranstaltninger, som i høj grad vil forbedre udnyttelsen af det bestående gastransmissionsnet. Denne foranstaltning vil give den frie konkurrence en mærkbar saltvandsindsprøjtning og bidrage til at give brugerne større mulighed for at udøve deres nye rettigheder.

BILAG 1 Status over fremskridt og foranstaltninger siden meddelelsen om energinfrastruktur fra 2001

Kommissionens meddelelse om energinfrastruktur blev offentliggjort i december 2001. Her fremhævede Kommissionen, at det var nødvendigt at forbedre infrastrukturen af hensyn til forsyningssikkerhed, konkurrence og miljø. Kommissionen foreslog 13 aktioner til forbedring af anvendelsen af den bestående infrastruktur og til fremme af udviklingen af ny infrastruktur. Nedenfor gøres der status over disse aktioner.

1. Ændring af gas- og elektricitetsdirektiverne og vedtagelse af forordningen om grænseoverskridende handel med elektricitet

Elektricitets- og gasdirektiverne og forordningen om grænseoverskridende handel med elektricitet blev vedtaget i juli 2003. Elektricitets- og gasmarkederne vil være åbnet fuldt ud inden udgangen af 2007, med krav om selskabsretlig adskillelse for transmissionssystemoperatørerne. Reguleret tredjepartsadgang bekræftes som en grundlæggende regel, og forordningen om grænseoverskridende elektricitetshandel vil i betydelig grad harmonisere reglerne om grænseoverskridende handel med elektricitet i Europa. Dette vil øge anvendelsen af den bestående infrastruktur betydeligt.

2. Gennemgang af retningslinjerne for gennemsigtighed og overbelastningsstyring i elsektoren

Rådet af Europæiske Energiregulerende Myndigheder har arbejdet på retningslinjerne for gennemsigtighed og overbelastningsstyring i elsektoren. Et sæt principper for overbelastningsstyring blev forelagt på det 9. Firenze-forum i oktober 2002, og regler baseret på disse principper blev forelagt på det 10. Firenze-forum i juli 2003. Gennemgangen af retningslinjerne vil blive videreført på det kommende Firenze-forum og vil blive afsluttet i det forskriftsudvalg, som vil blive nedsat efter ikrafttrædelsen af forordningen om grænseoverskridende handel i juli 2004.

3. Gennemførelse af retningslinjerne for overbelastningsstyring, vedtaget på det 6. Firenze-forum i november 2000.

En statusrapport, som Kommissionen havde udarbejdet sammen med Rådet af Europæiske Energiregulerende Myndigheder til det 9. Firenze-forum i oktober 2002 viste, at de retningslinjer for overbelastningsstyring, der var vedtaget på det 6. Firenze-forum i november 2000, kun var gennemført halvvejs. Gennemførelsen varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, og på flere vigtige områder, som f.eks. indførelse af markedsbaserede mekanismer, har gennemførelsen været langt fra tilfredsstillende. Dette forhold bekræftede, at bindende regler, som indgår i de retningslinjer, der er omhandlet i forordningen om grænseoverskridende elektricitetsudveksling, er en nødvendighed.

4. Harmonisering af tekniske og administrative regler vedrørende driften af samkøringslinjerne.

Der er sket fremskridt med harmoniseringen af tekniske og administrative regler for drift af samkøringslinjerne som led i det arbejde, der forestås af UCTE. Sigtet er, at der foretages en revision af de bestående anbefalinger om reglerne for sikkerhed og pålidelighed i sammenkoblede net, og at de udgives i form af en UCTE-håndbog. De første udkast blev forelagt på det 9. Firenze-forum i oktober 2002, og i juli 2003 indledtes en offentlig høring herom. Forordningen om grænseoverskridende elektricitetsudveksling giver mulighed for, at

der i retningslinjerne for overbelastningsstyring indføres fælles mindstestandarder for sikkerhed og driftsstandarder for anvendelse og drift af nettet.

5. Tarifiering af grænseoverskridende udveksling af elektricitet

De europæiske transmissionssystemoperatører foreslog et system til kompensering for grænseoverskridende elektricitetsstrømme, som blev accepteret på midlertidig basis af Europa-Kommissionen og Rådet af Europæiske Energiregulerende Myndigheder. Det trådte i kraft i marts 2002. Et forbedret system blev gennemført for året 2003, og en yderligere forbedret udgave af systemet, med ophævelse af eksportgebyret, blev vedtaget på det 10. Firenze-forum i juli 2003 for året 2004. For fremtiden vil dette arbejde finde sted i forskriftsudvalget under forordningen om grænseoverskridende udveksling.

6. Yderligere foranstaltninger til fremme af gennemsigtigheden i forbindelse med gasnettets drift og

7. Retningslinjer for overbelastningsstyring og grænseoverskridende tarifiering i gassektoren

Som led i drøftelserne på Madrid-forummet om tredjepartsadgang til gasnettet blev der på det femte møde i november 2002 vedtaget et sæt retningslinjer for god praksis. Disse retningslinjer er blevet gennemført relativt tilfredsstillende, dog med nogle svagheder i enkelte medlemsstater. En vigtig forbedring er GTE's offentliggørelse af oplysninger om grænseoverskridende kapacitet, med virkning fra januar 2003. På det 7. møde i september 2003 nåede man til enighed om en yderligere revision af retningslinjerne.

8. Retningslinjer for lovgivningsmæssig kontrol med og finansielle fordele ved infrastruktur

Rådet af Europæiske Energiregulerende Myndigheder forelagde principper for lovgivningsmæssig kontrol med og finansielle fordele ved infrastruktur på det 10. Firenze-forum i juli 2003. Dette spørgsmål drøftes yderligere i denne anden meddelelse om infrastruktur, idet det foreslås, at disse principper skal ligge til grund for transmissionssystemoperatørernes og de regulerende myndigheders udformning af en flerårig strategi for forbedring af sammenkoblingsinfrastrukturer, herunder de finansielle rammer.

9. Prioriterede projekter af europæisk interesse

Gennemgangen af retningslinjerne for det transeuropæiske energinet, som blev vedtaget i juni 2003, omfattede listen over prioriterede projekter af europæisk interesse. En yderligere revision af retningslinjerne, under hensyntagen til tiltrædelsen af de nye medlemsstater og behovet for at indlemme nabolandene i det større energimarked, var genstand for en høring, som blev afsluttet i september 2003.

10. Kommissionens rapport om forsyningssikkerhed

Både el- og gasdirektivet kræver, at medlemsstaterne skal overvåge situationen på forsyningssikkerhedsområdet. Kommissionen vil hvert andet år udgive en kortfattet rapport om situationen i Europa, og den første rapport er forudset for 2004/2005. I denne anden meddelelse drøftes muligheden for yderligere forpligtelser for medlemsstaterne og Kommissionen.

11. Ophævelse af forordning EF nr. 736/96, i henhold til hvilken medlemsstaterne er forpligtet til at give Kommissionen oplysninger om el-, gas- og olieinfrastrukturer

Proceduren for ophævelse af forordning EF nr. 736/96, hvorefter medlemsstaterne skal give Kommissionen oplysninger om el-, gas- og olieinfrastruktur, er indledt og ventes at få virkning i 2004.

12. Meddelelse om EU's eksterne energipolitik

En meddelelse fra Kommissionen om ”Udformning af energipolitikken for den udvidede Europæiske Union og dens nabo- og partnerlande” blev vedtaget i maj 2003 (KOM(2003) 262 endelig udg.).

13. Langtidsinvesteringer i gasforsyninger

I september 2002 foreslog Kommissionen et direktiv om naturgasforsyningssikkerheden¹⁷. Ifølge dette forslag skulle medlemsstaterne offentliggøre standarder for gasforsyningssikkerhed og have mulighed for at pålægge de enkelte virksomheder pligt til at sikre, at disse standarder opfyldes.

Der er behov for en yderligere indsats til sikring af de fornødne kommercielle og finansielle vilkår i EU for langtidsinvesteringer i gasforsyningsinfrastruktur. Også i Kommissionens meddelelse om udformning af energipolitikken for den udvidede Europæiske Union og dens nabo- og partnerlande, fra maj 2003, omhandles spørgsmålet om gasforsyninger på lang sigt.

Resumé

De fleste af aktionerne er blevet gennemført, af og til en smule forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan. I mellemtiden er tiltrædelsen af 10 nye medlemsstater blevet bekræftet, hvilket har medført yderligere udfordringer for udviklingen af energiinfrastrukturen. De nye medlemsstater deltager allerede i reguleringsforummerne og vil blive fuldt integreret i alle relevante aktiviteter ved tiltrædelsen i maj 2004. Med tiltrædelsen opstår der et umiddelbart behov for at revidere retningslinjerne for det transeuropæiske energinet, hvilket foreslås sammen med nærværende anden meddelelse om energiinfrastruktur.

¹⁷ KOM(2002) 488 endelig udg.

-

BILAG 2 Fremme af ny elektricitetsinfrastruktur

2.1 Indledning

Nye investeringer i transmissionskapacitet vil bidrage afgørende til et velfungerende elmarked. Udviklingen går imidlertid langsomt for tiden, hovedsagelig på grund af to forhold:

- forsinkelser i gennemførelsen af de vurderingsprocesser, der kræves forud for byggetilladelser
- manglende klarhed i regulerings- og finansrammerne for investeringer, selv for uafhængige transmissionssystemoperatører.

Bygning af ny transmissionsinfrastruktur er ofte ensbetydende med kontroversielle og vanskelige afgørelser, men uden sådanne investeringer vil der efter Kommissionens mening hurtigt ske en forringelse af markedets funktionsdygtighed og i visse tilfælde også af energiforsyningsikkerheden. Den nuværende situation, hvor proceduren for udstedelse af planlægningsstilladelser varer flere år, kan ikke få lov til at fortsætte.

2.2 Miljø- og planlægningsstilladelser

Miljøvurdering er et nøgleelement i EU's strategi for bæredygtig udvikling. Fællesskabskravene til sådanne projekter er opstillet i direktivet om miljøvurdering¹⁸. En positiv miljøvurdering er et vigtigt led i beslutningsprocessen. Herved undgås unødige fysiske eller æstetiske skader på miljøet, og dyre fejltagelser kan undgås.

I forskellige dele af EU har vanskeligheder med at indhente de fornødne godkendelser betydet, at flere projekter er blevet annulleret på et fremskredent stadium, heriblandt også vigtige, næsten færdige projekter, hvor kun nogle korte strækninger mangler. Der er også eksempler på samkøringslinjer mellem lande, hvor den ene af parterne ikke har færdigbygget forbindelsen, mens den anden part har bygget linjen frem til grænsen. Som eksempler herpå kan nævnes forbindelserne mellem Belgien og Frankrig, Italien og Schweiz, Italien og Grækenland¹⁹ og nøgleprojekter til udbygning af det østrigske net.

Der er tilsyneladende kun gjort en beskedent indsats for at undersøge, hvordan vurderingsproceduren kan afkortes, f.eks. ved i højere grad at respektere tidsplanen for planlægningsgodkendelse, herunder ved at undgå dobbeltvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42, eller ved at anvende mindre skæmmende teknologier, som f.eks. underjordiske kabler, eller ved at lægge linjerne tæt på andre infrastrukturprojekter, f.eks. vej- og baneforbindelser.

Følgende liste indeholder elementer, som i betydelig grad kan fremme offentlighedens accept projekter og hurtig gennemførelse heraf²⁰.

¹⁸ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001

¹⁹ Eksempel: En 7 km lang del af Santa Sofia-Matera-linjen i Syditalien. Denne linje begrænser for tiden anvendelsen af det undersøiske kabel Italien-Grækenland.

²⁰ Dette emne har været drøftet i Eurelectric-rapporten "Public acceptance for new transmission overhead lines and substations", marts 2003.

- Større nye projekter bør have støtte fra de europæiske, nationale og lokale myndigheder, de skal forklares tydeligt og have modtaget ubetinget støtte fra myndighederne. Medlemsstaterne bør give forrang til projekter, der er opstillet på listen over prioriterede transeuropæiske net-projekter. EU bør støtte sådanne projekter og jævnligt føre tilsyn med udviklingen.
- En forudgående tæt dialog med de mennesker, der berøres af linjen, skulle give reel mulighed for at påvirke linjeføringen og bidrage til at overvinde eventuelle betænkeligheder. Passende kompensation for negative virkninger er også et vigtigt middel til at opnå accept.
- Det burde være muligt at afkorte udformnings- og tilladelsesfasen for større projekter uden at mindske de berørte parters mulighed for at deltage i processen. En bedre koordinering af de forskellige udformnings-, hørings- og tilladelsesaktiviteter ville bidrage hertil. Projekter, som medlemsstaterne i Rådet allerede har udpeget som prioriterede projekter af europæisk interesse som led i programmet for de transeuropæiske net, bør betragtes som en særlig kategori i denne henseende, og alt bør gøres for at fremskynde disse procedurer, idet fordelene for EU som helhed bør tages i betragtning.
- En række tekniske alternativer kan anvendes til at mindske infrastrukturernes belastning af miljøet og af de mennesker, der bor i nærheden. Selektiv nedgravning af transmissionslinjer er nu blevet teknisk og økonomisk muligt. Andre mindre skæmmende løsninger, som f.eks. nye former for mastdesign, har også været brugt med held i nogle projekter.

2.3 Anvendelse af ny teknologi, f.eks. nedgravning

Underjordiske kabler har været brugt i flere årtier til transport af el i lav- og mellemspændingsnet i byområder. Til højspændingsnet blev der kun anvendt underjordiske kabler (i form af oliefyldte kabler) i exceptionelle tilfælde, da denne løsning var meget dyr i forhold til luftledninger med samme elektricitetsgennemstrømning. Imidlertid er en ny generation af jordkabler dukket op, som er billigere og lettere og hurtige at installere. Kommissionen har allerede ydet støtte til forbedret jordkabelteknologi som led i forskningsrammeprogrammet²¹.

På trods af de fremskridt, der er gjort, er anlægsomkostningerne for jordkabler betydeligt højere end for de tilsvarende luftledninger til højspændingsnet (5-20 gange højere). Dette skulle umuliggøre generel anvendelse af denne teknologi, i betragtning af følgerne for el-priserne.

Jordkabler medfører imidlertid færre tab og lavere vedligeholdelsesomkostninger, og sammenligner man omkostningerne ved kabler i forhold til luftledninger, kan underjordiske kabler være en mulig løsning i særlige tilfælde, f.eks. byområder, miljøfølsomme områder og regioner, hvor vejrforholdene kan true forsyningssikkerheden.

En mere indgående analyse af spørgsmålet om nedgravning af elledninger i Europa, ikke mindst i forbindelse med de transeuropæiske energinet, drøftes i et særskilt teknisk dokument, som er lagt på webstedet for Generaldirektoratet for Energi og Transport²². Heraf fremgår det,

²¹ F.eks. det femte rammeprogram CORDIS RTD Projekt nr. 67584, 1/1/2003-30/6/2006

²² http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/index_en.htm

at lav- og mellemspændingsnet allerede ofte placeres under jorden (over 40%), mens procentdelen er langt mindre for højspændingsnet (ca. 10%) og net for meget høj spænding (1-2%). Dokumentet indeholder også en gennemgang af de potentielle økonomiske fordele, som nedgravning af kabler vil kunne medføre, på trods af de yderligere kapitalomkostninger (tabel 1 nedenfor). Heraf fremgår det, at nogle forbindelser, som f.eks. Frankrig-Italien, vil kunne give udbytte på trods af ekstraomkostningerne ved jordkabler, mens beregningerne for Frankrig-Spanien-forbindelsen er mindre gunstige.

Tabel 1: Cost/benefit-analyse af underjordiske el-samkøringslinjer²³

| Forbindelse | Option | Omkostninger | MW | Omkostninger €/MW | NPV afkast €/MW | Nettogeavnst €/MW |
|------------------|-----------------------------|--------------|------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Frankrig-Italien | Eksisterende jernbanetunnel | 760 | 2000 | 380,000 | 567,238 | 187,238 |
| Frankrig-Italien | Ny elektricitets-tunnel | 900 | 2000 | 450,000 | 567,238 | 117,238 |
| Frankrig-Spanien | Kabel i Middelhavet | 1,500 | 1200 | 1,250,000 | 586,398 | -663,602 |

Generelt vil der i Europa kunne gøres en samordnet indsats for at øge anvendelsen af jordkabler i særlige tilfælde, hvor ekstraomkostningerne herved kan retfærdiggøres, f.eks.:

- i områder, som rammes hårdt af ugunstige vejrforhold (vind, sne, is), kan forsyningssikkerheden øges ved at nedgrave ellinjerne. Frankrig har fulgt denne strategi, efter at stormene i 1999 havde lammet store dele af det franske elsystem
- på særlige strækninger af de manglende grænseoverskridende elforbindelser, der er udpeget som prioriterede projekter i retningslinjerne for de transeuropæiske energinet fra juli 2003.

2.4 Overvindelse af de finansielle og reguleringstekniske hindringer

Finansielle hindringer for investeringer kan også skyldes uegnede eller uklare lovrammer for nye investeringer. For at forhindre dette er det klart, at transmissionssystemoperatørerne skal belønnes for investeringer på et passende niveau, så afkastet af investeringerne mindst dækker de berettigede kapitalomkostninger for den berørte virksomhed. Generelt mener Kommissionen, at det er transmissionssystemoperatørerne, der - med deres detaljerede tekniske viden om nettet - er bedst placeret til at foreslå og gennemføre nye investeringsprojekter. Kommissionen foreslår imidlertid også, at de berørte regulerende myndigheder får en større rolle at spille med hensyn til at fastlægge de finansielle rammer og sikre, at de nødvendige investeringer gennemføres. Kommissionen har således selv givet stødet til visse samkøringsprojekter, som følge af afgørelser om fusioner, f.eks. sagen EDF-Hidrocantabrico, hvor en af betingelserne for godkendelse af fusionen var, at forbindelsen mellem Frankrig og Spanien skulle udbygges til 4000MW fra de daværende 1100MW.

²³

Denne vurdering blev foretaget af ICF Consultants i deres rapport til Europa-Kommissionen: Omkostningerne ved anlæg af supplerende underjordisk kapacitet på tværs af en række grænser er blevet sammenholdt med de beregnede fordele. Fordelene er beregnet ud fra forward kurver for el-priserne, beregnet med ICF Consulting power market model (Integrated Power Model). Analysen er foretaget på grundlag af marginal MW, dvs. fordelen ved en kapacitetsforøgelse på én MW.

Som én af de foranstaltninger, der er opstillet i Kommissionens meddelelse om infrastruktur fra 2001, har Rådet af Europæiske Energiregulerende Myndigheder (CEER) fremlagt et dokument med en vurdering af en række muligheder for udformning af en regelteknisk og finansiel ramme for nye investeringer²⁴. I dokumentet, der blev forelagt på det europæiske reguleringsforum for elektricitet (Firenze) i juli 2003, opstilles tre hovedmuligheder for finansiel regulering af nye infrastrukturprojekter:

- (a) reguleret udbygning med regulerede tariffer
- (b) ikke-reguleret udbygning med regulerede tariffer
- (c) ikke-reguleret udbygning med ikke-regulerede tariffer, såkaldte private "merchant" lines.

Ifølge Kommissionen udgør disse muligheder, eller en kombination af dem, en acceptabel ramme for udvikling af ny infrastruktur, alt efter omstændighederne ved de enkelte investeringsprojekter. Af hensyn til retssikkerheden bør de potentielle investorer i forvejen være klar over, hvilken ramme der er gældende. I henhold til det vedlagte direktivforslag skal de regulerende myndigheder have ret til at få indflydelse på de pågældende transmissionssystemoperatørers investeringsprogram, og hvis gennemførelsen af investeringsprojekterne skønnes utilstrækkelig, bør myndighederne også have ret til at sørge for, at arbejdet gennemføres af en tredjepart, herunder ret til at udlicitere arbejdet.

Dette indebærer, at der skal foretages en nøje vurdering af hvert enkelt projekt, som vil kunne blive gennemført i de kommende få år. Årsagen hertil er, at hvis myndighederne forpligter sig på et investeringsprojekt baseret på transmissionstariffer, dvs. mulighed a) ovenfor, disponerer de med el- og gasforbrugernes penge. Det forventes, at en af de første opgaver for den nye gruppe af europæiske tilsynsmyndigheder for elektricitet og gas vil bestå i at udvikle en fælles ramme for nye investeringer på det indre marked.

2.5 Konklusioner

De strenge miljø- og godkendelsesprocedurer for bygning af ny infrastruktur er nødvendige og skal tages alvorligt. Alt bør imidlertid sættes ind for at fremskynde udviklingen, og dette indebærer, at medlemsstaterne og deres regulerende myndigheder påtager sig et større ansvar for kontrollen. Energiministerrådet har allerede, inden for rammerne af de transeuropæiske net, udpeget de prioriterede projekter, der er i den europæiske offentligheds interesse, og disse projekter bør gennemføres uden unødige forsinkelser. For disse projekter skal der findes løsninger til at fremskynde planlægningsprocessen, og ny teknologi, som f.eks. nedgravning af transmissionsledninger, skal overvejes.

For at fjerne hindringerne for bygning af infrastrukturprojekter inden for en rimelig tid er der indført to nye koncepter i de reviderede retningslinjer for de transeuropæiske energinet. For det første kan særlig vigtige grænseoverskridende projekter gives højeste prioritet gennem en erklæring om europæisk interesse. Disse projekter bør prioriteres i relation til Fællesskabets finansieringsinstrumenter, i overensstemmelse med de pågældende instrumenters særlige regler. For det andet bør der anvendes en velkoordineret planlægningsprocedure for disse projekter, så unødige forsinkelser kan undgås.

²⁴ CEER: Principles on regulatory control and financial reward for infrastructure, papir forelagt på det 10. Firenze-forum I juli 2003.