



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.12.2003
KOM(2003) 743 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

Energiinfrastruktur och försörjningstrygghet

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	NYCKELMÅL FÖR EL- OCH GASINDUSTRIN I EUROPA.....	3
2.	VILKA ÅTGÄRDER KRÄVS FÖR EN SÄKER, HÅLLBAR OCH KONKURRENSKRAFTIG ENERGISEKTOR?	3
3.	NÖDVÄNDIGA ÅTGÄRDER INOM ELSEKTORN	5
3.1	Inledning.....	5
3.2	Systemsäkerhet och -tillförlitlighet	5
3.3	Att utnyttja alla fördelar med den inre marknaden.....	9
3.4	Föreslagna åtgärder	11
4.	NÖDVÄNDIGA ÅTGÄRDER INOM GASSEKTORN.....	13
4.1	Inledning.....	13
4.2	Åtgärder för att stödja försörjningstryggheten för gas	13
4.3	Åtgärder för att utveckla den inre gasmarknaden	14
4.4	Åtgärder för att förbättra gasnäten	16
5.	SLUTSATSER	17
BILAGA 1	Genomgång av gjorda framsteg och åtgärder som ett resultat av 2001 års meddelande om energinfrastruktur.....	18
BILAGA 2	Att uppmuntra nya investeringar i elinfrastrukturen	21

1. NYCKELMÅL FÖR EL- OCH GASINDUSTRIN I EUROPA

Europa behöver en energiindustri som är pålitlig i fråga om säkerhet och försörjningstrygghet, hållbar i fråga om dess miljöpåverkan, och konkurrenskraftig, dvs. den skall klara att erbjuda hushåll och företag effektiva tjänster och på så vis bidra till den europeiska ekonomins konkurrenskraft och medborgarnas livskvalitet.

När det gäller det sista målet, genomgår energisektorn i Europeiska unionen redan grundläggande förändringar. Redan det första el- och gasdirektivet¹ innebar att monopolet försvann och att stora användare kunde välja el- och gasleverantör. Många medlemsstater har agerat snabbt för att skapa en marknad med full konkurrens. Ikraftträdandet av de nya el- och gasdirektiven² innebär att samtliga medlemsstater år 2004 skall utvidga konkurrensen till icke-hushållskunder och att marknaden skall vara fullständigt öppen senast år 2007.

Den inre marknaden måste dessutom bidra till det underliggande målet hållbar konkurrens. Det gäller framförallt EU:s miljöåtagande att kontrollera utsläppen av växthusgaser och andra gaser. I Kyotoprotokollet förband sig EU att minska sina utsläpp av de sex Kyotogaserna så att de åren 2008-2012 skall befinna sig 8 % under 1990 års nivå. För att målen i Kyotoprotokollet skall kunna uppnås kommer det att krävas strängare åtgärder och striktare strategier från medlemsstaterna. Det rör sig om åtgärder för att minska utsläppen från kraftsektorn, att hålla tillbaka energiefterfrågan genom energieffektivitet och att införa gemensamma regler för beskattning av energiprodukter.

Slutligen måste det säkerställas att den inre energimarknaden utvecklas så att europeiska medborgare och den europeiska industrin får högsta möjliga försörjningstrygghet. För detta måste två faktorer beaktas: systemsäkerhet och säkerställandet av tillräckliga lager av gas och el både på medellång och lång sikt.

2. VILKA ÅTGÄRDER KRÄVS FÖR EN SÄKER, HÅLLBAR OCH KONKURRENSKRAFTIG ENERGISEKTOR?

Frågan om vilka åtgärder som krävs för att uppnå gemenskapens energimål har redan undersökts av kommissionen i tidigare meddelanden. I synnerhet i kommissionens grönbok om trygg energiförsörjning³ riktades uppmärksamheten mot några nyckelproblem som energiindustrin måste ta itu med under de närmaste 20-30 åren. De viktigaste utgörs av EU:s ökande beroende av importerad energi, den ökade roll som naturgas spelar och de investeringar som krävs i infrastruktur. I den debatt som grönboken ledde till framhävdes också att det behövs en strategi som baseras på efterfrågestyrning samt att det krävs konkurrenspräglade marknader och effektiv konkurrens, vilket stärker den europeiska ekonomins konkurrenskraft och leder till en effektivare användning av befintlig gränsöverskridande kapacitet. Reaktionerna på kommissionens grönbok om trygg energiförsörjning har i hög grad påverkat kommissionens energistrategi och det åtgärdspaket⁴ som följde på grönboken. Den 11 september 2002 antogs till exempel

¹ 96/92/EG och 98/30/EG.

² 2003/54 och 55 samt förordning 1228/2003.

³ KOM(2000) 769 slutlig, 29 november 2000.

⁴ Se uppföljningsmeddelandet från kommissionen - "Slutrapport om grönboken" mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning" KOM(2002) 321, Bryssel, 26.6.2002. Grönboken finns på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/sv/lpi_lv_sv1.html.

kommissionens förslag om samordnade åtgärder⁵ för en tryggad energiförsörjning som bland annat rörde olje- och gaslager.

Kommissionens meddelande om infrastruktur från december 2001⁶ var den första utredningen av den viktiga roll sådana investeringar spelar för att stödja utvecklingen av den inre marknaden. Vid toppmötet i Barcelona i mars 2002 välkomnades dokumentet och i synnerhet stöddes målet att medlemsstaterna senast 2005⁷ skulle ha en elsammankopplingsnivå på minst 10 % av sin installerade produktionskapacitet. De 13 åtgärder som föreslås i det första meddelandet har redan genomförts eller är på väg att bli genomförda⁸. Förutom att de nya direktiven och en förordning antogs i juli 2003, har man bland annat slutit ett avtal om borttagande av avgifter på gränsöverskridande elutbyte, offentliggjort uppgifter om gränsöverskridande gaskapacitet och inlett en inledande genomgång av riktlinjerna för transeuropeisk energi som antogs i juni 2003. Övriga åtgärder pågår fortfarande, exempelvis genomförandet av de överenskomna riktlinjerna för hantering av överbelastning, och kommer att slutföras inom ramen för de nya direktiven och förordningen om gränsöverskridande elutbyte.

Kommissionen offentliggjorde nyligen ett meddelande om utvecklingen av en energipolitik för den utvidgade Europeiska unionen, dess grannländer och partnerländer⁹. I det meddelandet diskuterades frågor som rör utvidgningen av den inre marknaden för el och gas till grannländer och säkerställande av gasleveranser till Europeiska unionen.

Detta breda samråd har avslöjat att det behövs ytterligare åtgärder på gemenskapsnivå, främst för att ge en stabil ram som kan uppmuntra investeringar. Det rör gemenskapens samtliga mål, oavsett om det handlar om försörjningstrygghet, hållbarhet eller den inre marknaden. Åtgärderna kan sammanfattas enligt följande:

Efter införandet av en konkurrenspräglad marknad finns det för det första ett klart behov av ett regelverk för elmarknaden i grossistledet som ger en stadigvarande balans mellan utbud och efterfrågan, som omfattar både efterfrågestyrning och tillräckliga investeringar i elproduktion, genom att man uppmuntrar reaktioner på marknadens prissignaler. På det här området måste gemenskapen inrikta sina ansträngningar på att få grepp om efterfrågeökningen. Att styra efterfrågan är både billigare och ger snabbare resultat än om man exempelvis vidtar åtgärder för att ständigt öka produktionskapaciteten på basis av extrapolering av den nuvarande situationen. Det kommer dock att behövas vissa nyinvesteringar för att ersätta anläggningar som tjänat ut. En stor del av sådana investeringar förväntas ske i förnybara energikällor och distribuerad småskalig kraftvärmeproduktion. För att försörjningstryggheten skall bibehållas krävs också att investeringarna i interna överföringsnät inom EU och i långväga gastransporter bibehålls. För detta krävs ett stabilt och enhetligt regelverk och smidiga godkännandeförfaranden för nya projekt.

För det andra finns det - i fråga om Europeiska unionens miljömål – nya problem förknippade med infrastrukturen. För att uppnå målen för till exempel förnybar energi, används olika åtgärder som skattemässiga och andra åtgärder för att göra anläggningarna effektivare, minska utsläppen, öka användningen av förnybar energi och styra efterfrågan. Detta gäller i synnerhet för anslutning av vindparker som nu placeras off-shore och för distribuerad produktion. Det finns

⁵ KOM(2002) 488 slutlig.

⁶ KOM(2001) 775.

⁷ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Barcelona, 15-16 mars 2002, s. 15, 16.3.2002. Nr: 100/1/02.

⁸ Se bilaga 1 för mer detaljerade upplysningar.

⁹ KOM(2003) 262 slutlig, 26 maj 2003.

därför ett direkt behov av lämpliga förstärkningar av transport- och distributionskapaciteten för att gynna förnybar energi och teknik med låga utsläpp. Utan ny infrastruktur får inte förnybar energi önskvärd effekt på energitillgången på den inre marknaden. "I detta sammanhang bör det påpekas att omfattande stöd också behöver ges till den mycket lovande utvecklingen av vätgas, vilken som en framtida energibärare kan bidra väsentligen till försörjningstrygghet, minskning av växthusgaser och förbättring av närmiljön."

Utan fler sammankopplingar mellan medlemsstaterna och, i fråga om gas, bättre utnyttjande av den befintliga infrastrukturen, hämmas konkurrensen på den inre marknaden. I flera EU-medlemsstater har det på nationell nivå uppstått en trend att inte skapa verkliga konkurrensförhållanden, utan i stället minskar konkurrensen genom horisontella och vertikala sammanslagningar. Denna tendens i riktning mot konsolidering har inte åtföljts av åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de berörda marknaderna helt och hållet har integrerats i den europeiska marknaden genom att man sört för ökad sammanlänkningskapacitet. Om detta inte sker, kommer konsumenterna i praktiken att vara bundna till en leverantör, även om de teoretiskt sett kan välja mellan olika leverantörer. Det krävs en högre grad av sammankoppling mellan medlemsstaterna är nödvändigt för att en inre och konkurrenspräglad marknad skall kunna utvecklas, vilket Europeiska unionen prioriterar. Med tanke på hur viktigt det är att nya elsammanlänknings byggs, är det särskilt oroande att målet på tioprocentig sammankoppling inte uppnås enligt planerna. Till och med det målet anses vara för lågt i vissa medlemsstater eller regioner i gemenskapen där mycket höga marknadsandelar hos ett eller mycket få företag tyder på att det kan finnas hinder för andra företag att ta sig in på den inhemska produktionsmarknaden.

Gemenskapen högprioriterar ett stabilt regelverk som stödjer nödvändiga investeringar mot bakgrund av anslutningen av tio nya medlemsstaterna och den pågående utvecklingen av EU:s samarbete på energiområdet med grannländerna.

3. NÖDVÄNDIGA ÅTGÄRDER INOM ELSEKTORN

3.1 Inledning

En framgångsrik elindustri måste kunna hitta rätt balans mellan utbud och efterfrågan på el, samtidigt som den tillåter konkurrens mellan olika producenter och leverantörer. För att dessa mål skall kunna uppnås krävs, förutom de åtgärder för att öppna marknaden som redan vidtagits, lämpliga incitament för att investeringar i både överförings- och distributionsnätverk och i efterfrågestyrning och/eller elproduktion. Om den typen av investeringar uteblir, kommer reformeringen av elsektorn inte att lyckas och risken för strömavbrott kommer att öka om efterfrågan på el fortsätter att växa i nuvarande takt och påfrestningarna på nätet ökar.

3.2 Systemsäkerhet och -tillförlitlighet

Trots de olika avbrott i systemen som inträffade under 2003, verkar det i allmänhet som om det europeiska elsystemet inte är lika sårbart som det amerikanska. I Europa är ansvarsfördelningen tydligare, marknaden bättre organiserad, lagstiftningen bättre anpassad och de systemansvarigas samarbete fungerar bättre. Man har också lagt större tonvikt på efterfrågestyrningen av el, vilket minskar risken för den här typen av incidenter. De viktigaste läxor man kan lära sig av ovanstående och som är särskilt relevanta för Europeiska unionen är följande:

- Samordningen mellan systemansvariga i olika medlemsstater och i grannländer måste förbättras. Dålig samordning var en av nyckelorsakerna till både strömavbrotten i Italien i september 2003 och i nordöstra USA.

- Frågan om balansen mellan utbud och efterfrågan får inte försummas. Även om strömavbrotten inte berodde på obalans mellan utbud och efterfrågan, ledde extrema väderleksförhållanden under sommaren och vintern till att vissa nödgärder vidtogs. Det råder inget tvivel om att efterfrågeökningen måste styras, eftersom den är den underliggande orsaken till den ökade nätbelastningen.
- Att det finns tillräcklig överföringskapacitet är också nödvändigt för försörjningstryggheten.

Dessa tre faktorer som är viktiga för en säker elförsörjning diskuteras mer ingående i följande avsnitt. Det kan vara värt att notera att, trots att viss uppmärksamhet visserligen har ägnats åt dessa problem i medlemsstaterna, har åtgärderna ofta varit sporadiska och dåligt planerade. Om ytterligare åtgärder inte vidtas, finns en risk att problemen blir allt vanligare inom unionen. Konsekvenserna av de olika strömavbrotten under 2003 inom EU illustrerar de möjliga följderna.

3.2.1 Regler för säkerhet och tillförlitlighet på EU-nivå

Införandet av konkurrens, främst över nationsgränserna, leder till nya krav på överföringsnätet. Det ökade antalet gränsöverskridande överföringar och det faktum att det brukar leda till flöden som är svårare att förutsäga, innebär att inte bara själva infrastrukturen, utan även reglerna och mekanismerna för att kontrollera sådana flöden måste vara adekvata.

Därför har UCTE (Union of Co-ordination of Transmission of Electricity) på begäran av det europeiska forumet för elreglering (Florensforumet) inlett arbetet med den operativa handboken som är tänkt att sammanföra regler för säkerhet och tillförlitlighet inom UCTE-nätverket. Arbetet syftar främst till att konsolidera avtal mellan de systemansvariga som redan har funnits i flera år. Även om liknande system finns i USA, verkar de inte ha tillämpats vid den senaste incidenten. Detta gör skälen tyngre för bindande säkerhetsnormer där principerna om ömsesidighet respekteras och tillämpas.

Kommissionen, de europeiska tillsynsmyndigheterna, de systemansvariga för överföringssystemet utanför UCTE-området och andra intressenter har också deltagit i arbetet. Förordningen om gränsöverskridande elhandel innebär att riktlinjerna för hur överbelastning skall hanteras också kan omfatta gemensamma grundregler om säkerhets- och driftsregler för hur elnätet skall användas och drivas. Kommissionens avsikt är att det i de framtida riktlinjerna skall finnas grundläggande bestämmelser av detta slag till stöd för arbetet med handboken. Dessutom är det viktigt att medlemsstaterna säkerställer att de systemansvariga uppfyller de detaljerade riktlinjerna.

3.2.2 Balans mellan utbud och efterfrågan

Obalans mellan utbud och efterfrågan kan leda till stora störningar. Det kan till och med räcka med en mindre obalans för att ett stort strömavbrott skall uppstå beroende på att en enskild överföringsledning slås ut, och sedan fortplantar sig problemet till andra delar av nätet. Orsaken kan vara att produktionskapaciteten är för låg för att täcka behoven vid efterfrågetoppar och/eller för att täcka bortfall vid underhåll. Behovet av ny kapacitet eller minskad efterfrågan är redan tydligt i vissa länder och regioner. Elkrisen i Kalifornien berodde till stor del på otillräcklig produktion, även om det inte var enda orsaken. En parallell kan dras till de nordiska länderna som var tvungna att vidta krisåtgärder under den kalla vintern 2002-2003, eftersom det torra vädret hade givit historiskt låga vattennivåer. För att undvika allvarligare incidenter måste medlemsstaterna utarbeta tydliga handlingsplaner, både på utbuds- och efterfrågesidan.

Effekter som kan uppnås genom efterfrågestyrning

Som redan fastställts i kommissionens grönbok om försörjningstrygghet är åtgärder för efterfrågestyrning en avgörande komponent i medlemsstaternas strategier för försörjningstrygghet. Det är helt klart att det går att åstadkomma en kraftig minskning av efterfrågan genom relativt enkla åtgärder för att undvika onödig energiförbrukning. Dessutom går det oftast snabbare att införa än andra åtgärder. Det har till exempelvis gjorts uppskattningar som visar att den genomsnittliga kostnaden i flera medlemsstater för att spara en elenhet (utanför efterfrågetopparna) inom hushållssektorn är cirka 2,6 cent/kWh, vilket kan jämföras med det genomsnittliga elpriset (utanför efterfrågetopparna) på 3,9 cent. Den totala slutliga energikonsumtionen i EU ligger cirka 20 %¹⁰ högre än vad som kan motiveras av rent ekonomiska skäl. De fallstudier som gjorts i flera medlemsstater visar att energisparprojekt i typfallet kan ge en besparing på 15-35 %.

Utan att komforten eller levnadsstandarden blir lidande är det alltså möjligt att minska energikonsumtionen med minst en femtedel utan någon extra nettokostnad, och i många fall kan det till och med röra sig om negativa kostnader. Detta beror på att den insparade energin är värd så mycket att den täcker investeringskostnaderna inom rimlig tid, klart inom gränserna för investeringens tekniska livslängd, och att den täcker räntekostnaderna. I dagens läge skulle besparingarna, i form av primär konsumtion, uppgå till mer än 8 400 PJ/år eller 200 miljoner ton olja per år.

Om dessa besparingar skulle realiseras skulle det omedelbart minska risken för en hotande obalans mellan utbud och efterfrågan under de närmaste åren. Efterfrågestyrning skulle undanröja behovet av dyra investeringar i sådan produktionskapacitet som beskrivs ovan och skulle dessutom utgöra ett viktigt bidrag till kommissionens åtagande att minska utsläppen av växthusgaser. De medlemsstater som oroar sig för försörjningstryggheten borde i första hand införa lämpliga incitament för att styra efterfrågan. Av det skälet planerar kommissionen att lägga fram ett särskilt förslag till direktiv om bestämmelser om energieffektivitet och energitjänster som rör efterfrågestyrning. Förutom att förslaget förbättrar försörjningstryggheten inom elsektorn, kommer det också att bidra till att förbättra försörjningstryggheten inom andra viktiga energisektorer, till exempel gas och värme samt transportbränslen.

En stabil investeringsram

Ett annat faktum är att flera uttjänta och miljöfarliga anläggningar kommer att läggas ned under de närmaste åren tack vare genomförandet av direktivet om stora förbränningsanläggningar. Detta kommer att mycket kraftigt bidra till att skapa en rättvis, konkurrenspräglad och hållbar marknad på medellång sikt. Det finns redan flera åtgärder som främjar investeringar i mindre koldioxidintensiv teknik. I direktivet om förnybara energikällor och förslagen till direktiv om el från kraftvärme gynnas redan dessa former av ny produktion, vilket kommer att leda till betydande investeringar. Det är dock ofrånkomligt med viss nyinvestering i konventionell produktion.

Under förutsättning att det finns lämpliga prissignaler i form av öppna elpriser i grossistledet, borde marknaden genom konkurrensmekanismerna i de flesta fall kunna reagera på rätt sätt. Om förhållandet mellan utbud och efterfrågan försämras, kommer priserna i allt högre utsträckning att sättas av dyrare produktionsenheter. I ett sådant läge kommer antingen konsumtionen att minska, eller också kommer investeringar i ny produktionskapacitet att bli lönsamma och

¹⁰ MURE-modellen. Uppskattningar baserade på aktuella energipriser. Europeiska kommissionen, 2003.

situationen blir självbalanserande. I grova drag är det mer eller mindre samma process som sker i andra delar av ekonomin.

Det råder dock tvivel om huruvida denna process kommer att fungera tillräckligt effektivt på elmarknaden. För det första kännetecknas elmarknaderna av att både utbudet och efterfrågan är oelastiska och att grossistpriserna tenderar att vara instabila. Situationen förvärras av hur dagens elmarknad är uppbyggd: på efterfrågesidan deltar de flesta konsumenter inte aktivt i prissättningen, och därför agerar de som om de vore isolerade från effekterna av högre priser på spotmarknaden för el. Efterfrågan är, åtminstone på kort sikt, relativt oelastisk, eftersom de flesta konsumenter saknar både incitament och medel för att minska efterfrågetopparna. Mekanismer för att möta efterfrågan kan dock förbättra reaktionerna på prissidan. Även om priserna på grossistmarknaderna tillfälligtvis kommer att behöva höjas kraftigt ovanför kostnadstäckningsnivån för att locka till sig nödvändiga nyinvesteringar¹¹, finns det på utbudssidan en oro över att de nya investeringarna kanske inte kommer att ske tillräckligt snabbt som svar på de högre priserna, stannar en längre period och på så vis påverka ekonomin negativt. Ett annat orosmoment är att marknaden kanske aldrig kan leverera tillräcklig kapacitet för att klara av de allra kraftigaste efterfrågetopparna, eftersom det är svårt att prognostisera hur ofta och när topparna inträffar i kombination med att lagstiftarna kanske sätter ett tak för marknadspriserna för elen vid efterfrågetoppar, vilket gör att den förväntade avkastningen på dessa investeringar blir extremt låg och osäker.

Flera medlemsstater undersöker för närvarande om några andra särskilda åtgärder borde genomföras, antingen för att uppmuntra att allmänna investeringar tidigareläggs, för att uppmuntra snabbare insatser när obalanser uppträder eller för att garantera att det finns tillräcklig reservkapacitet inom elproduktionen för att täcka efterfrågetoppar. Genom eldirektivet är medlemsstaterna redan ålagda att övervaka förhållandet mellan utbud och efterfrågan och att tillhandahålla möjligheten att använda anbudsförfarande för att förvärva ny kapacitet, vilket Grekland och Irland redan gjort. Anbudsförfarande skall dock tillgripas som en allra sista nödvägs, eftersom en sådan åtgärd kan få många negativa effekter på marknaden, och gynna utbudssidan. Framförallt verkar det som om möjligheten att använda anbudsförfarande lägger hämsko på oberoende investeringsbeslut som fattas spontant. Andra medlemsstater har experimenterat med en mer allmän form av incitament för att främja produktionen, till exempel tillgänglighetsbetalningar eller obligatoriska reservmarginaler. Det behövs en korrekt balans och vad som är en idealisk lösning skiftar från medlemsstat till medlemsstat. Vattenkraftbaserade system skiljer sig exempelvis kraftigt åt jämfört med värmekraftbaserade system.

Alla ingripanden måste göras mycket försiktigt. Om de är dåligt utformade, kan de vara kontraproduktiva och förvärra det ursprungliga problemet med marknads funktion. Det råder dock inget tvivel om att medlemsstaterna antingen enskilt eller i grupp måste ha en tydlig och klar inställning till grossistmarknaden, vilket även gäller den inställning de myndigheter som ansvarar för planeringen har till sådana investeringar. I annat fall riskerar de regleringsmässiga riskerna att bli alltför stora för investerarna.

3.2.3 Överföringsinfrastruktur med tillräcklig kapacitet

Inom den inre marknaden är investeringar i sammanlänknings av avgörande betydelse för att säkra både den kommersiella kapaciteten och nätets försörjningstrygghet. Särskilt viktiga är de

¹¹ Priser på elmarknader bestäms normalt sett av marginalkostnaden för den anläggning med högst priser som lyckas avsätta sin produktion på marknaden. Under perioder med överskottskapacitet ligger det priset normalt långt under kostnadstäckningsnivån för ny investeringar, dvs. kapitalkostnaden för nya anläggningar täcks inte.

åtgärder som syftar till att förstärka överföringsnäten så att de kan klara de ändrade flödesmönster i näten som är ett resultat av den inre marknaden, samt tillväxten i fråga om förnybar energi och annan distribuerad produktion. Hur väl dessa viktiga energinfrastrukturer kan kontrolleras beror i sin tur på hur säkra och tillförlitliga IKT-infrastrukturerna för övervakning och kontroll är. Det råder allt större enighet om att investeringarna i överföringskapacitet måste kännetecknas av en hög grad av central samordning för att man skall kunna upprätthålla ett rationellt nät och minska osäkerheten. Det finns flera skäl till detta.

För det första är överföringsnätet i stora delar av Europeiska unionen ett enda integrerat system. Om man lägger till en ny del påverkar det hela nätet. Samtliga systemansvariga som påverkas av investeringen måste därför vara medvetna om positiva och negativa följder av om nätet ändras. Potentiella investerare i produktionskapacitet måste också känna till den framtida överföringsplaneringen. Producenter måste till exempel känna till framtida investeringar i överföringskapacitet som skulle kunna bana väg för konkurrerande import från områden med lägre priser.

Det finns flera skäl till varför de nödvändiga investeringarna uteblir, och dessa skäl analyseras mer ingående i bilaga 2 nedan. Det rör sig bland annat om flera projekt som Europeiska rådet redan identifierat och godkänt som projekt av prioriterat europeiskt intresse. Situationen är inte hållbar med tanke på unionens investeringsbehov inom sektorn.

3.2.4 Slutsatser

De frågor som rör systemtillförlitlighet, utformningen av energimarknaden, tillräcklig produktion, investeringar i överföringskapacitet och den prioritet som ges åt att styra energiefterfrågan är relevanta för den övergripande försörjningstryggheten.

Trots det arbete som utförts hittills efter det att marknaderna öppnades, har medlemsstaterna inte alltid en strategi med fastställda standarder för alla dessa frågor. Kommissionen anser därför att denna aspekt av energipolitiken måste klargöras ytterligare.

3.3 Att utnyttja alla fördelar med den inre marknaden

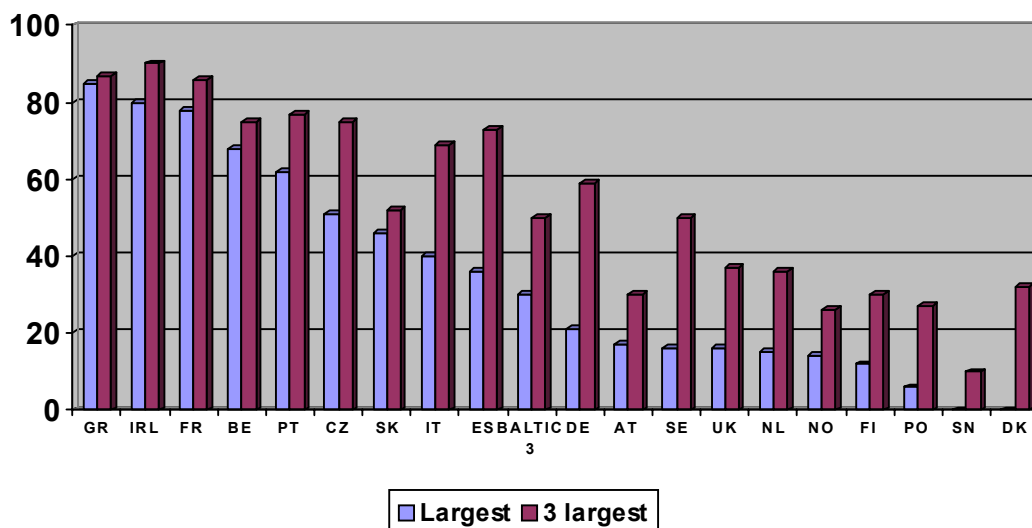
I de nya el- och gasdirektiven anges klara datum för när marknaden skall vara fullkomligt öppen och samtliga icke-hushållskunder skall redan i juli 2004 omfattas. Många medlemsstater har förberett sig för dessa krav och har infört möjligheten för samtliga kunder att välja leverantör. När det gäller elmarknaden är bristen på gränsöverskridande kapacitet ett särskilt problem för en fungerande inre marknad. Det är därför beklagligt att inte alla medlemsstater uppnått det mål som angavs som ett resultat av det första meddelandet om energinfrastruktur, dvs. sammankopplingsnivån skulle motsvara 10 % av den installerade produktionskapaciteten.

Dessutom råder det inget tvivel om att inte ens den sammankopplingsnivån kommer att räcka till för att stödja de delar av den inre marknaden där det fortfarande finns hinder för nya företag att etablera sig på den inhemska marknaden. För att konkurrensen skall utvecklas i snabb takt är den enda realistiska lösningen att leverantörer från andra medlemsstater får tillgång till marknaden. Av kommissionens "benchmarking-rapport"¹² framgår detta tydligt. Det finns flera marknader där villkoren lämnar mycket övrigt att önska.

¹² SEK(2003) 448, Europeiska kommissionen, 4 april 2003.

I diagrammet nedan visas koncentrationsnivån på varje produktionsmarknad när det gäller vilken andel det största företaget, och de tre största företagen, har. Siffrorna har justerats (dvs. sänkts) genom att man betraktat importkapaciteten som en konkurrenskälla.¹³

Diagram Koncentration på elproduktionsmarknaden



Analysen visar att tydligt att det i flera medlemsstater finns otillfredsställande situationer. Följande exempel är särskilt slående:

- Grekland, där ett offentlig kraftbolag ("Public Power Company" (PPC) kontrollerar den inhemska produktionsmarknaden och sammankopplingarna till grannarna i Balkan inte är särskilt utvecklade.
- Irland, där kraftstyrelsen (Electricity Supply Board (ESB)) fortsätter att vara isolerad från potentiellt konkurrenstryck och där sammanlänkningarna med Nordirland och EU-marknaden är otillräckliga.
- Frankrike, där ställningen för Electricité de France (EDF) bara kan utmanas i begränsad omfattning genom import.
- Belgien, där Electrabels dominerande ställning skyddas av otillräcklig importkapacitet.
- Några av de nya medlemsstaterna (t.ex. Tjeckien och Slovakien) där överföringsnäten måste förstärkas och/eller ytterligare moderniseras så att det uppstår konkurrens mellan tidigare dominerande marknadsaktörer.
- Österrike, där det behövs förstärkning av det nationella nätet för att garantera tillräcklig gränsöverskridande konkurrens med "Energie Austria" som nyligen fusionerades.

¹³ Offentliggjord, NTC, sommaren 2003: källa ETSO.

- Italien, där förstärkning av sammankopplingarna med grannländerna, i första hand Österrike och Slovenien, skulle öka tillförlitligheten och göra marknaden mer mångfacetterad.
- I Spanien och Portugal slutligen innebär den långsamma utvecklingstakten av sammanlänknings- och av den inre marknaden fullbordande att de största bolagen kontrollerar stora delar av marknaden.

Denna otillfredsställande situation bekräftades i undersökningen som nyligen gjordes av stora konsumenter på el- och gasmarknaderna och som bland annat omfattade Belgien, Italien, Tyskland, Österrike och Finland. Av undersökningen framgick att **45 %** av samtliga som svarade var missnöjda med hur konkurrenssituationen utvecklades på elmarknaden¹⁴ och att **cirka 80 %** av dessa uppgav att den låga tillgängligheten på importkapacitet eller en dominerande marknadsaktör var ett allvarligt problem. Marknadsvillkoren i dessa länder liknar i stort sett dem i övriga EU-länder och de företag som undersökts bidrar på ett viktigt sätt till den europeiska konkurrenskraften.

Parallellt med nya investeringar, kan även andra åtgärder bidra till att skapa en lämplig marknadsstruktur för elindustrin. Inom EU har man redan sporadiskt vidtagit åtgärder som avveckling och kapacitetsöverlåtelse genom auktioner av ”virtuella kraftverk” med viss framgång. Det ideala vore om man kunde kombinera en utvidgning och intensifiering av de åtgärderna med välavvägda investeringar i gränsöverskridande överföringskapacitet. Sammantaget verkar det som om ju mindre medlemsstaterna investerar i nya sammankopplingar, desto mer ökar behovet av åtgärder av typen avveckling och kapacitetsöverlåtelse för att elmarknaden skall fungera. Med andra ord kan man slippa offentliga ingripanden om problemen som beror på brist på sammanlänkningskapacitet kan lösas snabbare. Exempelvis skulle åtgärder som kontroll av priserna för slutanvändarna, som begränsar nyttan med en konkurrensbaserad marknad och som bör ses som tillfälliga åtgärder när en marknad skall öppnas, kunna tas bort tidigare om marknaden vore strukturerad på ett bättre sätt. En sak är dock klar: **om man inte vidtar åtgärder skulle det innebära att konsumenterna går miste om fördelarna med konkurrenskraftiga elpriser och dessutom skulle den europeiska ekonomin skadas i onödan.**

Genom subsidiaritetsprincipen ligger huvudansvaret för att ta itu med många av dessa frågor på nationell nivå - inte på gemenskapsnivå. För närvarande är det bara medlemsstaterna som har befogenhet att godkänna nya sammanlänknings- eller öka konkurrensen genom andra åtgärder. Kommissionen har däremot inga sådana befogenheter. Den kan till exempel inte besluta om avveckling eller kapacitetsöverlåtelse, om det inte rör sig om en åtgärd inom ramen för konkurrenslagstiftningen vid beslut om företagskoncentrationer. Kommissionen kan för närvarande inte heller vidta åtgärder som direkt skulle leda till att nya sammanlänknings byggdes. Dock finns det flera stödåtgärder som kan vidtas på europeisk nivå.

3.4 Föreslagna åtgärder

I ovanstående avsnitt belyses de huvudsakliga förbättringar som måste göras av strukturen på elmarknaden i Europeiska unionen för att man skall få både en fungerande konkurrensutsatt marknad och tillförlitlig och effektiv försörjning. För att man skall få en bättre systemdrift rör det sig huvudsakligen om att stödja lämpliga investeringar i överföringskapacitet och att säkerställa en kontinuerlig balans mellan utbud och efterfrågan. Kommissionen föreslår därför ett gemenskapsramverk som skall garantera att dessa mål kan uppnås samtidigt som den inre

¹⁴ 2 eller mindre på en skala 1 till 5.

marknaden utsätts för minimal snedvridning. Det skall ske genom följande åtgärder, som behandlas i de förslag som bifogas det här meddelandet.

ÅTGÄRD 1 Ett direktiv om **effektiv slutanvändning av energi och energitjänster som kommer att leda till följande:**

- Att hinder för tillhandahållandet av energitjänster och åtgärder för ökad energieffektivitet avlägsnas.
- Att **nationella mål** antas om en årlig energibesparing på motsvarande 1 % av ett genomsnitt av föregående års slutkonsumtion för att gynna energieffektiv slutanvändning.
- Att man säkerställer att återförsäljare och/eller distributörer av el, naturgas, eldningsolja och fjärrvärme aktivt samarbetar på marknaden för energitjänster och att de sörjer för att energitjänster gynnas och erbjuds kunderna.
- Att det utses ett organ eller en byrå som skall övervaka sparkraven, kraven på energitjänster och uppgiften att övervaka och verifiera att dessa krav uppfylls.
- Att det ges utrymme för offentligt övervakade finansieringsmöjligheter för energieffektiv slutanvändning, i synnerhet när det gäller investeringar med jämförelsevis långa återbetalningstider eller höga transaktionskostnader.
- Att det säkerställs att den offentliga sektorn i samtliga medlemsstater agerar föredömligt i fråga om investeringar i, underhåll av samt andra utgifter för energisparutrustning, energitjänster och övriga energieffektiva åtgärder. För att uppnå detta skall medlemsstaterna anta ett **mål** uttryckt som den årliga förbättringen av den totala energieffektiviteten inom den offentliga sektorn motsvarande totalt 1,5 % per år som kan hänföras till införandet av energitjänster, program för att öka energieffektiviteten och andra åtgärder inom den offentliga sektorn som syftar till att öka energieffektiviteten.
- Att det krävs att tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna eller motsvarande organ för energidistribution och återförsäljning av nätbunden energi vidtar åtgärder för att införa innovativa tariffer, regler för kostnadstäckning, intäktstak och liknande instrument och krav som skall gynna energitjänster samt program och andra åtgärder för att öka energieffektiviteten.
- Att det inrättas program för att öka energieffektiviteten som främjar och underlättar tillhandahållandet av energitjänster och åtgärder för att öka energieffektiviteten, exempelvis energirevisioner, rådgivningsprogram om energi och tariffsättning, tillhandahållandet av finansiella instrument för energibesparingar, osv.
- Att det säkerställs att slutanvändarna får tillgång till enskilda elmätare till konkurrenskraftiga priser och lättförståeliga fakturor som visar den faktiska energiförbrukningen och, så noggrant som möjligt och när det är lämpligt, den faktiska användningstiden.

ÅTGÄRD 2 Ett direktiv om elinfrastruktur och försörjningstrygghet som skall leda till följande:

- Att medlemsstaterna åläggs att ha en klart definierad strategi för balansen mellan utbud och efterfrågan så att mål för reservkapaciteten kan anges eller att man kan vidta motsvarande åtgärder på efterfrågesidan.
- Att medlemsstaterna åläggs att ha definierade standarder som skall uppnås i fråga om överföringens och distributionsnätens säkerhet.
- Att det krävs att samtliga systemansvariga till den nationella tillsynsmyndigheten lämnar in en investeringsstrategi som täcker ett eller flera år.
- Att det krävs att tillsynsmyndigheterna lämnar in en sammanfattning av dessa investeringsprogram till kommissionen för samråd med Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas och att hänsyn tagits till transeuropeiska energinätets områden av prioriterat europeiskt intresse.
- Att det införs en rättighet för tillsynsmyndigheter att ingripa för att påskynda projekt och, i de fall det är nödvändigt, att utlysa ett anbudsförfarande för vissa projekt om den systemansvarige inte kan eller vill slutföra de berörda projekten.

ÅTGÄRD 3 Ytterligare **genomgång av riktlinjerna för transeuropeiska elnät** som skall leda till att de nya medlemsstaterna integreras i riktlinjerna.

4. NÖDVÄNDIGA ÅTGÄRDER INOM GASSEKTORN

4.1 Inledning

I likhet med elnätet gäller även för gasnätet att det måste vara så utvecklat att en konkurrenspräglad marknadsstruktur uppnås och att försörjningen tryggas. Detta har poängterats gång efter annan i flera kommissionsmeddelanden om energimarknaden, men den aktuella situationen för gas skiljer sig dock en smula åt. För det första är fysiska stopp i ledningar inte så vanliga och om regelverket förbättrades borde det finnas utrymme för omfattande gränsöverskridande handel. För det andra finns det en viktig skillnad mellan gas och el som består av möjligheten att lagra gas och att förbrukningen i högre grad kan avbrytas. Av den anledningen är det inte särskilt troligt att gasnätet råkar ut för ett totalt försörjningsstopp. Detta innebär också att investeringarna tidsmässigt sett inte behöver planeras lika noggrant, men det är fortfarande nödvändigt att den nödvändiga infrastrukturen utvecklas. Man bör också observera att försörjningstryggheten i lika hög utsträckning är beroende av investeringar utanför EU.

4.2 Åtgärder för att stödja försörjningstryggheten för gas

Av grönboken om försörjningstrygghet framgick att Europa kommer att bli allt mer beroende av importerad energi. Enligt prognosen för ett EU med 25 medlemsstater kommer 62 % av den primära energin att importeras år 2030, vilket kan jämföras med 47 % år 2000. En stor del av ökningen kommer att utgöras av naturgas och, vilket redan påpekats i det första meddelandet om infrastruktur och det färskaste dokumentet om energisamarbete med grannländerna¹⁵, kommer det

¹⁵ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utvecklingen av en energipolitik för den utvidgade Europeiska unionen, dess grannländer och partnerländer, KOM(2003) 262 slutlig, maj 2003.

att bli nödvändigt med stora investeringar för att man skall kunna transportera gas från producentländerna till Europa, oavsett om det sker via rörledningar eller genom import av flytande naturgas (LNG). I dokumentet betonades vikten av att ha en nära energidialog med grannländerna, varav flera är gasproducenter eller transitland för Europa. Det viktigaste exemplet utgörs av energidialogen mellan EU och Ryssland, och den kommer även fortsättningsvis att vara högprioriterad.

Det kommer att behövas nyinvesteringar både inom och utanför gemenskapen. Vidare måste EU:s inre gasnät utvecklas så att EU-systemet kan tillhandahålla tillräcklig kapacitet. Bestämmelserna om reservkapacitet i EU-nätet måste också vara utformade så att långsiktiga investeringar främjas. Följaktligen kommer långsiktiga kapacitetsreserveringar även i framtiden att spela en nyckelroll i avtalen för tredjepartstillträde. Detta utgör inget problem i fråga om den inre marknaden, under förutsättning att tilldelningen av kapacitetsrättigheter organiseras på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

De frågor som rör trygg gasförsörjning har redan tagits upp i kommissionens förslag till ett direktiv om försörjningstrygghet för gas. Den 11 september 2002 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om åtgärder för att garantera en trygg naturgasförsörjning inom ramen för den inre marknaden¹⁶. Kommissionen avser att fortsätta arbeta mot det målet.

ÅTGÄRD 4 Direktivet om säker gasförsörjning syftar till

- att fastställa gemensamma minimikriterier som skall respekteras av samtliga medlemsstater i fråga om säkerhetsstandarder,
- att kräva att samtliga medlemsstater skall tilldela marknadsaktörerna tydliga, öppna och icke-diskriminerande roller, och
- att inrätta en gemenskapsmekanism för att samordna åtgärder vid allvarliga avbrott i gasförsörjningen.

Det är viktigt att diskussionerna i rådet och Europaparlamentet om detta förslag avslutas så snart som möjligt.

4.3 Åtgärder för att utveckla den inre gasmarknaden

Att en konkurrensutsatt gasmarknad skall fungera som det är tänkt, är i hög grad beroende av att det finns tillgång till gas från länder med reserver. Förutom de källor som finns i Förenade kungariket och Nederländerna, har Europeiska unionen tillgång till fyra viktiga externa naturgaskällor: Ryssland, Algeriet, Norge och LNG. Nya källor i Egypten, Libyen och Centralasien är under utveckling. Som exempel kan nämnas att gas från området kring Kaspiska havet redan förekommit på EU:s inre marknad. Den inre marknaden kan dock inte fungera om kunder i medlemsstaterna bara har tillgång till gas från en av dessa källor. Målet måste därför vara att enskilda kunder i EU måste ha teoretisk möjlighet att köpa gas från ett brett utbud av de olika primära gaskällor som är tillgängliga. Det krävs med andra ord ett välutvecklat nätverk och enhetliga regler på EU-nivå.

Ryssland är redan Europeiska unionens största enskilda energipartner. År 2001 kom mer än 40 % av unionens gasimport från Ryssland. Om man ytterligare integrerar EU:s och Rysslands gasmarknader på basis av gemensamma principer i fråga om regelverket och långsiktiga

¹⁶ KOM(2002) 488 slutlig.

kontrakt, skulle försörjningstryggheten öka och det skulle bli lättare att hitta finansiärer till viktig infrastruktur. Därför inrättades i oktober 2000 en energidialog på reguljär basis mellan Europeiska unionen och Ryssland. Dialogen har under tre års tid bidragit till att skapa ökat förtroende och ökad förståelse för målen för vår energipolitik och stora framsteg har gjorts på flera av de områden som ringats in. Det var först nyligen som man kunde komma överens om lösningar som bägge parter kunde acceptera i fråga om ett antal begränsande klausuler i de befintliga långsiktiga kontrakten, som varit föremål för en översyn och ändrats så att de överensstämmer med EG:s konkurrensregler.

I gemenskapen finns det i de flesta fall tillräcklig fysisk kapacitet för att kunderna skall kunna välja mellan olika grossistleverantörer av gas på det sätt som beskrivs ovan. Beroende på att tariffmekanismerna är dåligt samordnade i de olika länderna, att det saknas insyn i förfarandena för reservkapacitet och de praktiska metoder som används i gasnäten utnyttjas inte nätens konkurrenspotential.

Den andra benchmarking-rapporten avslöjade att om man utgår från en definition av den nationella marknaden är dagens marknad oerhört koncentrerad. I de flesta fall kontrollerar ett företag långt över 50 % av den gas som produceras eller importeras. Kommissionens kartläggning av stora konsumenter, som främst omfattade Tyskland, Italien, Österrike och Belgien, visade att **75 % av de kartlagda** var missnöjda med hur marknaden utvecklats, och i 80 % av fallen var orsakerna importkapaciteten eller marknadsdominans. Överlag är de största problemen följande:

- De nordiska marknaderna och Östersjömarknaderna, där det behövs nya investeringar för att öka mångfalden av gaskällor.
- Tyskland, där inkonsekventa avståndsrelaterade tariffer innebär att utrymmet för ökad konkurrens genom tredjepartstillträde begränsas.
- Frankrike, där dåliga sammankopplingar i landet och bristen på gränsöverskridande kapacitet till grannländerna kan innebära konkurrensbegränsningar.
- Spanien, där en stor del av kapaciteten fortfarande är bunden genom kontrakt och där sammankopplingsnivån med andra medlemsstater är låg.
- Förenade kungariket, där nya sammankopplingar till Europas fastland kan behövas för att minska beroendet av tillgångarna i Nordsjön.
- Italien, där nya sammankopplingar norrut är nödvändiga för att man skall få alternativa gaskällor som kan konkurrera med Algeriets gasresurser.
- Österrike och flera av de nya medlemsstaterna, där det behövs ökat utbud av gaskällor.

Till skillnad från elektricitet är dessa exempel inte alltid ett resultat av att det saknas fysisk kapacitet i nätet. Det bör understrykas att byggandet av gasinfrastruktur inte möter samma problem som elinfrastrukturen brottas med. Största delen av gasinfrastrukturen är exempelvis redan placerad under jord, så miljöargumenten skiljer sig åt. Det finns dessutom fler platser där gasinfrastruktur kan placeras.

Det råder följaktligen inget tvivel om att nyckelfrågan när det gäller gas är behovet av att utveckla bindande gemenskapsregler för till exempel tariffer och metoder för kapacitetstilldelning. Om det inte sker, kommer nätanvändarna att stå inför en mängd olika system, vilket innebär att möjligheten till ökad konkurrens minskar. För att man skall kunna tala om en verklig EU-gasmarknad, måste dessa regler antas. Därefter kommer problemet med dominerande företag med stora marknadsandelar att försvinna, eftersom företagen mycket snart kommer att stå inför det konkurrenshot som gränsöverskridande leveranser av gas utgör.

De riktlinjer för god praxis som man kom överens om i Madrid i september 2003 och som rör tredjepartstillträde till gasnät kommer, när de väl börjar tillämpas, att i hög utsträckning bidra till att öka konkurrensen i den mån detta kan ske utan ytterligare investeringar. Riktlinjerna utgör ett stort steg framåt för den inre marknaden och det antas att de flesta av de punkter som ingår i riktlinjerna kommer att genomföras av de systemansvariga inom ramen för deras samarbete med tillsynsmyndigheterna i enlighet med det nya direktivet.

För att en inre gasmarknad med samma konkurrensvillkor skall kunna utvecklas, är det nödvändigt att reglerna i riktlinjerna för god praxis införlivas i lagstiftningen och att det finns ett lämpligt regelverk som kan garantera den långsiktiga utvecklingen. Därför anses det nu nödvändigt att man föreslår en förordning om gränsöverskridande gashandel, med dessa riktlinjer som underlag, som liknar en förordning rådet och Europaparlamentet antog på elområdet i juni 2003.

ÅTGÄRD 5 Förordning om gränsöverskridande gashandel som kommer att leda till följande:

- Att den nuvarande lagstiftningen om gränsöverskridande elhandel tas som förebild.
- Att det skapas utrymme för antagande av detaljerade bindande riktlinjer, som är baserade på de nuvarande riktlinjerna för god praxis som man kom överens om vid Madridforumet och som omfattar följande:
 - Systemansvariga skall erbjuda tredjepartstillträde.
 - Kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning, inklusive regeln att kapacitet som inte används går förlorad ("use it or lose it") och mekanismer för handel i andra hand.
 - Krav på öppenhet.
 - Tariffstruktur och -avvikelser, inklusive balanseringsavgifter.
- Att det skapas en metod för att utveckla dessa riktlinjer genom ett kommittéförfarande.
- Att nationella tillsynsmyndigheter åläggs att säkerställa att de överenskomna riktlinjerna tillämpas.

4.4 Åtgärder för att förbättra gasnäten

I vissa delar av det europeiska nätet finns det fysiska överbelastningar och det skulle behövas nyinvesteringar för att minska problemet. Flaskhalsarna förekommer främst i EU:s västra och sydvästra delar, exempelvis mellan norra och södra Frankrike och mellan Frankrike och Spanien.

Eftersom efterfrågan ökar starkt, förväntas också antalet ställen som drabbas av överbelastningar öka. Det finns också ett antal regioner i EU där naturgasanvändningen kommit igång först på senare tid. Inom de områdena måste näten byggas ut så att de anpassas efter den ökade efterfrågan och så att fler områden kan dra nytta av gas som primär energikälla.

För närvarande anses det dock inte behövas någon särskild åtgärd för att komma tillrätta med infrastrukturproblemen, eftersom den överbelastning som råder inom elsystemet inte drabbat gasnätet. Den enda åtgärd som föreslås i dagsläget är därför följande:

ÅTGÄRD 6 En ytterligare genomgång av riktlinjerna för transeuropeiska nät som i likhet med situationen inom elsektorn kommer att leda till att de nya medlemsstaterna integreras.

5. SLUTSATSER

De åtgärder som föreslås i det här meddelandet är mycket brådskande.

För det första kommer förslaget till direktiv om energieffektiv slutanvändning och energitjänster att bidra till en hållbar energiförsörjning. Genom åtgärden kommer det att anges mål för medlemsstaterna som är möjliga att uppnå och de befintliga hindren för tillhandahållandet av energieffektiva åtgärder och energitjänster försvinner. Insatserna bidrar till gemenskapens åtagande att minska utsläppen av växthusgaser.

Tillsammans med ovanstående åtgärd kommer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att trygga elförsörjningen och infrastrukturinvesteringar att komplettera utvecklingen av den inre marknaden genom att medlemsstaterna kommer att sörja för stabila investeringsramar för byggandet av ny överföringskapacitet och att säkerställa en fortlöpande balans mellan utbud och efterfrågan.

På samma sätt kommer förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om översyn av riktlinjerna för transeuropeiska energinät i samspel med ovanstående direktiv att främja de viktigaste energiprojekt som är av grundläggande betydelse för en konkurrenskraftig marknad med tryggad energiförsörjning.

Om dessa åtgärder inte vidtas, och då i första rummet fokuseringen på en högre sammankopplingsgrad, finns en klar risk för att öppningen av elmarknaden inte kommer att leda till de förväntade fördelarna, att den inre marknaden inte kommer att bli verklighet och utbyte mellan medlemsstaternas och de systemansvarigas områden kommer även i fortsättningen hindras och möjligheterna till ökad konkurrens kommer att minska kraftigt. Slutligen, i fråga om gas, kommer förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gasöverföring och gränsöverskridande handel att ge utrymme för åtgärder som på ett avgörande sätt kommer att förbättra användningen av det befintliga gasnätet. Den åtgärden kommer att öka konkurrensen kraftigt och ytterligare öka möjligheterna för kunderna att utöva sina nya rättigheter.

BILAGA 1 Genomgång av gjorda framsteg och åtgärder som ett resultat av 2001 års meddelande om energiinfrastruktur

Kommissionens meddelande om energiinfrastruktur offentliggjordes i december 2001. I meddelandet underströk kommissionen vikten av att förbättra infrastrukturen av skäl som rör försörjningstryggheten, ökad konkurrens och miljön. I dokumentet föreslog kommissionen 13 åtgärder för att förbättra användningen av befintlig infrastruktur och utvecklingen av ny infrastruktur. Hur arbetet fortskridit inom dessa åtgärder beskrivs nedan.

1. Ändring av el- och gasdirektiven och antagande av förordningen om gränsöverskridande elhandel

Paketet med el- och gasdirektiv och förordningen om gränsöverskridande elhandel antogs i juli 2003. El- och gasmarknaderna kommer att vara helt öppna år 2007 och de systemansvariga måste vara oberoende i rättsligt avseende. Reglerat tredjepartstillträde bekräftas som grundregel och förordningen om gränsöverskridande elhandel kommer att i hög utsträckning leda till harmonisering av den gränsöverskridande elhandeln i Europa. Därigenom kommer användningen av den befintliga infrastrukturen att öka avsevärt.

2. Genomgång av riktlinjerna om öppenhet och hantering av överbelastning på elområdet

Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter på energiområdet har arbetat på riktlinjerna om öppenhet och hantering av överbelastning på elområdet. Vid det nionde Florensforumet i oktober 2002 presenterades en uppsättning principer om hantering av överbelastning och vid det tionde Florensforumet i juli 2003 presenterades regler baserade på dessa riktlinjer. Vid kommande Florensforum kommer en genomgång att ske av riktlinjerna; genomgången kommer därefter att avslutas i den regleringskommitté som kommer att inrättas när förordningen om gränsöverskridande handel trätt i kraft i juli 2004.

3. Genomförande av riktlinjerna om hantering av överbelastning överenskomna vid det sjätte Florensforumet i november 2000

Av en statusrapport som utarbetats av kommissionen tillsammans med Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter på energiområdet för det nionde Florensforumet i oktober 2002 framgick att de riktlinjer man kom överens om vid det sjätte Florensforumet i november 2000 bara hade genomförts till hälften. Skillnaderna är stora mellan medlemsstaterna i fråga om hur långt genomförandet kommit och på flera nyckelområden, exempelvis införandet av marknadsbaserade mekanismer, är genomförandet långt ifrån tillfredsställande. Detta illustrerar att bindande regler som ingår som ett led i de riktlinjer som föreskrivs i förordningen om gränsöverskridande elhandel är nödvändiga.

4. Harmonisering av tekniska och administrativa regler i fråga om driften av sammanlänkningsanläggningar

Harmoniseringen av de tekniska och administrativa reglerna för driften av sammankopplingar har framskridit inom ramen för det arbete som letts av UCTE. Det syftar till en genomgång av befintliga rekommendationer om säkerhets- och tillförlitlighetsregler för sammankopplade nät genom att dagens rekommendationer omarbetas till en UCTE-handbok. De första utkasterna lades fram vid det nionde Florensforumet i oktober 2002 och i juli 2003 inleddes ett offentligt samråd. Förordningen om gränsöverskridande elhandel ger utrymme för att i riktlinjerna om hantering av överbelastning infoga gemensamma regler om minimisäkerhet och driftsstandarder för användning och drift av nätet.

5. Tariffsättning för gränsöverskridande elutbyte

De europeiska systemansvariga föreslog ett system för att kompensera för gränsöverskridande elflöden som godtogs som tillfällig lösning av Europeiska kommissionen och Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter på energiområdet. Det trädde i kraft i mars 2002. Ett förbättrat system genomfördes för 2003 och systemet förbättrades ytterligare genom att man vid det tionde Florensforumet i juli 2003 kom överens om att komponenten för exportavgifter skulle tas bort från och med 2004. Ytterligare utveckling kommer att ske inom ramen för regleringskommittén för förordningen om gränsöverskridande handel.

6. Ytterligare åtgärder för öppenhet inom driften av gasnätet, och

7. Riktlinjer för hantering av överbelastning och tariffsättning för gränsöverskridande gasutbyte

Som del av diskussionerna vid Madridforumet om tredjepartstillträde till gasnätet, fattade man beslut om riktlinjer för god praxis vid det femte mötet i november 2002. Dessa har genomförts tämligen väl, men vissa brister finns dock fortfarande i några medlemsstater. En viktig förbättring består av att de systemansvariga för gasnätet offentliggör gränsöverskridande kapacitetsinformation, vilket sker från och med januari 2003. Vid det sjunde mötet i september 2003 kom man överens om en ytterligare genomgång av riktlinjerna.

8. Riktlinjer för tillsyn av och finansiell ersättning för infrastruktur

Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter på energiområdet lade fram principer om tillsyn av och finansiell ersättning för infrastruktur vid det tionde Florensforumet i juli 2003. Frågan diskuteras närmare i det här andra meddelandet om infrastruktur som innehåller förslag om att dessa principer skall utgöra den ram inom vilken de systemansvariga och tillsynsmyndigheterna skall sammanställa en flerårig strategi som skall leda till förbättrade infrastrukturlänkar, inklusive ett finansiellt ramverk.

9. Prioriterade projekt av europeiskt intresse

Enskilda projekt av europeiskt intresse omfattades av genomgången av riktlinjerna för transeuropeiska energinät, som antogs i juni 2003. En ytterligare genomgång av riktlinjerna där hänsyn skall tas till anslutningen och vikten av att även grannländer integreras i en utvidgad energimarknad, var föremål för ett samråd som avslutades i september 2003.

10. Kommissionens rapport om försörjningstrygghet

Både el- och gasdirektivet innehåller krav på att medlemsstaterna skall övervaka situationen i fråga om försörjningstrygghet. Kommissionen kommer att utarbeta en översiktsrapport vartannat år om situationen i Europa. Den första rapporten skall komma 2004/2005. I detta andra meddelande diskuteras möjligheten att ålägga medlemsstater och kommissionen ytterligare åtaganden.

11. Upphävande av förordning EG nr 736/96 om krav på medlemsstaterna att tillhandahålla kommissionen information om elektricitets-, gas- och oljeinfrastruktur

Upphävandet av förordning EG nr 736/96 om krav på medlemsstaterna att tillhandahålla kommissionen information om elektricitets-, gas- och oljeinfrastruktur är under utarbetande och borde träda i kraft under 2004.

12. Meddelande om EU:s yttre energipolitik

Kommissionens meddelande ”Om utvecklingen av en energipolitik för den utvidgade Europeiska unionen, dess grannländer och partnerländer” antogs i maj 2003 (KOM(2003) 262 slutlig).

13. Långsiktiga investeringar i gasförråd

I september 2002 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv som omfattade åtgärder för att garantera en trygg naturgasförsörjning¹⁷. I förslaget ingick att medlemsstaterna skulle vara tvungna att offentliggöra normer i fråga om försörjningstrygghet och att de skulle ha befogenhet att ålägga enskilda företag att uppfylla dessa normer.

Det behövs fler insatser för att säkerställa de kommersiella och finansiella villkoren inom EU för långsiktiga investeringar i infrastruktur för gasförsörjning. I kommissionens meddelande ”Om utvecklingen av en energipolitik för den utvidgade Europeiska unionen, dess grannländer och partnerländer” från maj 2003 behandlades också frågan om gasförsörjning på lång sikt.

Sammanfattning

De flesta åtgärder har genomförts, ibland dock något efter den utsatta tidsfristen. Under tiden har anslutningen av tio nya medlemsstater bekräftats, vilket medfört ytterligare utmaningar för utvecklingen av energiinfrastrukturen. Nya medlemsstater deltar redan i forumet för lagstiftningsfrågor och kommer att vara helt och hållet integrerade vid anslutningen i maj 2004. Anslutningen innebär att man ofördröjligen borde göra en översyn av riktlinjerna för de transeuropeiska energinäten, vilket föreslås i ett paket tillsammans med detta andra infrastrukturmeddelande.

¹⁷ KOM(2002) 488 slutlig.

BILAGA 2 Att uppmuntra nya investeringar i elinfrastrukturen

2.1 Inledning

Nya investeringar i överföringskapacitet är av grundläggande betydelse för att elmarknaden skall fungera tillfredsställande. Utvecklingen går dock långsamt beroende på följande två orsaker:

- Förseningar av de bedömningar som krävs för att byggnadstillstånd skall erhållas.
- Oklarhet vad gäller de regleringsmässiga och finansiella arrangemangen för investeringar, även för rättsligt sett oberoende systemansvariga.

Även om byggandet av ny överföringsinfrastruktur ofta leder till att kontroversiella och svåra beslut måste fattas, anser kommissionen att utan sådana investeringar skulle marknaden mycket snabbt fungera sämre och i vissa fall skulle försörjningstryggheten bli lidande. Den nuvarande situationen där planeringstillstånd först kan beviljas efter mycket långa förfaranden under flera år kan inte få fortsätta.

2.2 Frågor som rör miljö- och planeringstillstånd

Bedömning av miljöpåverkan är en av grundstenarna i EU:s strategi för hållbar utveckling. Gemenskapens krav på sådana projekt anges i direktivet om bedömning av miljöpåverkan¹⁸. I beslutprocessen är det viktigt att miljön får en positiv bedömning så att den fysiska och estetiska miljön inte skadas i onödan och att pengar sparas genom att man undviker dyra misstag.

I olika delar av Europa har beslutsprocessen dragit ut oacceptabelt lång tid. Flera långt framskridna projekt har inställts och det finns också exempel på viktiga projekt som nästan är slutförda, men där vissa korta delar saknas. Vidare förekommer det sammanlänkningsprojekt mellan länder där det ena landet byggt färdigt sin del fram till gränsen, medan det andra landet inte fullgjort sin del. Exempel på sådana misslyckanden utgörs av sammanlänkningarna mellan Belgien och Frankrike, Italien och Schweiz samt mellan Italien och Grekland¹⁹ och nyckelprojekt för att förstärka det österrikiska nätet.

Det tycks som om det bara gjorts mycket begränsade försök att undersöka hur bedömningsförfarandet skulle kunna påskyndas, till exempel genom att man höll sig bättre till tidsplanerna för planeringstillstånd, vilket även innebär att man undviker dubblering av bedömningar, vilket nämns i direktiv 2001/42, eller att man använde sig av teknik, exempelvis underjordiska ledningar, som inte påverkar miljön i lika hög utsträckning, eller att man investerar i närheten av andra infrastrukturprojekt som vägar eller järnvägar.

I följande uppställning ges exempel på åtgärder som kraftigt kan förbättra allmänhetens förtroende för projekt och bidra till att projekten blir klara inom utsatt tid²⁰.

- Större nya projekt bör ha stöd från europeiska, nationella och lokala myndigheter. Vidare skall det finnas klara projektbeskrivningar med villkorslöst stöd från myndigheterna. Medlemsstaterna bör prioritera de projekt som ingår i

¹⁸ Direktiv 2001/42/EG, 27.6. 2001.

¹⁹ Exempel: En sju kilometer lång del av ledningen Santa Sofia – Matera i södra Italien. Ledningen begränsar för närvarande användningen av undervattenskabeln mellan Italien och Grekland.

²⁰ Denna fråga diskuterades i Eurelectric-rapporten "Public acceptance for new transmission overhead lines and substations", mars 2003.

transeuropeiska energinätets områden av prioriterat europeiskt intresse. Europeiska unionen bör aktivt stödja sådana projekt och regelbundet granska hur de fortlöper.

- Dialog i förväg med dem som berörs av ledningen skall göra det möjligt att påverka dragningen av ledningen och hjälpa till att minska det lokala motståndet. Rimliga ersättningar för de skador som uppkommer bidrar också till att projektet accepteras.
- Det borde vara möjligt att korta ned tiden för utformning och tillståndsgivning för större projekt utan att möjligheterna för dem som berörs att komma med synpunkter försämrats. Detta skulle kunna uppnås genom bättre samordning av de olika faserna av utformning, samråd och tillståndsgivning. De projekt som redan godkänts som prioriterade projekt av europeiskt intresse av rådet inom ramen för programmet för de transeuropeiska nätverken bör utgöra en specialkategori. Stora ansträngningar bör göras för att påskynda arbetet där frågan hur EU som helhet kan gynnas skall beaktas.
- Det finns flera olika tekniska lösningar för att mildra infrastrukturens inverkan på miljön och på dem som bor i närheten. Att i vissa fall gräva ner överföringsledningar har blivit tekniskt och ekonomiskt möjligt. I vissa projekt har man gjort lyckade försök med ny utformning av pyloner som inte är lika iögonfallande.

2.3 Användning av ny teknik, t.ex. nedgrävning av kablar

Nedgrävda kablar har använts i flera årtionden för eltransport i lågspännings- och mellanspänningsnät i städer. I fråga om högspänningsnät och nät med extra hög spänning har nedgrävda kablar (i form av oljefyllda kablar) bara använts i exceptionella fall beroende på att de i jämförelse med motsvarande ledningar ovan jord med samma transportkapacitet varit dyra. På senaste tiden har dock en ny generation kablar tagits fram som är billigare och som går lättare och snabbare att installera. Kommissionen har redan inom ramprogrammet för forskning givit stöd till undersökningar av förbättrad teknik i fråga om nedgrävda kablar.²¹

Trots de framsteg som gjorts är konstruktionskostnaderna för kablar som grävs ned betydligt högre (mellan 5 och 20 gånger högre) än för motsvarande kablar ovan jord avsedda för högspänning och extra hög spänning. En bredare användning av sådan teknik är förmodligen utesluten mot bakgrund av vilken påverkan på elpriset den skulle få.

Nedgrävda kablar råkar dock ut för färre avbrott och är billigare att underhålla och i vissa fall kan en jämförelse av livstidskostnaderna mellan kablar under och ovan jord visa att kablar under jord är ett vettigt alternativ, till exempel i städer, i miljömässigt sett känsliga områden och regioner med svåra väderleksförhållanden där försörjningstryggheten kan vara hotad.

En mer fullständig analys av nedgrävning av kablar i Europa, och i synnerhet inom ramen för de transeuropeiska energinäten, finns i ett separat tekniskt dokument som kan hämtas från webbplatsen för Generaldirektoratet för energi och transport²². Analysen visar att lågspännings- och mellanspänningsnät redan i dag ofta grävs ned (i fler än 40 % av fallen), medan siffrorna för högspänningsnät (cirka 10 %) och extra hög spänning (1-2 %) är mycket lägre. Dokumentet innehåller en översyn över de möjliga ekonomiska fördelar som nedgrävda kablar skulle kunna ge trots de extra kapitalkostnader det alternativet medför, vilket framgår av tabell 1 nedan. Enligt översynen skulle vissa sammankopplingar (till exempel mellan Frankrike och Italien) kunna vara

²¹ T.ex. femte ramprogrammet, Cordis-FoTU-projekt nr. 67584, 1/1/2003-30/6/2006.

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

ekonomiskt lönsamma trots de extrakostnader nedgrävningen medför, medan kalkylen ser mörkare ut för sammankopplingen Frankrike-Spanien.

Tabell 1: Kostnads/nyttoanalys av nedgrävda elsammankopplingar²³

Sammankoppling	Alternativ	Kostnader i miljoner euro	MW	Kostnad euro/MW	NPV-intäkter euro/MW	Nettovinst euro/MW
Frankrike-Italien	Befintlig järnvägstunnel	760	2 000	380 000	567 238	187 238
Frankrike-Italien	Ny eltunnel	900	2 000	450 000	567 238	117 238
Frankrike-Spanien	Medelhavskabel	1 500	1 200	1 250 000	586 398	-663 602

Sammantaget finns det utrymme för samordnade åtgärder i Europa för att i undantagsfall utöka användningen av nedgrävda kablar där extrakostnaden kan motiveras. Till exempel i följande fall:

- I områden med svåra väderleksförhållanden (hårda vindar, snö, is) kan försörjningstryggheten förbättras genom nedgrävda kablar. Frankrike gick den vägen efter det att svåra stormar under 1999 lamslog viktiga delar av landets elsystem.
- I vissa delar av de gränsöverskridande elsammankopplingar som ännu inte byggts, men som ingår som prioriterade projekt i riktlinjerna för de transeuropeiska energinäten från juli 2003.

2.4 Att övervinna finansiella och regleringsmässiga hinder

Det kan också finnas finansiella hinder för investeringar i form av dåligt utformade eller oklara regler för nya investeringar. För att råda bot på detta missförhållande måste de systemansvariga få en rimlig avkastning på sina investeringar som åtminstone täcker den berättigade kapitalkostnaden för det berörda företaget. I vissa fall kan det vara lämpligt att lägga incitamenten på en högre nivå än normalt om det rör sig om investeringar i nya sammankopplingar. Rent allmänt anser kommissionen att systemansvariga i kraft av sina detaljerade tekniska kunskaper om nätet är bäst skickade att presentera och genomföra nya investeringsprojekt. Kommissionen föreslår dock att ansvariga tillsynsmyndigheter skall få en förstärkt roll i syfte att klargöra de finansiella ramarna och för att de nödvändiga investeringarna skall göras. Faktum är att kommissionen på eget bevåg tagit initiativ till vissa sammankopplingsprojekt som en följd av fusionsbeslut, till exempel fallet ”EDF-Hidrocantabrico” där ett av villkoren för godkännande av fusionen var att sammankopplingen mellan Frankrike och Spanien skulle öka från 1 100 MW till 4 000 MW.

Som en av de åtgärder som identifierades i kommissionens meddelande om infrastruktur 2001 har rådet för europeiska tillsynsmyndigheter inom energiområdet utarbetat ett dokument som innehåller en bedömning av möjligheterna för olika regleringsmässiga och finansiella ramverk

²³ Analysen genomfördes av ICF Consultants och resultatet presenterades i deras rapport till kommissionen. Kostnaden för att bygga extra nedgrävd kapacitet över ett antal gränser har jämförts med förväntade fördelar. Fördelarna har uppskattats mot bakgrund av elpriskurvor som tagits fram med hjälp av ICF Consultings marknadsmodell. Analysen genomfördes med hjälp av antagandet av vilka fördelar som skulle uppnås per extraproducerad MW.

för nya investeringar²⁴. Dokumentet presenterades för forumet för reglering av elförsörjningen (Florensforumet) i juli 2003 och innehöll följande tre huvudalternativ för finansförordningen för nya infrastrukturprojekt:

- (a) Reglerad utbyggnad med reglerade tariffer.
- (b) Icke-reglerad utbyggnad med reglerade tariffer.
- (c) Icke-reglerad utbyggnad med icke-reglerade tariffer, privata så kallade ”merchant lines”.

Kommissionen anser att dessa tre alternativ, eller en kombination av dem, utgör en godtagbar ram för att utveckla ny infrastruktur, beroende på hur de enskilda investeringsprojekten ser ut. För att rättsläget skall vara klart, måste det tillämpliga regelverket vara känt i förväg för eventuella utvecklare. I det bifogade förslaget till direktiv sägs att tillsynsmyndigheterna bör få rätt att påverka de berörda systemansvarigas investeringsprogram och, om vissa investeringsprojekt inte utvecklas tillfredsställande, också ha rätt att besluta att arbetet skall utföras av tredje part, vilket även skall omfatta rätten att inleda ett anbudsförfarande.

För detta krävs en noggrann analys av samtliga potentiella projekt som skulle kunna genomföras under de närmaste åren. Sådana analyser är nödvändiga eftersom det är el- och gaskonsumenternas pengar som satsas i de fall tillsynsmyndigheterna undertecknar ett investeringsprojekt baserat på överföringstariffer, dvs. alternativ a) ovan. En av de första uppgifterna för Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för el och gas förväntas bli att utveckla en gemensam ram för nya investeringar för den inre marknaden.

2.5 Slutsatser

De strikta miljöförfaranden och förfaranden för tillståndsgivning som rör konstruktion av ny infrastruktur är nödvändiga och skall tas på allvar. Inga ansträngningar får dock sparas för att påskynda processen och det innebär att medlemsstaterna och deras tillsynsmyndigheter måste ta större ansvar och utöva mer kontroll. Rådet (energi) har redan, inom ramen för de transeuropeiska näten, identifierat vilka prioriterade projekt som är i den europeiska allmänhetens intresse och som bör genomföras utan onödig fördröjning. För dessa projekt måste man hitta lösningar för att påskynda planeringsprocessen och i nödvändiga fall måste man beakta nya tekniska lösningar, exempelvis nedgrävning av kablar.

För att hinder för konstruktion av infrastrukturprojekt inom rimlig tid skall tas bort, införs två nya instrument i de ändrade riktlinjerna för de transeuropeiska energinäten. För det första högprioriteras särskilt viktiga projekt genom att man inför begreppet ”projekt av europeiskt intresse” för särskilt viktiga gränsöverskridande projekt. Projekten bör prioriteras i fråga om gemenskapens finansiella instrument inom ramen för särskilda regler för varje instrument. För det andra bör man se till att projektplaneringen är väl samordnad så att man undviker onödiga förseningar.

²⁴ CEER: Principer för lagstiftad kontroll av och finansiell ersättning för infrastruktur. Dokument framlagt vid det tionde Florensforumet i juli 2003.