



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kebmin@kebmin.dk
www.kebmin.dk

Meddelelse fra Kommissionen:
Det indre marked for elektricitets realisering og den mest effektive offentlige intervention
C(2013) 7243 final

14. januar 2014

Kontor/afdeling
EUFUT

J nr. 2013-4598

Revideret notat (indsat høringsafsnit)

/SVF

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde den 5. november 2013 en meddelelse om det indre marked for energi og offentlig intervention i energisektoren. Den danske udgave blev modtaget den 14. november 2013. Kommissionen anfører, at med gennemførelsen af det indre marked for energi i 2014 er det vigtigt at diskutere, hvordan fremtidige mekanismer for offentlig intervention skal tilrettelægges både på EU plan og i medlemslandene. Sammen med meddelelsen har Kommissionen fremlagt retningslinjer for medlemslandenes brug af metoder til øget efterspørgselsfleksibilitet, VE-samarbejdsmechanismer, VE-støttesystemer og kapacitetsmekanismer.

Energistyrelsen

J nr.

/FMA

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 5. november 2013 meddelelsen C(2013) 7243 "Det indre marked for elektricitets realisering og den mest effektive offentlige intervention", sammen med retningslinjer for Medlemslandenes brug af metoder til øget efterspørgselsfleksibilitet, VE-samarbejdsmechanismer, VE-støttesystemer og kapacitetsmekanismer. Baggrunden for meddelelsen er, at EU's indre marked for elektricitet skal være gennemført i 2014, og Kommissionen ønsker i den forbindelse at markere, at en grundpille heri er en ensartet energipolitik over hele EU, hvor medlemsstaterne i deres energipolitiske interventioner følger en række fælles principper. Det indre marked for energi bør bygge på fair og åben konkurrence, men det er også almindeligt accepteret, at det er nødvendigt med offentlig intervention på elektricitetsmarkederne, hvis målene skal nås. Kommissionen anfører, at med henblik på at sikre, at markedet gennemføres og er effektivt, og for at sikre, at åbningen af elektricitetsmarkederne på tværs af EU er til fordel for borgerne, er det vigtigt - i overensstemmelse med nærhedsprincippet - at definere den



offentlige interventions rolle, art og grad på europæisk, nationalt og lokalt niveau.

3. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen er ifølge Kommissionen at udstyre medlemslandene med en række principper for energipolitik, som afspejler den gensidige afhængighed, som følger med deltagelsen i det indre marked for elektricitet. Principperne skal sikre, at medlemslandene ikke alene tænker nationalt i deres politikker, men forholder sig til det europæiske perspektiv, dvs. at medlemslandene bør prioritere europæisk tilgang snarere end lokale, regionale og nationale hensyn i energipolitikken. Formålet er at opnå de bedste resultater for borgerne i hele fællesskabet, i kraft af at det indre marked for elektricitet fungerer uden problemer og til gavn for alle og dermed bidrager til, at de klima- og energipolitiske mål opnås.

Meddelelsen har ikke retsvirkning, men Kommissionen vil overveje om nogle af principperne skal udmøntes i forslag til egentlige retlige bestemmelser, således at principperne kan sikres fuld implementering. Principperne angives også som relevante i forbindelse med Kommissionens arbejde med en fremtidig ramme for klima- og energipolitikken for 2030.

Meddelelsens udgangspunkt er, at det indre marked for elektricitet nok har ændret den rolle, som energipolitiske interventioner fra medlemsstaterne spiller, men på den anden side ikke har afskaffet behovet for disse interventioner med henblik på at sikre ensartede vilkår for aktørerne, afhjælpe markedssvigt og fremme teknologi og innovation. På den baggrund oplister Kommissionen en række områder, hvor offentlig intervention kan være påkrævet:

- Vedvarende energi
- Efterspørgsel af energi (smart grid o.l.)
- Klimadagsordenens udfordringer
- Behovet for tilstrækkelig el-produktionskapacitet
- Øget integration af nationale markeder

Kommissionen diskuterer og argumenterer i meddelelsen for en række principper, der bør gælde for offentlig intervention indenfor disse områder. F.eks. gøres det gældende, at medlemsstaterne bør planlægge helhedsorienteret under hensyntagen til alle målsætninger i energipolitikken, og ikke kun tilgodese enkeltelementer. Som eksempel nævnes, at brugen af kul kan bidrage til forsyningssikkerheden, men være betænkeligt af miljømæssige årsager, ligesom (fluktuerende) vedvarende energi er godt for klimaindsatsen, men kan skabe udfordringer i forhold til forsyningssikkerheden. Kommissionen gør også gældende, at offentlig intervention mhp. at støtte den hjemlige el-produktionskapacitet



(kapacitetsmekanismer) kan have den bagside, at det fjerner incitamentet til investeringer i nye grænseoverskridende løsninger.

Meddelelsen har karakter af et idékatalog over ”good practices”, eller diskussioner af, hvad sådanne består i, for at fremme den europæiske dimension i energipolitikken, for derigennem at opnå de fælles mål. Kommissionen meddeler i diskussionerne eksplicit eller implicit sine principielle præferencer, f.eks. teknologineutralitet (at det skal overlades til markedet at vælge de mest effektive teknologier). Tilsvarende har Kommissionen en præference for udbudsordninger baseret på nødvendige mængder snarere end på basis af garanterede indtægter.

Kommissionen agter at foreslå en ”europæisering” af støtteordningerne for vedvarende energi, herunder meddeles en præference for virkemidler der sikrer, at den vedvarende energi opføres dér, hvor den er mest effektiv set fra et udbud- og efterspørgselssynspunkt, uanset landegrænser. Kommissionen udtaler sig i den forbindelse positivt om det fælles VE-marked mellem Sverige og Norge.

Kommissionen opfordrer i retningslinjerne for støtte til vedvarende energi til, at vedvarende energi støttes på en stabil, gennemsigtig, troværdig, omkostningseffektiv og markedsintegrerende måde. Efterhånden som teknologierne modnes, bør investeringerne heri i stigende omfang ske på markedsvilkår, og ikke på baggrund af garanterede priser. Støtten bør ifølge Kommissionen således supplere markedspriserne uden at erstatte dem, og begrænses til et nødvendigt minimum. I praksis, siger Kommissionen, betyder det en udfasning af takster for levering af VE, som beskytter energiproducenterne mod markedssignaler, eksempelvis brug af feed-in-tariffer, og en bevægelse hen imod afregningspræmier og andre støtteinstrumenter, f.eks. kvoter på et certifikatmarked eller feed-in præmier.

I retningslinjerne for kapacitetsmekanismer fastslår Kommissionen, at brugen af kapacitetsmekanismer kun kan være velbegrundet, hvis behovet er blevet klart identificeret gennem en grundig vurdering af tilstrækkeligheden af elproduktionskapaciteten. Samtidig skal kapacitetsmekanismer ledsages af udbygning af infrastrukturen og foranstaltninger, der fremmer fleksibelt forbrug. Kapacitetsmekanismer må ikke stå i vejen for indførelse af markedskobling, og de må ikke indebære begrænsninger i markedsadgangen for elproducenter i andre medlemsstater.

I retningslinjerne for indarbejdelse af efterspørgselsfleksibilitet efterspørger Kommissionen bl.a. en fjernelse af takstelementer, som forhindrer aktiv markedsdeltagelse og udviklingen af en dynamisk prisdannelse, der kan medføre en efterspørgselsreaktion hos forbrugerne.



Kommissionen er i den forbindelse ved at analysere medlemsstaternes cost-benefit analyser og planer for udrulning af intelligente el-målere, og vil præsentere resultatet af denne analyse i slutningen af 2013.

Kommissionen oplyser desuden, at den i 2014 vedtager nye retningslinjer for miljø- og energistøtte for perioden 2014-2020 og at Kommissionens tjenestegrene snart lancerer en offentlig høring om et udkast til disse retningslinjer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om sagen.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, da der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Der redegøres ikke for gældende dansk ret, da der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

7. Konsekvenser

Der redegøres ikke for konsekvenserne, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen om offentlige interventioner. I det omfang meddelelsen giver anledning til nye lovgivningsinitiativer vil konsekvenserne af disse blive vurderet, når forslagene fremlægges.

8. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring med frist for kommentarer den 17. december 2013. Der er indkommet svar fra følgende organisationer: Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, Energinet.dk, Dansk Industri, Vedvarende Energi, Vindmølleindustrien og Landbrug & Fødevarer.

Dansk Energi fremfører bl.a. at ambitionerne i "target modellen" for det indre energimarked skal fastholdes og færdiggøres indenfor opstillede tidsfrister, og at gentagne udskydelser af den europæiske priskobling er uhensigtsmæssig. Det fremføres desuden, at den nuværende usikkerhed om forsyningssituationen kræver en grundig analyse af elsystemets nuværende og fremtidige balance, og at en forsyningssikkerhedsvurdering bør have et regionalt og europæisk fokus frem for at være rent national. Således bør forsyningssikkerhed fremover anerkendes som en særskilt service eller vare, da forsyningssikkerheden ikke længere må forudsættes at være til stede i et energisystem med stigende mængder vedvarende energi. Selvom Kommissionen i deres papir lægger op til at markedsreglerne skal styrkes,



er det opfattelsen, at man i Norden allerede er kommet langt med at styrke markedsreglerne, hvorfor der er brug for nye initiativer til at styrke forsyningssikkerheden.

Dansk Energi mener endvidere, at kapacitetsmekanismer er en del af løsningen til at sikre forsyningssikkerheden, og at de skal være markedsbaserede, teknologineutrale og ikke-diskriminerende. Prissignal til VE-udbygning skal primært komme fra et stærkt og stabilt ETS. Desuden skal statsstøtte være markedsbaseret og støttesystemerne skal være midlertidige og medvirke til at tvinge teknologierne ind i et modningsforløb.

Dansk Fjernvarme fremhæver, at det er vigtigt at sikre, at initiativer på el-efterspørgselssiden rettes mod de billigste potentialer fx inden for opvarmning. Der er således behov for at koordinere de nationale varme- og køleplaner, som medlemslandene er i gang med at udarbejde, og meddelelsen bør derfor beskrive de muligheder, der er for samspil med bl.a. varmesektoren. Meddelelsen bør se henover sektorgrænser og udbygges med at tværgående initiativer kvantificeres økonomisk på lige fod med initiativer i elsystemet. Det bør endvidere påpeges, at effektive fjernvarmesystemer kan skabe mulighed for samproduktion af el og varme, og kan medvirke til at reducere elkapacitetsomkostninger, som skal balancere udsvingene i den vedvarende elproduktion i fremtiden. Det anbefales, at medlemslandene sikres mulighed for at vælge alternative veje med mindre, decentrale løsninger, så massive overinvesteringer i transmissionssystemer undgås. Investeringer i el infrastruktur bør kun tillades ud fra samfundsøkonomiske hensyn eller ud fra cost-benefit analyser, som dokumenterer positiv økonomi. Analyserne bør inddrage alternative løsninger som f.eks. kraftvarme og samproduktion af køling og varme inkl. lagringsmuligheder.

Energinet.dk støtter en koordineret tilgang til støtteordninger på tværs af Europa. Det er dog usikkert, om en stigende anvendelse af faste afregningspriser oveni varierende markedspriser eller certifikat/kvoteordninger vil bidrage til reduktion af omkostningerne. El-markedspriserne er i stigende grad påvirket af regulatorisk usikkerhed, og det må derfor forventes, at aktørerne vil kræve større risikopræmie i deres bud, hvis støtten modtages i form af faste afregningspriser.

Energinet.dk fremhæver desuden, at det er en samfundsøkonomisk fordel at kunne udnytte kapacitetsmarkeder på tværs af grænserne for at sikre forsyningssikkerheden i det indre marked. Dog ses de nuværende markedskoblingsregler ikke at være garanti for at kontraheret kapacitet står til rådighed for et kapacitetsmarked, idet strømmen vil blive transporteret derhen, hvor prisen er højst. EU kommissionens forslag om at tvinge medlemslandene til at åbne deres kapacitetsmarkeder over for ressourcer placeret i andre medlemslande kan derfor have den modsatte effekt på



udbygning af transmissionskapacitet. Et medlemsland med en kapacitetsmekanisme kan vælge ikke at styrke sine udlandsforbindelser til naboer med en svag effekt-balance for at mindske "læk" af kapacitet. Herved kan forslaget påvirke udbygningen af de europæiske elnet negativt. Det er derfor vigtigt, at kravet om international deltagelse i kapacitetsmarkedet følges op gennem konkret regulering på EU plan som tager forsyningssikkerhed med i markedskoblings-algoritmen.

Dansk Industri deler Kommissionens grundopfattelse, at regulatoriske tiltag skal gøres markedsorienterede, og at markedet kun bør reguleres på anden vis, hvis det ikke selv kan levere forsyningssikkerhed og andre energi- og klimapolitiske mål med god økonomisk effektivitet. DI anser det dog for problematisk, at det indre marked for energi kan realiseres i 2014 bl.a. vedrørende forsyningssikkerhed, VE-mål m.m. uden grundlæggende markedsmæssig integration. Der bør derfor gøres mere ud af egentlig EU-harmonisering af rammebetingelser for at sikre den nødvendige markedintegration. DI støtter meddelelsens centrale fokus på at arbejde for bedre markedsfunktionalitet ikke mindst ved at sikre el-efterspørgslen respons på elmarkedets prissignaler, og som bør gøres i et tæt samspil med fokus på energieffektivisering.

DI fremhæver endvidere tre ting. For det første er modellerne for finansiering af VE-støtte stort set ikke omtalt i meddelelsen. Omkostningerne pr. kWh ved VE-støtten varierer meget landene imellem. Mens støtten i de fleste lande finansieres af elforbrugerne, sker det på forskellig måde for erhvervslivet. DI vurderer, det er vigtigt i tråd med energiafgiftssystemet i øvrigt at sikre virksomheder lempelser af hensyn til deres konkurrenceevne. For det andet er der meget fokus på den fysiske kapacitet af transmissionsforbindelserne landene imellem, mens udnyttelsen af de eksisterende forbindelser stort set ikke diskuteres. I Danmark er der mange års erfaringer med, at disse "handelsmæssige kapaciteter" gøres så store som forsyningssikkerheden på begge sider af forbindelsen overhovedet muliggør. Ofte vil forsyningssikkerhedsbegrænsningen EU-samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt løses i det land, som begrænser kapaciteten. For det tredje lægger Kommissionen op til, at etablering af ny elproduktionskapacitet med fordel kan ske i forbindelse med indgåelse af lange leveringsaftaler med f.eks. store industrier. Både elproducenter og industrivirksomheder kan være interesseret i sådanne aftaler for at "hedge" markedsrisiko på længere sigt. Der savnes dog en nærmere uddybning fra Kommissionens side om relationen til EU-konkurrencereglerne i praksis, da et større omfang af sådanne aftaler – hvis de ikke er omhyggeligt designet – kan begrænse konkurrencen i elmarkedet.

Vedvarende Energi fremhæver bl.a., at der frem til 2030 fortsat skal gives støtte til vedvarende energi, men med udfasning efterhånden som VE bliver mere økonomisk og efterhånden som støtten til fossil energi udfases. EU bør prioritere fast støtte til nye vedvarende energianlæg i en passende



periode, og der bør fortsat være faste afregningspriser for VE, som kan anvendes af mindre projekter uden udbud. Desuden bør forskning og udvikling i VE via PSO-betaling på el fortsat anvendes i EU og atomkraft bør ikke støttes med subsidier eller markedsintervention f.eks. i form af faste priser. Atomkraft skal betale de samlede omkostninger inkl. bortskaffelse af affald og forsikring mod anlæggenes risiko. Endelig bør der være lige vilkår i det indre elmarked og import fra lande udenfor EU med lavere miljø- og sikkerhedsstandarder bør undgås, ligesom internationale elforbindelser ikke favoriseres over lokal fleksibilitet til indpasning af svingende VE.

Vindmølleindustrien fremhæver nødvendigheden af nationale støtteordninger til VE, for at sikre overgangen til et energisystem baseret på VE og bæredygtighed. Støtteordninger til elektricitet bør dog over tid udfases. Vindmølleindustrien finder det samtidig positivt, at meddelelsen peger på nødvendigheden af en midlertidig teknologispecifik støtte, der kan medvirke til at udvikle endnu ikke konkurrencedygtige teknologier. Støtten bør dog være midlertidig. Ligeledes støttes forslaget om at nå en fuld europæisering af støtteordningerne, ligesom man af hensyn til investeringssikkerheden bør afstå fra retroaktiv lovgivning.

Vindmølleindustrien peger dog også på, at ønsket om lade udbudsprocedurer være den foretrukne tildelingsmekanisme for støtteordninger, når det gælder vind på land, er problematisk. I Danmark sikrer opstillerne af vind på land sig retten til et givet område, hvorefter en planlægnings- og godkendelsesproces startes. I et udbudssystem vil et sådant system ikke kunne opretholdes, da det vil være den offentlige myndighed som udbyder området – som det fx kendes fra offshore området. Desuden strider meddelelsens forslag om fremme investeringsstøtte frem for driftsstøtte mod det nuværende danske system. Baggrunden for Kommissionens forslag er, at en højere driftsstøtte vil medføre lavere incitament til at følge markedssignalerne. Vindmølleindustrien ser dog ikke dette som et problem for vindkraft, så længe tillægget, som i Danmark, ikke udbetales ved negative priser. Fordelen ved det danske støttesystem på land er således, at der gives et pristillæg oveni markedsprisen og ikke som en fast "feed-in". Det er opfattelsen, at investeringsstøtten har den ulempe, at den ikke nødvendigvis fremmer en effektiv produktion. Det gør driftsstøtten, som vi kender den i Danmark (rotor modellen), derimod.

Landbrug & Fødevarer bifalder meddelelsens fokus på, at prisen på energi ofte er højere i EU end i konkurrerende regioner, og at energipriser udgør et betydeligt konkurrenceparameter. Man er desuden enig i Kommissionens bekymring over den udvikling, som etableringen af kapacitetsmarkeder m.v. udgør, og som næppe er den mest omkostningseffektive løsning på løsningen af problemer med forsyningssikkerheden. Der bør i stedet være større fokus på øget fleksibilitet og udveksling af el på tværs af landegrænser.



Landbrug & Fødevarer bakker op om principperne for støtte af vedvarende energi, som skal ske på en stabil, gennemsigtig, troværdig, omkostningseffektiv og markedsintegrerende måde. Man advarer dog mod risikoen for overinvesteringer i efterspørgselsinitiativer. Det er opfattelsen, at investeringer i energieffektiviseringer af mange årsager kan være særdeles fornuftige, men det vurderes som tvivlsomt, om gevinsterne for energisystemet på kort- og mellemlang sigt står mål med omkostningerne. Der er således en risiko for, at energiforbrugerne pålægges unødigt høje omkostninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes generelle positioner kendes ikke på nuværende tidspunkt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser meddelelsen som et godt grundlag for en videre diskussion af gennemførelsen af det indre energimarked. Regeringen lægger vægt på, at den fulde gennemførelse af det indre el- og gasmarked bliver ambitiøs, både hvad angår indhold og timing, således at målet om fuld gennemførelse i 2014, sat af Det Europæiske Råd i februar 2011, kan blive indfriet.

Regeringen er enig i, at investeringer i stigende omfang bør ske på markedsvilkår i takt med, at teknologierne modnes. Regeringen lægger endvidere vægt på, at støtte til vedvarende energi bør reduceres gradvist under hensyntagen til den fortsatte teknologi - og omkostningsudvikling.

Regeringen finder, at indførelse af kapacitetsmekanismer kan udgøre en trussel mod et velfungerende indre marked. Nationale løsninger, som ikke koordineres på europæisk niveau, kan føre til opsplittning af markedet, resultere i færre grænseoverskridende elforbindelser, hæmme konkurrencen og dermed bremse arbejdet frem mod et fuldt integreret indre marked. Forkert udformede kapacitetsmekanismer kan blive meget dyrt for forbrugerne og kvæle overgangen til nye og vedvarende energikilder. Regeringen støtter derfor Kommissionens vejledning om kapacitetsmekanismerne.

Regeringen mener ikke, at støtte til vedvarende energiteknologi skal være teknologineutral, da det er væsentligt for Danmark, for at kunne opfylde de energipolitiske målsætninger både på mellemlang og lang sigt så omkostningseffektivt som muligt, at landene gives mulighed for at vælge, hvilke teknologier der skal fokuseres på.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg d. 20. december 2013.