



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.11.2005
KOM(2005) 568 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Rapport om framsteg i arbetet med att upprätta den inre el- och gasmarknaden

{SEK(2005) 1448}

A. BAKGRUND OCH VIKTIGASTE SLUTSATSER

Europa försöker hitta sätt att ge ekonomin ny fart och på så vis förbättra tillväxt och konkurrenskraft. Pålitliga tjänster på el- och gasområdet till rimliga priser är nyckeln till detta, och företag och hushåll bör säkras en effektiv energiförsörjning. Detta är en central del i Europas Lissabonstrategi.

För att uppnå detta mål har EU beslutat att anpassa energisektorn till de konkurrensutsatta delarna av sin ekonomi genom att successivt införa konkurrens. De nya el- och gasdirektiven¹ har gett EU en unik möjlighet att skapa världens största integrerade konkurrensutsatta el- och gasmarknad. EU har inte råd att låta den här möjligheten att skapa en välfungerande marknad gå förlorad. Detta betonades nyligen av Europeiska rådet vid toppmötet i Hampton Court.

Det är nu ett år sedan de nya direktiven skulle ha genomförts av medlemsstaterna och om ett och ett halvt år kommer marknaderna att vara helt öppna för konkurrens. I denna rapport bedöms det nuvarande läget, och områden där det krävs ytterligare förbättringar identifieras.

Den viktigaste slutsatsen i rapporten är att öppnandet av energimarknaderna inledningsvis i stor utsträckning varit lyckosamt, bland annat eftersom elpriserna nu är lägre i reala termer än 1997, den senaste tidens prisökningar på olja, gas och kol till trots. Mer måste dock göras för att se till att industrin och medborgarna kan dra full nytta av marknadsöppnandet. Denna uppfattning delas av både tillsynsmyndigheter på energiområdet och de flesta berörda parter som konsulterades då rapporten utarbetades.

Det främsta ihållande problemet är bristen på integration mellan de nationella marknaderna. Centrala indikatorer på detta är att priserna inte konvergerat i EU och att den gränsöverskridande handeln är av begränsad omfattning. Detta beror i allmänhet på hinder för tillträdet, olämplig användning av infrastruktur, och – på elområdet – otillräckligt med sammanlänknings mellan många medlemsstater, vilket leder till överbelastning. På många nationella marknader kännetecknas dessutom branschen av hög koncentration, vilket hindrar utvecklingen av en väl fungerande konkurrens. På gasmarknaden råder fortfarande brist på likviditet när det gäller både gas och transportkapacitet. I detta sammanhang måste effekterna av långfristiga gasavtal beaktas, både när det gäller konkurrens och det faktum att sådana avtal kan vara nödvändiga för finansieringen av större ny infrastruktur på gasområdet². En annan indikator på bristen på verklig konkurrens är att kunderna i de flesta av medlemsstaterna fortfarande byter leverantör i begränsad utsträckning och att de endast i undantagsfall väljer en ny leverantör från en annan medlemsstat.

Denna rapport visar att el- och gasmarknaderna i EU, med mycket få undantag, fortfarande ekonomiskt sett är begränsade till det nationella området. Den gränsöverskridande konkurrensen är ännu inte tillräckligt utvecklad för att på ett effektivt sätt begränsa företagets ekonomiska makt på de olika nationella marknaderna. Denna fråga måste behandlas med beslutsamhet av både kommissionen, medlemsstaterna, tillsynsmyndigheterna och branschen. Den viktigaste åtgärden i dagsläget är att se till att de nya el- och gasdirektiven genomförs fullt ut på ett effektivt sätt. Särskilt problematiskt är att de flesta av medlemsstaterna har införlivat de nya direktiven efter förseningar och att vissa länder ännu inte alls införlivat dem.

¹ Direktiven 2003/54/EG och 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el respektive gas.

² Närmare information finns i avsnitt 5 i kommissionens arbetsdokument som innehåller tekniska bilagor till detta meddelande.

Kommissionen kommer att fortsätta att kräva att bestämmelserna följs, om nödvändigt genom överträdelseförfaranden. Då direktiven genomförs måste medlemsstaterna framför allt se till att de följer direktivets principer och inte bara genomför dem bokstavligen. Direktiven innehåller en minimiuppsättning principer och åtgärder som gäller för alla medlemsstater. På en del områden kan det dock krävas kompletterande åtgärder med hänsyn till vissa länders särskilda förhållanden för att de enskilda marknaderna skall kunna integreras med grannländernas marknader. Sådana exempel finns i samband med utvecklingen i det område där handel bedrivs på Nordpool. Vissa medlemsstater har redan vidtagit sådana kompletterande åtgärder, till exempel genom att skärpa de minimikrav på åtskillnad som fastställs i direktiven, stärka tillsynsorganens inflytande och oberoende, frigöra befintlig och skapa ny sammanlänkningskapacitet och vidta åtgärder för att höja likviditetsnivån på gasmarknaderna.

Alla medlemsstater måste därför noggrant överväga hur direktivet skall genomföras så att det snarast skapas större och öppnare marknader som i högre grad präglas av konkurrens. Detta innebär framför allt att de måste följa aktiva strategier för att se till att det finns tillräcklig och lämplig sammanlänkningskapacitet, och dessutom se till att direktivets krav på icke-diskriminerande nättillträde, åtskillnad och effektiv tillsyn uppfylls i praktiken. De måste också se till att eventuella prisregleringar inte hindrar konkurrensen. Samtidigt kommer kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter att intensifiera sina insatser inom ramen för gas- och elförordningarna för att behandla ett antal tekniska frågor, såsom mekanismer för gränsöverskridande handel och balansering.

Det är därför för tidigt att besluta om huruvida det krävs ytterligare lagstiftningsåtgärder på gemenskapsnivå, t.ex. sådana som föreslagits av vissa av dem som svarade på kommissionens förfrågningar då denna rapport utarbetades. Bland annat har ytterligare åtskillnad och ökade befogenheter för tillsynsorganen föreslagits. Man måste först undersöka vilka resultat genomförandet av de nya direktiven haft i praktiken. Förutom att noggrant följa upp om direktivets krav uppfyllts formellt i rättsligt avseende, kommer kommissionen därför att för varje land genomföra detaljerade undersökningar av hur väl lagstiftnings- och tillsynsåtgärderna, inbegripet kompletterande nationella åtgärder, fungerar i praktiken. Detta kommer att utmynna i ytterligare en rapport i slutet av 2006, och om så krävs kommer förslag för att komma tillrätta med eventuella kvarvarande problem att läggas fram under 2007. Vid sidan av dessa åtgärder krävs ett antal ytterligare stödjande åtgärder. Införandet av konkurrens kommer i allmänhet att pressa priserna nedåt. Sjunkande priser på energi främjar dock i sig varken en återhållsam förbrukning eller investeringar i energieffektivitet. Detta är ytterligare ett område där EU måste göra fler framsteg, vilket kommissionen nyligen framhållit i grönboken om energieffektivitet³. I december 2003 lade kommissionen därför fram ett direktiv om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster, enligt vilket det skall skapas en ram för utveckling av en verklig marknad för energieffektivitet.

Den allt större andelen förnybar el måste integreras i den inre marknaden för el, både i tekniskt avseende, genom tillhandahållande av tillräcklig nätkapacitet, och kommersiellt sett. Europeiska unionen har fastställt målet att 21 % av elproduktionen skall utgöras av el från förnybara energikällor 2010⁴. Medlemsstaterna har gett stöd för utvecklingen av förnybar el genom specifika program. I en separat kommissionsrapport kommer man att analysera dessa

³ Grönbok om effektivare energiutnyttjande eller hur man kan göra mer med mindre, KOM(2005) 265.

⁴ Se målet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

programs konsekvenser för hur den inre marknaden fungerar. Det är nödvändigt att fortsätta att övervaka situationen och främja bästa praxis, eftersom andelen förnybar el måste öka ytterligare för att målet på 21 % skall uppnås.

När det gäller klimatförändringspolitiken infördes ett nytt styrmedel i januari 2005, nämligen EU:s system för handel med utsläppsrätter. Därefter har priset på utsläppsrätter ökat markant beroende på olika komplicerade faktorer. Kommissionen kommer att fortsätta att mycket noggrant följa utvecklingen på den nya och ännu inte helt stabiliserade marknaden för utsläppsrätter. I den rapport om systemet med utsläppsrätter, som skall läggas fram i mitten av 2006, kommer man att behandla hur systemet fungerar liksom eventuella effekter på energipriserna. Man kommer också om nödvändigt att föreslå ändringar för att se till att marknaden fungerar bra.

Rapporten och dess uppföljning ingår i en sammanhängande kommissionsstrategi för att se till att den inre energimarknaden fungerar väl. Den är också nära knuten till undersökningen av konkurrenspolitiken i sektorn, vars slutresultat väntas vara klara 2006.

B. DEN NUVARANDE SITUATIONEN PÅ DEN INRE MARKNADEN – UTVECKLING INOM CENTRALA OMRÅDEN OCH KVARSTÅENDE BRISTER

1. De nya direktivens genomförande

De flesta av medlemsstaterna införlivade inte de nya el- och gasdirektiven innan tidsfristen löpte ut den 1 juli 2004. I de flesta av medlemsstaterna har lagstiftning för genomförande av direktiven varit i kraft i mindre än ett år och vissa medlemsstater har ännu inte alls genomfört direktiven⁵.

Dessa förseningar strider mot Europeiska rådets åtagande att snarast upprätta den inre energimarknaden. På grund av dessa förseningar kommer ett antal strukturella åtgärder att träda i kraft senare än vad som fastställs i direktiven. Bestämmelserna om lagstadgad tillsyn och om åtskillnad bör framför allt nämnas i detta avseende.

2. Marknadsintegrering

Det måste påminnas om att målet med att öppna marknaden är att skapa en gemensam el- och gasmarknad och inte 25 separata nationella marknader. Detta är en utmaning och alla nationella marknader kan inte integreras över en natt. I dagsläget är marknadsintegrationen fortfarande otillräcklig, vilket framgår av två centrala indikatorer:

- De betydande prisskillnader som råder på den inre marknaden.
- Den gränsöverskridande handelns begränsade omfattning.

När det är lätt att bedriva handel på en integrerad marknad gör den EU-omfattande konkurrensen att priserna ligger nära varandra i hela EU eller i alla händelser i angränsande medlemsstater och regioner. Detta är ännu inte fallet med el och gas⁶. Skillnaderna i priset på el för industrikunder i EU är t.ex. mer än 100 % i vissa fall. Å andra sidan har grossistpriserna börjat konvergera i vissa länder som ligger nära varandra. Detta är ett första lovande steg, men

⁵ Avsnitt 1 i de tekniska bilagorna.

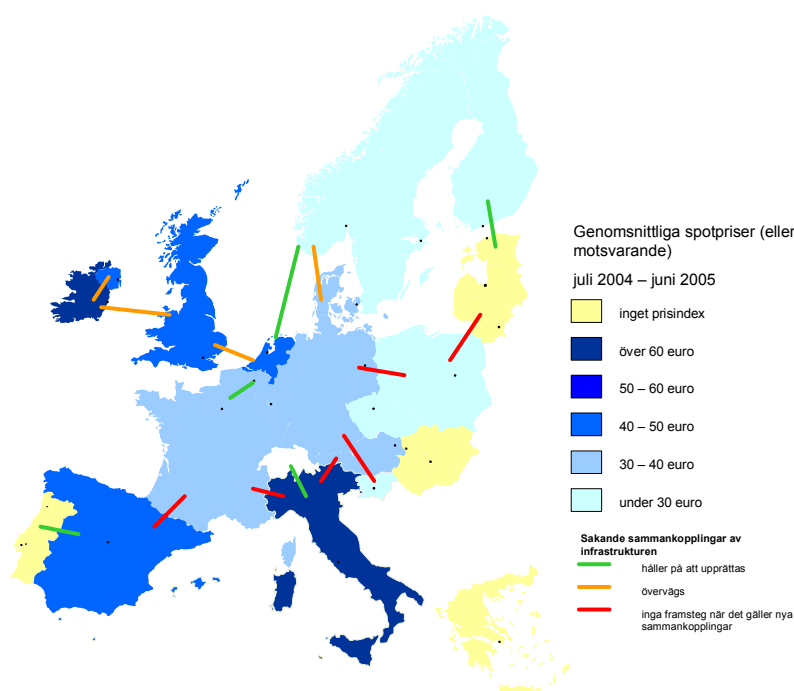
⁶ Avsnitt 4 i de tekniska bilagorna.

utvecklingen av regionala marknader, som är ett mellanliggande steg före den slutliga integreringen på EU-nivå, har ännu inte nått särskilt långt. Undantaget är den relativt välutvecklade nordiska elgrossistmarknaden.

Den gränsöverskridande handeln ökar konkurrenstrycket på priserna. På den inre energimarknaden är handeln i dagsläget underutvecklad. T.ex. svarade den gränsöverskridande elöverföringen under 2004 för omkring 10,7 % av den totala förbrukningen⁷, vilket är en ökning med endast omkring 2 procentenheter sedan år 2000 (8–9 %). Även om den kommersiella handeln inte nödvändigtvis återspeglas i överföringen, antas den senare öka om handeln ökar betydligt.

I förfaranden som rör koncentrationsärenden enligt EU:s konkurrenslagstiftning har det i allmänhet inte heller varit möjligt att definiera den relevanta marknaden som större än den nationella marknaden.

När det gäller el beror bristen på marknadsintegration i stor utsträckning på att marknads sammanlänkningskapacitet mellan många medlemsstater fortfarande är otillräcklig för att möjliggöra en verklig integration av de nationella marknaderna och ett konkurrenstryck från import. Överbelastning är vanligt vid många gränser inom EU. 2002 fastställde Europeiska rådet vid sitt möte i Barcelona målet att alla medlemsstater måste ha en sammanlänkningskapacitet som motsvarar minst 10 % av den nationella förbrukningen. Detta mål har ännu inte uppnåtts. Bilden nedan visar korrelationen mellan saknade sammanlänkningskapacitet av elnäten och prisskillnaderna på den inre marknaden⁸.



⁷ Överföringar mellan länder som ingår i UCTE – Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity – UCTE.

⁸ Avsnitt 5 i de tekniska bilagorna.

De flaskhalsar i elinfrastrukturen som finns kvar måste undanröjas. Det måste också finnas ett stabilt regelverk som främjar investeringar. Tillsynsmyndigheterna spelar en central roll i detta avseende. Systemansvariga för överföringssystemet på marknader där kravet på åtskillnad uppfyllts måste visa att de är oberoende och fullgöra sin uppgift att främja marknaden genom att investera i de sammanlänkningar som saknas, även om detta ökar konkurrensen i leveransledet.

En annan lika viktig fråga är planeringsförfarandena. Medlemsstaterna måste göra de kompromisser som krävs för att uppnå det allmänna målet att garantera de europeiska medborgarna en säker och konkurrensutsatt energiförsörjning. Det är också viktigt att vidta innovativa åtgärder och utveckla lösningar som i mindre utsträckning påverkar den lokala befolkningens intressen, såsom integrering av elledningar i nya järnvägstunnlar.

Inom programmet TEN-energi har det givits stöd för upprättandet av prioriterad el- och gasinfrastruktur. Med tanke på att infrastrukturen fortfarande är bristfällig är det viktigt att ytterligare stärka programmet TEN-energi. Kommissionen har föreslagit en kraftig ökning av budgeten för programmet i den nya budgetplanen (2007–2013).

För att alla fördelar med en tillräcklig fysisk infrastruktur skall kunna utnyttjas måste kapaciteten göras tillgänglig för marknadsdeltagarna på en icke-diskriminerande grund. Det är dock inte ofta detta sker och det krävs stora förbättringar i detta avseende⁹.

En viktig fråga har varit kapacitetsreservering för redan gällande långfristiga avtal. I en dom som nyligen avkunnades i ett mål¹⁰ om kapacitetsreservering i elsektorn, konstaterade EG-domstolen, utan att ifrågasätta långfristiga avtal som sådana, att ett system där redan gällande avtal automatiskt prioriteras framför andra krav på sammanlänkningskapacitet är oförenligt med principen om icke-diskriminering. Mot bakgrund av denna dom måste tillsynsmyndigheter och systemansvariga för överföringssystem, i samråd med företag som gynnas av reservationer, ompröva om nuvarande praxis med kapacitetsreservation för både el och gas överensstämmer med lagstiftningen. Kommissionen kommer att kräva att kapacitet tilldelas i överensstämmelse med EU-rätten och kommer att offentliggöra sin ståndpunkt angående konsekvenserna av domstolens dom.

3. Sektorns koncentration och konsolidering

Eftersom det saknas en välutvecklad gränsöverskridande konkurrens bör sektorns struktur på de nationella marknaderna uppmärksammas särskilt. Då marknaden öppnades var marknadsstrukturen i många medlemsstater monopolistisk eller oligopolistisk. Avsikten var att konkurrens på EU-nivå skulle avhjälpa denna situation genom att företagen utsattes för EU-omfattande konkurrens. Detta har ännu inte åstadkommit på de flesta av marknaderna. Det råder fortfarande hög koncentration på många marknader och sektorn har ytterligare konsoliderats sedan marknaden började öppnas.

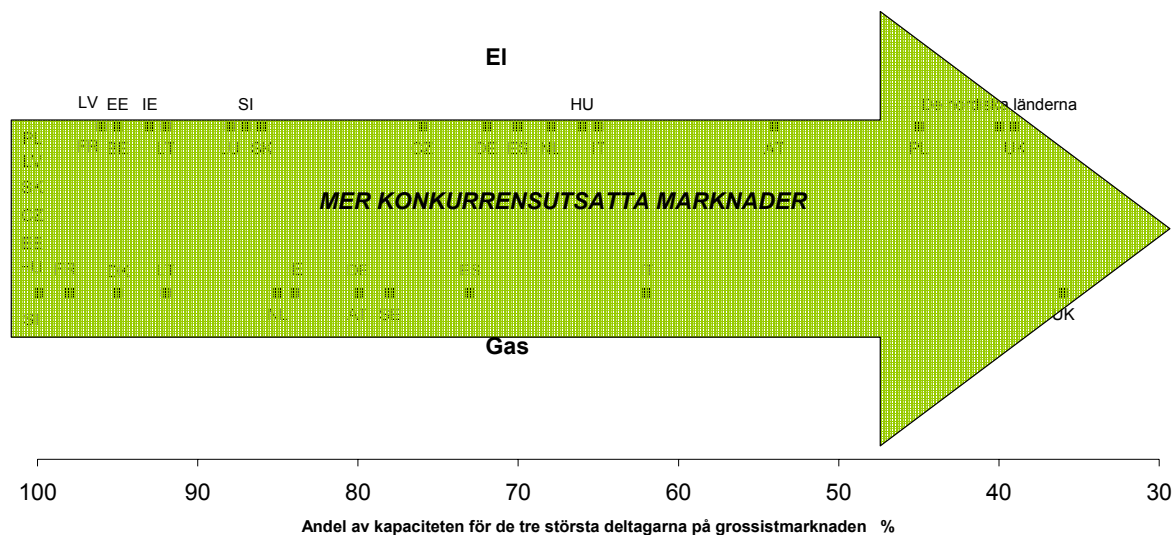
När det gäller gas är likviditeten fortfarande bristfällig på marknaden, framför allt på grund av nya aktörers begränsade tillgång till gasleveranser liksom de begränsade möjligheterna att överföra gas på det europeiska nätet.

⁹ Avsnitt 6 i de tekniska bilagorna.

¹⁰ Mål C-17/03

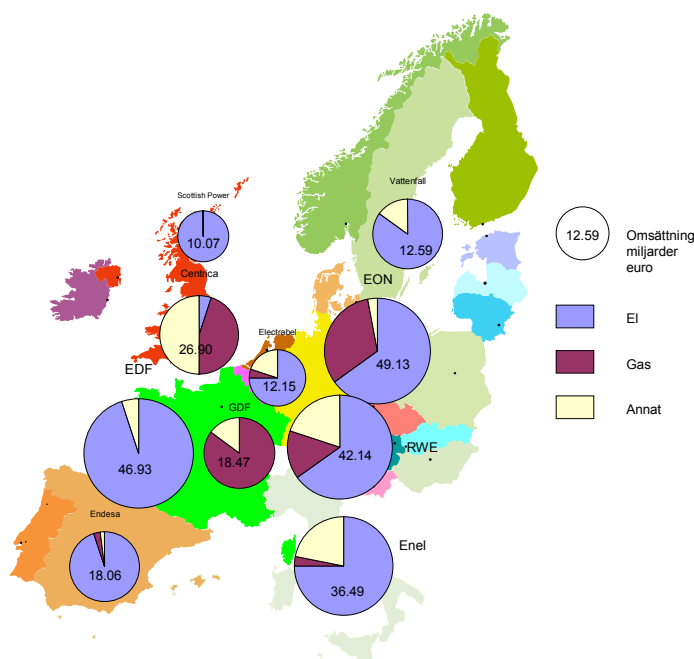
Antalet verkliga nya aktörer på marknaden har nyligen minskat och endast en mycket liten andel av de nya projekten för elproduktion har startats av andra än dominerande aktörer.

En indikator på konkurrensgraden på de nationella marknaderna är den totala marknadsandelen för de tre största producenterna (el) och leverantörerna i grossistledet (gas) (se figuren nedan)¹¹.



Figuren nedan visar omsättningen för de största energibolagen i EU.

¹¹ Avsnitten 4 och 5 i de tekniska bilagorna.



Förutom den höga koncentrationsnivån på nationella marknader, kan allt fler gränsöverskridande förvärv konstateras. På vissa elmarknader verkar det också finnas en tendens till ökad vertikal integrering mellan produktion och leverans, vilket kan leda till minskad likviditet på de aktuella grossistmarknaderna och öka de risker som är förknippade med koncentration. Det har även gjorts försök av dominerande gas- och elföretag att gå samman, vilket kan minska incitamenten för konkurrenter att bygga nya gaseldade kraftverk. Kommissionen övervakar utvecklingen noggrant och tillämpar strikt bestämmelserna om koncentration – i den utsträckning de är tillämpliga¹². I sina konkurrensärenden uppmärksammar kommissionen framför allt lösningar som underlättar marknadsöppnande och marknadsintegration. Kommissionen undersöker sektorns koncentration och konsolidering närmare inom ramen för den sektorsundersökning som inleddes i juni 2005.

Det är nödvändigt med en strikt tillämpning av konkurrensbestämmelserna, bland annat bestämmelserna om kontroll av företagskoncentrationer, på både nationell nivå och EU-nivå. Medlemsstaterna bör överväga aktiva strategier för att stimulera konkurrens, såsom lämpliga program för kapacitetsöverlåtelse när det gäller el och gas.

Medlemsstaterna måste förbättra översynen över de komplexa elmarknaderna där riskerna för manipulation är stora på grund av marknadskoncentrationen. Det måste finnas lämpliga bestämmelser om insyn och skyldigheter att lämna ut viktig information, t.ex. om tillgänglig produktionskapacitet. En situation där endast de dominerande marknadsaktörerna har den information som krävs för att på ett effektivt sätt kunna handla på marknaden kan inte accepteras.

Det är nödvändigt att se till att gas från nya källor levereras till EU för att stimulera konkurrensen och förbättra försörjningstryggheten. Viktiga framsteg i detta avseende är de beslut som nyligen fattats av investerare, med stöd av nationella tillsynsmyndigheter och

¹² Jfr koncentrationsärende 3440 EDP/ENI/GDP. Beslutet om förbud bekräftades av förstainstansrätten i mål T-87-05 av den 21 september 2005.

Europeiska kommissionen, om att inleda ett antal nya projekt för att bygga anläggningar för flytande naturgas i EU.

4. Kundernas agerande

Det antal kunder som byter leverantör är en naturlig indikator på hur väl konkurrensen fungerar. Om få kunder byter leverantör fungerar marknaden förmodligen inte optimalt, även om man inte bör bortse från fördelarna med möjligheten att omförhandla med den tidigare leverantören.

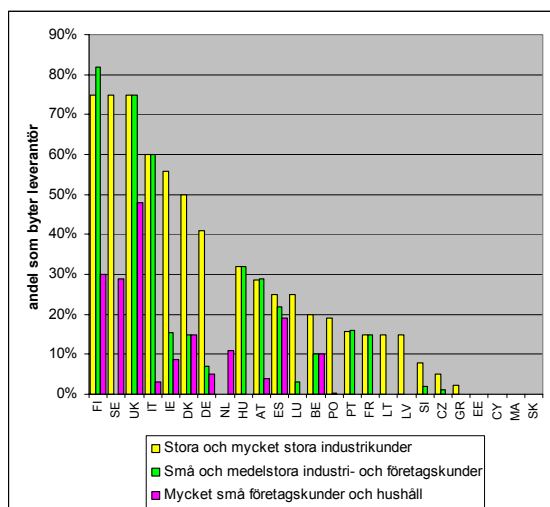
Andelen större elkunder som byter leverantör ökar, men gaskunder, mindre företagskunder och hushåll i de medlemsstater där rätten att välja leverantör finns är fortfarande ovilliga att utnyttja denna rätt¹³. Många faktorer bidrar till detta. Ofta finns det inte konkurrerande alternativ eller så är alternativen alltför lika varandra för att det skall finnas några verkliga valmöjligheter. Företags dominans och otillräcklig åtskillnad, framför allt när det gäller distributionen, verkar begränsa andelen kunder som byter leverantör, och det anses ofta riskfyllt att byta leverantör¹⁴.

Figuren nedan visar de varierande resultaten i medlemsstaterna när det gäller denna indikator.

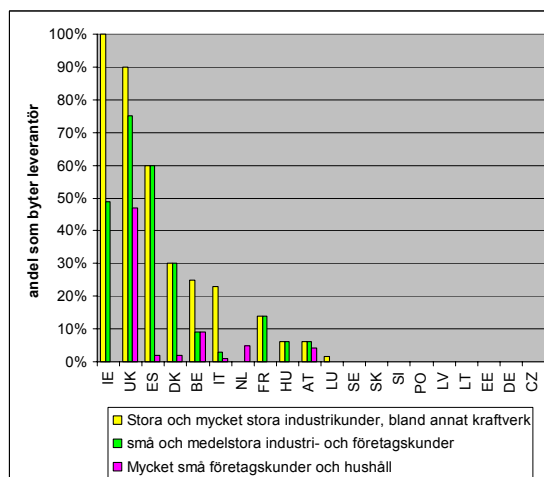
¹³ Avsnitt 3 i de tekniska bilagorna.

¹⁴ Avsnitten 3 och 17 i de tekniska bilagorna.

Elektricitet



Gas



Kunderna måste ha en verklig möjlighet att välja leverantör. Medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna måste se till att det införs lämpliga bestämmelser om information och insyn och att förfarandena för att byta leverantör är okomplicerade för att på så vis skapa den nödvändiga tilliten hos kunderna.

5. Pristrender

Trenderna när det gäller el- och gaspriser på den inre energimarknaden¹⁵ måste uppmärksammas särskilt. Vissa energiintensiva industrier har nyligen uttryckt oro för de stigande priserna. I en del medlemsstater har de stigit kraftigt. Detta var ett av skälen till att kommissionen i juni 2005 beslutade att undersöka om konkurrensen är begränsad eller snedvriden på den gemensamma el- och gasmarknaden. Om undersökningen skulle bekräfta att det saknas verklig konkurrens kommer kommissionen inte att tveka att vidta lämpliga åtgärder.

Det bör dock noteras att elpriserna, den senaste tidens prisökningar till trots, har sjunkit under de senaste tio åren i reala termer. Priserna på andra bränslen, såsom gas och olja, som är lika viktiga för vissa delar av industrin har stigit mer än elpriserna under de senaste tre åren. Det krävs dock utan tvivel ytterligare åtgärder för att samtliga fördelar som marknadsöppnandet kan skapa skall komma medborgarna till del.

6. Nätoperatörers oberoende

Det är väsentligt med åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet för att garantera oberoende nätverksamhet och icke-diskriminerande tillträde till näten för alla deltagare på marknaden.

I dagsläget tillämpas de skärpta bestämmelserna om åtskillnad i de nya direktiven inte fullt ut i praktiken. I många fall har denna process för att införa åtskillnad ännu inte slutförts av de ansvariga för näten¹⁶, vilket delvis beror på att direktiven genomförts sent i de flesta av medlemsstaterna. Detta gäller framför allt gasöverföring och generellt sett också de systemansvariga för distributionssystemet. När det gäller systemansvariga för överföringssystemet har å andra sidan allt fler medlemsstater gått längre än vad direktiven kräver och infört åtskillnad beträffande ägandet. I dagsläget har kravet på åtskillnad uppfyllts när det gäller ägandet av överföringsnät för el och/eller gas i ungefär hälften av medlemsstaterna, vilket framgår av tabellen nedan¹⁷.

¹⁵ Avsnitten 4 och 5 i de tekniska bilagorna.

¹⁶ Avsnitt 7 i de tekniska bilagorna.

¹⁷ Kraven i direktivet är att juridisk åtskillnad och funktionellt oberoende införs ifråga om systemansvariga för överföringssystemet. De medlemsstater där kravet på åtskillnad när det gäller ägande införts för systemansvariga för överföringssystemet har beslutat att gå längre än direktivets krav för att säkra tredje part ett icke-diskriminerande tillträde. De medlemsstater för vilka kolumnen för gas är svartmarkerad har beviljats undantag från bestämmelserna om åtskillnad.

	Elöverföring	Gasöverföring
Osterrike	juridisk	juridisk
Belgien	juridisk	juridisk
Danmark	ägande	ägande
Finland	ägande	
Frankrike	juridisk	juridisk
Tyskland	juridisk	juridisk - delvis
Grekland	juridisk	
Irland	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Italien	ägande	juridisk
Luxemburg	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Nederländerna	ägande	ägande
Portugal	juridisk	
Spanien	ägande	juridisk
Sverige	ägande	ägande
Förenade kungarik	ägande	ägande
Norge	ägande	
Estland	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Lettland	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Litauen	ägande	åtskillnad ej genomfört
Polen	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Tjeckien	ägande	åtskillnad ej genomfört
Slovakien	juridisk	åtskillnad ej genomfört
Ungern	ägande	juridisk
Slovenien	ägande	åtskillnad ej genomfört
Cypern		
Malta		

När det gäller distributionen utnyttjade de flesta av medlemsstaterna alla möjligheter till undantag när de genomförde direktivens bestämmelser om åtskillnad genom att undanta små distributörer från bestämmelserna om juridisk åtskillnad och funktionellt oberoende, och genom att inte införa kravet på juridisk åtskillnad för större distributörer förrän i juli 2007. Medlemsstaternas nationella genomförandelagstiftning går i allmänhet inte heller längre än minimikraven i direktiven. Denna förhållandevis låga ambitionsnivå när det gäller genomförandet av bestämmelserna om åtskillnad i direktiven har gjort att de önskade effekterna i praktiken uteblivit¹⁸.

När det gäller nättillträde fortsätter marknadsdeltagarna att klaga över de höga kostnaderna¹⁹. På gasområdet har det inte funnits någon tydlig ram för villkoren för nättillträde, framför allt när det gäller transaktioner mellan olika systemansvarigas överföringssystem. Den nya förordningen om tillträde till gasnät, som skall tillämpas från och med juli 2006, kommer att medföra förbättringar genom att det skapas en sådan ram.

7. Tillsynsmyndigheternas verksamhet

I Tyskland utsågs en tillsynsmyndighet i juli 2005 och nu finns tillsynsmyndigheter i alla medlemsstater. Erfarenheterna från tillsynsmyndigheternas arbete är i allmänhet goda. De har med tiden fått mer erfarenhet och inflytande.

Enligt de nya el- och gasdirektiven har nu tillsynsmyndigheterna ett minsta antal befogenheter i alla medlemsstater. Möjligheterna för tillsynsmyndigheter i sektorn att fatta beslut och se till

¹⁸ Avsnitt 7 i de tekniska bilagorna.

¹⁹ Avsnitt 7 i de tekniska bilagorna.

att de efterlevs skiljer sig dock mellan medlemsstaterna²⁰. En del medlemsstater har inrättat flera tillsynsmyndigheter på nationell och regional nivå och i vissa fall delas befogenheterna mellan tillsynsmyndigheten i sektorn, konkurrensmyndigheten och ministeriet. Kommissionen kommer att fortsätta att särskilt uppmärksamma alla tillsynsmyndigheters befogenhetsnivåer och oberoende i samband med utvecklingen av konkurrensutsatta marknader.

De nationella tillsynsmyndigheternas beslut har konsekvenser för hur den europeiska marknaden som helhet fungerar. Tillsynsmyndigheterna måste därför vara medvetna om Europaaspekten. Dessutom måste samarbete och samordning mellan tillsynsmyndigheter uppmuntras. CEER (Council of European Energy Regulators) har redan gjort stora framsteg på detta område och fortsätter att göra så. I december 2003 inrättade kommissionen den europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas (ERGEG). Under sina första två år har gruppen gjort stora insatser, t.ex. när det gäller frågor om gränsöverskridande elöverföring och lagring av gas.

Dessutom har europeiska tillsynsforum för el och gas ("Florensforumet" och "Madridforumet"), som fungerar som diskussionsplattformar för alla berörda parter, gjort ett utmärkt arbete när det gäller att utveckla innovativa lösningar i centrala frågor, t.ex. nyligen ett frivilligt avtal om villkor för tillträde till lagringsanläggningar för gas.

På detta sätt har CEER, den europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter, Florensforumet och Madridforumet på ett betydande sätt bidragit till den inre marknadens utveckling, i överensstämmelse med kommissionens strategier för att främja samreglering och bättre lagstiftning.

Den nationella lagstiftningen måste garantera tillsynsmyndigheterna tillräckliga och tydliga befogenheter och det oberoende som de behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Samordningen och samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter måste främjas ytterligare.

8. Användar- och kundtjänster och allmännyttiga tjänster

El- och gasdirektivens mål att upprätthålla och förbättra kundernas ställning har uppnåtts. Undersökningar av konsumenternas uppfattning har visat att de generellt sett är nöjda med kvaliteten på de el- och gastjänster som tillhandahålls²¹. Farhågorna att införandet av konkurrens skulle leda till sämre tjänster eller problem med tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster har visat sig vara ogrundade.

Kommissionen kommer också att ta upp frågan om utsatta kunder. Utsatta kunder bör omfattas av särskilda villkor om så krävs för att garantera konsumentskyddet.

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen, framför allt när det gäller de sociala och arbetsmarknadsmässiga konsekvenserna av energiföretagens omstrukturering, effekterna av konkurrenspräglade energipriser på sysselsättningen i energiintensiva branscher och konsumentskydd mot oskäligen försäljningsmetoder. Kundernas tillfredsställelse bör undersökas regelbundet så att marknadsbrister upptäcks, och medlemsstater och tillsynsmyndigheter måste fortsätta att arbeta med frågor som är viktiga för kunderna.

²⁰ Avsnitt 8 i de tekniska bilagorna.

²¹ EUROBAROMETER, Prices and quality of services of general interest, september 2005.

Kommissionen har för avsikt att föreslå en stadga om el- och gaskunders rättigheter, innan marknaden helt öppnas i hela EU den 1 juli 2007.

C. FÖRSÖRJNINGSTRYGGHET

Trots att elföretagen har minskat sin reservkapacitet efter det att sektorn öppnats för konkurrens, har situationen när det gäller att tillgodose efterfrågan på el i Europeiska unionen utvecklats på ett tillfredsställande sätt sedan marknaden öppnades. Det har dragits lärdomar av de svårigheter som orsakades av värmeböljan under sommaren 2003. Även om efterfrågan under sommaren 2005 återigen var rekordhög i vissa länder i södra Europa, orsakade inte detta några större elförsörjningsproblem²². Parlamentet och rådet kommer inom kort att anta ett direktiv om försörjningstrygghet och infrastrukturutveckling inom elsektorn. Enligt detta direktiv, som måste genomföras senast i slutet av 2007, kommer medlemsstaterna att inrätta ett stabilt regelverk som främjar nya investeringar både när det gäller elproduktion och elinfrastruktur.

När det gäller primära energikällor, är Europeiska unionen kraftigt beroende av import. I kommissionens grönbok från år 2000 om en trygg energiförsörjning²³ framhölls strukturella svagheter i EU:s energiförsörjning och det varnades för ökat importberoende. Detta är särskilt oroande när det gäller gas. På elområdet kommer EU att kunna fortsätta att utnyttja inhemska källor, även förnybara sådana, och bränslen för vilka det finns en diversifierad världsmarknad (kol och uran). När det gäller gas kommer det att vara svårare att åstadkomma en globalisering av marknaden och således en diversifiering av importen. I dagsläget importeras nästan all gas till EU från endast tre länder, närmare bestämt Ryssland, Norge och Algeriet. Eftersom de inhemska gasreserverna minskar och gasförbrukningen i världen väntas öka betydligt, är det nödvändigt att komma tillrätta med det nuvarande kraftiga beroendet av ett litet antal leverantörländer. Detta kan framför allt ske genom att man maximerar utnyttjandet av Europas alla inhemska energiresurser bland annat genom metoder för koldioxidinfångning. Även till exempel oljeutvinningen i Nordsjön kan förbättras.

Även om Europas läge i många avseenden är gynnsamt och omkring 80 % av världens naturgasreserver finns inom transportekonomiskt räckhåll för EU, krävs i allmänhet nya transportinfrastrukturer, gasledningar eller anläggningar för flytande naturgas för att EU skall få tillgång till nya gaskällor. EU måste allt mer uppmärksamma de strategiska aspekterna av sina förbindelser på energiområdet med tredjeländer, framför allt leverantörländer, och hur stärkta förbindelser kan bidra till EU:s energimarknader. De beslut som nyligen fattats av investerare om att inleda ett antal nya projekt för att bygga anläggningar för flytande naturgas i EU utgör framsteg på detta område. Andra projekt för rörledningar och flytande naturgas måste också genomföras och dialogen med gasproducerande länder måste intensifieras. Flytande naturgas som importeras från nya producentregioner håller redan på att bli ett konkurrenskraftigt alternativ i vissa fall.

Med tanke på den väntade kraftiga efterfrågan på gas och den ökade konkurrens om gasresurser i världen som kommer att bli resultatet av detta, framför allt på den framväxande världsmarknaden för flytande naturgas, är det viktigt att EU:s gasmarknad förblir attraktiv. Den måste fungera på ett bra sätt, omfattas av ett stabilt regelverk och innebära att gas kan

²² Avsnitt 10 i de tekniska bilagorna.

²³ Grönbok - Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning, KOM(2000) 769.

överförs fritt i hela EU, så att leverantörer och investerare kan dra nytta av de affärsmöjligheter som följer av en öppen marknad.

Enligt direktivet om en tryggad gasförsörjning²⁴ skall det inrättas en samordningsgrupp på gasområdet som skall representera alla medlemsstater. Det föreskrivs också bindande normer för försörjningstrygghet, som skall säkra försörjningstryggheten på en konkurrensutsatt marknad.

Kärnkraften svarar för mer än en tredjedel av elproduktionen i EU. 2004 var det år då den totala kärnkraftsproduktionen var som störst. Ett antal medlemsstater (t.ex. Frankrike och Finland) har beslutat att investera ytterligare i kärnenergi, som inte ger upphov till koldioxidutsläpp och som spelar en viktig roll när det gäller försörjningstryggheten i EU. Kommissionen har föreslagit en ram för EU-25 när det gäller kärnsäkerhet och hantering av kärnavfall. Det är viktigt att medlemsstaterna antar denna ram, oavsett om de har för avsikt att använda kärnenergi eller inte.

D. SLUTSATSER

I och med att de nya el- och gasdirektiven antogs finns det en grundläggande ram för utvecklingen av en verklig inre marknad. Det är nu medlemsstaterna som måste genomföra direktiven på ett effektivt sätt och se till att marknaden fungerar i praktiken. Detta måste ske i överensstämmelse med direktivens mål, dvs. att skapa en fungerande inre energimarknad i EU-medborgarnas intresse.

I denna rapport anges skälen till att detta mål långtifrån har uppnåtts.

Vissa medlemsstater har vidtagit kompletterande åtgärder med hänsyn till nationella eller regionala förhållanden för att förbättra marknaden. Exempel på åtgärder är åtskillnad när det gäller ägande av transportnät²⁵, program för överlåtelse av gaskapacitet²⁶, uppdelning av dominerande företag²⁷ och upprättandet av en regional grossistmarknad²⁸. I allmänhet följer dock medlemsstaterna minimistategier för att genomföra direktiven²⁹. Denna försiktighet har negativa effekter. Medlemsstaterna måste själva ta initiativ för att identifiera och lösa problem på el- och gasmarknaderna mot bakgrund av direktiven.

Eftersom lagstiftning som införlivar direktiven nyligen antagits i många medlemsstater och resultaten av sektorsundersökningen ännu inte finns att tillgå, kan kommissionen i denna rapport ännu inte dra några säkra slutsatser om huruvida det krävs ytterligare åtgärder på europeisk nivå. Medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna spelar nu en avgörande roll för att se till att marknaden fungerar i praktiken.

Mot denna bakgrund kommer kommissionen att göra följande:

24 Direktiv 2004/67/EG om åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning.

25 Se tabellen på s. 11.

26 T.ex. i Tyskland, Italien, Frankrike, Österrike och Spanien.

27 T.ex. i Italien.

28 T.ex. Nordpool.

29 Sammanfattningen i de tekniska bilagorna.

- Noggrant följa genomförandet av de nya bestämmelserna i medlemsstaterna, kräva att bestämmelserna följs och under de kommande månaderna inleda överträdelseförfaranden i de fall kraven inte uppfyllts.
- Under de kommande månaderna, i detalj och för varje land, undersöka hur lagstiftnings- och tillsynsåtgärder, inbegripet kompletterande nationella åtgärder, fungerar i praktiken. Kommissionen kommer att garantera de resurser som krävs för att genomföra denna uppgift fullt ut och på ett effektivt sätt. På grundval av undersökningen kommer kommissionen att kunna dra slutsatser om vilka kompletterande åtgärder som eventuellt behövs i medlemsstaterna och på gemenskapsnivå. En slutrapport från detta arbete kommer att läggas fram i slutet av 2006 och eventuella förslag som krävs kommer att läggas fram i mitten av 2007.
- Tillämpa de instrument som föreskrivs i el- och gasförordningarna för att anta genomförandebestämmelser på centrala områden, i syfte att främja en fortsatt integrering av marknaden. Kommissionen kommer t.ex. inom kort att anta nya riktlinjer om hantering av överbelastning på elområdet som kommer att underlätta den gränsöverskridande handeln genom att mer effektiva metoder för hantering av överbelastning tillämpas. På de områden där de befintliga instrumenten inte gör det möjligt att anta bindande harmoniserade bestämmelser på EU-nivå kommer kommissionen att begära att de nationella tillsynsmyndigheterna, i den europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas, utarbetar harmoniserade strategier i centrala lagstiftningsfrågor, såsom balansering.
- Fortsätta att utöva påtryckningar på medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna så att investeringarna i transportinfrastruktur förbättras och man kommer tillrätta med överbelastningen vid gränsöverskridande överföringar i elnäten.
- Slutföra undersökningen av konkurrensen i sektorn och dra praktiska slutsatser av den.