



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.9.2007
SEC(2007) 1180

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIEDIENSTEN

Begeleidend document bij het

wetgevingspakket betreffende de interne markt voor elektriciteit en gas

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2007) 528 definitief}
{COM(2007) 529 definitief}
{COM(2007) 530 definitief}
{COM(2007) 531 definitief}
{COM(2007) 532 definitief}
{SEC(2007) 1179}

Effectbeoordeling voor het wetgevingspakket betreffende de interne markt voor elektriciteit en gas

Op 10 januari 2007 heeft de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad de mededinging "Een energiebeleid voor Europa" ingediend. In dit document werd geconcludeerd dat consumenten en ondernemingen benadeeld worden door de gebrekkige efficiëntie van en de hoge prijzen op de elektriciteits- en gasmarkten. De Commissie kondigde acties in specifieke gevallen aan op basis van de mededingingsregels en beloofde het huidige kader te verbeteren.

PROCEDURE EN RAADPLEGING VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

De raadpleging van de betrokken partijen vond plaats begin 2007, waarbij het advies werd ingewonnen van regelgevende instanties, transmissiesysteembeheerders, verenigingen van elektriciteits- en gasmaatschappijen, verenigingen van onafhankelijke producenten, consumentenorganisaties, verenigingen van industriële energieafnemers, handelaars en nieuwkomers op de markt, vakbonden en NGO's. Bijna 150 belanghebbenden hebben hun opmerkingen ingediend.

PROBLEEMOMSCHRIJVING EN UITGANGSCENARIO

De op te lossen kwesties zijn: marktconcentratie en marktmacht, afscherming van de markt door verticale integratie, gebrek aan marktintegratie, gebrek aan transparantie, prijsvormingsmechanismen, downstream-markten voor gas, balanceringsmarkten en markten voor vloeibaar aardgas. Vele problemen hangen samen met het verschijnen van verticaal geïntegreerde bedrijven en de te beperkte bevoegdheden van vele regelgevende instanties. Er is onvoldoende coördinatie tussen nationale energienetwerken.

Hoewel de maatregelen die tot dusverre zijn genomen om deze problemen te verzachten een positief effect hebben gehad, zijn zij ontoereikend gebleken. De Europese Raad en het Europees Parlement hebben de Commissie dan ook verzocht nieuwe wetgevingsmaatregelen voor te stellen om de functionering van de interne elektriciteits- en gasmarkten te verbeteren.

DOELSTELLINGEN

De Europese Raad en het Parlement hebben in 2007 herhaald dat er een Europees energiebeleid moest komen, onder meer gericht op de voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit. De voorgestelde maatregelen hebben tot doel bij te dragen tot de verwezenlijking van deze doelstelling. Een goed-functionerende interne energiemarkt zal tevens bijdragen tot de uitvoering van de Lissabon-strategie, in de zin van een grotere concurrentiekracht van de Europese economie en duurzame groei. Er zijn ook kruisverbanden met andere beleidslijnen, zoals de herziening van de EU-emissiehandelsregeling en de vermindering van de CO₂-uitstoot. De Commissie moet haar rol spelen om te verzekeren dat alle EU-burgers baat vinden bij het liberaliseringsproces. Een reeks secundaire doelstellingen speelt ook een belangrijke rol in de algemene strategie.

Verbetering van de mededinging door betere regulering, ontvlechting en vermindering van asymmetrische informatie

Door de onderling afwijkende niveaus van ontvlechting in de verschillende lidstaten wordt de concurrentie tussen de marktspelers vervalst. Verticaal geïntegreerde elektriciteits- en gasbedrijven hebben hun dominante posities op hun traditionele markten grotendeels kunnen behouden. Dit heeft er vele lidstaten toe gebracht een strenge controle op de aan de eindafnemers aangerekende elektriciteits- en gastarieven te handhaven, wat een ernstige belemmering vormt voor de mededinging en op lange termijn niet in het belang is van de consument.

Verbetering van de veiligheid van de energievoorziening door een versterking van de stimulansen voor voldoende investeringen in transmissie- en distributiecapaciteit

Coördinatie van de investeringen tussen transmissiesysteembeheerders (TSB's)

Veiligheid van de voorziening en energiedialoog met onze voornaamste gasleveranciers

Bevordering van technologische ontwikkeling

Verbetering van de consumentenbescherming en voorkomen van energiearmoede

Verbetering van de concurrentievoorwaarden en een veilige energievoorziening zijn in het belang van alle consumenten. Alle verwante opties dragen bij tot de bescherming van de consument.

BELEIDSOPTIES EN ANALYSE VAN DE EFFECTEN

– TSB-ontvlechting

"Business as usual" houdt in dat van de huidige wetgeving wordt uitgegaan, inclusief juridische en functionele ontvlechting voor TSB's. Er werden twee opties onderzocht voor een verdergaande ontvlechting van transmissieactiviteiten. Bij ontvlechting van de eigendom is de transmissiesysteembeheerder in onafhankelijke eigendom, is hij eigenaar van de transmissieactiva en beheert hij het netwerk. In het geval van een onafhankelijke systeembeheerder (OSB) wordt het transmissienet geëxploiteerd en ontwikkeld door een derde partij die volledig onafhankelijk is van het verticaal geïntegreerde bedrijf. Op de Europese Raad van maart werd ook nog een andere optie "gereguleerde ontvlechting" gepresenteerd, die grotere bevoegdheden voor de regelgevende instanties inhoudt.

In het uitgangsscenario blijven de in de mededinging van de Commissie omschreven grote tekortkomingen van de huidige ontvlechtingseisen onverkort bestaan. Een economische analyse wijst uit dat een volledige ontvlechting zou aansporen tot investeringen, de marktconcentratie zou terugdringen en de tarieven zou doen dalen. Er zijn geen aanwijzingen voor negatieve gevolgen voor de kredietwaardigheid, de aandelenkoersen van de ondernemingen en de relatie met externe leveranciers. Er zijn in het algemeen minder empirische aanwijzingen wat de functionering van OSB's betreft. Deze optie heeft geen negatieve effecten voor parameters, zoals kredietwaardigheid en aandelenkoersen, van de relevante bedrijven.

- *Versterking van de nationale regelgevende instanties voor energiekwesties zodat hun bevoegdheden geharmoniseerd worden*

In het huidige kader zijn de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in elke lidstaat versterkt en wordt verzocht autoriteiten op te richten met specifieke bevoegdheden. De Commissie heeft zich ook gebogen over de mogelijkheid de bevoegdheden *ex ante* van de regelgevende instanties op een aantal gebieden uit te breiden.

"Business as usual" zou de geloofwaardigheid ondermijnen van de regelgevende instanties aan wie, overeenkomstig de meeste belanghebbenden, momenteel onvoldoende bevoegdheden zijn verleend om hun opdracht te vervullen. Met sterkere bevoegdheden voor de regelgevende instanties kunnen marktverstoringen worden aangepakt zodat de energiemarkten concurrerender worden. De reguleringskosten voor de overheid zouden weliswaar lichtjes toenemen.

- *Samenwerking tussen de regelgevende instanties binnen de EU*

Momenteel werken de regelgevende instanties samen in de ERGEG (European regulators group for electricity and gas), de Europese groep van regelgevende instanties voor gas en elektriciteit die in november 2003 bij besluit van de Commissie is opgericht. Hoewel de interne markt voor energie zich aanzienlijk heeft ontwikkeld, blijft er een leemte bestaan qua regelgeving met betrekking tot grensoverschrijdende kwesties. De opties om deze impasse aan te pakken zijn onder meer een geleidelijke evolutie van de huidige aanpak, een Europees netwerk van onafhankelijke regelgevende instanties ("ERGEG+") en een nieuwe instantie op Europees niveau.

Een afweging van de vereiste taken leidt tot de conclusie dat de leemte in de regelgeving uitsluitend kan worden gevuld door de oprichting van een regelgevingsagentschap dat over de bevoegdheid beschikt om in individuele gevallen besluiten vast te stellen die juridisch bindend zijn voor derden. De economische impact is echter moeilijk in te schatten. Een wijziging van de regelgevingsstructuur doet de centrale kosten van regulering oplopen, terwijl de regelgevingskosten in de lidstaten zullen verminderen.

- *TSB-coördinatie*

De bestaande verenigingen van TSB's (European Transmission System Operators (ETSO) en Gas Transmission Europe (GTE)) werken op basis van vrijwilligheid. Een versterking van de TSB-coördinatie vergt een nieuw wetgevingskader. De door de Commissie bestudeerde optie is om ETSO en GTE te voorzien van een vernieuwde en meer geformaliseerde taakomschrijving op Europees niveau. De focus kan wellicht gaan naar de twee bevoegdheidsgebieden: gemeenschappelijke planning van investeringen en het opstellen van geharmoniseerde technische regels.

De voornaamste elementen van versterkte TSB-samenwerking zijn de ontwikkeling van technische en marktcodes, de coördinatie van de netwerkexploitatie en gemeenschappelijke investeringsplanning. De productie en het transport van gas en elektriciteit kunnen dan veel meer worden afgestemd op de onderliggende economische en milieuvoorwaarden, wat de algemene efficiëntie van de sector zal verhogen. Het zou nuttig zijn de bestaande TSB-verenigingen een institutionele rol te geven (de "ETSO+\GTE+"-oplossing).

– *Verhoogde transparantie*

Voorwaarden voor het ontstaan van efficiënte groothandelsmarkten zijn betrouwbare prijsvorming en voldoende marktinformatie voor alle marktpelers. Een mogelijke optie is de invoering van bindende richtsnoeren met betrekking tot transparantie, of de versterking van de transparantie-eisen in de gasector. Er moet transparantie worden verwacht op het gebied van netwerkinformatie en informatie over het aanbod- en vraagevenwicht in de markt en over de handel. Een vertrekpunt kan het formele advies van de ERGEG van 2006 zijn. Het huidige regelgevingskader heeft wat transparantie betreft slechts een beperkte reikwijdte.

De huidige transparantie-eisen zijn hoofdzakelijk gericht op de netwerkcapaciteit. Meer transparantie zou de efficiëntie van de leveringsketen doen toenemen tegen zeer lage kosten. De handel in nutsvoorzieningen wordt momenteel niet gereguleerd door andere wettelijke instrumenten en die situatie blijft naar alle waarschijnlijkheid in de nabije toekomst ongewijzigd. Elektriciteit en gas zijn essentiële producten en zijn verschillend van andere nutsvoorzieningen. Het is nuttig en redelijk om handelsregels uit te werken voor de spot- en termijnmarkten voor gas en elektriciteit waarbij rekening wordt gehouden met de specificiteit van beide sectoren.

– *Van de periode vóór de liberalisering daterende langetermijncontracten voor gastransport*

Het huidige kader heeft enige verwarring meegebracht. Een mogelijkheid is om de desbetreffende bepalingen te schrappen of te wijzigen teneinde duidelijk te maken dat de wetgeving ook op dergelijke contracten van toepassing is, maar dit kan vragen doen rijzen over de verdere geldigheid van contracten voor gasinvoer in de EU die van vóór de liberalisering dateren.

De Commissie heeft geconcludeerd dat de richtlijn op dit gebied best niet wordt aangepast. Het is duidelijk dat alle contracten die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2003/55/EG geldig blijven voor zover zij voldoen aan de mededingingswetgeving van de Gemeenschap en dat op deze contracten ook de bepalingen van het huidige communautaire kader van toepassing zijn.

– *Versterkte ontvlechting van distributiesysteembeheerders (DSB's), met inbegrip van meer gereguleerd toezicht en herziening van de 100 000-grens*

Een mogelijke optie is de ontvlechting van de eigendom voor die DSB's welke momenteel hetzelfde juridische statuut hebben als de TSB's. Een andere optie is de vaststelling van communautaire richtsnoeren met het oog op een verbetering van de functionering van de DSB's wat de ontvlechting van het management betreft.

De Commissie heeft zich beraad over een eventuele versterking van de ontvlechtigingsverplichtingen voor DSB's en over de invoering van een verplichting tot juridische en functionele ontvlechting voor alle DSB's. Deze oplossing lijkt vanuit kosten-batenoogpunt niet evenredig te zijn.

– *Gasopslag*

In de gasector wordt de mededinging beperkt door de beperkte beschikbaarheid van opslagcapaciteit. In 2004 werd overeenstemming bereikt over op basis van vrijwilligheid toe te passen richtsnoeren, maar de naleving daarvan is gebrekkig. Er zijn wellicht maatregelen

nodig om de behoefte aan effectieve toegang in evenwicht te brengen met de handhaving van stimulansen voor de ontwikkeling van nieuwe opslagcapaciteit. Dit zou een specifiek regelgevingskader vergen.

Maatregelen als de invoering van juridische en functionele ontvlechting voor gasopslag- en LNG-installaties en de uitwerking van richtsnoeren hebben een gunstige kosten-baten-verhouding. Eisen om de toegang tot opslagcapaciteit te vergemakkelijken, moeten wellicht ook worden uitgebreid tot LNG-terminals.

– *Opleggen van eisen voor strategische gasopslag*

Na de crisistoestanden op het gebied van de gasvoorziening in 2006 en 2007 heeft de Commissie zich afgevraagd of het momenteel bestaande mechanisme niet moet worden versterkt. Drie opties werden afgewogen: aan ondernemingen opleggen strategische gasvoorraden aan te leggen; het bestaande mechanisme verbeteren; een solidariteitsmechanisme tussen de lidstaten op regionaal niveau invoeren.

Door een verplichting tot het aanleggen van strategische gasvoorraden op te leggen, wordt de algemene veiligheid van de Europese gasvoorziening versterkt, maar er zijn ook negatieve effecten. Gezien de complexiteit van dit probleem zal de Commissie weldra een studie over strategische gasvoorraden lanceren.

– *Kader voor nieuwe investeringen in gasinfrastructuur*

Een versterking van de voorzieningszekerheid en het waarborgen van concurrerende gasmarkten zijn twee doelstellingen die door de EU moeten worden verzoend. De huidige mogelijkheid om grote nieuwe infrastructuur te ontheffen wat toegang voor derden betreft, bleek vaak moeilijk ten uitvoer te leggen. De tweede optie is de procedure te verbeteren en de criteria voor het verlenen van ontheffing te verduidelijken.

Het "business as usual"-scenario zou resulteren in toenemende nationale verschillen qua behandeling van verzoeken om ontheffing voor nieuwe infrastructuurprojecten. Een verduidelijking en nadere omschrijving van het wetgevingskader aan de hand van specifieke richtsnoeren kan dit risico verkleinen en maakt het gemakkelijker om grensoverschrijdende ontheffingsverzoeken te behandelen. Het is aanbevelingswaardig om het nieuwe Agentschap voor de samenwerking tussen energieregelgevers de opdracht te geven ontheffingsverzoeken voor pijpleidingen die meer dan één lidstaat doorkruisen, te behandelen.

– *Consumentenbescherming en voorkomen van energiearmoede*

Overeenkomstig de huidige richtlijnen moeten er maatregelen worden genomen om de consument te beschermen en geldt het beginsel van universele dienstverlening voor elektriciteit. Afgezien van de maatregelen met het oog op een betere functionering van de DSB's, werd nagedacht over twee opties: aanvullende nieuwe wetgevingsmaatregelen of "soft law" (handvest van de energieverbruiker).

De verplichting om informatie te verstrekken zal waarschijnlijk bijdragen tot de consumentenbescherming, betwistbaarheid van de markt en lagere energietarieven. De beschikbaarheid van verbruiksgegevens voor de consument zou een positief effect hebben op alle kosten en op het aspect energiebesparing. De kosten om de desbetreffende toestellen te plaatsen zijn vrij gering afgemeten aan de potentiële baten.

– *Toezicht op investeringen van derde landen in EU-netwerken*

De Commissie heeft maatregelen bestudeerd om toezicht te houden op investeringen van derde landen in de gas- en elektriciteitsnetwerken in de EU. Een daadwerkelijke TSB-ontvlechting kan eventueel worden ondermijnd door ondernemingen uit derde landen die actief zijn zowel op het gebied van de levering als op dat van de netwerkexploitatie. Meer in het algemeen kan ontvlechting van de eigendom resulteren in een uitverkoop van Europese netwerken. Er werd onderzocht of nieuwe regelgevings- of eigendomsregels vereist zijn.

Er zijn investeringen nodig in de elektriciteits- en gasnetwerken in de EU en investeringen van derde landen kunnen als gunstig worden beschouwd. Wanneer de betrokkenheid van ondernemingen uit derde landen een daadwerkelijke TSB-ontvlechting ondermijnt of wanneer investeringsprojecten andere motieven hebben dan louter economische kan dit de positieve effecten voor de mededinging van ontvlechting teniet doen en de veiligheid van de voorziening in het gedrang brengen. Er zijn twee opties denkbaar: een beperking van de eigendomsrechten van ondernemingen uit derde landen in EU-netwerken of een regelgevingsaanpak waarbij de onafhankelijkheid van een kandidaat-TSB op nationaal en/of Europese niveau wordt gemonitord.

– *Analyse van macro-economische effecten*

Uit econometrische simulaties van de macro-economische effecten van een verdere liberalisering van de energiemarkten blijkt dat de voorgestelde opties een positieve impact hebben op de energietarieven en het bruto binnenlands product. Efficiëntieverbeteringen in de sector van gas en elektriciteit resulteren in lagere energietarieven die op hun beurt een positief effect hebben op de rest van de economie.

– *Analyse van de werkgelegenheids- en sociale effecten*

De directe sociale effecten van alle voorgestelde maatregelen wat de werkgelegenheid in de energiesector betreft, zijn naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt. De meeste bedrijven in de sector zijn al met een herstructurering begonnen om het hoofd te bieden aan de liberalisering, ongeacht of er al dan niet verdere ontvlechtingsmaatregelen en betere regelgeving komen.

In bepaalde lidstaten bestaat er zorg over potentiële energiearmoede. Een verdere liberalisering van de energiemarkten heeft waarschijnlijk een positief effect omdat de elektriciteits- en gastarieven naar verwachting omlaag zullen gaan.

– *Analyse van de milieueffecten*

De voornaamste doelstellingen van de voorgestelde wijziging van de regelgeving zijn van economische aard, maar het is niet uitgesloten dat zich effecten zullen voordoen op de milieuprestaties van het energiesysteem en de Europese economie als geheel. De verwachte intensifiëring van de mededinging zal naar alle waarschijnlijkheid een einde maken aan monopoliewinsten ten gevolge van het ontbreken van concurrentie op de interne elektriciteitsmarkt. Als gevolg daarvan kan het effect van de invoering van de EU-emissiehandelsregeling op de elektriciteitstarieven groter worden, wat een duidelijker en minder vertekend koolstofprijssignaal zou geven via de aan de eindafnemer aangerekende elektriciteitstarieven.

CONCLUSIE: VERGELIJKING VAN DE OPTIES

- Verdere TSB-ontvlechting: scheiding van de eigendom tussen de transmissienetwerken en de productie-/leveringsbelangen (volledige ontvlechting van de eigendom) biedt de beste garanties vanuit mededingingsoogpunt. De OSB-optie is een mogelijk alternatief op voorwaarde dat deze optie gepaard gaat met een stringentere regulering om toe te zien op de exploitatie van het transmissienet.
- Versterking van de rol van en de coördinatie tussen de nationale regelgevende instanties: een *status quo* is geen leefbare optie. Een versterking van de bevoegdheden en onafhankelijkheid van de regelgevende instanties zou zeer gunstig zijn voor de mededinging aangezien daardoor een gelijk speelveld voor de ondernemingen in Europa gewaarborgd wordt. Vergeleken met de verwachte baten qua functionering van de markt zijn de kosten uiterst beperkt. Het gebrek aan coördinatie tussen de regelgevende instanties kan worden opgelost door een communautair agentschap op te richten.
- Coördinatie tussen TSB's: de formele coördinatie tussen de TSB's kan het best worden bewerkstelligd door de "ETSO+/GTE+"-optie.
- Verhoogde transparantie van de groothandelsmarkt: een geharmoniseerde aanpak om de transparantie te verhogen, gebaseerd op een reeks pan-Europese stringente normen voor gegevensvrijgifte voor gas en elektriciteit, zou zeer nuttig zijn en positief door de marktspelers worden onthaald.
- Acties om langetermijncontracten voor gas te reguleren: de kosten-batenanalyse met betrekking tot verdere wetgevingsmaatregelen inzake langetermijncontracten voor gas leverde geen duidelijk resultaat op.
- Toegang tot gasopslagfaciliteiten: er moet een evaluatie komen van de potentiële baten van de oprichting van strategische gasvoorraden op EU-niveau. Vanwege de belanghebbenden is er slechts beperkte steun voor dergelijke maatregelen.
- Wijziging van het kader voor investeringen in gasinvoerinfrastructuur: het huidige kader moet worden aangepast. Er is een duidelijke toegevoegde waarde bij actie op EU-niveau om gunstige investeringsvoorwaarden te creëren.
- DSB-ontvlechting: de baten van een verdergaande ontvlechting zijn in dit stadium niet overweldigend groter dan de kosten. Aangezien de juridische ontvlechting van DSB's in verscheidene lidstaten pas recentelijk is doorgevoerd, lijkt het buitensporig om nu al ontvlechting van de eigendom op te leggen.
- Consumentenbescherming: een energiehandvest kan een passend niveau van bescherming op EU-niveau, met name tegen energiearmoede, waarborgen.
- Toezicht op investeringen van derde landen in EU-netwerken: regelgevingsmaatregelen kunnen ervoor zorgen dat met het belang van de gas- en elektriciteitsnetwerken in de EU rekening wordt gehouden en dat ondernemingen van derde landen in de EU de ontvlechtingseisen in acht nemen.