



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.12.2003
COM(2003) 743 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Energie-infrastructuur en continuïteit van de energievoorziening

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

INHOUDSOPGAVE

1.	BELANGRIJKSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN VOOR DE SECTOR ELEKTRICITEIT EN GAS IN EUROPA	3
2.	WELKE MAATREGELEN ZIJN NODIG OM TOT EEN BETROUWBARE, DUURZAME EN CONCURRERENDE ENERGIESECTOR TE KOMEN?	3
3.	BENODIGDE MAATREGELEN IN DE SECTOR ELEKTRICITEIT	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem.....	6
3.3	Profiteren van de volledige baten van de interne markt.....	10
3.4	Voorstellen voor concrete acties	13
4.	BENODIGDE MAATREGELEN IN DE SECTOR GAS.....	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Maatregelen ter ondersteuning van de continuïteit van de gasvoorziening	15
4.3	Maatregelen voor de ontwikkeling van de interne markt voor gas	16
4.4	Maatregelen ter verbetering van het transportnet voor gas	18
5	CONCLUSIES	19
	BIJLAGE 1: Overzicht van de vorderingen en de acties sinds de mededeling over de energie-infrastructuur van 2001.....	20
	BIJLAGE 2: Stimulering van nieuwe infrastructuur voor elektriciteit	23

1. BELANGRIJKSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN VOOR DE SECTOR ELEKTRICITEIT EN GAS IN EUROPA

Europa heeft een energiesector nodig die betrouwbaar is wat de continuïteit van de voorziening betreft, duurzaam is qua milieuprestaties en kan concurreren, waarbij wordt gezorgd voor een efficiënte dienstverlening aan huishoudens en bedrijven en zo een bijdrage wordt geleverd tot het concurrentievermogen van de Europese economie en de kwaliteit van het bestaan voor de inwoners van Europa.

Met het oog op de laatste doelstelling ondergaat de organisatie van de energiesector in de Europese Unie al fundamentele veranderingen. De eerste richtlijnen inzake elektriciteit en gas¹ hebben al een einde gemaakt aan het beginsel van een aanbieder met een monopolie en grote gebruikers de mogelijkheid geboden hun leverancier van elektriciteit en gas zelf te kiezen. Veel lidstaten zijn na dit initiatief snel overgegaan tot de invoering van een markt met volledige concurrentie. Wanneer de nieuwe richtlijnen inzake gas en elektriciteit² in werking treden, zullen alle lidstaten in 2004 de concurrentie uitbreiden tot andere dan huishoudelijke afnemers, terwijl uiterlijk in 2007 de definitieve stap wordt gezet naar een volledig open markt.

De interne markt moet bovendien bijdragen tot de uiteindelijke doelstelling om tot duurzame concurrentie te komen. Hierbij gaat het met name om de milieuafspraken van de EU om de emissie van broeikasgassen en andere gassen te reguleren. Met name in het Protocol van Kyoto heeft de EU toegezegd de emissie van de zes Kyoto-gassen in 2008-2012 te verlagen tot 8% onder het niveau van 1990. Om aan het Protocol van Kyoto te voldoen zijn strengere maatregelen en een strikter beleid van de lidstaten van het grootste belang. Hieronder valt ook het initiatief om de emissie door de elektriciteitssector te verlagen, via de energie-efficiëntie te toename van de vraag een halt toe te roepen en gemeenschappelijke regels voor de belastingen op energieproducten in te voeren.

Ten slotte moet ervoor worden gezorgd dat de interne markt voor energie zich op een zodanige manier ontwikkelt dat de continuïteit van de voorziening voor de Europese burgers en industrie aan de hoogst mogelijke normen voldoet. Hieraan zijn twee aspecten verbonden: de betrouwbaarheid van het systeem en de waarborging van een afdoende aanbod van gas en elektriciteit op zowel middellange als lange termijn.

2. WELKE MAATREGELEN ZIJN NODIG OM TOT EEN BETROUWBARE, DUURZAME EN CONCURRERENDE ENERGIESECTOR TE KOMEN?

De vraag welke maatregelen nodig zijn om de energiedoelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, is al in eerdere mededelingen door de Commissie besproken. Met name in het Groenboek van de Commissie over de continuïteit van de energievoorziening³ wordt de aandacht gevestigd op een aantal essentiële aspecten voor de energiesector in de komende 20-30 jaar. Kernpunten zijn de steeds grotere afhankelijkheid van de EU van ingevoerde energie, het toenemende belang van aardgas als energiebron en het peil van de benodigde investeringen in de infrastructuur. In de discussie naar aanleiding van het groenboek is ook de

¹ Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG.

² Richtlijn 2003/54/EG, Richtlijn 2003/55/EG en Verordening (EG) nr. 1228/2003.

³ COM(2000) 769 def. van 29 november 2000.

noodzaak benadrukt van een strategie op basis van beheersing van de vraag en van de wenselijkheid van concurrerende markten en een effectieve concurrentie, hetgeen leidt tot een verbetering van het concurrentievermogen van de Europese economie en een beter gebruik van de bestaande grensoverschrijdende capaciteit inhoudt. De reacties op het groenboek van de Commissie over de continuïteit van de energievoorziening hebben een belangrijke bijdrage geleverd tot de formulering van de energiestrategie van de Commissie en het bijbehorende pakket maatregelen⁴ na het groenboek. Het voorstel van de Commissie inzake gecoördineerde maatregelen met betrekking tot de continuïteit van de energievoorziening⁵ is bijvoorbeeld op 11 september 2002 vastgesteld en had betrekking op de olie- en gasvoorraden.

De mededeling van de Commissie over de infrastructuur van december 2001⁶ was het eerste onderzoek van de cruciale rol die deze investeringen spelen bij de ondersteuning van de ontwikkeling van de interne markt. Bij de top in Barcelona in maart 2002 is dit document met instemming begroet en is met name de doelstelling bekrachtigd dat de lidstaten in 2005 voor elektriciteit een interconnectieniveau moeten hebben dat overeenkomt met ten minste 10% van hun geïnstalleerde productiecapaciteit⁷. De in de eerste mededeling voorgestelde 13 maatregelen zijn nu in uitvoering of zijn al afgerond⁸. Zo zijn de nieuwe richtlijnen en de nieuwe verordening in juli 2003 vastgesteld, is er overeenstemming bereikt over de afschaffing van heffingen op de grensoverschrijdende handel in elektriciteit, is de grensoverschrijdende capaciteit voor gas gepubliceerd en is een eerste herziening van de richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector in juni 2003 vastgesteld. Aan andere maatregelen, zoals de tenuitvoerlegging van de overeengekomen richtsnoeren voor congestiebeheer, wordt nog gewerkt en deze zullen in de context van de nieuwe richtlijnen en de verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit worden afgerond.

De Commissie heeft onlangs ook een mededeling gepubliceerd waarin de ontwikkeling van het energiebeleid voor de uitgebreide EU, haar buurlanden en haar partnerlanden wordt onderzocht⁹. In dit document worden aspecten in verband met de uitbreiding van de interne markt voor elektriciteit en gas naar de buurlanden en de veiligstelling van de gasvoorziening voor de Europese Unie besproken.

Bij deze raadpleging op grote schaal is gebleken dat er nu verdere maatregelen op communautair niveau nodig zijn, met name om een stabiel kader voor de bevordering van investeringen te creëren. Hierbij zijn alle doelstellingen van de Gemeenschap betrokken, zowel de continuïteit van de voorziening als duurzaamheid of de interne markt. Deze maatregelen kunnen als volgt worden samengevat.

In de eerste plaats is er na de introductie van de concurrerende markt duidelijk behoefte aan een regelgevend kader voor de groothandelsmarkt voor elektriciteit dat ervoor zorgt dat het evenwicht tussen vraag en aanbod behouden blijft, waarin zowel de beheersing van de vraag als het vereiste investeringsniveau in elektriciteitsopwekking zijn opgenomen, door de reactie daarvan op de prijssignalen op de markt te bevorderen. In deze context moeten maatregelen

⁴ Zie de vervolgmmededeling: Eindverslag over het Groenboek "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening", COM(2002) 321 van 26.6.2002. De website van het groenboek is te vinden op http://europa.eu.int/comm/energy_transport/nl/lpi_lv_nl1.html.

⁵ COM(2002) 488 def.

⁶ COM(2001) 775.

⁷ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002, blz. 15 (16 maart 2002, nr. 100/1/02).

⁸ Zie bijlage 1 voor meer bijzonderheden.

⁹ COM(2003) 262 def. van 26 mei 2003.

om de expansie van de vraag te reguleren de kern vormen van de aanpak van de Gemeenschap op dit gebied. Beheersing van de vraag is goedkoper en werkt sneller dan bijvoorbeeld pogingen om de opwekkingscapaciteit voortdurend op basis van een extrapolatie van de huidige situatie op te voeren. Tot op zekere hoogte zullen er echter toch nieuwe investeringen nodig zijn voor de vervanging van installaties die aan het einde van hun levensduur zijn gekomen. Een groot deel van deze investeringen wordt verwacht in de vorm van hernieuwbare energiebronnen en kleinschalige decentrale WKK-opwekking. De continuïteit van de voorziening vereist ook dat de investeringen in de interne EU-transportnetwerken en in het transport van gas over grote afstand op peil blijven. Hiervoor zijn vooral een stabiel en consequent regelgevend kader en gestroomlijnde procedures voor de goedkeuring van nieuwe projecten nodig.

In de tweede plaats zorgen ook de milieudoelstellingen van de Europese Unie voor nieuwe uitdagingen op het gebied van de infrastructuur. Om de doelstellingen voor bijvoorbeeld hernieuwbare energiebronnen te halen wordt er een pakket maatregelen gebruikt, waaronder fiscale en andere economische maatregelen, om de efficiëntie van installaties te verbeteren, de emissie te verlagen, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen op te voeren en de vraag te beheersen. Een adequate infrastructuur voor energie is echter ook voor de uitvoering van veel van deze maatregelen een eerste vereiste. Dit geldt met name voor de aansluiting van windparken die nu op offshore-locaties worden aangelegd, en voor decentrale opwekking. Daarom is er een directe behoefte aan afdoende verbeteringen in de transport- en distributiecapaciteit om hernieuwbare energiebronnen en emissie-arme technologie te ondersteunen. Zonder nieuwe infrastructuur zullen sommige hernieuwbare energiebronnen niet de vereiste effecten op het aanbod van de interne markt kunnen hebben. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het noodzakelijk is om eveneens aanzienlijke steun te geven aan de veelbelovende ontwikkeling van waterstof. Waterstof kan als toekomstige energiebron een grote bijdrage leveren aan de voorzieningszekerheid, het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en de verbetering van het lokale milieu.

Ten slotte zullen er, als er niet meer interconnectie tussen de lidstaten komt en de bestaande infrastructuur voor gas niet beter wordt gebruikt, beperkingen worden opgelegd aan het functioneren van de concurrentie in de interne markt. In een aantal EU-landen is er bijvoorbeeld op nationaal niveau een tendens ontstaan dat er geen effectieve concurrentie wordt gecreëerd, maar dat de concurrentie via fusies (zowel horizontaal als verticaal) wordt beperkt. Deze tendens in de richting van consolidatie is niet gepaard gegaan met de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken markten door de aanleg van extra interconnector-capaciteit volledig in de Europese markt in ruimere zin zijn geïntegreerd. Tenzij dit gebeurt, zullen de afnemers in de praktijk geen alternatieven hebben, ook al kunnen ze in theorie uit verschillende leveranciers kiezen. Opvoering van de interconnectie tussen de lidstaten levert dan ook een bijdrage tot de ontwikkeling van een concurrerende interne markt, die voor de Europese Unie prioriteit heeft. Gezien het belang van de aanleg van nieuwe interconnectoren voor elektriciteit is het overigens bijzonder zorgwekkend dat er onvoldoende vorderingen worden geboekt bij het halen van de interconnectiedoelstelling van 10%. Daarnaast wordt er ook beseft dat deze doelstelling in sommige lidstaten of regio's van de Gemeenschap, waar één of heel weinig bedrijven een zo groot marktaandeel hebben dat er barrières ontstaan voor de toegang tot de binnenlandse opwekkingsmarkt, zelfs nog te laag is.

Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten en de huidige ontwikkelingen ten aanzien van de relaties van de EU met de buurlanden op het gebied van energie, geeft de Gemeenschap nu hoge prioriteit aan de noodzaak van een stabiel regelgevend kader ter ondersteuning van de nodige investeringen.

3. BENODIGDE MAATREGELEN IN DE SECTOR ELEKTRICITEIT

3.1 Inleiding

Een succesvolle elektriciteitssector moet zorgen voor een continu evenwicht tussen vraag en aanbod van elektriciteit en daarbij tevens concurrentie tussen de verschillende producenten en leveranciers mogelijk maken. Naast de reeds genomen maatregelen om de markt open te stellen zijn adequate stimuleringsmaatregelen voor de investeringen in zowel transport- als distributienetwerken alsmede voor de beheersing van de vraag en/of de opwekking van elektriciteit cruciaal voor deze doelstellingen. Zonder deze investeringen zal de hervorming van de elektriciteitssector geen succes worden en zal het risico op stroomstoringen steeds groter worden als de vraag naar elektriciteit in het huidige tempo blijft stijgen en de druk op het netwerk groter wordt.

3.2 Veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem

Ondanks de verschillende onderbrekingen van de elektriciteitsvoorziening die zich in de loop van 2003 hebben voorgedaan, lijkt het Europese elektriciteitsstelsel in het algemeen niet in dezelfde mate de systematische storingen te kennen als zich in de VS voordoen. Met name is er meer duidelijkheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, is er qua organisatie en regulering meer integratie en staat de samenwerking tussen netwerkbeheerders op een hoger niveau. Er ligt ook meer nadruk op de beheersing van de vraag naar elektriciteit, waardoor de kans op dergelijke voorvallen afneemt. De belangrijkste conclusies die uit dergelijke voorvallen kunnen worden getrokken, die voor de Europese Unie bijzonder relevant zijn, zijn echter:

- De coördinatie tussen de transportnetbeheerders van verschillende lidstaten en de buurlanden moet worden bevorderd. Een gebrek aan coördinatie was een cruciale factor bij zowel de stroomstoring in Italië in september 2003 als de gebeurtenissen in het noordoosten van de VS.
- Het evenwicht tussen vraag en aanbod is een zaak die niet kan worden genegeerd. Hoewel zich geen stroomstoringen door vraag/aanbod-problemen hebben voorgedaan, hebben extreme weersomstandigheden in zowel de zomer als de winter ertoe geleid dat er bepaalde noodmaatregelen zijn genomen. In deze context is het een duidelijke zaak dat de toename van de vraag moet worden beheerst, aangezien dit de fundamentele oorzaak van de stijgende druk op het bestaande net is.
- Voldoende transportcapaciteit is ook een essentiële component van de continuïteit van de voorziening.

Deze drie factoren voor een continue elektriciteitsvoorziening worden in de volgende hoofdstukken gedetailleerder besproken. Er dient echter te worden opgemerkt dat er weliswaar op het niveau van de lidstaten enige aandacht aan deze probleempunten wordt besteed, maar dat dit incidenteel en niet consequent is gebeurd en als er geen verdere maatregelen worden genomen bestaat het risico dat deze problemen binnen de Europese Unie vaker voor zullen komen. Uit de ontvolging die zich door de verschillende voorvallen in de loop van 2003 binnen de EU heeft voorgedaan, blijkt welke gevolgen dergelijke gebeurtenissen hebben.

3.2.1. Regels voor continuïteit en betrouwbaarheid op EU-niveau

De introductie van concurrentie, met name over nationale grenzen heen, stelt nieuwe eisen aan het transportnet. Het stijgende aantal grensoverschrijdende transacties en de niet erg voorspelbare stromen die hier al gauw uit voortvloeien, betekenen dat het van cruciaal belang is dat niet alleen de infrastructuur zelf, maar ook de regels en mechanismen om dergelijke stromen te reguleren afdoende zijn.

Hiertoe heeft de Unie voor de coördinatie van het transport van elektriciteit (UCTE) op verzoek van het Regelgevend Forum voor elektriciteit (Forum van Florence) een begin gemaakt met de werkzaamheden aan een operationeel handboek waarin bindende voorschriften voor de continuïteit en betrouwbaarheid op het UCTE-net moeten worden vastgelegd. Dit werk is vooral bedoeld om bestaande afspraken tussen transportnetbeheerders te consolideren die al een aantal jaren van kracht zijn. Hoewel vergelijkbare systemen ook in de VS bestaan, lijken deze bij het recente voorval niet te zijn toegepast. Dit is een argument te meer voor bindende veiligheidsnormen waarin de beginselen van wederkerigheid worden nageleefd en gehandhaafd.

De Commissie, de Europese regelgevers, de transportnetbeheerders buiten het UCTE-gebied en andere betrokkenen hebben ook aan deze werkzaamheden deelgenomen. De verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit biedt de mogelijkheid om in de richtsnoeren voor congestiebeheer gemeenschappelijke voorschriften voor minimale veiligheids- en operationele normen voor het gebruik en het beheer van het netwerk op te nemen. Het is de bedoeling van de Commissie dat in de toekomstige richtsnoeren basisvoorschriften van dit type worden opgenomen ter ondersteuning van de ontwikkeling van het handboek. Daarnaast is het echter van cruciaal belang dat de lidstaten ervoor zorgen dat de transportnetbeheerders zich aan de gedetailleerde richtsnoeren houden.

3.2.2. Evenwicht tussen vraag en aanbod

Wanneer er geen evenwicht tussen vraag en aanbod is, kan dit tot belangrijke verstoringen leiden. Zelfs een geringe afwijking kan al leiden tot een algehele storing, die ontstaat door het uitvallen van één transportleiding die zich naar andere delen van het net verspreidt. Dergelijke gebeurtenissen zijn normaal gesproken een gevolg van een gebrek aan voldoende reserve-opwekkingscapaciteit, die nodig is om te voldoen aan pieken in de vraag en/of om in te springen bij uitval en onderhoud. In sommige landen en regio's is het al duidelijk dat er nieuwe capaciteit of een beperking van de vraag nodig is. Onvoldoende opwekkingscapaciteit leverde een belangrijke bijdrage tot de elektriciteitscrisis in Californië (ook al was het niet de enige oorzaak). Ook in de Scandinavische landen moest er in een periode met koud weer in de winter van 2002/2003 een beroep worden gedaan op crisismaatregelen, aangezien het droge weer tot ongekend lage niveaus in de stuwmeren had geleid. Om ernstigere voorvallen te voorkomen moeten de lidstaten een duidelijk beleid voor zowel de vraag als het aanbod hebben.

De bijdrage van beheersing van de vraag

Zoals al is gesteld in het groenboek van de Commissie over de continuïteit van de energievoorziening, is een van de essentiële lessen van deze gebeurtenissen dat maatregelen ter regulering van de vraag een cruciaal onderdeel zijn van een beleid van de lidstaten voor de continuïteit van de energievoorziening. Het is duidelijk dat betrekkelijk eenvoudige maatregelen om eenodeloos gebruik van energie te voorkomen tot een aanzienlijke afname van de vraag kunnen leiden. Dergelijke maatregelen zijn meestal zelfs sneller in te voeren dan

de alternatieven. Zo bedragen volgens de huidige ramingen de gemiddelde kosten om een eenheid elektriciteit (buiten de piekuren) voor huishoudens te besparen in veel lidstaten ongeveer 2,6 eurocent/kWh, terwijl het gemiddelde daltarief voor elektriciteit 3,9 eurocent is. In totaal is het eindgebruik van energie in de EU ongeveer 20%¹⁰ hoger dan op zuiver economische gronden kan worden verantwoord. Uit veel casestudies voor projecten in verschillende lidstaten blijkt dat energierendementsprojecten vaak een potentiële besparing van 15-35% opleveren.

Zonder afbreuk te doen aan het comfort of de levensstandaard is het dan ook mogelijk het energieverbruik met ten minste een vijfde te reduceren zonder dat dit extra nettokosten oplevert – in veel gevallen zelfs winst – omdat de kosten van de bespaarde energie voldoende zijn om de investeringskosten inclusief de te betalen rente binnen een redelijke termijn – ruim binnen de technische levensduur van de investering – terug te verdienen. Als deze besparing in primair energieverbruik zou worden berekend, zou dit nu neerkomen op 8 400 PJ/jaar of 200 miljoen ton olie per jaar.

Dergelijke besparingen zouden voor meer ruimte zorgen bij potentiële verstoringen van het evenwicht tussen vraag en aanbod in de komende jaren. Beheersing van de vraag zou dure investeringen in nieuwe opwekkingscapaciteit overbodig maken en een bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de toezeggingen van de Commissie om de emissie van broeikasgassen terug te dringen. Elke lidstaat die zich zorgen maakt over de continuïteit van de voorziening, zou allereerst moeten beginnen met de invoering van adequate stimuleringsmaatregelen voor de beheersing van de vraag. Daarom is de Commissie van plan een specifiek voorstel in te dienen voor een richtlijn inzake het aanbod van energie-efficiëntie en energiediensten in verband met de beheersing van de vraag. Dit voorstel zal niet alleen de continuïteit van de voorziening voor de elektriciteitssector verbeteren maar ook bijdragen tot een verbetering van de continuïteit van de voorziening in andere belangrijke energiesectoren, zoals gas en brandstoffen voor verwarming en vervoer.

Een stabiel kader voor investeringen

Een andere overweging is dat veel verouderde en voor het milieu schadelijke bestaande installaties dankzij de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake grote stookinstallaties de komende paar jaar zullen worden gesloten. Deze maatregel zal een belangrijke bijdrage leveren tot het creëren van een eerlijke concurrerende en duurzame markt op middellange termijn. Er zijn al enkele beleidsmaatregelen ingevoerd om investeringen in minder koolstofintensieve technologie te bevorderen. Zo zullen de richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen en de voorstellen voor een richtlijn inzake elektriciteit uit warmtekrachtkoppeling al een significante impuls aan deze vormen van nieuwe opwekking geven en zullen ze tot aanzienlijke investeringen leiden. Nieuwe investeringen in conventionele opwekking zijn echter tot op zekere hoogte ook onvermijdelijk.

In het algemeen zou de markt, mits er adequate prijssignalen bestaan in de vorm van een transparante groothandelsprijs voor elektriciteit, op basis van uitsluitend concurrentie de nodige respons moeten kunnen waarborgen. Meer in het bijzonder zullen de prijzen, naarmate de verhouding tussen vraag en aanbod verslechtert, steeds meer door de duurdere opwekkingsinstallaties worden bepaald. Naarmate dit zich voordoet, zal het verbruik dalen of zullen investeringen in nieuwe opwekkingscapaciteit verantwoord worden en zal de situatie

¹⁰ Raming van het MURE-model op basis van de huidige energieprijzen. Europese Commissie, 2003.

zichzelf corrigeren. Dit is in grote lijnen hetzelfde proces als zich in andere sectoren van de economie voordoet.

Het is echter niet zeker of dit proces in de elektriciteitsmarkt op een voldoende effectieve wijze zal functioneren. In de eerste plaats wordt de elektriciteitsmarkt gekenmerkt door aanbod en vraag die beide niet elastisch zijn en zijn de groothandelsprijzen meestal niet erg stabiel. Dit wordt versterkt door de manier waarop de elektriciteitsmarkt momenteel functioneert: aan de kant van de vraag zijn de meeste consumenten niet actief betrokken bij het prijsbepalingsproces; daarom gedragen ze zich vaak alsof ze zijn afgeschermd van de effecten van hogere prijzen op de spotmarkt voor elektriciteit. De vraag is, althans op korte termijn, niet erg elastisch omdat de meeste consumenten niet de stimulans en ook niet de middelen hebben om pieken in de vraag te beperken. Het aanbieden van vraag-responsmechanismen kan echter de prijsgevoeligheid verhogen. Aan de aanbodzijde zullen de prijzen op de groothandelsmarkt weliswaar zo nu en dan duidelijk boven het kostendekkingspercentage moeten stijgen om de benodigde nieuwe investeringen aan te trekken¹¹, maar er bestaat enige zorg dat de nieuwe investeringen wellicht niet snel genoeg op de hogere prijzen zullen reageren, zodat deze wellicht langdurig blijven bestaan en negatieve gevolgen voor de economie zullen hebben. Een tweede probleem is dat de markt wellicht nooit voldoende capaciteit zal leveren om aan de periodes met de allerhoogste vraagpieken te voldoen, aangezien de onzekerheid ten aanzien van de frequentie en het tijdstip van dergelijke voorvallen en het vooruitzicht dat regelgevers wellicht een plafond zullen instellen voor de marktprijs voor dit piekaanbod, het verwachte rendement op deze investeringen uiterst laag en onzeker maken.

Verschillende EU-lidstaten onderzoeken momenteel of er andere specifieke maatregelen moeten worden genomen om te stimuleren dat algemene investeringen sneller worden gedaan, om een snellere reactie van de vraag op een verstoring van het evenwicht te bevorderen of om te waarborgen dat er voor de elektriciteitsopwekking een voldoende reservecapaciteit is om pieken in de vraag op te vangen. Krachtens de elektriciteitsrichtlijn zijn de lidstaten al verplicht de verhouding tussen vraag en aanbod te volgen en een optie te creëren om aanbestedingen te gebruiken om voor nieuwe capaciteit te zorgen. Griekenland en Ierland hebben al gebruik van deze mogelijkheid gemaakt. Aanbestedingen moeten echter vanwege de vele versturende effecten die een dergelijke maatregel op de markt kan hebben en de tendens ten gunste van uitsluitend op de aanbodkant gerichte maatregelen die het gevolg daarvan is, absoluut als een laatste redmiddel worden beschouwd. In het bijzonder zal de mogelijkheid van aanbestedingen ertoe leiden dat onafhankelijke investeringsbeslissingen niet zo gauw uit eigen beweging worden genomen. Andere lidstaten hebben geëxperimenteerd met stimuleringsmaatregelen voor opwekking in enigerlei algemenere vorm, zoals betaling voor beschikbaarheid of verplichte reservemarges. Er moet een goed evenwicht worden gevonden en de ideale oplossing zal wellicht van lidstaat tot lidstaat verschillen. Systemen op basis van waterkracht verschillen in dit opzicht bijvoorbeeld aanzienlijk van thermische systemen.

Bij elke ingreep moet grote voorzichtigheid worden betracht. Als deze beleidsmaatregelen niet goed worden opgezet, kunnen ze contraproductief zijn en het oorspronkelijke probleem met het functioneren van de markt nog groter maken. Het is echter wel duidelijk dat de

¹¹ De prijs op de elektriciteitsmarkt wordt meestal bepaald door de marginale kosten van de installatie met de hoogste kosten die zijn productie met succes op de markt aanbiedt. In perioden met een overschot aan opwekkingscapaciteit ligt deze prijs meestal duidelijk lager dan het kostendekkingspercentage voor een nieuwe investering, hetgeen meer in het bijzonder betekent dat de investeringen in nieuwe installaties niet zullen worden gedekt.

lidstaten individueel of collectief een duidelijke en ondubbelzinnige aanpak voor de groothandelsmarkt voor elektriciteit moeten hebben. Wanneer dit niet gebeurt, zullen de regelgevingsrisico's voor de investeerders onaanvaardbaar zijn.

3.2.3 Een adequate transport-infrastructuur

In de context van de interne markt zijn investeringen in interconnectoren van cruciaal belang om zowel de commerciële capaciteit als de betrouwbaarheid van het netwerk te waarborgen. Van bijzonder belang zijn maatregelen ter versterking van de transportnetten naar aanleiding van het veranderende stromingspatroon in het netwerk dat een gevolg is van de invoering van de interne markt, en de toename van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en andere vormen van decentrale opwekking. De controle op deze kritische energie-infrastructuur is dan weer in hoge mate afhankelijk van de continuïteit en betrouwbaarheid van de ICT-infrastructuur voor monitoring en controle. Er groeit steeds meer een consensus dat investeringen in transport in hoge mate centraal gecoördineerd moeten zijn om tot een rationeel netwerk te komen en de onzekerheid te verminderen. Hier zijn verschillende redenen voor.

In de eerste plaats is het transportnet van een groot deel van de Europese Unie één geïntegreerd systeem. Toevoeging van een nieuw onderdeel heeft invloed op het hele netwerk. Alle transportnetbeheerders die de gevolgen van de investeringen ondervinden, moeten derhalve op de hoogte zijn van de positieve en negatieve gevolgen van de wijzigingen in het netwerk. Planning van het transport is ook nodig om de onzekerheid voor potentiële investeerders in opwekkingscapaciteit te verminderen. De producenten moeten bijvoorbeeld op de hoogte zijn van toekomstige investeringen in het transport die mogelijk concurrerende invoer uit een gebied met lagere prijzen mogelijk kunnen maken.

Er zijn verschillende redenen waarom er geen vorderingen worden geboekt bij de nodige investeringen in transport, die in bijlage 2 meer in detail worden besproken. Hierbij gaat het onder andere om verschillende projecten die de Europese Raad al heeft aangewezen en goedgekeurd als projecten van prioritair Europees belang. Gezien de behoefte aan investeringen van de Europese Unie in deze sector is dit een onhoudbare situatie.

3.2.4. Conclusies

De betrouwbaarheid van het systeem, de opzet van de energiemarkt, een adequate opwekking en investeringen in transport zijn onderling gekoppelde aangelegenheden die alle relevant zijn voor de doelstelling om voor een algehele continuïteit van de energievoorziening te zorgen en voor de prioriteit die aan de beheersing van de vraag naar energie wordt gegeven.

Ondanks de sinds het begin van de openstelling van de markt tot op heden uitgevoerde werkzaamheden is het niet altijd zo dat de lidstaten en duidelijk geformuleerd algeheel beleid hebben met gespecificeerde normen voor al deze aangelegenheden. Daarom is de Commissie van oordeel dat dit aspect van het energiebeleid nader moet worden verduidelijkt.

3.3 Profiteren van de volledige baten van de interne markt

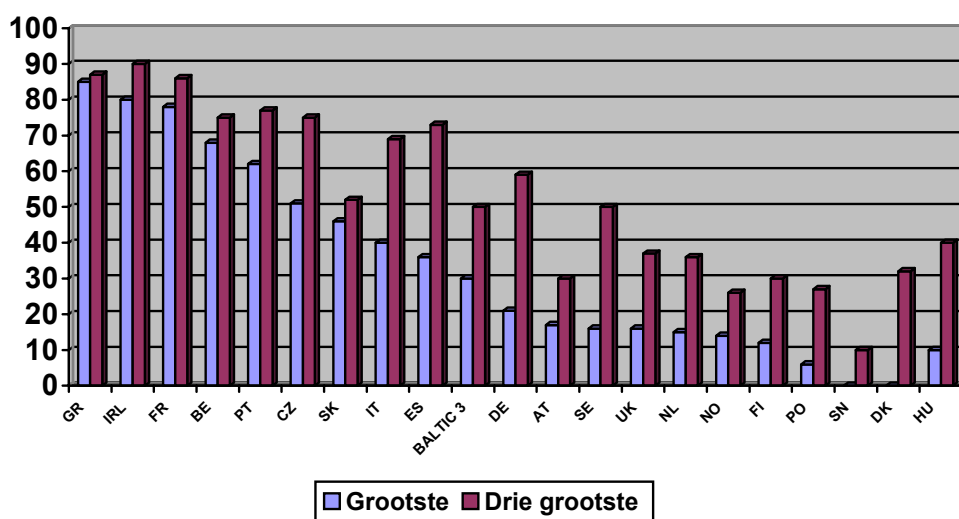
In de nieuwe richtlijnen inzake elektriciteit en gas worden duidelijke data vastgesteld voor de volledige openstelling van de markten, waarvoor alle niet-huishoudelijke afnemers al in juli 2004 in aanmerking komen. Veel lidstaten zijn al op deze voorschriften vooruitgelopen en bieden alle afnemers nu al de mogelijkheid om hun leverancier te kiezen. Vooral voor elektriciteit is het ontbreken van grensoverschrijdende capaciteit echter een specifiek

probleem voor het functioneren van de interne markt. Het is dan ook betreurenswaardig dat de na de eerste mededeling over de energie-infrastructuur vastgestelde doelstelling dat het interconnectieniveau moet overeenkomen met 10% van de geïnstalleerde opwekkingscapaciteit, nog niet in alle lidstaten is gehaald.

Bovendien is het duidelijk dat zelfs dit interconnectieniveau niet voldoende zal zijn voor de ondersteuning van de interne markt, wanneer er relevante barrières voor de toegang tot de binnenlandse markt blijven bestaan. In dit geval is markttoegang voor leveranciers uit andere lidstaten de enige realistische manier om tot een snelle ontwikkeling van concurrentie te komen. Dit probleem is duidelijk aangetoond bij de benchmarking-projecten van de Commissie¹². Er zijn verscheidene markten waar de voorwaarden in dit opzicht verre van optimaal zijn.

Bovenstaande figuur geeft de mate van concentratie in elke opwekkingsmarkt aan, waarbij het aandeel van de grootste en van de drie grootste bedrijven als parameter wordt gebruikt. Dit cijfer is vervolgens aangepast (d.w.z. verlaagd) door rekening te houden met de omvang van de invoercapaciteit, aangezien het duidelijk is dat dit ook een bron van concurrentie is¹³.

Figuur 1 Concentratie in de markt voor opwekking van elektriciteit



Uit deze analyse komt duidelijk naar voren dat de toestand in een aantal van de 25 lidstaten onbevredigend is, waarbij de volgende markante voorbeelden kunnen worden genoemd:

- Griekenland, waar de "Public Power Company" (PPC) de binnenlandse opwekkingsmarkt controleert en de interconnectie met de buurlanden op de Balkan slecht ontwikkeld is;
- Ierland, waar de positie van de "Electricity Supply Board" (ESB) nog steeds gevrijwaard is van potentiële concurrentie en de interconnectie met Noord-Ierland en de EU-markt in ruimere zin onvoldoende is;

¹² SEC(2003) 448, van 4 april 2003.

¹³ Gepubliceerde NTC, zomer 2003; bron: ETSO.

- Frankrijk, waar de positie van "Electricité de France" (EDF) slechts in beperkte mate blootstaat aan concurrentie via invoer;
- België, waar de overheersende positie van Electrabel nog wordt versterkt door een onvoldoende invoercapaciteit;
- een aantal van de nieuwe lidstaten (bijvoorbeeld de Tsjechische Republiek en Slowakije), waar de transportnetten moeten worden verbeterd en/of verder moeten worden gemoderniseerd om concurrentie tussen de voormalige monopolisten mogelijk te maken;
- Oostenrijk, waar verbetering van het nationale net nodig is om voor een afdoende grensoverschrijdende concurrentie met het nieuwe fusiebedrijf "Energie Austria" te zorgen;
- Italië, waar een uitbreiding van de interconnectie met de buurlanden, met name Oostenrijk en Slovenië, de betrouwbaarheid zal verhogen en voor meer diversiteit zou zorgen;
- ten slotte Spanje en Portugal, waar de trage vorderingen bij de ontwikkeling van interconnectoren en de voltooiing van een geïntegreerde markt betekenen dat de grootste bedrijven nog steeds een aanzienlijke mate van controle hebben.

Deze probleempunten zijn bevestigd door een recent opinieonderzoek bij grote gebruikers in de elektriciteits- en gasmarkt, waarbij met name aandacht werd besteed aan België, Italië, Duitsland, Oostenrijk en Finland. In totaal was **45%** van de ondervraagden ontevreden over de ontwikkeling van concurrentie op de elektriciteitsmarkt¹⁴ en noemde **ongeveer 80%** daarvan de geringe beschikbaarheid van invoercapaciteit of het bestaan van een overheersende marktpartij als significant probleem. De marktomstandigheden in deze lidstaten zijn redelijk representatief voor de EU als geheel en de betrokken bedrijven leveren een belangrijke bijdrage tot het Europese concurrentievermogen.

Naast nieuwe investeringen kunnen ook andere maatregelen bijdragen tot een geschikte marktstructuur voor de elektriciteitssector. Incidenteel is in de EU al met enig succes gewerkt aan bijvoorbeeld desinvestering en capaciteitsvermindering via veilingen van "virtuele elektriciteitscentrales". In het ideale geval moet er sprake zijn van een combinatie van uitbreiding en intensivering van deze maatregelen met adequate investeringen in grensoverschrijdende transportcapaciteit. In het algemeen kan men wellicht stellen dat hoe minder er in een lidstaat in nieuwe interconnectie wordt geïnvesteerd, hoe groter de behoefte is aan maatregelen als capaciteit vermindering of desinvestering om ervoor te zorgen dat de elektriciteitsmarkt kan functioneren. Anders gesteld: als de problemen ten gevolge van een tekort aan interconnectiecapaciteit sneller worden opgelost, zullen meer interventionistische maatregelen wellicht niet nodig zijn. Maatregelen zoals regulering van de prijs voor de eindgebruiker, waardoor de voordelen van een concurrerende markt worden beperkt en die als een tijdelijke maatregel in de eerste fasen van de openstelling van de markt moeten worden beschouwd, kunnen bijvoorbeeld sneller worden afgeschaft als de marktstructuur beter is. Eén ding is duidelijk: **wanneer er niets wordt gedaan, kunnen de gebruikers niet profiteren van concurrerende elektriciteitsprijzen en wordt onnodig schade toegebracht aan de algehele prestaties van de Europese economie.**

¹⁴ Een waardering van 2 op een schaal van 1 tot 5.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel ligt de verantwoordelijkheid voor een aanpak op veel van deze punten in eerste instantie op nationaal en niet op communautair niveau. Op dit moment hebben alleen de lidstaten de bevoegdheid om vergunning te verlenen voor nieuwe interconnectoren of om de mate van concurrentie via andere maatregelen op te voeren. De Commissie heeft dergelijke bevoegdheden daarentegen niet. Zij kan bijvoorbeeld geen opdracht geven voor capaciteitsvermindering of desinvesteringsregelingen, behalve wellicht als oplossing uit hoofde van het mededingingsrecht in het kader van een besluit over een concentratie. Zij kan momenteel ook niet de maatregelen nemen die rechtstreeks tot de aanleg van nieuwe interconnectoren zouden leiden. Er zijn echter verschillende ondersteunende maatregelen die op Europees niveau zouden kunnen worden genomen.

3.4 Voorstellen voor concrete acties

In de voorgaande hoofdstukken worden de belangrijkste verbeteringen uitgelicht die in de structuur van de elektriciteitsmarkt in de Europese Unie moeten worden aangebracht om zowel een functionerende concurrerende markt als een betrouwbare en efficiënte elektriciteitsvoorziening te waarborgen. Daarbij gaat het met name om een beter systeembeheer en de noodzaak om adequate investeringen in de transportinfrastructuur te ondersteunen en om te zorgen voor een permanent evenwicht tussen vraag en aanbod. De Commissie stelt dan ook voor daartoe een communautair kader te creëren dat ervoor zal zorgen dat deze doelstellingen met een minimale verstoring van de interne markt worden verwezenlijkt, en wel via de volgende maatregelen die zijn opgenomen in voorstellen die aan deze mededeling zijn toegevoegd.

ACTIE 1: Een richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten waarin:

- belemmeringen voor de levering van energiediensten en maatregelen voor energie-efficiëntie worden opgeruimd;
- **nationale streefwaarden** worden vastgesteld voor een jaarlijks te besparen hoeveelheid energie die gelijk is aan 1% van het gemiddelde van het eindverbruik van de voorgaande jaren, teneinde energie-efficiëntie bij het eindgebruik te bevorderen;
- ervoor wordt gezorgd dat leveranciers en/of distributeurs in de detailhandel in elektriciteit, aardgas, stookolie en stadsverwarming samenwerken en actief deelnemen aan de markt voor energiediensten en ervoor zorgen dat energiediensten aan de afnemers worden aangeboden en worden gestimuleerd;
- een instantie wordt aangewezen die toezicht houdt op de besparingsverplichting, de verplichting inzake energiediensten en de monitoring van en controle op de naleving van deze verplichtingen;
- publiek toezicht mogelijk wordt gemaakt op de financieringsmogelijkheden voor energie-efficiëntie bij het eindgebruik, met name voor investeringen met een relatief lange terugbetalingstijd of hoge transactiekosten;
- ervoor wordt gezorgd dat de publieke sector in elke lidstaat een goed voorbeeld geeft voor investeringen, onderhoud en andere uitgaven voor energie gebruikende apparatuur, energiediensten en andere maatregelen voor energie-efficiëntie. Om dit te verwezenlijken moeten de lidstaten een **streefwaarde**

vaststellen, uitgedrukt in een jaarlijkse verbetering van de totale energie-efficiëntie in de publieke sector van cumulatief 1½% per jaar, te bereiken door de toepassing van energiediensten, programma's voor energie-efficiëntie en andere maatregelen voor energie-efficiëntie in de publieke sector;

- de regelgevers van de lidstaten of hun equivalente instanties voor de distributie van energie en de detailhandel in net-gebonden energie ertoe worden verplicht maatregelen te nemen voor de invoering van innovatieve tarieven, regelingen voor de terugwinning van kosten, inkomstenplafonds en vergelijkbare instrumenten en verplichtingen voor de bevordering van energiediensten, programma's voor energie-efficiëntie en andere maatregelen voor energie-efficiëntie;
- programma's voor energie-efficiëntie worden vastgesteld die het aanbieden van energiediensten en maatregelen voor energie-efficiëntie, zoals energie-audits, advisering inzake energie en tarieven en het aanbieden van financiële instrumenten voor energiebesparing, bevorderen en vergemakkelijken;
- ervoor wordt gezorgd dat de eindgebruikers tegen concurrerende prijzen de beschikking krijgen over individuele meters en informatieve facturering, waarin hun feitelijke energieverbruik met, zo nauwkeurig mogelijk en indien van toepassing, het reële tijdstip van gebruik wordt weergegeven.

ACTIE 2: Een richtlijn inzake de infrastructuur voor elektriciteit en de continuïteit van de voorziening waarin:

- de lidstaten ertoe worden verplicht een duidelijk geformuleerd beleid voor het evenwicht tussen vraag en aanbod te hebben op grond waarvan streefwaarden voor de reservecapaciteit kunnen worden vastgesteld of maatregelen kunnen worden genomen, met inbegrip van maatregelen met het oog op de vraag;
- de lidstaten ertoe worden verplicht gespecificeerde normen te hebben waaraan in verband met de betrouwbaarheid van de transport- en distributienetwerken moet worden voldaan;
- elke transportnetbeheerder ertoe wordt verplicht een (meer)jaarlijkse investeringsstrategie bij zijn nationale regelgever in te dienen;
- de regelgevers ertoe worden verplicht een samenvatting van deze investeringsprogramma's bij de Commissie in te dienen, met het oog op raadpleging van de Europese groep van regelgevers op het gebied van elektriciteit en gas, waarbij rekening wordt gehouden met de hoofdverbindingen van prioritair Europees belang binnen de trans-Europese netwerken in de energiesector;
- de regelgevers het recht krijgen om in te grijpen teneinde de voltooiing van projecten te versnellen en zo nodig voor bepaalde projecten een aanbesteding uit te schrijven wanneer de transportnetbeheerder niet in staat of niet bereid is de betrokken projecten te voltooien.

ACTIE 3: Een nieuwe herziening van de TEN-richtsnoeren voor elektriciteit, waardoor met name de nieuwe lidstaten in dit kader worden geïntegreerd.

4. BENODIGDE MAATREGELEN IN DE SECTOR GAS

4.1 Inleiding

Net als voor elektriciteit moet ervoor worden gezorgd dat het gasnet afdoende wordt ontwikkeld om zowel een concurrerende marktstructuur als continuïteit van de voorziening te waarborgen. Dit gegeven is in de opeenvolgende mededelingen van de Commissie over de energiemarkt benadrukt. Er zijn echter subtiele verschillen met de huidige situatie voor gas. In de eerste plaats komt een feitelijke fysieke congestie van pijpleidingen niet zo vaak voor en zou er al ruimte zijn voor aanzienlijke grensoverschrijdende handel als het regelgevend kader zou worden verbeterd; een tweede belangrijk verschil tussen gas en elektriciteit is dat gas kan worden opgeslagen en dat het verbruik in hogere mate onderbreekbaar is. Daarom is het onwaarschijnlijk dat een gebeurtenis als een algemene uitval ("black-out") zich zal voordoen. Dit betekent dat het tijdstip van investeringen niet even belangrijk is als voor elektriciteit. Het blijft echter wel nodig dat de benodigde infrastructuur wordt aangelegd. Er dient ook te worden opgemerkt dat de continuïteit van de voorziening een aangelegenheid is die ook verband houdt met investeringen buiten de EU.

4.2 Maatregelen ter ondersteuning van de continuïteit van de gasvoorziening

Uit het groenboek inzake de continuïteit van de voorziening blijkt dat Europa steeds afhankelijker zal worden van ingevoerde energie. Volgens het referentiescenario voor EU-25 zal in 2030 62% van de primaire energie worden ingevoerd (vergeleken met 47% in 2000). Aardgas zal een groot deel van deze stijging voor zijn rekening nemen en zoals al is vermeld in de eerste mededeling over de infrastructuur en het recente document over de samenwerking met de buurlanden op het gebied van energie¹⁵, zijn er omvangrijke investeringen nodig voor het vervoer van gas van de producerende landen naar Europa, ongeacht of dit via pijpleidingen of via de invoer van LNG gebeurt. In dit document wordt benadrukt dat er een intensieve dialoog op het gebied van energie moet zijn met de buurlanden, waarvan er verschillende gas producerende of doorvoerende landen voor Europa zijn. De dialoog tussen de EU en Rusland op het gebied van energie is het belangrijkste voorbeeld hiervan en deze zal een hoge prioriteit houden.

Zowel binnen als buiten de Gemeenschap zullen er nieuwe investeringen nodig zijn. Het interne gasnet van de EU moet ook worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat er in het EU-systeem voldoende capaciteit beschikbaar is. Daarnaast moet de werkwijze voor het reserveren van capaciteit in het EU-netwerk zodanig zijn dat investeringen op lange termijn worden ondersteund. Dit houdt in dat de reservering van capaciteit op lange termijn een cruciale rol zal blijven spelen bij regelingen voor de toegang van derden. Dit is geen probleem voor de interne markt, mits de toewijzing van rechten op capaciteit op een doorzichtige en niet-discriminerende wijze wordt georganiseerd.

Vraagstukken in verband met de continuïteit van de gasvoorziening zijn al aan de orde gekomen in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de continuïteit van de gasvoorziening. Op 11 september 2002 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende maatregelen tot veiligstelling van de continuïteit van de

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ontwikkeling van energiebeleid voor de uitgebreide Europese Unie, haar buurlanden en partnerlanden (COM(2003) 262 def. van mei 2003).

aardgasvoorziening in de context van de interne markt¹⁶. Het is de bedoeling van de Commissie verder te blijven werken aan de verwezenlijking van deze doelstelling.

ACTIE 4: Door de voltooiing van de **richtlijn betreffende de continuïteit van de aardgasvoorziening**:

- zullen er gemeenschappelijke minimale criteria worden vastgesteld die door alle lidstaten ten aanzien van normen voor de continuïteit in acht moeten worden genomen;
- zullen alle lidstaten ertoe worden verplicht duidelijke, doorzichtige en niet-discriminerende taken en verantwoordelijkheden aan de marktpartijen toe te wijzen;
- zullen er communautaire mechanismen worden vastgesteld voor het coördineren van maatregelen bij een ingrijpende ontregeling van de gasvoorziening.

Het is belangrijk dat de besprekingen over dit voorstel in de Raad en het Europees Parlement snel worden afgerond.

4.3 Maatregelen voor de ontwikkeling van de interne markt voor gas

Voor gas wordt het functioneren van de concurrerende markt sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van gas uit de landen met reserves. Afgezien van de resterende reserves in het VK en Nederland zijn de vier belangrijkste bronnen van extern aardgas voor de Europese Unie: Rusland, Algerije, Noorwegen en vloeibaar aardgas (LNG). Ook aan de ontwikkeling van nieuwe bronnen zoals Egypte, Libië en de centraal-Aziatische republieken wordt gewerkt. Gas uit de Kaspische zee is bijvoorbeeld al op de interne markt van de EU verhandeld. Als de afnemers in de lidstaten echter slechts toegang hebben tot een van deze bronnen, kan de interne markt niet functioneren. Daarom moet ernaar worden gestreefd dat de individuele afnemers in de EU allemaal kunnen kiezen uit een aantal leveranciers van de verschillende primaire bronnen van aardgas die beschikbaar zijn. Het is duidelijk dat dit een goed ontwikkeld netwerk en consequente regels op EU-niveau vereist.

Rusland is al de grootste partner van de Europese Unie op het gebied van energie. In 2001 was meer dan 40% van de invoer van gas in de Europese Unie afkomstig uit Rusland. Een verdere integratie van de gasmarkten van de EU en Rusland, gebaseerd op gemeenschappelijke regelgevende beginselen en contracten op lange termijn, zal dan ook bevorderlijk zijn voor de continuïteit van de voorziening en de financiering van omvangrijke infrastructuur-projecten vergemakkelijken. Daarom is er in oktober 2000 een dialoog op het gebied van energie op geregelde basis tussen de Europese Unie en Rusland van start gegaan. In de drie jaar van zijn bestaan heeft de energiedialoog bijgedragen tot de ontwikkeling van vertrouwen en een beter inzicht in onze beleidsdoelstellingen op het gebied van energie en zijn er significante vorderingen geboekt bij een aantal van de gesignaleerde aspecten. Onlangs nog is het bijvoorbeeld gelukt om wederzijds aanvaardbare oplossingen te vinden voor een aantal restrictieve clausules in bestaande contracten op lange termijn, die zijn herzien en in overeenstemming zijn gebracht met de EG-regels inzake mededinging.

¹⁶ COM(2002) 488 def.

Binnen de Gemeenschap is er in de meeste gevallen al voldoende fysieke capaciteit beschikbaar om de afnemers in staat te stellen op bovengenoemde wijze uit verschillende leveranciers van groothandelsgas te kiezen. Vanwege het huidige gebrek aan samenhang tussen de tariefmechanismen die in de verschillende landen worden gebruikt, de niet-transparante procedures voor het reserveren van capaciteit en de algehele operationele manier van werken die in gasnetten wordt gevolgd, worden de mogelijkheden van het netwerk om concurrentie te ondersteunen echter niet ten volle gebruikt.

Uit het tweede benchmarking-verslag blijkt dat er op basis van een nationale marktdefinitie momenteel een zeer geconcentreerde marktstructuur is. In de meeste gevallen controleert één bedrijf ruim 50% van de productie of invoer van gas. Uit de opiniepeiling van de Commissie bij grote verbruikers in met name het Duitsland, Italië, Oostenrijk en België blijkt dat **75% van de ondervraagden** ongelukkig was met de ontwikkeling van de markt en dat in 80% van deze gevallen de invoercapaciteit of overheersing van de markt werd genoemd. Globaal bezien kunnen de volgende probleemgebieden worden gesignaleerd:

- de Scandinavische en de Baltische markt, waar nieuwe investeringen nodig zijn om de diversiteit van de beschikbare gasbronnen te verhogen;
- Duitsland, waar de mogelijkheden voor concurrentie via toegang van derden worden beperkt door inconsequente tarieven op basis van afstand;
- Frankrijk, waar de mogelijkheden voor concurrentie wellicht worden beperkt door de zwakke binnenlandse connecties en een gebrek aan grensoverschrijdende capaciteit naar de buurlanden;
- Spanje, waar nog steeds contractuele congestie is voor een groot deel van de toegangscapaciteit en waar weinig interconnectie met andere lidstaten is;
- het VK, waar wellicht nieuwe connecties met het vasteland van Europa nodig zijn om voor enige diversificatie ten opzichte van de reserves in de Noordzee te zorgen;
- Italië, waar nieuwe connecties met het noorden nodig zijn om ervoor te zorgen dat alternatieve gasbronnen met de levering vanuit Algerije kunnen concurreren;
- Oostenrijk en veel van de nieuwe lidstaten, waar een breder scala van gasbronnen nodig is.

In tegenstelling tot de situatie bij elektriciteit vloeien deze voorbeelden niet systematisch voort uit een gebrek aan fysieke capaciteit op het netwerk. Er dient zelfs te worden opgemerkt dat de aanleg van infrastructuur voor gas in het algemeen niet met dezelfde problemen wordt geconfronteerd als zich voor elektriciteit voordoen. De infrastructuur voor gas ligt bijvoorbeeld voor het grootste deel al ondergronds, zodat er niet dezelfde bezwaren in verband met het milieu zijn. Er zijn ook meer mogelijke locaties voor de infrastructuur voor gas beschikbaar.

Bij gas gaat het er derhalve vooral om dat er bindende communautaire voorschriften moeten worden ontwikkeld voor bijvoorbeeld de tarifiering en de procedures voor de toewijzing van capaciteit. Als dit niet gebeurt, zullen de gebruikers van de netwerken worden geconfronteerd met een wirwar van verschillende regelingen op dit gebied, waardoor de mogelijkheden voor

concurrentie zullen worden beperkt. Pas wanneer dergelijke voorschriften zijn ontwikkeld, kunnen we echt van een EU-markt voor gas spreken. Wanneer dit gebeurt, zal het grote marktaandeel van de voormalige monopolisten geen probleem meer zijn, aangezien deze bedrijven snel zullen worden geconfronteerd met de dreigende concurrentie van het grensoverschrijdend vervoer van gas.

De in september 2003 in Madrid overeengekomen richtsnoeren voor goede praktijk inzake de toegang van derden tot de gasnetten zullen, zodra ze worden toegepast, al voor een aanzienlijke toename zorgen van de mate van concurrentie die zonder nieuwe investeringen mogelijk is. De richtsnoeren vormen een belangrijke stap voorwaarts voor de interne gasmarkt en de meeste van de in deze richtsnoeren geregelde aspecten zullen naar verwachting door de transportnetbeheerders in de context van hun relatie met de regelgevende instanties worden toegepast, hetgeen overeenkomt met de bedoelingen van de nieuwe richtlijn.

Om de ontwikkeling van een echte interne gasmarkt met gelijke kansen voor iedereen te waarborgen is het essentieel dat er wordt gezorgd voor een juridische handhaving van de voorschriften in de richtsnoeren voor goede praktijk en dat er een adequaat rechtskader bestaat om de ontwikkeling daarvan in de loop der tijd te waarborgen. Daarom wordt het nu nodig geacht een voorstel in te dienen voor een verordening inzake de grensoverschrijdende handel in gas, gebaseerd op bovengenoemde richtsnoeren, die vergelijkbaar is met de maatregel die de Raad en het Parlement in juni 2003 voor elektriciteit hebben vastgesteld.

ACTIE 5: Een verordening inzake de grensoverschrijdende handel in gas, waarin:

- de bestaande wetgeving voor de grensoverschrijdende handel in elektriciteit wordt overgenomen;
- gedetailleerde bindende richtsnoeren op basis van de huidige richtsnoeren voor goede praktijk die tijdens het Forum van Madrid zijn overeengekomen, worden vastgesteld voor:
 - het aanbod van diensten voor toegang van derden door de transportnetbeheerders;
 - de toewijzing van capaciteit en congestiebeheer, met inbegrip van "use it or lose it" en secundaire handelsmechanismen;
 - eisen inzake doorzichtigheid;
 - de tariefinfrastructuur en -berekening, met inbegrip van compensatieheffingen;
- een methode is opgenomen voor de ontwikkeling van deze richtsnoeren via een comitéprocedure;
- de nationale regelgevers ertoe worden verplicht ervoor te zorgen dat de overeengekomen richtsnoeren worden toegepast.

4.4 Maatregelen ter verbetering van het transportnet voor gas

In sommige delen van het Europese netwerk is er sprake van echte fysieke congestie. In deze gevallen zijn er nieuwe investeringen nodig om iets aan het probleem te doen. Deze

knelpunten zijn vooral in het westelijk en zuidwestelijke deel van de EU te vinden, bijvoorbeeld tussen Noord- en Zuid-Frankrijk en tussen Frankrijk en Spanje. Aangezien de vraag echter snel toeneemt, zullen zich naar verwachting nog meer congestiepunten ontwikkelen. Er zijn ook verschillende regio's van de EU waar het gebruik van aardgas nog maar een recente ontwikkeling is. Deze netwerken zullen moeten worden uitgebreid om toegang op grotere schaal mogelijk te maken en de voordelen van gas als primaire energiebron tot nieuwe gebieden uit te bereiden.

In deze fase wordt een specifieke maatregel voor infrastructuur echter niet nodig geacht, aangezien er voor gas geen sprake is van de systematische congestie die zich bij elektriciteit voordoet. De enige actie die momenteel in dit opzicht wordt voorgesteld, is derhalve:

ACTIE 6: Een nieuwe **herziening van de TEN-richtsnoeren** waardoor, net als voor elektriciteit, de nieuwe lidstaten worden geïntegreerd.

5 CONCLUSIES

Voor de in deze mededeling voorgestelde acties is de nodige spoed vereist.

In de eerste plaats zal de voorgestelde richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten bijdragen tot een duurzame energievoorziening. Door deze maatregel worden haalbare doelstellingen voor de lidstaten geformuleerd en de bestaande belemmeringen voor het aanbod van maatregelen voor energie-efficiëntie en energiediensten weggenomen. Deze aanpak draagt bij tot de verwezenlijking van de toezeggingen van de Gemeenschap om de emissie van broeikasgassen terug te dringen.

In samenhang met bovengenoemde maatregel zal het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening en infrastructuurinvesteringen te waarborgen een aanvulling vormen op de ontwikkeling van de interne markt, doordat de lidstaten ertoe worden verplicht ervoor te zorgen dat investeerders een stabiel kader hebben voor de aanleg van nieuwe transportcapaciteit en een permanent evenwicht tussen vraag en aanbod wordt gewaarborgd.

Ook het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot herziening van de richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector zal in samenhang met bovengenoemde richtlijn een impuls geven aan de belangrijkste projecten op het gebied van energie die van vitaal belang zijn om voor een concurrerende markt met een continue voorziening te zorgen.

Zonder deze maatregelen, waarbij de nadruk vooral moet liggen op een betere interconnectie, bestaat er een goede kans dat de openstelling van de elektriciteitsmarkt niet de verwachte baten zal opleveren, dat de interne markt niet zal worden verwezenlijkt, dat de belemmering van de handel tussen verschillende lidstaten en transportnetbeheerders zal blijven voortduren en dat de mogelijkheden voor echte concurrentie ingrijpend zullen worden beperkt. Ten slotte zal de voorgestelde verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het transport van en de grensoverschrijdende handel in gas de mogelijkheid bieden om maatregelen te nemen waardoor er een aanzienlijk beter gebruik zal worden gemaakt van het bestaande transportnet voor gas. Deze maatregel zal de concurrentie sterk stimuleren en ertoe bijdragen dat de mogelijkheden voor de afnemers om van hun nieuwe rechten gebruik te maken, verder worden uitgebreid.

BIJLAGE 1: Overzicht van de vorderingen en de acties sinds de mededeling over de energie-infrastructuur van 2001

De mededeling van de Commissie over de energie-infrastructuur is in december 2001 gepubliceerd. In dit document legt de Commissie de nadruk op het belang van een verbetering van de infrastructuur met het oog op de continuïteit van de voorziening, de concurrentie en het milieu. In het document stelt de Commissie 13 acties voor om het gebruik van de bestaande infrastructuur te verbeteren en de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur te stimuleren. De stand van zaken bij deze acties wordt hier nu beschreven.

1. Wijziging van de richtlijnen inzake gas en elektriciteit en vaststelling van de verordening betreffende de grensoverschrijdende handel in elektriciteit

Het pakket met de richtlijnen inzake elektriciteit en gas en de verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit is in juli 2003 vastgesteld. De markten voor elektriciteit en gas zullen uiterlijk in 2007 volledig worden opengesteld en voor de transportnetbeheerders is juridische ontvlechting vereist. Gereguleerde toegang voor derden wordt als standaardregel bevestigd en in de verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit worden de voorschriften voor de grensoverschrijdende handel in elektriciteit in Europa sterk geharmoniseerd. Daardoor zal het gebruik van de bestaande infrastructuur aanzienlijk worden verbeterd.

2. Herziening van de richtsnoeren inzake transparantie en congestiebeheer voor elektriciteit

De Raad van Europese regelgevers voor energie heeft gewerkt aan de richtsnoeren inzake transparantie en congestiebeheer voor elektriciteit. Tijdens het negende Forum van Florence in oktober 2002 is een pakket met beginselen inzake congestiebeheer gepresenteerd en tijdens het tiende Forum van Florence in juli 2003 zijn op basis van deze beginselen voorschriften gepresenteerd. De herziening van de richtsnoeren zal tijdens het komende Forum van Florence worden voortgezet en zal worden afgerond in het regelgevend comité dat na de inwerkingtreding van de verordening inzake de grensoverschrijdende handel in juli 2004 zal worden ingesteld.

3. Uitvoering van de richtsnoeren inzake congestiebeheer die tijdens het zesde Forum van Florence in november 2000 zijn overeengekomen

Uit een verslag over de stand van zaken, dat door de Commissie samen met de Raad van Europese regelgevers voor energie voor het negende Forum van Florence in oktober 2002 is opgesteld, blijkt dat de richtsnoeren inzake congestiebeheer, die tijdens het zesde Forum van Florence in november 2000 waren overeengekomen, nog maar voor de helft zijn toegepast. De mate van toepassing varieert sterk van lidstaat tot lidstaat en voor verschillende cruciale onderdelen zoals de invoering van marktgebaseerde mechanismen laat de toepassing nog veel te wensen over. Dit bevestigt dat bindende voorschriften, die deel uitmaken van de richtsnoeren waarin de verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit voorziet, nodig zijn.

4. Harmonisatie van de technische en administratieve voorschriften voor het beheer van interconnectoren

Bij de werkzaamheden voor de harmonisatie van de technische en administratieve voorschriften voor het beheer van interconnectoren onder leiding van de UCTE zijn goede

vorderingen geboekt. Het is de bedoeling de bestaande aanbevelingen inzake de voorschriften voor continuïteit en betrouwbaarheid in gekoppelde netwerken via een omzetting van de bestaande aanbevelingen in een UCTE-handboek te herzien. Het eerste ontwerp is tijdens het negende Forum van Florence in oktober 2002 gepresenteerd en in juli 2003 is een inspraakronde van start gegaan. De verordening inzake de grensoverschrijdende handel in elektriciteit biedt de mogelijkheid om in de richtsnoeren voor congestiebeheer gemeenschappelijke voorschriften voor minimale veiligheids- en operationele normen voor het gebruik en het beheer van het netwerk op te nemen.

5. Tarifiering van de grensoverschrijdende handel in elektriciteit

De Europese transportnetbeheerders hebben een systeem voorgesteld voor het compenseren van grensoverschrijdende stromen van elektriciteit, dat door de Europese Commissie en de Raad van Europese regelgevers voor energie op tijdelijke basis is geaccepteerd. Het systeem is in maart 2002 van kracht geworden. Voor het jaar 2003 is een verbeterd systeem ingevoerd en tijdens het tiende Forum van Florence in juli 2003 is overeenstemming bereikt over een nog verder verbeterde versie voor het jaar 2004, waarin de uitvoer-vergoeding is geschrapt. Verdere ontwikkelingen zullen plaatsvinden in het kader van het regelgevend comité van de verordening inzake de grensoverschrijdende handel.

6. Verdere maatregelen op het gebied van transparantie bij het beheer van het gasnet en

7. Richtsnoeren voor congestiebeheer en grensoverschrijdende transport-tarifiering voor gas

In het kader van de besprekingen in het Forum van Madrid over de toegang van derden tot het gasnet is tijdens de vijfde vergadering in november 2002 overeenstemming bereikt over een pakket met richtsnoeren voor goede praktijk. Deze zijn betrekkelijk goed toegepast, al zijn er in sommige lidstaten enkele tekortkomingen. Een cruciale verbetering is de publicatie van informatie over de grensoverschrijdende capaciteit door de GTE, die met ingang van januari 2003 is ingevoerd. Tijdens de zevende vergadering in september 2003 is overeenstemming bereikt over een verdere herziening van de richtsnoeren.

8. Richtsnoeren voor regelgevingscontrole op en financiële beloning voor de infrastructuur

De Raad van Europese regelgevers voor energie heeft tijdens het tiende Forum van Florence in juli 2003 beginselen gepresenteerd voor regelgevingscontrole op en financiële beloning voor de infrastructuur. Dit onderwerp wordt in deze tweede mededeling over de infrastructuur nader besproken en daarbij wordt voorgesteld dat deze beginselen worden gebruikt als een kader voor transportnetbeheerders en regelgevers om een meerjarenstrategie op te stellen voor de verbetering van infrastructuur-koppelingen, met inbegrip van het financiële kader.

9. Prioriteitsprojecten van Europees belang

In de herziening van de richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector, die in juni 2003 is vastgesteld, zijn individuele prioriteitsprojecten van Europees belang opgenomen. Over een verdere herziening van de richtsnoeren, waarin rekening moet worden gehouden met de toetreding en het belang van de opneming van buurlanden in de energiemarkt in ruimere zin, is een inspraakronde gehouden die in september 2003 is afgerond.

10. Verslag van de Commissie over de continuïteit van de voorziening

Krachtens de richtlijnen inzake elektriciteit en gas zijn de lidstaten in beide gevallen verplicht de situatie ten aanzien van de continuïteit van de voorziening te volgen. De Commissie zal om het jaar een overzichtsrapport over de situatie in Europa samenstellen en het eerste verslag van de Commissie is voor 2004/2005 gepland. In deze tweede mededeling wordt besproken welke mogelijkheden er zijn om de lidstaten en de Commissie nadere verplichtingen op te leggen.

11. Intrekking van Verordening (EG) nr. 736/96 waarin de lidstaten ertoe worden verplicht de Commissie informatie te verstrekken over de infrastructuur voor elektriciteit, gas en olie

Momenteel wordt er gewerkt aan de intrekking van Verordening (EG) nr. 736/96 waarin de lidstaten ertoe worden verplicht de Commissie informatie over de infrastructuur voor elektriciteit, gas en olie te verstrekken; deze intrekking zou in 2004 van kracht moeten worden.

12. Mededeling over een extern energiebeleid van de EU

In mei 2003 is een mededeling van de Commissie vastgesteld over "De ontwikkeling van energiebeleid voor de uitgebreide Europese Unie, haar buurlanden en partnerlanden" (COM (2003) 262 def.).

13. Investerings in de gasvoorziening op lange termijn

In september 2002 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn met betrekking tot de continuïteit van de gasvoorziening¹⁷. Hierin wordt geopperd dat de lidstaten gepubliceerde normen voor de continuïteit van de gasvoorziening moeten hebben en de bevoegdheid om individuele bedrijven ertoe te verplichten de naleving van deze normen te waarborgen.

Er moet nog meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat er binnen de EU commerciële en financiële voorwaarden bestaan voor investeringen in de infrastructuur voor de gasvoorziening op lange termijn. In de mededeling van de Commissie over "De ontwikkeling van energiebeleid voor de uitgebreide Europese Unie, haar buurlanden en partnerlanden" van mei 2003 komt de gasvoorziening op lange termijn ook aan de orde.

Samenvatting

De meeste acties zijn nu afgerond, waarbij soms enige vertraging is opgetreden in vergelijking met het oorspronkelijke tijdschema. Intussen is de toetreding van tien nieuwe lidstaten bevestigd, waardoor er nog meer uitdagingen voor de ontwikkeling van de energie-infrastructuur worden gecreëerd. De nieuwe lidstaten nemen al deel aan de fora voor regelgeving en zullen bij de toetreding in mei 2004 volledig in alle relevante activiteiten worden geïntegreerd. Vanwege de toetreding is het dringend nodig de richtsnoeren voor de trans-Europese netwerken in de energiesector te herzien en een voorstel daartoe is samen met deze tweede mededeling over de infrastructuur in één pakket opgenomen.

¹⁷ COM(2002) 488 def.

BIJLAGE 2: Stimulering van nieuwe infrastructuur voor elektriciteit

2.1 Inleiding

Nieuwe investeringen in transport zullen een essentiële bijdrage leveren tot het goed functioneren van de elektriciteitsmarkt. Hierbij worden momenteel echter geringe vorderingen geboekt en de twee belangrijkste aandachtspunten zijn:

- vertragingen bij het doorlopen van de vereiste en nodige beoordelingsprocedures om een aanlegvergunning te krijgen;
- het gebrek aan duidelijkheid van de regelgeving en de financiële regelingen voor investeringen, zelfs voor ontvlochten transportnetbeheerders.

Hoewel de aanleg van nieuwe transportinfrastructuur vaak gepaard gaat met controversiële en moeilijke beslissingen, is de Commissie van mening dat het functioneren van de markt en in sommige gevallen de continuïteit van de energievoorziening zonder deze investeringen snel achteruit zullen gaan. Aan de huidige situatie, waarin het verlenen van aanlegvergunningen via zeer langdurige procedures verloopt die verschillende jaren duren, moet een einde komen.

2.2 Milieuaspecten en aanlegvergunningen

Beoordeling van de milieueffecten is een kernpunt van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling. De communautaire voorschriften voor dergelijke projecten zijn geformuleerd in de richtlijn milieueffectbeoordeling¹⁸. Een succesvolle milieubeoordeling is een belangrijk onderdeel van het besluitvormingsproces dat onnodige aantasting van het fysieke of esthetische milieu voorkomt en geld bespaart door dure vergissingen te vermijden.

In een aantal delen van Europa zijn verschillende projecten echter door problemen bij het verkrijgen van de vereiste vergunningen in een vergevorderd stadium afgeblazen en er zijn zelfs belangrijke projecten die bijna klaar zijn maar waarvan enkele kleine stukjes ontbreken. Er zijn ook voorbeelden van interconnectoren tussen landen waarvan de ene partij de verbinding tot aan de grens heeft aangelegd, terwijl de andere partij de verbinding niet heeft afgemaakt. Voorbeelden van dergelijke onvolkomenheden zijn de verbindingen tussen België en Frankrijk, tussen Italië en Zwitserland en tussen Italië en Griekenland¹⁹ en cruciale projecten om het Oostenrijkse netwerk te verbeteren.

Het lijkt erop dat er niet erg hard is gezocht naar manieren waarop de beoordelingsprocedure kan worden bespoedigd, bijvoorbeeld door strikter de hand te houden aan het tijdschema voor de goedkeuring van de planning, onder andere door het voorkomen van overlappende beoordelingen zoals in Richtlijn 2001/42/EG wordt bedoeld, door het gebruik van minder opdringerige technologie zoals ondergrondse verbindingen of door investeringen in de buurt van andere infrastructuurprojecten zoals wegen en spoorwegverbindingen.

¹⁸ Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001.

¹⁹ Bijvoorbeeld een gedeelte van 7 km van de verbinding Santa Sofia – Matera in Zuid-Italië. Deze verbinding beperkt momenteel het gebruik van de onderzeese kabel tussen Italië en Griekenland.

De volgende lijst bevat een aantal manieren waarop het project aanzienlijk aanvaardbaarder voor het publiek kan worden gemaakt en een tijdige afronding van het project kan worden bevorderd²⁰:

- Belangrijke nieuwe projecten moeten de steun hebben van de Europese, de nationale en de lokale instanties, terwijl de noodzaak van het project duidelijk met de onvoorwaardelijke steun van de instanties moet worden uiteengezet. De lidstaten moeten voorrang geven aan de projecten die worden genoemd in de lijst van prioriteitsprojecten voor trans-Europese netwerken van Europees belang. De Europese Unie moet dergelijke projecten steunen en periodiek de vorderingen evalueren.
- Er moet vooraf een intensieve dialoog zijn met de mensen die gevolgen van de verbinding ondervinden, waarbij ze ook echt de mogelijkheid krijgen om het tracé te beïnvloeden, zodat de eventuele bezorgdheid wordt weggenomen. Ook een adequate compensatie voor eventuele negatieve gevolgen levert een belangrijke bijdrage tot de aanvaarding van het project.
- Er moeten kortere tijdschema 's mogelijk zijn voor de ontwerp- en vergunningsfase van belangrijke projecten zonder dat de mogelijkheden voor betrokkenen om het proces te beïnvloeden worden beperkt. Een betere coördinatie van de verschillende fasen van de werkzaamheden voor ontwerp, raadpleging en vergunningverlening zou hiertoe bijdragen. Projecten die door de lidstaten in de Raad al zijn geaccepteerd als prioriteitsprojecten van Europees belang in de context van het programma voor trans-Europese netwerken vormen in dit opzicht een speciale categorie en er moet alles aan worden gedaan om deze procedures te versnellen, waarbij afdoende rekening moet worden gehouden met de baten voor de EU als geheel.
- Er kunnen verschillende technische alternatieven worden gebruikt om de effecten van infrastructuur op het milieu en de mensen die in de buurt wonen te beperken. Het selectief ondergronds aanleggen van transportleidingen is technisch en economisch haalbaar geworden. Bij sommige projecten is ook met succes gebruik gemaakt van andere minder zichtbare structuren, zoals hoogspanningsmasten van een nieuw ontwerp.

2.3 Het gebruik van nieuwe technologie zoals ondergronds aanleggen

Ondergrondse kabels zijn al vele decennia gebruikt voor het transport van elektriciteit in laag- en middenspanningsnetten in stedelijke gebieden. Voor hoogspanningsnetten en extra-hoogspanningsnetten worden ondergrondse kabels (in de vorm van met olie gevulde kabels) slechts in uitzonderingsgevallen gebruikt vanwege hun hoge kosten in vergelijking met de gelijkwaardige bovengrondse leidingen waarmee dezelfde hoeveelheid elektriciteit wordt getransporteerd. De laatste jaren is er echter een nieuwe generatie van ondergrondse kabels ontwikkeld die goedkoper en gemakkelijker en sneller te installeren zijn. De Commissie heeft in de context van het kaderprogramma voor onderzoek al steun gegeven aan onderzoek op het gebied van verbeterde technologie voor ondergrondse kabels²¹.

²⁰ Dit onderwerp is besproken in het rapport van Eurelectric: "Public acceptance for new transmission overhead lines and substations", maart 2003.

²¹ Bijvoorbeeld het vijfde kaderprogramma: CORDIS OTO-project nr. 67584, 1/1/2003-30/6/2006.

Ondanks de geboekte vorderingen zijn de kosten voor de aanleg van ondergrondse kabels nog aanzienlijk hoger dan voor de gelijkwaardige bovengrondse leidingen voor hoogspanning en extra-hoogspanning (5-20 keer hoger). Gezien de effecten die dit op de prijs van de elektriciteit zou hebben, lijkt een algemene toepassing van deze technologie derhalve uitgesloten.

Bij ondergrondse kabels zijn de verliezen en de onderhoudskosten echter ook lager en wanneer de kosten van ondergrondse kabels over de hele levensduur worden vergeleken met die van bovengrondse leidingen, kan het gebruik van ondergrondse kabels in bijzondere gevallen een haalbare oplossing zijn, zoals in stedelijke gebieden, in gebieden met een kwetsbaar milieu en in gebieden waar regelmatig slechte weersomstandigheden heersen en de continuïteit van de voorziening in gevaar kan komen.

Een uitgebreidere analyse van ondergrondse elektriciteitsleidingen in Europa en met name in het kader van de trans-Europese netwerken in de energiesector is opgenomen in een apart technisch document, dat te vinden is op de website van het Directoraat-generaal Energie en vervoer²². Hieruit blijkt dat laag- en middenspanningsnetten vaak al ondergronds worden aangelegd (meer dan 40% van de gevallen), terwijl dit percentage voor de hoogspanningsnetten (ongeveer 10%) en de extra-hoogspanningsnetten (1-2%) veel lager ligt. In het document is ook een evaluatie opgenomen van de potentiële economische voordelen die ondergrondse kabels ondanks de hogere investeringskosten kunnen hebben, waarvan een overzicht wordt gegeven in tabel 1. Hieruit blijkt dat bij bepaalde verbindingen zoals die tussen Frankrijk en Italië de resultaten ondanks de extra kosten van ondergrondse kabels naar verwachting positief zouden zijn, terwijl de berekeningen voor de verbinding tussen Frankrijk en Spanje minder positief uitvallen.

Tabel 1: Kosten/batenanalyse van ondergrondse interconnectoren voor elektriciteit²³

Interconnectie	Optie	Kosten in miljoen euro	MW	Kosten in €/MW	Inkomsten in NCW (€/MW)	Netto baten in €/MW
Frankrijk-Italië	Bestaand spoor Tunnel	760	2000	380 000	567 238	187 238
Frankrijk -Italië	Nieuw elektriciteit Tunnel	900	2000	450 000	567 238	117 238
Frankrijk -Spanje	Middellandse Zee Kabel	1 500	1200	1 250 000	586 398	-663 602

Globaal gezien is er enige ruimte voor een gecoördineerd optreden in Europa voor een uitbreiding van het gebruik van ondergrondse kabels in uitzonderlijke gevallen waarin de extra kosten van ondergrondse kabels kunnen worden gemotiveerd, zoals bijvoorbeeld:

- in gebieden die veel te lijden hebben van slechte weersomstandigheden (wind, sneeuw en ijs) en waar de continuïteit van de voorziening kan worden bevorderd door elektriciteitsleidingen ondergronds aan te leggen. Een dergelijk beleid is door Frankrijk ingevoerd na de stormen in 1999 waardoor grote delen van het Franse elektriciteitsnet werden lamgelegd;

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

²³ Deze evaluatie is door ICF Consultants in hun verslag aan de Europese Commissie uitgevoerd. De kosten van de aanleg van aanvullende ondergrondse capaciteit over een aantal grenzen heen is vergeleken met de geraamde baten. De baten zijn geraamd op grond van curves voor de termijnprijzen van elektriciteit die met het model voor de elektriciteitsmarkt van ICF Consulting (het Integrated Power Model) zijn verkregen. De analyse is op een marginale MW-basis uitgevoerd, d.w.z. de baten die één extra MW capaciteit oplevert.

- voor specifieke delen van de ontbrekende grensoverschrijdende verbindingen voor elektriciteit die in de richtsnoeren voor de trans-Europese netwerken in de energiesector van juli 2003 als prioriteitsprojecten worden beschouwd.

2.4 Financiële barrières en regelgeving-blokkades overwinnen

Financiële barrières voor investeringen kunnen ook een gevolg zijn van ongeschikte of onduidelijke regelgeving voor nieuwe investeringen. Het is duidelijk dat de transportnetbeheerders om dit te voorkomen een afdoende beloning voor investeringen moeten krijgen, zodat het rendement op deze investeringen tenminste opweegt tegen de verantwoorde kapitaalkosten van het betrokken bedrijf. In het algemeen is de Commissie van mening dat de transportnetbeheerders met hun gedetailleerde technische kennis van het netwerk het best in staat zijn nieuwe investeringsprojecten voor te stellen en uit te voeren. De Commissie stelt echter ook voor de desbetreffende regelgevende instanties een belangrijkere rol te geven teneinde het financiële kader te verduidelijken en ervoor te zorgen dat de vereiste investeringen worden gedaan. De Commissie heeft zelf ook naar aanleiding van beslissingen over fusies het initiatief genomen voor bepaalde interconnectieprojecten; zo was in de zaak EDF-Hidrocantabrico een van de voorwaarden voor de goedkeuring van de fusie dat de interconnectie tussen Frankrijk en Spanje zou worden opgevoerd van de op dat moment beschikbare 1100 MW tot 4000 MW.

Als een van de acties die in de mededeling van de Commissie over de infrastructuur van 2001 werden genoemd, heeft de Raad van Europese regelgevers op het gebied van energie een document samengesteld waarin de verschillende mogelijkheden voor het regelgevend en financieel kader voor nieuwe investeringen worden geëvalueerd²⁴. Dit document is in juli 2003 aan het Forum van Europese regelgevers op het gebied van elektriciteit (Forum van Florence) gepresenteerd en hierin worden in grote lijnen drie mogelijkheden voor de financiële regelgeving voor nieuwe infrastructuurprojecten genoemd:

- (a) gereguleerde uitbreiding met gereguleerde tarieven;
- (b) niet-gereguleerde uitbreiding met gereguleerde tarieven;
- (c) niet-gereguleerde uitbreiding met niet-gereguleerde tarieven, de zogenaamde "commerciële" lijnen.

De Commissie is van mening dat deze mogelijkheden of een combinatie daarvan, afhankelijk van de omstandigheden bij elk investeringsproject afzonderlijk, een aanvaardbaar kader vormen voor de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur. Om rechtszekerheid te geven moet echter vooraf bij potentiële ontwikkelaars bekend zijn welk kader zal worden gehanteerd. In bijgaand voorstel voor een richtlijn wordt ervan uitgegaan dat de regelgevende instanties het recht moeten hebben om het investeringsprogramma van de betrokken transportnetbeheerders te beïnvloeden en dat de regelgevers ook het recht moeten hebben om, als de vorderingen bij bepaalde investeringsprojecten niet bevredigend zijn, deze werkzaamheden door een derde te laten uitvoeren, waarbij ze ook het recht moeten hebben een aanbesteding uit te schrijven.

Om dit mogelijk te maken moet er een zorgvuldige evaluatie worden gemaakt van elk mogelijk project dat de komende paar jaar zou kunnen worden uitgevoerd. Dit is nodig omdat de regelgevers, wanneer zij zich via de transporttarieven garant stellen voor een

²⁴ CEER: "Principles on regulatory control and financial reward for infrastructure", gepresenteerd tijdens het tiende Forum van Florence in juli 2003.

investeringsproject, d.w.z. aanpak (a), het geld van de gebruikers van gas en elektriciteit uitgeven. Naar verwachting zal de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor nieuwe investeringen voor de interne markt een van de eerste opdrachten voor de nieuwe Europese groep van regelgevers voor elektriciteit en gas zijn.

2.5 Conclusies

De strikte milieu- en vergunningsprocedures voor de aanleg van nieuwe infrastructuur zijn nodig en moeten niet te licht worden opgevat. Alles moet echter worden gedaan om de vorderingen te versnellen en dit betekent dat de lidstaten en hun regelgevende instanties meer toezicht moeten uitoefenen en meer verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. De Raad Energie heeft al binnen het kader van de trans-Europese netwerken vastgesteld welke prioriteitsprojecten van algemeen Europees belang zijn en deze projecten moeten zonder nodeloze vertragingen worden uitgevoerd. Voor deze projecten moeten oplossingen worden gevonden om het planningsproces te versnellen en waar nodig moet nieuwe technologie zoals het ondergronds aanleggen van leidingen worden overwogen.

Om barrières voor het aanleggen van infrastructuurprojecten binnen een redelijke termijn uit de weg te ruimen zijn in de herziene richtsnoeren voor de trans-Europese netwerken in de energiesector twee nieuwe begrippen geïntroduceerd. In de eerste plaats geeft een Verklaring van Europees belang de hoogste prioriteit aan bijzonder belangrijke grensoverschrijdende projecten. Deze projecten moeten in het kader van de financiële instrumenten van de Gemeenschap, binnen de specifieke regels van elk van deze instrumenten, prioriteit krijgen. In de tweede plaats moet voor deze projecten een goed gecoördineerde planningsprocedure worden gevolgd om onnodige vertragingen te vermijden.