



GRUNDNOTAT

15. november 2007

J.nr.

Ref. TS/TP/SVF

Side 1/7

Grundnotat vedr. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1775/2005 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet.

KOM(2007)532 endelig

Nyt notat

Resumé

Forslaget om ændring af forordning om betingelser for adgang til naturgastransmissionsnet er en del af Kommissionens 3. liberaliseringspakke. Kommissionens undersøgelser har vist, at de gældende regler og foranstaltninger for grænseoverskridende handel med naturgas ikke skaber de fornødne rammer for, at målet om et velfungerende indre marked kan opfyldes. De foreslåede ændringer i forordningen har således til formål at fremme udviklingen af et funktionsdygtigt og gennemsigtigt grænseoverskridende detailmarked og et funktionsdygtigt og gennemsigtigt engrosmarked. Den indeholder mekanismer til harmonisering af disse regler. Den reviderede forordning indeholder regler, der forpligter transmissionsnetoperatørerne at styrke deres samarbejde på en række nøgleområder. Forslaget sigter også mod at forbedre de lovgivningsmæssige rammer for at lette tredjepartsadgang til centrale infrastrukturanlæg, øge markedets gennemsigtighed, fremme integrationen af markedet og forbedre adgangen til kunder i detailledet.

1. Forordningens formål og indhold

Forslaget blev fremsendt den 25. september 2007 i en engelsk sprogversion. Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 95, og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Parlamentet). Forslaget foreligger i dansk sprogversion siden 2. oktober 2007.

En undersøgelse fra Kommissionen af den europæiske gas- og elsektor¹ i henhold til artikel 17 i forordning (EF) nr. 1/2003 har vist, at de gældende regler og foranstaltninger for grænseoverskridende elektricitetsudveksling ikke skaber de fornødne rammer for, at målet om et velfungerende indre marked kan opfyldes.

¹ SEK(2006) 1724.

Der stilles derfor forslag om, at den allerede gældende forordning om adgang til naturgas-transmissionsnet tilpasses, så det indre marked for naturgas kan blive lagt i bedre retlige rammer.

De foreslåede ændringer i forordningen har således til formål at fremme udviklingen af et funktionsdygtigt og gennemsigtigt grænseoverskridende detailmarked og et funktionsdygtigt og gennemsigtigt engrosmarked. Den indeholder mekanismer til harmonisering af disse regler.

Integrationen af markederne kræver, at transmissionssystemoperatørerne (TSO'erne) samarbejder effektivt, og at der findes et klart og stabilt regelgrundlag, som også må omfatte koordinering af reglerne. Reglerne om adgang til nettet og driftsreglerne skal være forenelige, oplysninger skal udveksles effektivt mellem transmissionssystemoperatørerne, og nye investeringer i øget sammenkoblingskapacitet skal koordineres omhyggeligt.

Transmissionssystemoperatørerne inden for gas og elektricitet samarbejder allerede frivilligt i eksisterende organer som European Transmission System Operators (ETSO) og Gas Transmission Europe (GTE). De samarbejder på regionalt plan om driftsmæssige spørgsmål og deltager i tekniske organer som for eksempel UCTE (Unionen for Koordinering af Transport af Elektricitet) og EASEE-gas (European Association for the Streamlining of Energy Exchange). Disse samarbejdsinitiativer i flere lag har ydet væsentlige bidrag til det indre marked og forbedret nettenes effektivitet og sikkerhed.

Kommissionen mener imidlertid, at grænsen nu er nået for det frivillige samarbejdes bæreevne, hvad der for eksempel viser sig som forstyrrelser på nettet og strømudfald, der skyldes dårlig samordning af netdriften eller manglende forbindelser i el- og gasnettene. Dertil kommer vanskeligheder, hvor det gælder om at foreslå eller blive enige om fælles tekniske standarder.

Derfor foreslås det, at det nu i forordningen om betingelserne for adgang til naturgas-transmissionsnet indsættes regler, der forpligter transmissionsnetoperatørerne at styrke deres samarbejde på visse nøgleområder, og herunder særlig fokusere på følgende hovedproblemer:

- Udvikling af kommercielle og tekniske "regler"
- Forsknings- og innovationsaktiviteter af fælles interesse
- Samordning af netdriften.
- Investeringsplanlægning.

Transmissionssystemoperatørerne må som selskaber være åbne om deres samarbejds måder. De kan bygge på eksisterende strukturer som GTE og ETSO. Men de opgaver og ansvarsområder, transmissionssystemoperatørerne pålægges, medfører et behov for en central og permanent samarbejdsstruktur, hvad angår både organisation og praktiske redskaber til planlægning og drift af nettene.

Forslaget fastholder transmissionssystemoperatørernes frivillige samarbejdsproces som en pragmatisk måde at udarbejde tekniske og kommercielle detailregler på. Sådanne regler er ofte teknisk komplicerede, og der er behov for en effektiv procedure for at ændre dem, når det er nødvendigt. Det som forslaget tilfører denne proces er et stærkt myndighedstilsyn med indholdet og overvågning af overholdelsen og håndhævelsen af disse regler fra de nationale myndigheders, agenturets og/eller Kommissionens side, alt efter arten af det pågældende forslag. Kan transmissionssystemoperatørerne ikke nå til enighed om nødvendige tekniske og kommercielle regler, eller gennemfører de dem ikke, er der mulighed for at foreslå og vedtage dem ved udvalgsproceduren på forslag af Kommissionen.

Transmissionssystemoperatørerne pålægges samtidig at gøre inddragelse og høring af berørte parter som producenter, leverandører, kunder og distributionssystemoperatører til normal praksis straks fra starten på deres arbejde med et givet emne. Parterne vil således blive hørt om udkast til kommercielle og tekniske regler, der udarbejdes af transmissionssystemoperatørerne, og de vil kunne sende kommentarer til transmissionssystemoperatørernes årlige arbejdsprogram. Agenturet vil føre tilsyn med, at høringerne gennemføres ordentligt.

Det foreliggende forslag sigter også mod at forbedre de lovgivningsmæssige rammer for at lette tredjepartsadgang til centrale infrastrukturanlæg, øge markedets gennemsigtighed, fremme integrationen af markedet og forbedre adgangen til kunder i detailledet.

Derudover stilles der øgede krav til åbenhed og offentliggørelse af relevante data. På naturgasområdet stiller forordningen i dag krav om gennemsigtighed. De nuværende åbenhedskrav fokuserer på offentliggørelse af nettets kapacitet, således at markedsdeltagerne kan se, om der er kapacitet til rådighed, og om al disponibel kapacitet udbydes på markedet. Markedsdeltagerne har dog også brug for lige adgang til de oplysninger, der er bestemmende for bevægelser i engrospriserne.

Derfor foreslås det, at åbenhedskravene udvides til at omfatte prognoser for udbud og efterspørgsel, omkostninger til balancering af nettet og handel.

De foreliggende forslag stiller ikke nye krav til de berørte virksomheder om gennemsigtighed på områderne derivater og finansielle instrumenter, men Kommissionen vil undersøge dette spørgsmål nærmere og sigter mod at nå frem til en konklusion hen imod midten af 2008.

Det eksisterende direktiv om det indre gasmarked fastsætter, at når lagerfaciliteter er afgørende for forsyningen af kunderne, skal lageroperatørerne give tredjeparter adgang. Direktivet stiller imidlertid kun principielle krav og lader medlemsstaterne have stor frihed til at udforme deres regelværk. I forbindelse med Madrid-forummet er der udarbejdet frivillige retningslinjer for, hvordan lagersystemoperatører bør håndtere tredjepartsadgang. Det har imidlertid vist sig, at gennemførelsen af disse retningslinjer alt i alt er for ringe. For at gøre retningslinjerne juridisk bindende udvides forordningen til også at definere, hvordan lagersystemoperatører skal tilbyde tjenester for tredjepartsadgang, og hvordan de bør allokere kapaciteten og håndtere situationer, hvor kapaciteten viser sig for begrænset. Den vil også fastsætte åbenhedskrav og indeholde foranstaltninger, der skal gøre det muligt for et sekundært marked for lagerkapacitet at udvikle sig. Disse regler skulle kunne sikre, at al den lagerkapacitet, der står til rådighed for tredjeparter, udbydes på markedet uden diskrimination og på en gennemsigtig måde, og at der lægges en kraftig dæmper på kapacitetshamstring.

LNG får stadig større betydning for EU's gasforsyning, og masser af investeringer i LNG-terminaler er planlagt eller under iværksættelse. Derfor er der behov for gennemsigtige regler for adgang til LNG-terminaler. Det nuværende direktiv indeholder kun et generelt krav om, at adgangen skal reguleres, og det giver medlemsstaterne mulighed for forskellige fortolkninger. Kommissionen foreslår derfor, at der indføres klarere definerede regler for tredjepartsadgang til LNG-terminalerne. For at gøre retningslinjerne juridisk bindende udvides forordningen til også at definere, hvordan LNG-terminaloperatører bør tilbyde tjenester for tredjepartsadgang, og hvordan de bør allokere kapaciteten og håndtere situationer, hvor kapaciteten vise sig for begrænset. Den vil også fastsætte åbenhedskrav og indeholde foranstaltninger, der skal gøre det muligt for et sekundært marked for terminalkapacitet at udvikle sig.

Hverken på el- eller gasmarkedet er det endnu muligt at tale om et europæisk detailmarked (husstande og små virksomheder), da kunderne, hvis de overhovedet har et valg, stadig er nødt til at vælge en leverandør, der er etableret i det samme land. For at fremme udviklingen af detailmarkederne på fællesskabsplan forpligtes medlemsstaterne til at fastlægge markedsdeltageres forpligtelser for så vidt angår aftalebestemmelser, forpligtelser overfor kunderne, regler om dataudveksling og afregning m.m.

Sårbare forbrugere beskyttes allerede i det nuværende direktiv, således at de kan få dækket det energibehov, der må opfyldes for at kunne føre en normal tilværelse. I nogle lande er disse regler dog ikke blevet anvendt korrekt, og for at tydeliggøre rammen foreslår Kommissionen, at der indføres bindende retningslinjer. Samtidig foreslår Kommissionen, at alle kunders rettigheder styrkes.

2. Gældende dansk lovgivning på området og forslagens konsekvenser herfor

Den eksisterende forordning, forordning (EF) nr. 1228/2003 om betingelser for netadgang i forbindelse med grænseoverskridende elektricitetsudveksling, er gældende dansk ret på området. Den reviderede forordning vil ikke få konsekvenser for dansk ret.

3. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos:

Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Brancheforeningen for Decentral Kraftvarme, CO-industri, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Landbrug, Elsparefonden, Energinet.dk, Energitilsynet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervsregulering (CKR), Fagligt Fællesforbund - 3F, Finansministeriet, Forbrugerrådet, Forbrugerstyrelsen, Foreningen Danske Kraftvarmeværker, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Foreningen for Slutbrugere af Energi, Greenpeace Danmark, HTS, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Landbrugsrådet, LO, Miljøministeriet, Miljøstyrelsen, North Sea Operators Committee – Danmark, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Organisationen for Vedvarende Energi (OVE), Risø, Sammenslutningen af Danske Elforbrugere (SDE), Skatteministeriet, Statens Byggeforskningsinstitut, Transport- og Energiministeriet, Udenrigsministeriet, Verdensnaturfonden – WWF, Vindmølleindustrien og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Af høringssvarerne fremgår følgende:

Generelle bemærkninger til 3. liberaliseringspakke

Dansk Erhverv, Dansk Industri, Energinet.dk, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, HNG/Midt-Nord, HTS, LO og Oliebranchens Fællesrepræsentation udtrykker generel støtte til Kommissionens udspil til liberaliseringspakke.

Dansk Energi og Landbrugsraadet er enige i intentionerne i liberaliseringspakken. Landbrugsraadet finder dog, at en række af forslagene forholdsvis overordnede og derfor bør konkretiseres nærmere. Endvidere finder Landbrugsraadet det vigtigt, at tempoet i reformarbejdet speedes op. Dansk Energi bemærker, at regelværket bør designes så enkelt og ubureaukratisk som muligt.

Energinet.dk finder det positivt, at el og gas grundlæggende behandles ens.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører mener at pakken indeholder en række uklarheder sammenholdt med EU's klimatilpasningsstrategi. Specifikt nævnes at muligheden for indpasning af VE i eldistributionssystemerne, jf. eldirektivets artikel 14, stk. 4, også bør gælde eltransmission. Dette er også nævnt af Rambøll.

TSO-samarbejde

CO-Industri, Energinet.dk og Energitilsynet er enig i det ønskelige i, at der etableres et formaliseret samarbejde mellem TSO'erne.

Dansk Energi og Energitilsynet mener, at effektiv unbundling af TSO'erne er en vigtig forudsætning for at give TSO-samarbejdet troværdighed. Såfremt der ikke sker en sådan adskillelse, ser Energitilsynet en risiko for, at samarbejdet nærmere får karakter af en slags karteldannelse.

Dansk Industri ser det som helt centralt, at der udvikles fælles regler for adgangen til nettet, samt at der sker en fælles planlægning af investeringer.

Gaslagre

Energitilsynet finder det positivt, at adgang til lagerkapacitet nu også forudsættes omfattet af gasforordningen, så der i højere grad kan skabes en fri og lige adgang til lager. Endvidere støtter Energitilsynet, at de nuværende frivillige retningslinjer for god praksis for lagerselskaber nu bliver juridisk bindende via gasforordningen.

Gennemsigtighed

HTS støtter større gennemsigtighed på el- og gasmarkedet.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anfører, at informationsforpligtelserne bør være proportionale med den fornødne regulering.

Energitilsynet finder det positivt, at der foreslås regler, som sikrer, at gaslagerselskaber skal give markedet detaljerede tekniske informationer samt informationer om kapacitet.

Diverse

Dansk Energi ser det som en afgørende forudsætning for velfungerende detailmarkeder, at landene afholder sig fra at regulere detailpriserne.

Energitilsynet hilser den eksplicite fokus på regionalt samarbejde velkommen.

Energitilsynet ser afstandsafhængige tariffer på gasområdet som et effektivt princip til at skubbe markedet i gang, men mener, at princippet bør revurderes når der er opstået et velfungerende marked.

4. Regeringens generelle foreløbige holdning

Den danske regering er generelt positiv indstillet overfor forslaget fra Kommissionen, der lægger sig tæt op ad de danske synspunkter, som regeringen har fremført over for Kommissionen.

Danmark støtter herunder de strammere regler vedrørende fri og lige adgang til gaslagre samt kodificeringen af de nuværende frivillige retningslinjer for god praksis for lagerselskaber.

Danmark kan tilslutte sig et øget samarbejde mellem de europæiske TSO'er. Denne tilslutning er dog betinget af, at der nås til enighed om en effektiv adskillelse af operatørerne af transmissionsnettene fra produktions- og handelsvirksomhed. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt med et meget tæt og detaljeret samarbejde mellem TSO'er, der er vertikalt integreret med energiselskaber. Der vil her være risiko for indflydelse fra uvedkommende interesser, som kan lede til en art karteldannelse.

Danmark er positiv over for det skærpede krav om at øremærke flaskehalsindtægter fra transmission til at fastholde og udbygge forbindelserne mellem landene, hvilket synes at være en god og gennemsigtig løsning. Flaskehalsindtægter er imidlertid ikke nødvendigvis altid et udtryk for, at der er behov for bedre udnyttelse af transmissionskapaciteten eller for nyinvesteringer. Således mener Danmark, at man som udgangspunkt bør stille krav om geninvestering af flaskehalsindtægter i grænseoverskridende infrastruktur. Men i tilfælde, hvor der opstår flaskehalsindtægter samtidig med at det samfundsøkonomisk rentable potentiale for netudbygning er realiseret, bør der fortsat være mulighed for at bruge provenuet til nedsættelse af nettariffen.

Danmark støtter forslaget om øget gennemsigtighed hvad angår virksomhedernes efterspørgselsprognoser og data om produktionsanlæg, som supplerer de eksisterende regler, der primært er relateret til netdrift. Dette er hensigtsmæssigt for at aktørerne får adgang til vigtig information om markedet.

Fra dansk side støttes forslaget om dispensation fra tredjepartsadgang i en nærmere specificeret periode fra sag til sag, som kan være et vigtigt redskab til at stimulere investeringslysten. Danmark finder dog, at dispensationsmuligheden skal bruges restriktivt og kun når der er ud-sigt til, at der er tale om særligt risikofyldte investeringer eller at forsyningsikkerhed og effektiv konkurrence vil lide under manglende transmissionsinvesteringer. Samtidig er det dansk holdning, at dispensation bør gives af Agenturet og med Kommissionens godkendelse med høring af de nationale regulatorer.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været forhandlet. Det nuværende formandskab ønsker at koncentrere forhandlingerne om de øvrige elementer i den samlede 3. liberaliseringspakke, herunder de foreslåede ændringerne i el- og gasdirektiver samt forordningen om etableringen af et EU agentur.

6. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser og konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Forslaget skønnes at kunne forbedre samfundsøkonomien som resultat af et mere effektivt gasmarked, herunder adgang til mere konkurrencedygtige gaspriser.

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet og skønnes ikke at have miljømæssige konsekvenser eller konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

7. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at adgangen for EU's borgere til både pålidelig og billigst mulig energi kun kan sikres gennem etablering af et effektivt indre energimarked. Et effektivt marked er også en forudsætning for at kunne styrke europæisk konkurrenceevne i lyset af konkurrencepres fra lavtlønsøkonomier.

Ifølge Kommissionen er et effektivt indre energimarked også en nødvendig forudsætning for at takle klimaforandringer på en omkostningseffektiv måde. Kun med et indre energimarked kan man effektivt indpasse målene om 20 pct. vedvarende energi inden 2020 samt opbygge et fungerende handelssystem for CO2 kvoter. Endeligt er det afgørende for de europæiske landes fremtidige forsyningssikkerhed, at der gives de rette investeringssignaler til at udbygge og modernisere energiinfrastrukturen, herunder konstruktion af udlandsforbindelser, som står over for et stort investeringsbehov i de kommende år.

Regeringen er enig i, at et velfungerende dansk el-marked forudsætter et velfungerende indre europæiske el-marked. Videre er regeringen enig i, at en justering af de eksisterende fælles regler på EU-niveau, herunder den gældende forordning nr. 1775/2005 om betingelserne for adgang til naturgas transmissionsnet, er påkrævet. Regeringen finder således, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet, som skal inddrages i beslutningen da der er tale om et forslag i fælles beslutningstagen, har ikke udtalt sig endnu. Det forventes at en udtalelse vil blive afgivet medio 2008.