



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.1.2007  
COM(2006) 841 definitief

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

**Vooruitzichten voor de interne gas- en elektriciteitsmarkt**

{SEC(2006) 1709}  
{SEC(2007) 12}

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

## Vooruitzichten voor de interne gas- en elektriciteitsmarkt

### 1 DE ERVARINGEN TOT OP HEDEN MET DE INTERNE GAS- EN ELEKTRICITEITSMARKTEN

#### 1.1 Achtergrond

Sedert 1999-2000 wordt in de Europese Unie geleidelijk een concurrerende interne markt voor elektriciteit en gas tot stand gebracht<sup>1</sup>. Sedertdien verschijnen ieder jaar benchmarkverslagen met betrekking tot de tenuitvoerlegging en de praktische resultaten van de richtlijnen. Ook in 2006 heeft de Commissie de tenuitvoerlegging gevolgd met name door middel van uitvoerige verslagen per land en sectorale onderzoeken. Hierin werd vastgesteld dat er veel vooruitgang is geboekt, zij het niet altijd in even grote mate.

Eenzijds werden de basisbegrippen van de interne energiemarkt verankerd in het rechtskader, de institutionele regelingen en de fysieke infrastructuur zoals IT-uitrusting. Anderzijds is er tegelijkertijd in veel lidstaten nog geen sprake van echte concurrentie. Afnemers kunnen in veel gevallen niet echt veranderen van leverancier. Zelfs afnemers die er wel in geslaagd zijn naar een andere leverancier over te stappen, zijn vaak niet tevreden over het aanbod. Kortom, de belanghebbenden hebben nog niet veel vertrouwen in de interne markt. Met het oog op deze lacunes heeft de Commissie in 2005-2006 in het licht van de concurrentievoorschriften een onderzoek uitgevoerd van de gas- en elektriciteitssectoren. De resultaten van dit onderzoek worden samen met dit document bekendgemaakt.<sup>2</sup>

#### 1.2 Positieve resultaten van mededinging

##### *Efficiëntie*

Liberalisering heeft duidelijk geleid tot een efficiëntere energievoorziening en heeft besparingen

<sup>1</sup> Aanvankelijk door middel van Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PB L 27 van 30/01/1997, blz. 1) en Richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB L 204 van 21.07.1998, blz. 1); en vervolgens door Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG (PB L 176 van 15.07.2003, blz. 37-56), Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG (PB L 176 van 15.7.2003, blz. 57-78), Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (PB L 176 van 15.07.2003, blz. 1-10), Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (PB L 289 van 3.11.2005, blz. 1). Een paar lidstaten hadden reeds vóór deze maatregelen stappen ondernomen om hun markten open te stellen.

<sup>2</sup> COM(2006) 851, Mededeling van de Commissie, "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Eindverslag)".

opgeleverd voor de consument, met name in de startfase. Recente verhogingen van de groothandelsprijzen voor elektriciteit en gas werden echter in meer of mindere mate ook doorberekend aan de eindgebruikers zodat eerdere verlagingen teniet worden gedaan, met name voor de zeer grote industriële eindgebruikers. Het heeft er derhalve alle schijn van dat efficiëntieverbeteringen niet snel genoeg worden doorberekend aan de consument. Men moet zich afvragen of gas- en elektriciteitsprijzen inderdaad tot stand komen via een echt concurrentieproces en niet het rechtstreekse resultaat zijn van besluiten van ondernemingen met een sterke marktpositie.

Er zijn een aantal redenen aan te wijzen voor hogere prijsniveaus, waaronder hogere primaire brandstofkosten, de voortdurende behoefte aan investeringen en de uitbreiding van de verplichtingen op milieugebied, waaronder de EG-regeling voor de handel in emissierechten (ETS)<sup>3</sup>, alsmede de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen<sup>4</sup>. Daarnaast werd er ook gewezen op een niet-afnemend gebrek aan concurrentiedruk en op de hoge concentratiegraad op de groothandelmarkten, alsmede op het gebrek aan markttransparantie.

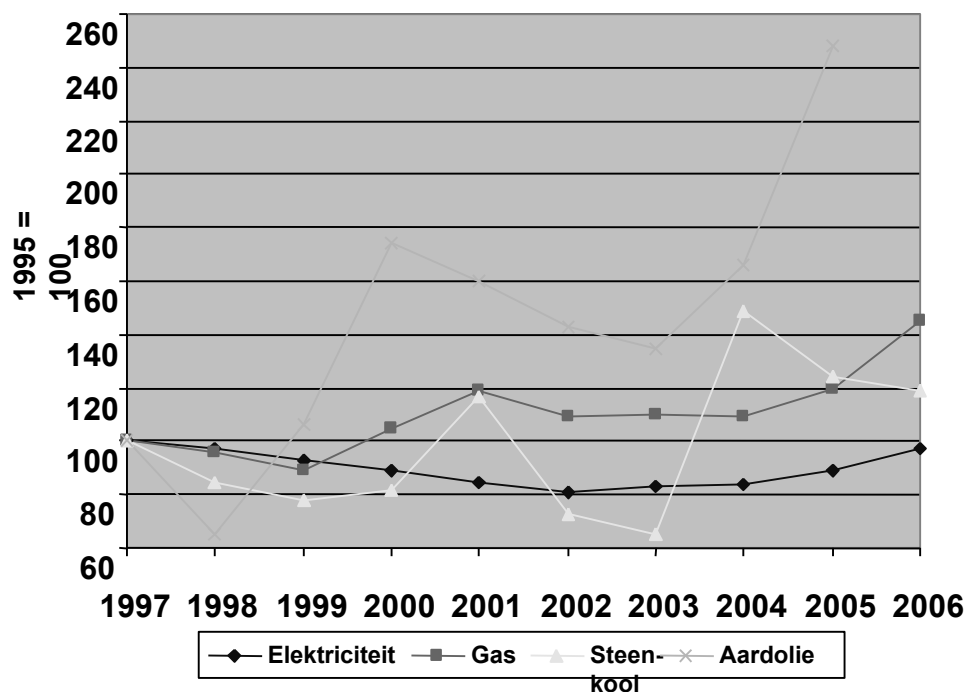
### **Gemiddelde<sup>5</sup> consumentenprijzen van elektriciteit en gas in de EU15 sedert 1997 (prijsniveau van 1997)**

---

<sup>3</sup> Gezien de lage elasticiteit van de vraag kan de energiesector opportuiniteitskosten van kosteloos ontvangen rechten in het kader van de regeling voor de handel in emissierechten doorberekenen. Empirische en simulatiemodelramingen voor Duitsland en Nederland laten zien dat het aandeel van de CO2 kosten dat aan de consumenten werd doorberekend varieerde van 60 tot 100% afhankelijk van markt- en technologiespecifieke factoren. De energie-intensieve ondernemingen die onder de ETS-regeling vallen hebben derhalve niet alleen te maken met CO2 kosten maar ook met hogere productiekosten als gevolg van de hogere elektriciteitsstarieven.

<sup>4</sup> Zie de Mededeling van de Commissie van 7 december 2005, Steun voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (COM (2005) 627 def.). Volgens ruwe schattingen zouden de kosten van hernieuwbare systemen voor steun neerkomen op 4 à 5% van de elektriciteitsprijzen voor bijv. Duitsland, Spanje en het VK (bladzijde 45).

<sup>5</sup> Gewogen gemiddelde van de prijzen voor grote industriële ondernemingen, industriële ondernemingen, bedrijven en huishoudens. Bron: Eurostat. De tabellen 3.7 en 3.8 van het Werkdocument van de diensten van de Commissie: EU Energy Policy Data, SEC(2007) 12, brengen de ontwikkeling in beeld van de prijzen voor elke categorie afnemers. Voor zeer grote afnemers zijn de prijzen, met als referentieniveau 100 (juli 1997), gestegen tot 121 voor elektriciteit en 201 voor gas in juli 2006.



Zoals blijkt uit bovenstaande grafiek, toont het feit dat de consumentenprijzen in deze periode in reële termen gemiddeld genomen relatief stabiel zijn gebleven ondanks de zeer duidelijke prijsstijgingen van de primaire brandstoffen, duidelijk aan dat de elektriciteitsvoorziening efficiënter is geworden. Indien geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de belastingsheffing zou de elektriciteitsprijs met name voor huishoudens in feite zijn gedaald. Wat gas betreft, blijven de factoren die van invloed zijn op de prijzen - zoals de noodzaak om over te stappen op duurdere bronnen als bijvoorbeeld vloeibaar aardgas (LNG) en de koppeling van een deel van de gasinvoer aan de olieprijs - onverminderd gelden, of er nu concurrentie wordt ingevoerd dan wel niet. Energieprijzen kunnen niet altijd laag en onbeïnvloed door externe factoren blijven. De Commissie heeft dit aspect onderstreept in haar mededeling waarin zij voor het eerst haar voorstel voor het tweede pakket richtlijnen aankondigde.<sup>6</sup> Concurrerende en open markten moeten eindconsumenten met inbegrip van de energie-intensieve industrieën echter de beste prijzen bieden.

#### *Continuïteit van de energievoorziening*

De interne markt draagt niet alleen bij tot een verbetering van de efficiëntie maar ook en in sterke mate tot de doelstelling van continuïteit van de energievoorziening. Het vooruitzicht van een grote EU-markt voor elektriciteit en gas met gemeenschappelijke regels vormt een sterke prikkel voor nieuwe investeringen. Het meest recente "adequacy report" van de beheerders van het elektriciteitsnet is in dit verband verhelderend. Daarin wordt gesteld dat er zelfs met een stijging van de piekbelasting met 1,5 à 2,0% per jaar, op voorwaarde dat bestaande en geplande investeringen tijdig beschikbaar zijn, waarschijnlijk een aanhoudende overproductiecapaciteit zal zijn ten opzichte van de piekbelasting in de EU als geheel. Nieuwe

<sup>6</sup> Voltooiing van de interne energiemarkt, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2001) 125, blz. 8.

investeringen zijn wat dat betreft dan ook een duidelijk antwoord op de prijssignalen in de groothandels- en balanceringsmarkten, wanneer deze tenminste naar behoren kunnen functioneren. In lidstaten met strikt gereguleerde prijzen en waarin de jaarlijkse vraag naar elektriciteit zeer sterk toeneemt, zoals Spanje en Portugal, beginnen zich echter problemen voor te doen.

Een concurrerende markt is ook gunstig voor de diversificatie omdat een dergelijke markt een flexibele reactie op de marktvoorwaarden aanmoedigt. Een geïntegreerde markt betekent tevens dat Europese energiebedrijven een sterkere onderhandelingspositie krijgen wanneer zij energie aankopen op de wereldmarkt omdat er meer mogelijkheden zijn wat betreft de energievoorzieningsroutes en er een betere toegang is tot de afnemers. Belangrijke investeringen in diverse infrastructuurwerken voor de invoer van gas vinden nu reeds plaats of staan op het programma. Dit is allemaal het resultaat van het liberaliseringsproces en een klimaat waarin meer ruimte is voor concurrentie kan de continuïteit van de energievoorziening nog meer verbeteren.

Een continue energievoorziening kan niet langer worden beschouwd als louter een nationale aangelegenheid. De middelen om dergelijke vraagstukken aan te pakken gaan de nationale begrotingen te boven en overstijgen de mogelijkheden van de afzonderlijke landen. De coördinatie van met name de ontwikkeling en de werking van de Europese energienetwerken moet in de toekomst, tenminste op regionale basis, verbeterd worden om onderbreking van de energievoorziening te voorkomen. Dit is momenteel nog niet het geval en het doel van een coherent Europees netwerk met een continue energievoorziening is nog zeker niet bereikt.

De pan-Europese stroompanne van 4 november 2006 liet zien hoe kwetsbaar de elektriciteitsvoorziening in Europa is. In haar op verzoek van de Commissie op 20 december 2006 uitgebrachte advies, concludeerde de Europese groep van regelgevingsinstanties voor elektriciteit en gas (ERGEG) dat geen lering was getrokken uit de lessen van de stroompanne in Italië van 2003 en dat het volgende vereist is om ervoor te zorgen dat het licht in Europa in de toekomst aanblijft<sup>7</sup>:

- op voorstel van de Europese Commissie, moeten juridisch bindende operationele veiligheidsvoorschriften worden goedgekeurd;
- de Commissie moet als onderdeel van haar energiestrategie een kader ontwikkelen voor het elektriciteitsnetwerk;
- de samenwerking tussen de exploitanten van elektriciteitsnetwerken moet worden verbeterd en zij moeten publieke verantwoording zijn verschuldigd voor hun acties.

### *Duurzaamheid*

Een concurrerende markt houdt in dat de energievoorziening zo efficiënt mogelijk wordt gemaakt en dat onterechte monopoliewinsten worden afgeschaft. Voort zorgt een concurrerende markt ervoor dat producenten van duurzame elektriciteit op gelijke voet toegang krijgen tot de consument, alsook voor een efficiënte toepassing van beleidsinstrumenten zoals de regeling voor de handel in emissierechten en energieheffingen

<sup>7</sup> ERGEG: Interim Report on the lessons to be learned from the large disturbance in European power supply on 4 November 2006, ref. E06-BAG-01-05. ERGEG zal tegen februari 2007 met een eindverslag komen.

zodat de prijsstelling voor fossiele brandstoffen kan worden verbeterd.<sup>8</sup> Transparante en liquide groothandelmarkten voor energie geven bovendien veel duidelijkere signalen ten gunste van energie-efficiëntie.

Duidelijke en transparante voorschriften voor de etikettering van de oorsprong van elektriciteit moedigen de vraag naar elektriciteit met meer duurzame kenmerken bovendien aan.

### **1.3 Onjuiste tenuitvoerlegging van het huidig juridisch kader**

Het is van wezenlijk belang dat de huidige Europese wetgeving naar behoren wordt omgezet in de nationale wetgeving zodat de markten hun rol kunnen vervullen en ervoor kan worden gezorgd dat zij op 1 juli 2007 daadwerkelijk open zijn voor alle consumenten. De Commissie heeft derhalve 34 inbreukprocedures geopend tegen 20 lidstaten wegens schending en het niet omzetten van de bestaande richtlijnen. Na schriftelijke aanmaningen die in april 2006 werden verstuurd en alvorens, indien nodig, een procedure te starten voor het Europees Hof van Justitie heeft de Commissie op 12 december 2006 besloten 26 met redenen omklede adviezen te sturen naar 16 lidstaten met inbegrip van alle grootste lidstaten<sup>9</sup>.

De voornaamste tekortkomingen die zijn vastgesteld bij de omzetting van de nieuwe richtlijnen betreffende de interne markt zijn de volgende:

- gereguleerde tarieven verhinderen dat nieuwkomers hun intrede kunnen doen op de markt;
- onvoldoende ontvlechting van transmissie- en distributiesysteembeheerders die niet kunnen instaan voor hun onafhankelijkheid;
- discriminatie van de toegang van derde partijen tot het netwerk, met name ten gevolge van de preferentiële toegang die aan gevestigde exploitanten wordt verleend op grond van historische langetermijncontracten;
- de regelgevende instanties beschikken over onvoldoende bevoegdheden;
- de Commissie ontvangt geen informatie over de openbare dienstverlening, met name wat betreft de gereguleerde leveringstarieven;
- de oorsprong van elektriciteit wordt onvoldoende aangegeven terwijl dit van fundamenteel belang is, met name om hernieuwbare energie te bevorderen.

Omdat deze inbreuken bijna tweeënehalf jaar na de datum waarop de richtlijnen moesten zijn omgezet (1 juli 2004) blijven voortduren, blijkt duidelijk dat het huidige, op de richtlijnen gestoelde wettelijke EG-kader leemten en tekortkomingen vertoont. Regelgevende instanties krijgen niet de vereiste bevoegdheden en onafhankelijkheid om hen in staat te stellen ervoor te zorgen dat open markten tot stand komen die op doeltreffende, niet discriminerende manier functioneren. Voorts is een degelijke en doelmatige regelgeving voor grensoverschrijdende

<sup>8</sup> Om bij de belastingsheffing rekening te houden met de milieuaspecten van elektriciteitsproductie, overeenkomstig de richtlijn energiebelasting (Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51), kunnen de lidstaten elektriciteit van hernieuwbare bronnen vrijstellen van belasting.

<sup>9</sup> Zie <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

problemen met betrekking tot toegang tot het aardgas- en elektriciteitsnetwerk in het huidige juridisch kader niet mogelijk. De preferentiële toegang die men hardnekkig blijft verlenen aan grensoverschrijdende koppellijnen laat duidelijk de tekortkomingen van de bestaande voorschriften zien. Tot slot heeft de juridische en functionele ontvlechting van netwerkexploitanten die verticaal geïntegreerd zijn met productie- en leveringsactiviteiten in het kader van de huidige richtlijnen, er niet toe geleid dat alle leveranciers gelijke toegang hebben gekregen tot de netwerken.

#### **1.4 Obstakels voor concurrentie**

Hoewel er dus zeker resultaten zijn geboekt, moet tevens worden erkend dat de Europese Unie nog ver staat van een echte interne energiemarkt waarin elke EU-ingezetene niet alleen op papier het recht heeft om een elektriciteits- en gasleverancier uit alle EU-energiebedrijven te kiezen, maar waarin hij dit recht ook daadwerkelijk en eenvoudig kan uitoefenen. Voorts blijft het ook belangrijk dat nieuwkomers kunnen investeren in nieuwe capaciteit voor elektriciteitsopwekking en gasinvoer aangezien gevestigde exploitanten, wanneer zij niet naar behoren zijn ontvlecht, anders zouden kunnen profiteren van een situatie van kunstmatige schaarste.

Momenteel is de Europese Unie er zeker nog niet toe in staat te waarborgen dat elk EU-bedrijf het recht heeft om in elke lidstaat gas en elektriciteit te verkopen tegen dezelfde voorwaarden als de gevestigde nationale ondernemingen, zonder discriminatie en zonder nadelen. Ontbrekende elementen zijn met name de toegang tot het netwerk op niet-discriminerende basis en een gelijk niveau van toezicht van de regelgevende instanties in de lidstaten.

Bovendien heeft de Europese Unie nog geen adequaat antwoord gevonden op de vraag hoeveel geïnvesteerd moet worden in passende nieuwe infrastructuur, gebaseerd op een gemeenschappelijk, stabiel Europees regelgevingskader ter ondersteuning van de interne markt. Het voor een doelmatig grensoverschrijdend handelsverkeer vereiste niveau van coördinatie tussen de nationale energienetwerken, op het gebied van technische normen, balanceringsregels, gaskwaliteit, contractregelingen en mechanismen voor congestiebeheer is momenteel nog grotendeels afwezig.

Zowel in de sectorale onderzoeken als de landenevaluaties die de Commissie in 2006 heeft uitgevoerd, zijn tal van specifieke voorbeelden aan het licht gekomen die de tekortkomingen van het bestaande regelgevingskader aantonen.

- Grote en/of verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn duidelijk in het voordeel wat betreft de informatie waarover zij beschikken om hun handelsstrategie te formuleren. Kleinere ondernemingen zijn daarentegen vaak te laat op de hoogte van bijvoorbeeld stroomonderbrekingen om hierop te kunnen inspelen.
- In sommige gevallen heerst binnen een verticaal geïntegreerde groep verwarring over de basisfuncties van de transmissiesysteembeheerder (TSB) bijvoorbeeld voor de dispatching- en balanceringsdiensten.
- TSB's hebben vaak, met name in het geval van vertikaal geïntegreerde ondernemingen, verzuimd de voorwaarden te scheppen die kunnen leiden tot liquide, concurrerende markten – bijvoorbeeld omdat zij plaatselijk begrensde, gescheiden balanceringszones in stand hebben gehouden in plaats van de integratie op nationaal en grensoverschrijdend niveau te

vergemakkelijken. Dit is wellicht het resultaat van een gebrek aan vertrouwen tussen volledig ontvlechte en niet volledig ontvlechte TSB's.

- TSB's lijken traag te reageren bij het verhogen van hun grensoverschrijdende capaciteit, via investeringen dan wel door andere middelen. Dit is in vele gevallen omdat het regelgevingskader onvoldoende prikkels verschaft.
- Er zijn aanwijzingen dat zowel TSB's als regelgevende instanties zich te veel richten op nationale kortetermijnproblemen in plaats van zich proactief in te zetten voor de ontwikkeling van geïntegreerde markten. Congestieproblemen worden bijvoorbeeld in een aantal landen verschoven naar de nationale grenzen, waarbij de grensoverschrijdende capaciteit als eerste wordt gereduceerd. Sommige regelgevende instanties zijn het maar heel traag eens geworden over de wijze waarop reeds in de wetgeving opgenomen basisbepalingen ten uitvoer moeten worden gelegd – bijvoorbeeld de toewijzing van op de markt gebaseerde capaciteit.
- Bepaalde regelgevende instanties hebben weinig manoeuvreerruimte bij hun betrekkingen met de industrie, omdat zij niet over de passende bevoegdheden en vrijheid van handelen beschikken. Dit geldt met name voor kwesties waar regelgevende instanties op grond van de richtlijnen niet van tevoren bevoegd zijn, zoals voorschriften inzake functionele ontvlechting, non-tarifaire toegangsvoorwaarden, informatieverschaffing aan gebruikers van het netwerk en gasopslag.
- Regelgevende instanties worden soms in een positie gebracht waarin hun besluiten lijnrecht indruisen tegen het streven naar een interne markt voor gas en elektriciteit, gewoonlijk als gevolg van directe of indirecte beïnvloeding door hun nationale regeringen. Het duidelijkste maar niet het enige voorbeeld hiervan zijn ongepaste gereguleerde tarieven voor de energievoorziening.
- Geconcentreerde nationale markten hebben de regelgevende instanties aangezet tot de invoering van regels voor de groothandels- en balanceringsmarkten, zoals het opleggen van prijsmaxima, die investeringen sterk ontmoedigen. Tegelijkertijd zijn de capaciteitsmechanismen volledig ongecoördineerd, wat leidt tot potentiële marktverstoringen.
- Kleinere lidstaten zijn er vaak slechts moeizaam in geslaagd enige concurrentie in te voeren los van hun buurlanden en zijn er niet in geslaagd liquide groothandelmarkten voor gas en elektriciteit tot stand te brengen. In dergelijke gevallen is echte concurrentie alleen mogelijk wanneer er coördinatie is van de regelgeving met de buurlanden.
- Tot slot lijken distributiesysteembeheerders (DSB's) in veel gevallen slecht voorbereid te zijn op de vrijmaking vanaf juli 2007 van de markt voor huishoudens.

Voorts heeft het bestaande regelgevingskader aanleiding gegeven tot problemen op het gebied van het kapitaalverkeer<sup>10</sup>. In de eerste plaats leidt het bestaan van verschillende niveaus van ontvlechting in de onderscheiden lidstaten tot asymmetrische situaties die de concurrentie tussen marktdeelnemers op EU-schaal verstoren en die moeilijk te verenigen zijn met het EG-beginsel van vrij verkeer van kapitaal. Bovendien worden lidstaten met een reeds gevorderde ontvlechting hierdoor benadeeld. In een aantal gevallen waarin een grensoverschrijdende

<sup>10</sup> Op grond van artikel 56 van het EG-Verdrag.



intrede plaats vond doordat een producent van een lidstaat een fusie aanging met een onderneming in een andere lidstaat of deze overnam, hebben de nationale regelgevende instanties op energiegebied gehandeld op een wijze die in strijd is met het beginsel van het vrije verkeer van kapitaal door te betogen dat een vergunningsprocedure nodig was om de openbare veiligheid en doelstellingen van algemeen belang te waarborgen.<sup>11</sup>

Als gevolg van deze wijdverspreide tekortkomingen konden de gevestigde gas- en elektriciteitsbedrijven hun dominante positie op "hun" nationale markten grotendeels handhaven. Dit heeft talrijke lidstaten ertoe gebracht de gas- en elektriciteitstarieven voor de eindgebruikers strikt te reguleren. Dit betekent helaas vaak een ernstige beperking voor de mededinging. De Commissie erkent dat regelgevingsmaatregelen nodig zijn om dominante marktposities aan te pakken en dat consumenten moeten worden beschermd tegen prijsmanipulatie, maar dergelijke algemene prijsmaxima belemmeren de werking van de interne energiemarkt. Zij verhinderen ook dat prijssignalen aangeven waar nieuwe capaciteit nodig is en tasten derhalve, doordat zij investeringen ontmoedigen, de continuïteit van de energievoorziening aan en zullen leiden tot problemen bij die voorziening. De EU kan niet toestaan dat het tot een dergelijke situatie komt. Pogingen om problemen aan te pakken in de *groothandelsmarkt*, onrechtstreeks door middel van controles op de *kleinhandelsmarkt* leiden gewoonlijk tot afscherming van beide markten. Dit is op lange termijn niet in het belang van de consument.

Controles op de prijzen voor de eindconsument zijn in feite openbaardienstverplichtingen die, wanneer zij discriminerend zijn, niet verenigbaar zijn met artikel 3 van de richtlijnen waarbij openbaardienstverplichtingen worden opgelegd om te waarborgen dat consumenten gelijke toegang krijgen tot alle ondernemingen. In de tweede plaats moeten eventuele compensatiebetalingen stroken met de voorschriften inzake overheidssteun. In de derde plaats kan het mededingingsrecht relevant zijn ten aanzien van prijsdiscriminatie en beperkingen op de wederverkoop. Zoals hierboven vermeld **heeft de Commissie reeds een aantal inbreukprocedures geopend met betrekking tot gereguleerde tarieven. Zij zal ervoor blijven zorgen dat dergelijke verplichtingen in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving.**

In haar verslag van eind 2005<sup>12</sup> heeft de Commissie gewezen op deze aanhoudende problemen op de gas- en elektriciteitsmarkten. Destijds werd het te vroeg geacht definitieve conclusies te trekken wat het wetgevingswerk betreft. De Commissie heeft zich echter ertoe verbonden een aantal maatregelen door te voeren. Deze zijn als volgt uitgevoerd:

- (1) de Commissie heeft uitgebreide nationale onderzoeken uitgevoerd en marktdeelnemers in elke lidstaat ondervraagd, met inbegrip van kleinere ondernemingen en nieuwkomers<sup>13</sup>.
- (2) uitgaande van het advies van de ERGEG zijn op 9 november richtsnoeren inzake congestiebeheer voor grensoverschrijdende elektriciteitsuitwisseling vastgesteld die op 1 december 2006 in werking zijn getreden<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> In de financiële diensten in de energiesectoren is er geen equivalent voor het "EU-paspoort". De regelgevende instanties van elke lidstaat verlenen vergunningen (bijv. de vergunningsprocedures voor nieuwe elektriciteitscentrales van artikel 6 van de elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG).

<sup>12</sup> COM(2005) 568.

<sup>13</sup> Zie begeleidend document: Werkdocument van de diensten van de Commissie, Uitvoeringsverslag over het EU-regelgevingskader voor elektriciteit en gas: landenevaluaties, SEC(2006) 1709.

- (3) de ERGEG heeft regionale initiatieven gelanceerd en werkt aan het opruimen van hinderpalen voor de marktintegratie op de volgende gebieden: transparantie, toegang tot capaciteit en de ontwikkeling van gashubs.
- (4) de Commissie heeft het sectorale onderzoek voltooid<sup>15</sup>. Er werden een aantal onderzoeken ingeleid tegen ondernemingen in de elektriciteits- en gasector.

De Commissie heeft tevens inbreukprocedures geopend om problemen die waren vastgesteld op het gebied van kapitaalverkeer te corrigeren.

De Commissie is nu van plan actie te ondernemen om de resterende vraagstukken aan te pakken, meer bepaald:

- waarborgen van een niet-discriminerende toegang tot goed ontwikkelde netwerken;
- verbeteren van de regelgeving inzake netwerktoegang op nationaal en EU-niveau;
- beperken van de mogelijkheden voor oneerlijke mededinging;
- verschaffen van een duidelijk kader voor investeringen;
- bieden van oplossingen voor vraagstukken in verband met huishoudens en kleinere ondernemingen.

In deel 2 zijn de plannen van de Commissie samengevat. De in 2003 ingevoerde wetgeving bevat, indien naar behoren uitgevoerd, veel van de voornaamste elementen die nodig zijn om een concurrerende Europese markt te kunnen ontwikkelen, onder meer een volledige openstelling van de markt, de invoering van gereguleerde toegang voor derden en de verplichting een regelgevende instantie op te richten. Een aanscherping van de bestaande bepalingen is echter noodzakelijk. De Commissie zal deze in 2007 voorstellen na een uitvoerige effectbeoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van het sectoraal onderzoek.

## **2 VOORNAAMSTE VRAAGSTUKKEN**

### **2.1 Waarborgen van een niet-discriminerende toegang tot netwerken door middel van ontvlechting**

De juridische loskoppeling van de TSB's heeft reeds geleid tot een verbetering van de netwerktoegang voor derden (Third Party Access - TPA). De basisbeginselen van niet-discriminerende toegang zijn vastgesteld en de tariefstructuren zijn grotendeels vastgelegd zodat de concurrentie kan worden aangemoedigd. Kruissubsidies zijn geleidelijk afgeschaft. Dit proces is nog aan de gang voor distributiesysteembeheerders; voor hen is de juridische scheiding pas verplicht vanaf juli 2007.

Hoewel sedert 2004 vooruitgang is geboekt blijkt uit de in deel 1 vermelde resultaten van zowel de landenevaluatie als het sectoraal onderzoek dat juridische en functionele ontvlechting

<sup>14</sup> Besluit 2006/ 770.

<sup>15</sup> Zie de mededeling van de Commissie getiteld, "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Eindverslag), COM(2006) 851.

zoals deze momenteel op grond van de voorschriften is vereist, niet volstaat om te kunnen zorgen voor een echt concurrerende Europese markt voor elektriciteit en gas.

De gesignaleerde problemen zijn niet universeel en het zou verkeerd zijn de aanzienlijke reeds geboekte vooruitgang te minimaliseren. De vraagstukken die regelmatig onder de aandacht van de Commissie worden gebracht, vormen echter een belangrijke bron van bestaande en potentiële verstoring van de concurrentie.

Juridische ontvlechting houdt niet per se in dat het belangenconflict dat voortvloeit uit de verticale integratie wordt opgeheven, wat het risico inhoudt dat netwerken worden gezien als strategische activa die het commerciële belang dienen van de geïntegreerde onderneming, waarbij het algemene belang van de klanten van het netwerk over het hoofd wordt gezien. Uit het bewijsmateriaal, dat werd vergaard zowel in het kader van het sectorale onderzoek<sup>16</sup> als van de landenevaluaties, blijkt dat dit in sommige gevallen leidt tot de volgende problemen.

Ten eerste kan de niet-discriminerende toegang tot informatie niet worden gewaarborgd. De barrières voor toegang tot informatie, die in het kader van de huidige ontvlechtigingsregels zijn opgericht, kunnen niet echt verhinderen dat TSB's marktgevoelige informatie vrijgeven aan de productie- of leveringstak van de geïntegreerde onderneming.

In de tweede plaats nemen de huidige ontvlechtigingsregels de stimuli voor discriminatie ten aanzien van de toegang voor derden niet weg. Gevestigde netwerkexploitanten kunnen hun netwerken derhalve gebruiken om de intrede van concurrenten te bemoeilijken. Discriminerende toegangsvoorwaarden zijn onder meer discriminatie voor nieuwkomers wat hun toegang tot nieuwe elektriciteitscentrales betreft, ongelijke toegang tot de netwerkcapaciteit (hamsteren), het in stand houden van kunstmatig kleine balanceringszones of het niet beschikbaar stellen van onbenutte capaciteit.

In de derde plaats zijn de investeringsprikkels onevenwichtig. Het ontbreekt de verticaal geïntegreerde netwerkexploitanten aan stimulansen om het netwerk te ontwikkelen in het algemeen belang van de gehele markt, waarbij de toetreding van nieuwe producenten of leveranciers wordt vergemakkelijkt. Er zijn veel aanwijzingen dat de investeringsbeslissingen van verticaal geïntegreerde ondernemingen doorwegen in de richting van hun productieafdelingen<sup>17</sup>. Dergelijke ondernemingen lijken met name weinig geneigd om bijvoorbeeld in het kader van een open proces hun investeringen in invoercapaciteit te verhogen, wat in sommige gevallen voorzieningsproblemen tot gevolg heeft gehad. Hetzelfde geldt, in bepaalde gevallen, voor de beschikbaarheid van connectiecapaciteit voor nieuwe producenten.

De Commissie heeft het probleem van de ontvlechting grondig onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat alleen sterke bepalingen op dit gebied systeembeheerders de juiste prikkels zullen verschaffen om het netwerk in het belang van alle gebruikers te beheren en te ontwikkelen.

<sup>16</sup> Technische bijlage bij de Mededeling van de Commissie "Sector Enquiry under Art. 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)", SEC(2006) 1724, vanaf punt 144 (gas) en 474 (elektriciteit).

<sup>17</sup> Zie de nationale delen over netwerkbeheerders en ontvlechting in het Werkdocument van de diensten van de Commissie, Uitvoeringsverslag over het EU-regelgevingskader voor gas en elektriciteit: landenevaluaties, SEC(2006) 1709, en de technische Bijlage bij de Mededeling van de Commissie, "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)", SEC(2006) 1724, met name vanaf punt 157 (gas) en 487 (elektriciteit.).

Zij onderzoekt derhalve twee opties met het oog op het uitwerken van formele voorstellen voor een verdere ontvlechting van TSB's:

- **volledig ontvlechte TSB's (inclusief eigendom):** de TSB is in dat geval zowel de eigenaar van de transmissieactiva als de exploitant van het netwerk. Het net is in dit geval onafhankelijke eigendom, dat wil zeggen leveranciers/opwekkingsbedrijven mogen niet langer een belangrijk deel van de TSB's in handen hebben. Velen betogen dat de hierboven beschreven ingewikkelde problemen alleen kunnen worden opgelost indien TSB's volledig worden ontvlecht (inclusief eigendom). Dit heeft inderdaad de volgende voordelen. Niet-discriminerende toegang van derden tot netwerken is gewaarborgd en wordt als zodanig ook waargenomen, waardoor investeringen in de infrastructuur voor de productie en de invoer van gas worden aangemoedigd. TSB's zullen tevens gemakkelijker potentieel marktgevoelige informatie kunnen uitwisselen en zo hun doelmatigheid kunnen verhogen. Voorts kunnen met een dergelijke ontvlechting duidelijke stimulansen worden geboden voor de uitbreiding van de interne EU-infrastructuurcapaciteit aangezien productiebelangen bij investeringsbesluiten niet langer per se zwaarder doorwegen. Daarnaast worden grensoverschrijdende fusies van transmissieondernemingen vergemakkelijkt zodat grensoverschrijdende kwesties doelmatiger kunnen worden aangepakt. Ten slotte is er een duidelijk evenwicht tussen het niveau van ontvlechting en het toezicht van de regelgevingsinstanties. Volledige ontvlechting (met eigendom) heeft tot gevolg dat er minder behoefte bestaat aan de steeds zwaardere regelgeving omdat het regelgevingstoezicht om discriminatie te voorkomen in dit geval minder gedetailleerd kan zijn. Het relatief strenge toezicht om de onafhankelijkheid van de verticaal geïntegreerde TSB's te waarborgen, kan aanzienlijk worden versoepeld. Voorts houdt de uit dit alles voortvloeiende verlichting van de regelgevingslast zeker in dat de regelgeving sneller en gemakkelijker ten uitvoer kan worden gelegd.
- **afzonderlijke transmissiesysteembeheerders zonder ontvlechting van eigendom:** bij deze oplossing wordt het transmissiesysteembeheer gescheiden van de eigendom van de activa. Leveranciers/opwekkingsmaatschappijen mogen daarbij niet langer een belangrijk aandeel hebben in de *onafhankelijke systeembeheerder (OSB)*. De transmissieactiva zelf kunnen in deze optie echter binnen een verticaal geïntegreerde groep blijven. Omdat de eerste contacten met de gebruikers van het netwerk met de systeembeheerder plaatsvinden, is deze als enige verantwoordelijk voor het beheer van het netwerk en de dispatching en kan hij besluiten nemen over het onderhoud van het netwerk en de ontwikkeling ervan. Dit betekent dat de systeembeheerders moeten kunnen beschikken over voldoende middelen en personeel dat niet tegelijkertijd wordt ingezet door een verticaal geïntegreerde groep. Voor het OSB-model is een meer gedetailleerde regelgeving en permanent toezicht vereist.

Economische aanwijzingen duiden erop dat eigendomsontvlechting de meest doelmatige manier is om ervoor te zorgen dat de afnemers zelf een keuze kunnen maken en om investeringen aan te moedigen. Afzonderlijke netwerkondernemingen worden bij hun investeringsbesluiten immers niet beïnvloed door elkaar overlappende productie/leveringsbelangen. Tevens worden zo al te gedetailleerde en complexe regelgeving en buitensporige administratieve belasting voorkomen.

De optie van een onafhankelijke systeembeheerder houdt een verbetering in van het status quo maar vergt meer gedetailleerde, regulerende en dure regelgeving en biedt een minder doeltreffend antwoord voor het aanpakken van factoren die investeringen in netwerken

ontmoedigen. In haar antwoord op het Groenboek van de Commissie gaf de ERGEG eveneens aan dat zij de voorkeur gaf aan eigendomsontvlechting.<sup>18</sup>

De Commissie zal beide opties zorgvuldig afwegen, zowel voor het elektriciteits- als voor het gasnet, en zal rekening houden met de specifieke kenmerken van elke sector. In beide gevallen wordt ernaar gestreefd alle ondernemingen een billijke toegang tot het netwerk te geven en ervoor te zorgen dat er voldoende prikkels zijn voor TSB's om adequate capaciteit te verschaffen, met name door middel van nieuwe infrastructuur.

De ontvlechtingsooplossing waarvoor wordt gekozen moet kunnen worden toegepast op alle beheerders en op alle nationale markten om inconsistentie te voorkomen tussen de nationale dimensie van regelgevingsbevoegdheden en de EU-dimensie van de interne energiemarkt<sup>19</sup>. Eventuele beperkende gevolgen van de voorgestelde oplossingen voor het recht op vestiging en het vrij verkeer van kapitaal kunnen eventueel op grond van dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd worden (bijv. de continuïteit van de voorziening). Omdat eigendomsontvlechting al is ingevoerd in 11 lidstaten zal de Commissie de ervaringen van deze lidstaten verder evalueren door ze te vergelijken met de ervaringen van lidstaten die juridische ontvlechting hebben ingevoerd. Er is een relatie tussen ontvlechting en regulering. Markten waar minder dan eigendomsontvlechting bestaat, vergen meer gedetailleerde en complexe regelgeving en voorschriften. In dergelijke gevallen hebben de nationale regelgevingsinstanties met name meer ingrijpende en belastende bevoegdheden nodig om discriminatie te voorkomen. Belemmerende factoren om adequaat te investeren in netwerken zonder eigendomsontvlechting kunnen echter hoe dan ook niet volledig door de regelgevingsinstanties worden aangepakt.

## **2.2 Verbetering van de regulering inzake netwerktoegang op nationaal en EU-niveau**

### *2.2.1 Versterking van de rol van de nationale regelgevende instanties*

Op grond van de elektriciteits- en gasrichtlijnen van 2003 zijn de lidstaten verplicht een regelgevende instantie in het leven te roepen met specifieke bevoegdheden. Uit de ervaring in tal van gevallen blijkt echter dat de doelmatigheid van deze regelgevende instanties vaak beperkt is omdat zij nog te afhankelijk zijn van de overheid en over onvoldoende discretionaire bevoegdheden beschikken. Uit de landenevaluaties blijkt bijvoorbeeld dat er veel aangelegenheden zijn waarin regelgevende instanties niet over discretionaire en effectieve bevoegdheden *ex-ante* beschikken, zoals bijvoorbeeld bij het vaststellen van regels voor de functionele ontvlechting of de voorwaarden voor niet-tarifaire toegang. In andere gevallen zijn de regelgevende taken verdeeld over de specifieke regelgevende instantie en het ministerie of de mededingingsautoriteit. De landenevaluaties bevestigen dat wanneer de nationale regelgevende instanties onvoldoende bevoegdheden krijgen, dit leidt tot inconsequente besluitvorming en inadequate naleving. Dit wordt bevestigd door een afzonderlijk verslag van een consultant over regelgevende bevoegdheden waarin wordt gesteld dat "er leemten blijven bestaan wat betreft de omvang van de activiteiten, de beschikbare bevoegdheid en het vermogen van de regelgevende instanties om onafhankelijke regelgeving vast te stellen" en dat dit "leidt tot residuele problemen van asymmetrische regelgeving en in sommige gevallen tot

<sup>18</sup> Antwoord van de Raad van Europese regelgevende instanties op energiegebied (CEER) op het Energiegroenboek van 11 juli 2006 (C06-SEM-18-03).

<sup>19</sup> Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van de elektriciteitsrichtlijn 2003/54, kunnen kleine geïsoleerde netten afwijkingen worden verleend van de ontvlechttingsvoorschriften.

belemmering van een passende ontwikkeling van de mededinging".<sup>20</sup>

De Commissie is derhalve tot de conclusie gekomen dat de regelgevende instanties op energiegebied op nationaal niveau moeten worden versterkt en over de vereiste discretionaire bevoegdheid moeten beschikken om besluiten te nemen over alle relevante kwesties. De Commissie vindt dat regelgevende instanties sterke bevoegdheden *ex-ante* moet krijgen op de volgende gebieden: i) alle aspecten van de toegang van derde partijen tot netwerken, ii) toegang tot gasopslag, iii) balanceringsmechanismen, iv) markttoezicht bij bijv. de uitwisseling van elektriciteit, v) naleving van de functionele en boekhoudkundige ontvlechting door DSB's, vi) alle grensoverschrijdende vraagstukken, vii) consumentenbescherming met inbegrip van eventuele prijscontroles voor eindgebruikers, viii) bijeenbrengen van informatie en ix) sancties ingeval van niet-naleving. **Zij is derhalve van plan een aanscherping van de richtlijnen op deze basis voor te stellen.**

Verder is het cruciaal dat wordt voorkomen dat besluiten op nationaal niveau een negatief effect hebben op de toegang tot de markt en op de evolutie naar een interne EG-markt, respectievelijk voor gas en elektriciteit. De lidstaten dienen de Commissie derhalve in kennis te stellen van bepaalde nationale besluiten inzake regelgeving, met name wat grensoverschrijdende kwesties en de daadwerkelijke invoering van mededinging betreft. Deze procedure wordt reeds gehanteerd met betrekking tot uitzonderingen voor de toegang van derde partijen tot nieuwe infrastructuur (overeenkomstig artikel 22 van de gasrichtlijn 2003/55 en artikel 7 van de elektriciteitsrichtlijn 1228/2003) en sinds 2003 in de elektronicasector<sup>21</sup>. **De Commissie zal relevante criteria onderzoeken op grond waarvan kennisgeving en toezicht van de Commissie vereist is voor andere soortgelijke besluiten**<sup>22</sup>.

### 2.2.2 Coördinatie van regelgevende instanties op EU-niveau

De hierboven beschreven oprichting van een geïntegreerd EU-transmissienetwerk<sup>23</sup> houdt ook wijzigingen in van het regelgevingskader. De harmonisering van investeringsbesluiten en van het netwerkbeheer heeft financiële gevolgen, onder meer de toewijzing van kosten en risico's die verband houden met de uitbreiding van de capaciteit. Voorts blijven er problemen bestaan met betrekking tot verschillen op nationaal niveau tussen bijvoorbeeld tariefstructuren, de regels inzake de toewijzing van capaciteit, balanceringsregels en handelstijdschema's en maatregelen in verband met de continuïteit van energievoorziening. Dergelijke verschillen qua uittekening van de markt resulteren in marktsegmentering waarbij sommige nationale markten zelfs opgesplitst blijven in plaatselijke "tarief-" of "balancerings"gebieden die de ontwikkeling van de interne markt tegenwerken. Deze segmentering van de Europese markt verhoogt het effect van de dominantie van een klein aantal leveranciers en schaadt de continuïteit van de

<sup>20</sup> "Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators" Europe Economics and TIS, October 2006.

<sup>21</sup> Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33-50, artikel 7.

<sup>22</sup> De Commissie is van mening dat dergelijke bevoegdheden op het gebied van toezicht noodzakelijk zijn op de volgende gebieden: i) afwijkingen wat de netwerktoegang voor derde partijen betreft bij nieuwe infrastructuur, ii) regulering van de tarieven voor eindgebruikers, iii) alle besluiten inzake grensoverschrijdende vraagstukken, met inbegrip van de gedetailleerde tenuitvoerlegging van richtlijnen, en iv) vraagstukken in verband met marktdominantie, met name wat betreft het ontbreken van voldoende liquiditeit, met inbegrip van besluiten die betrekking hebben op de wijze waarop moet worden omgegaan met bestaande transmissiecontracten.

<sup>23</sup> Zie punt 2.4.

energievoorziening.

Regelgevende instanties trachten in het kader van de ERGEG en expliciet, door regionale initiatieven voor elektriciteit en gas, reeds oplossingen te vinden voor dergelijke problemen.<sup>24</sup> Er zijn hoopvolle tekenen dat op deze manier aanzienlijke verbeteringen kunnen worden bereikt. Om vooruitgang te kunnen boeken moeten alle betrokken regelgevende instanties het echter eens worden over verbeteringen en moeten zij over de nodige bevoegdheden en taken beschikken. Er is dan ook een grotere dynamiek nodig met inbegrip van meer gedetailleerde EU-coördinatie waarvoor meer middelen moeten vrijkomen. Dit zal worden onderstreept in het verslag van de Commissie over de met Verordening (EG) nr. 1228/03 opgedane ervaring waarin een lijst van concrete maatregelen zal worden opgenomen<sup>25</sup>. Er kunnen drie hoofdopties worden overwogen, waarbij de vereiste delegatie van bevoegdheden wordt geregeld in overeenstemming met het EG-Verdrag. Met name wat de tweede en derde optie betreft vergt dit wijzigingen van het bestaande wetgevingskader.

- **Geleidelijke ontwikkeling van de huidige aanpak:** versterking van de samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties, met name door de lidstaten te verplichten die regelgevingsinstanties een communautaire doelstelling te verstrekken, en invoering van een mechanisme waarbij de Commissie een aantal besluiten van nationale regelgevende instanties die van invloed zijn op de interne energiemarkt kan evalueren<sup>26</sup>.
- **Een Europees netwerk van onafhankelijke regelgevingsinstanties ("ERGEG+"):** de rol van ERGEG zal op grond van dit mechanisme geformaliseerd worden en deze organisatie zou de taak krijgen om bindende besluiten te formuleren voor regelgevende instanties en voor de relevante marktdeelnemers zoals netwerkbeheerders, elektriciteitsbeurzen of –centrales wanneer het gaat om bepaalde exact gedefinieerde technische vraagstukken en mechanismen die betrekking hebben op grensoverschrijdende vraagstukken. Dit zou passende betrokkenheid vergen van de Commissie, daar waar nodig, om ervoor te zorgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap.
- **Oprichting van een nieuwe organisatie op Europees niveau.** Dit organisme zou met name bevoegd zijn voor het nemen van afzonderlijke besluiten voor de EU-elektriciteits- en gasmarkt die verband houden met technische en regelgevingsvraagstukken die relevant zijn voor het functioneren van de grensoverschrijdende handel in de praktijk<sup>27</sup>.

De Commissie is van mening dat de eerste van deze drie opties, het geleidelijk verder

<sup>24</sup> Op 27 februari 2006 lanceerde de ERGEG het "Electricity Regional Initiative (ERI)", dat op 25 april 2006 werd gevolgd door het "Gas Regional Initiative (GRI)".

<sup>25</sup> (Zal begin 2007 worden gepubliceerd). Hierin worden zeven gebieden geïdentificeerd waar eventueel meer coördinatie op het gebied van de regelgeving nodig kan zijn en die in slechts een paar gevallen volledig door de verordening worden bestreken: a) veiligheidsvoorschriften, b) voorschriften voor de aansluiting op het net, c) regels voor de handel in elektriciteit, d) transparantie, e) balancering en geschillenbeslechting, reserve-elektriciteit, f) uitwisseling van gegevens, g) signalen met betrekking tot locaties en investeringsprijkkels.

<sup>26</sup> Zoals reeds vermeld gaat men hierbij uit van de aanpak die reeds wordt gebruikt in de elektronische communicatiesector en bij de vrijstellingen in verband met de toegang van derde partijen tot nieuwe gas- en elektriciteitsinfrastructuur.

<sup>27</sup> Op grond van het Ontwerp Institutioneel Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen (COM(2005)59 def.), kan een agentschap belast worden met de toepassing van communautaire normen op specifieke situaties die de bevoegdheid omvatten om afzonderlijke besluiten goed te keuren die voor derden juridisch bindende gevolgen inhouden (artikel 4).

ontwikkelen van de huidige aanpak, niet kan volstaan, met name omdat vooruitgang gebaseerd zou blijven op een vrijwillige overeenkomst tussen 27 nationale regelgevingsinstanties die vaak verschillende belangen hebben. De minimumaanpak waarmee waarschijnlijk snelle en daadwerkelijke vooruitgang kan worden geboekt bij de harmonisatie van de technische vraagstukken die nodig is om grensoverschrijdende handel doelmatig te kunnen laten functioneren lijkt de ERGEG+ aanpak te zijn.

Gezien het belang van investeringsplannen met het oog op het transport van gas naar de grenzen van Europa, kan van de ERGEG ook verwacht worden dat deze groep een belangrijke rol speelt bij de dialoog met de internationale energiepartners. Dit kan de internationale samenwerking op overheidsniveau stevig bevorderen. De samenwerking met Zuidoost-Europa, het Euromediterrane gebied en het internationale regelgevingsnetwerk op energiegebied moet worden voortgezet en er kunnen nieuwe wegen worden ingeslagen met Rusland en andere landen, onder meer een dialoog van de EU met de VS.

### **2.3 Beperken van de ruimte voor oneerlijke concurrentie**

Zoals herhaaldelijk vastgesteld in de voortgangsverslagen van de Commissie en zoals verder is onderzocht op sectoraal niveau, worden veel markten gekenmerkt door hoge concentratieniveaus en maakt men zich derhalve zorgen over manipulatie van de groothandelsmarkt. Zowel de gas- als de elektriciteitsmarkt is zeer gevoelig voor concentraties als gevolg van de aanwezigheid van vóór de liberalisering reeds bestaande monopolies en de natuurlijke kenmerken daarvan.

Met name elektriciteit is een product met een weinig elastische vraag, zodat afnemers zelfs met relatief hoge prijzen zelden veel minder gaan verbruiken. Dit, de gevolgen van congestie en de noodzaak van voortdurend evenwicht tussen vraag en aanbod, heeft tot gevolg dat er veel ruimte bestaat voor dominantie op de markt. In de gassector zijn de mededingingsproblemen ook een gevolg van de structuur van de gassector buiten de EU, alsmede van de nationale productie in de lidstaten.

Deze problemen worden verergerd omdat de markten door de nationale grenzen worden afgebakend en er een gebrek aan integratie is. De bij de punten 2.1 en 2.2 besproken verbeteringen kunnen de marktintegratie een sterke impuls verschaffen en dergelijke problemen tot kleinere proporties terugbrengen.

In de loop der tijd en mits er gelijke toegang tot de netwerken is, zullen ook investeringen door nieuwe marktspelers ertoe bijdragen de concentratie te verminderen. Dit kan met name worden bevorderd als gevestigde ondernemingen of TSB's een lijst van geschikte locaties voor elektriciteitsproductie of gasopslag publiceren en mechanismen uitwerken om die locaties aan nieuwkomers toe te wijzen. Op de korte termijn hebben de marktdeelnemers een reeks andere mogelijke maatregelen geselecteerd die eveneens kunnen bijdragen tot het proces van overgang naar meer concurrerende gas- en elektriciteitsmarkten en die betrekking hebben op: a) transparantie, b) contractstructuren en c) de opslag van gas.

#### *2.3.1 Transparantie*

Het probleem van de concentratie wordt nog verergerd wanneer dominante ondernemingen niet verplicht zijn hun informatie te delen met andere marktdeelnemers. De bewegingen van de groothandelsprijzen worden bijvoorbeeld vaak veroorzaakt door schommelingen van de



productie of de benutting van de invoercapaciteit van de grootste elektriciteits- en gasondernemingen. Wanneer kleinere marktdeelnemers er niet achter kunnen komen wat de onderliggende oorzaken van veranderingen van de marktprijs zijn, worden zij benadeeld. Met meer transparantie kan ook het toezicht op de markt worden verbeterd. De ERGEG heeft reeds richtsnoeren inzake transparantie voorgesteld en heeft de Commissie geadviseerd deze juridisch bindend te maken.

**De Commissie is derhalve van plan bindende richtsnoeren in te voeren inzake transparantie via hetzij nieuwe wetgeving hetzij een wijziging van de bestaande elektriciteitsverordening 1228/03. Zij is tevens voornemens de transparantie-eisen voor gas te verbeteren door gebruik te maken van Verordening (EG) nr. 1775/05. In beide gevallen wordt uitgegaan van het advies van de ERGEG.**

### *2.3.2 Langetermijncontracten en contracten met de downstreammarkt*

De Commissie heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van de rol van langetermijncontracten tussen externe producenten (d.w.z. upstream) en ondernemingen die klanten in de Europese Unie van energie voorzien<sup>28</sup>. Deze langetermijncontracten houden verband met de noodzaak van investeringen in productiecapaciteit en spelen een belangrijke rol wat betreft de toegang tot kosteneffectieve energie-input. Dergelijke contracten worden echter ook vaak downstream uitgebreid en hebben tot doel de downstreammarkt af te schermen via prioritaire transmissiecontracten en veel te langlopende leveringscontracten met plaatselijke leveranciers of rechtstreeks met de eindafnemers. Dit resulteert vaak in afscherming van de markt binnen de Europese Unie.

Bij de gasverordening zijn reeds strikte "use-it-or-lose-it"-voorwaarden opgelegd voor transmissiecontracten. Dit geldt ook voor contracten die werden vastgesteld op grond van Richtlijn 91/296/EEG betreffende de doorvoer van aardgas via de hoofdnetten. Deze eisen, in combinatie met aanvullende investeringen in gasnetwerken, kunnen ertoe kunnen bijdragen de huidige hinderpalen voor daadwerkelijke concurrentie uit de weg te ruimen. Verdere ontwikkeling van "use-it-or-lose-it"-richtsnoeren kan eveneens bijdragen tot een snellere ontwikkeling van de mededinging. **De Commissie zal streng toezien op de naleving van Verordening 1775/05. Zij zal de richtsnoeren in het kader van die verordening verder ontwikkelen. Voorts is zij van mening dat alle regelgevingsbesluiten die betrekking hebben op dergelijke contracten aan toezicht van de Commissie moeten worden onderworpen in het kader van de onder punt 2.2.1. besproken regelingen.**

### *2.3.3 Toegang tot gasopslagfaciliteiten*

Een tweede factor die van invloed is op de mededinging in de gasector is de beperkte beschikbaarheid van opslagcapaciteit die vaak in handen is van de gevestigde ondernemingen. Hoewel opslagcapaciteit geen natuurlijk monopolie is, kunnen faciliteiten in bepaalde locaties een grote impact hebben op de werking van de interne markt. In 2004 werden vrijwillige richtsnoeren voor goede praktijken van opslagsysteembeheerders overeengekomen, maar de conclusies van het definitieve verslag van de ERGEG van 2006 over het toezicht op de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren<sup>29</sup> liet wat de naleving betreft een vrij teleurstellend beeld

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 25 van Richtlijn 2003/55/EG of de overwegingen 8 en 11 in combinatie met de artikelen 5 en 6 van Richtlijn 2004/67/EG.

<sup>29</sup> Beschikbaar op <http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG-HOME/ERGEG-DOCS/ERGEG-DOCUMENTS-NEW/GAS-FOCUS-GROUP>.

zien. Ook in het sectoraal onderzoek werd in dit verband een aantal problemen naar voren gebracht. **De Commissie is derhalve van plan zich te buigen over maatregelen die een goed evenwicht kunnen waarborgen tussen enerzijds de noodzaak van daadwerkelijke toegang tot bestaande opslagfaciliteiten en anderzijds het geven van stimuli voor de bouw van nieuwe faciliteiten. Dit kan een specifiek regelgevingskader vergen dat de volgende elementen omvat: a) juridische ontvlechting, b) goedkeuring van bindende richtsnoeren na verder advies van de ERGEG en c) uitbreiding van de bevoegdheden van regelgevende instanties inzake faciliteitgebonden gasopslag.**

## 2.4 Coördinatie tussen transmissienetbeheerders

Gas en elektriciteit moeten vrij kunnen stromen binnen de Europese Unie op basis van compatibele technische regels. Dit is van fundamenteel belang niet alleen om te kunnen zorgen voor een concurrerende markt maar ook om de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen. Het is van fundamenteel belang dat de transmissiesysteembeheerders in dat geval voldoende transmissiecapaciteit beschikbaar stellen om aan de vraag te kunnen voldoen en de nationale markten te integreren zonder de kwaliteit van de energievoorziening in gevaar te brengen. Het netwerk in de lidstaten was echter ontworpen om te voldoen aan de vraag van veel, onderling verdeelde nationale markten en niet aan die van één grote Europese markt. Er is dan ook een grote behoefte aan meer investeringen in het netwerk uitgaande van een pan-Europese doelstelling. Dit vergt een gezamenlijke planning van de systeemontwikkeling, alsook de toewijzing van kosten en risico's, voor de uitbreiding van grensoverschrijdende interconnecties. Afgezien van de aanleg van belangrijke nieuwe interconnecties zijn er nog tal van andere manieren waarop de TSB's hun capaciteit kunnen verhogen. Er kan immers ook veel extra capaciteit worden gewonnen door de vervanging van belangrijke transformatoren en de installatie van faseverschuivers of, voor de gasector, door de aankoop van aanvullende compressieapparatuur. Andere verbeteringen kunnen eenvoudigweg komen van een meer regelmatige uitwisseling van informatie tussen de TSB's, van operationele technieken zoals herdispatching, van een verbetering van het congestiebeheer, onder meer door een bredere inzet van gecoördineerde marktkoppeling in het stadium van de "day-ahead"- of de "intra-day"-toewijzing. **Al dergelijke maatregelen vergen een hoge mate van samenwerking en een duidelijk regelgevingkader.**

Om ook op grensoverschrijdend niveau doeltreffend en continue te kunnen werken moeten TSB's ook beschikken over gedetailleerde onderling overeengekomen bedrijfsnormen. Dit vraagt een hoog niveau van technische samenwerking tussen de TSB's, met inbegrip van een gedetailleerde uitwisseling van informatie zowel wat betreft de netwerkplanning op lange termijn als op real-time operationele basis. De netwerkgebruikers zouden zo min mogelijk geconfronteerd mogen worden met deze interoperabiliteitsvraagstukken.

Op grond van de ervaring van de Commissie is het twijfelachtig of dit kan worden bereikt met het huidige kader waarin zowel TSB's als regelgevingsinstanties geneigd of zelfs verplicht zijn een nationaal beleid te voeren. Dit is voor verschillende lidstaten een centraal punt in hun nationale verslagen.

Om de TSB-coördinatie te verbeteren zal een nieuw wetgevend kader op EG-niveau nodig zijn. Bestaande TSB-groepen zouden een institutionele rol krijgen waarbij hen tevens **formele verplichtingen en doelstellingen worden opgelegd**<sup>30</sup> ("optie ETSO+GTE+").

<sup>30</sup> Dit zou de vorm kunnen krijgen van een door de Commissie op te richten raadgevende groep of van

<sup>31</sup>). De Commissie of de regelgevende instanties kunnen bijvoorbeeld van de TSB-groep verlangen, met name met het oog op een continue energievoorziening, dat hij verslag uitbrengt over de werking van het Europese net en investeringen en technische normen uitwerkt voor de hierboven besproken netwerkbeveiliging. ETSO+\GTE+ kunnen de taak krijgen om aanbevelingen goed te keuren over nauwkeurig omschreven technische kwesties zoals normen en operationele regels. Zij kunnen met name ook worden belast met het toezicht op de ontwikkeling van de netwerken om de transmissiecapaciteiten tussen lidstaten te verbeteren. ETSO+\GTE+ kunnen tevens worden belast met de evaluatie van de bij de infrastructuurinvesteringen geboekte vooruitgang, bijvoorbeeld telkens om de twee jaar, en verantwoordelijkheid dragen voor de interactie met de plaatselijke bevolking die de gevolgen van dergelijke investeringen ondervindt.

**Tevens zou moeten worden gewerkt aan een geleidelijke ontwikkeling in de richting van regionale systeembeheerders.** Er kan een stelsel van grensoverschrijdende systeembeheerders worden opgezet. Deze zouden in zelfstandig beheer zijn en verdere ontvlechting vergen, zoals hierboven toegelicht.

## **2.5 Een duidelijk kader verschaffen voor investeringen in infrastructuur voor de opwekking en transmissie van elektriciteit en/of gasinvoer**

De bij de invoering van concurrentie in andere delen van de wereld opgedane ervaring noopte aanvankelijk tot bezorgdheid over stimulansen voor de bouw van nieuwe infrastructuur voor elektriciteitsopwekking en gas in een concurrerend klimaat. Al snel werd echter duidelijk dat de problemen voortvloeiden uit een aantal, nu duidelijke, fouten bij het uitwerken van de handelsregelingen en uit mogelijke marktmanipulatie van bepaalde marktdeelnemers. In de richtlijnen van 2003 werden waarborgen opgenomen om dergelijke problemen te vermijden en de gas en elektriciteitsrichtlijnen inzake continuïteit van energievoorziening hebben dit aspect verder versterkt<sup>32</sup>. Zoals is gebleken uit de ontwikkeling van kaders voor de mededinging op nationaal niveau, zal grotere regelgevingszekerheid op EU-niveau meer investeringen opleveren en bijdragen tot de continuïteit van de voorziening. Eén van de prioriteiten voor toekomstige actie op EU-niveau moet de totstandbrenging zijn van een stabiel en aantrekkelijk investeringsklimaat. De verbeteringen van het regelgevingskader zijn in dit opzicht tevens nodig om te zorgen voor samenhang en om zekerheid te brengen op het gebied van regelgeving, hetgeen, zoals beschreven bij punt 2.2. verdere veranderingen vergt.

Daarnaast moet worden benadrukt dat het opzetten van een kader dat nodig is om de investeringen in O&O en innovatie uit te breiden in de energiesector, net als in andere sectoren, een prioriteit moet zijn niet alleen op EU- maar ook op nationaal niveau. De trends in OTO-investeringen in de energiesector zullen op de voet worden gevolgd.

### *2.5.1 Investeringen in elektriciteitsopwekking en infrastructuur*

---

een vrijwillige overeenkomst in het kader van co-regulering.

<sup>31</sup> ETSO, de Vereniging van Europese transmissie-netbeheerders, en GTE, Gas Transmissie Europa, zijn de verenigingen van de Europese elektriciteits- en gasnetwerkbeheerders.

<sup>32</sup> Richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening (PB L 127 van 29.4.2004, blz. 92-96) en Richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen (PB L 33 van 4.2.2006, blz. 22-27).

Om de verouderende elektriciteitscentrales van Europa te vervangen zijn er aanzienlijke investeringen nodig en die blijken nu, gezien de huidige prijsniveaus, op een concurrerende basis te kunnen gebeuren. Problemen die zich in bepaalde lidstaten voordoen zijn, als zij al geen verband houden met ontoereikende ontvlechting, veelal toe te schrijven aan onvoldoende toezicht op de prijzen, op het niveau van hetzij de groothandel hetzij de kleinhandel, in lidstaten die niet beschikken over een liquide en betrouwbare groothandelsmarkt. Het is belangrijk te onderstrepen dat krachtens de richtlijnen elke onderneming het recht heeft te investeren in een project voor elektriciteitsopwekking of gasinvoer. Hoewel veel projecten door grote gevestigde ondernemingen worden ontwikkeld is dit niet altijd het geval.

Potentiële investeerders hebben echter actuele informatie nodig over de korte- en langetermijnontwikkelingen op de markt. De oprichting van de Europese Waarnemingspost voor de energiemarkt, die belast wordt met het bijeenbrengen van en het toezicht houden op de fundamentele gegevens in de energiesector, is een belangrijke aanvullende maatregel om efficiënte nieuwe investeringen te vergemakkelijken. Rekening houdend met de richtlijn inzake de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening zal de Commissie tevens een werkgroep oprichten die toezicht moet houden op de investeringen die nodig zijn voor de elektriciteitsproductie en het investeringskader onderzoeken met het oog op het creëren van voldoende capaciteit in de lidstaten. Er zijn tal van andere beleidsmaatregelen die tevens van invloed kunnen zijn op investeringen in elektriciteitsopwekking, bijvoorbeeld de toewijzing van emissiecertificaten of het effect van specifieke stimulansen voor bijvoorbeeld opwekking van hernieuwbare energie. Deze bredere vraagstukken kunnen niet altijd worden aangepakt in het kader van de richtlijnen. De Commissie zal blijven zoeken naar oplossingen hiervoor op andere energiebeleidsgebieden die worden besproken in het strategisch energie-evaluatie- en -actieplan.

De ontwikkeling van een doelmatige elektriciteitsinfrastructuur wordt tevens gesteund op EG-niveau met name middels de TEN-E-richtsnoeren.<sup>33</sup>

### 2.5.2 *Investeringsprojecten in infrastructuur voor gasinvoer*

Marktsignalen hebben tevens geleid tot een reeks investeringsprojecten voor de aanvoer van gas voor de Europese markt. In een aantal gevallen werd dit mogelijk gemaakt met behulp van de ontheffingsprocedure van artikel 22 van de gasrichtlijn. In andere gevallen kan een beter communautair kader nodig zijn waarbij de ERGEG een rol krijgt toebedeeld, met name wanneer veel lidstaten bij een investeringsproject betrokken zijn. **De Commissie wil niet alleen haar bestaande bevoegdheden inzake dergelijke ontheffingen handhaven, maar wil voorts de gasrichtlijn wijzigen om een communautair kader te verschaffen uit hoofde van de bij punt 2.2.2 besproken mechanismen voor ontheffingen voor nieuwe pijpleidingen waarbij meer dan twee lidstaten betrokken zijn. Zij zal tevens nieuwe richtsnoeren overwegen voor alle ontheffingen waardoor potentiële investeerders meer zekerheid krijgen.**

## 2.6 **Huishoudens en kleinere ondernemingen**

Met ingang van 2007 mogen alle elektriciteits- en gasafnemers hun traditionele leverancier vaarwel zeggen. Hiervoor moet echter nog het een en ander worden geregeld. Uit de landenverslagen blijkt dat een aantal lidstaten nog nauwelijks voorbereidingen heeft getroffen

<sup>33</sup> Zie de mededeling van de Commissie, "Prioritair interconnectieplan", COM(2006) 846.

voor een volledige openstelling van de markt in 2007, terwijl uit de sectorale onderzoeken naar voren komt dat er op het niveau van de distributie nog belangrijke obstakels zijn.

### *2.6.1 Ontvlechting van de distributiesysteembeheerders*

Voor een volledige openstelling van de markt moeten de distributiemaatschappijen zorgen voor een gelijke toegang tot de netwerken, een functionele procedure voor de overstap naar een andere leverancier en een vertrouwelijke behandeling van de gegevens. Uit de sectorale en landenonderzoeken van de Commissie blijkt echter dat dit lang niet altijd het geval is. Er bestaat dan ook bezorgdheid over kruissubsidies, discriminatie in de manier waarop informatie wordt verwerkt en problemen met procedures om van leverancier te veranderen en met verbruiksprofielen, met inbegrip van de interactie met balanceringsregels.

Veel van deze moeilijkheden zijn een gevolg van het feit dat de netwerkondernemingen zich onvoldoende hebben ontkoppeld van de energieleveranciers. Op grond van de bestaande richtlijnen is de ontvlechtigingsregeling voor DSB's met meer dan 100.000 afnemers dezelfde als die voor TSB's. Verschillende lidstaten zijn er niet in geslaagd die functionele ontvlechting uit te voeren ondanks het feit dat dit reeds sedert 2004 is verplicht. De juridische ontvlechting van DSB's is verplicht met ingang van 1 juli 2007. **De Commissie zal actief optreden tegen lidstaten die over onvoldoende regelgeving voor DSB's beschikken.**

Sommige marktdeelnemers betogen bovendien dat de bestaande richtlijnen de lidstaten onvoldoende toezichtsbevoegdheden geven. De ERGEG heeft reeds een aanbeveling opgesteld over de beste praktijk om van leverancier te veranderen en deze aanbeveling moet ook worden uitgevoerd. **De Commissie is derhalve van plan de bevoegdheden van de regelgevende instanties voor toezicht en handhaving met betrekking tot functionele ontvlechting te versterken.**

Daarnaast zijn DSB's met minder dan 100 000 afnemers op grond van de huidige gas- en elektriciteitsrichtlijnen momenteel vrijgesteld van de basisverplichtingen met betrekking tot ontvlechting. Dit maakt het niet erg waarschijnlijk dat, zonder een heel strikte regelgeving, andere potentiële gebruikers gelijke toegang tot netwerken krijgen. **De Commissie zal onderzoeken of het minimumaantal van 100 000 afnemers op zijn plaats is.**

### *2.6.2 Het segment huishoudens: consumentenbescherming en energiearmoede*

De ervaring heeft tot op heden uitgewezen dat groothandelsprijzen voor energie sterk kunnen fluctueren. De vraag rijst dan ook of en hoe eindgebruikers, met inbegrip van kwetsbare consumenten, aan dergelijke schommelingen mogen worden blootgesteld. De gas en elektriciteitsrichtlijnen bepalen dat waarborgen moeten worden geboden om consumenten te beschermen en omvatten het begrip van universele dienst voor elektriciteit. Tot slot hebben consumenten uit hoofde van de bijlagen van de richtlijnen ook recht op transparante contractstructuren, een mechanisme voor het beslechten van geschillen, het recht om kosteloos te veranderen van leverancier en bescherming tegen wanverkooppraktijken.

Zonder energie kunnen mensen in het economische en sociale klimaat van vandaag niet leven. Elektriciteit is onontbeerlijk in het dagelijks leven van de burger. Energie is ook van belang voor de beschikbaarheid van tal van fundamentele diensten. Huishoudens met lagere inkomens spenderen in verhouding meer aan energie dan huishoudens met een hoger inkomen. Ook huishoudens op het platteland spenderen in verhouding meer aan energie dan huishoudens in

stedelijke agglomeraties. Het merendeel van de EU-burgers is tevreden over de toegang tot de elektriciteitsvoorziening. Dit blijkt uit recente gegevens van een Eurobarometeronderzoek en een consumentenonderzoek.<sup>34</sup> De gemiddelde score van de tevredenheid van de consument op EU-niveau bedraagt 7,6 (op een schaal van 1-10).<sup>35</sup>

De Commissie is van mening dat in de EU de hoogst mogelijke normen op het gebied van de openbare dienstverlening moeten worden gehanteerd. De veranderingen die plaatsvinden in de Europese energiemarkt moeten de rechten beschermen van de burgers op een levering van voldoende elektriciteit om te voorzien in hun elementaire behoeften tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk te vergelijken en transparante prijzen. Voorts kunnen speciale maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat onze meest kwetsbare burgers worden beschermd, met name wat de energiearmoede betreft. Tot slot houden de gas- en elektriciteitsrichtlijnen bescherming in tegen oneerlijke verkoopspijprijzen en het recht van de burger op de informatie die nodig is om een leverancier te kunnen kiezen en eventueel van leverancier te veranderen.

Deze bepalingen moet op nationaal niveau op transparante wijze en zonder discriminatie worden uitgevoerd. Zij mogen de openstelling van de interne energiemarkt voor alle consumenten in 2007 niet belemmeren. Doelgerichte universele en openbaredienstverplichtingen (UDV en ODV), met inbegrip van proportionele prijsregulering, moeten een integrerend onderdeel blijven uitmaken van het marktopeningsproces. Energieverbruik is relatief inelastisch. Consumenten reageren in veel gevallen op prijsschommelingen door te investeren in nieuwe apparatuur waarmee zij hun verbruik omlaag kunnen brengen. Veel lidstaten blijven echter meer algemene controles uitoefenen op de energiekleinhandelsprijzen. Controles op de prijzen voorkomen echter ook dat de juiste prijsignalen over toekomstige kosten aan de consument worden doorgegeven.

Doelgerichte prijsregulering kan nodig zijn om consumenten onder specifieke omstandigheden te beschermen, bijvoorbeeld in de overgangperiode naar daadwerkelijke concurrentie. Deze moet echter evenwichtig zijn om de marktopening niet te belemmeren, geen discriminatie te veroorzaken tussen EU-energieleveranciers, geen verstoring van de concurrentie te versterken en geen wederverkoop te beperken.

Liberalisering kan gepaard gaan met agressieve en misleidende marketing en verkoopstrategieën die energiebedrijven hanteren om druk uit te oefenen op consumenten om van leverancier te veranderen. De richtlijn "oneerlijke handelspraktijken" heeft een degelijk kader opgezet om deze kwesties aan te pakken.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Eurobarometer-onderzoek uit 2006 over de tevredenheid van de consument met betrekking tot diensten van algemeen belang (EU-25) en een IPSOS onderzoek naar de tevredenheid van de consument uit 2006, dat nog gepubliceerd moet worden.

<sup>35</sup> 4% van de consumenten ondervindt problemen bij de toegang tot elektriciteit. Vrijwel alle Europese burgers die toegang hebben tot elektriciteit maken hiervan daadwerkelijk gebruik. Van de 72% van Europese consumenten die toegang heeft tot gas via pijpleidingen, maakt 74% hiervan gebruik. Tussen 2004 en 2006 bleef de prijs van elektriciteit relatief constant en betaalbaar, behalve voor Griekenland en Italië (opwaartse trend) en voor Malta (scherpe daling). 66% van de Europese burgers is van mening dat de prijzen van elektriciteit betaalbaar zijn terwijl 16% de prijzen niet betaalbaar acht en 15% de prijzen buitensporig hoog vindt. Slechts een paar consumenten hebben een klacht ingediend met betrekking tot de levering van gas en elektriciteit (6% voor elektriciteit en 5% voor gas). Gemiddeld 62% van de EU-consumenten vindt dat zijn belangen goed worden beschermd. In een aantal grote landen (Duitsland, Italië en Spanje) ligt dit aandeel onder de 50%.

<sup>36</sup> Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke

Er is geen duidelijk overzicht van de nationale maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de energierichtlijnen ten aanzien van consumentenvoorschriften om te zetten. De bestaande gegevens suggereren dat de lidstaten slechts in beperkte mate gebruik hebben gemaakt van doelgerichte ODV's bij hun contacten met kwetsbare consumenten. Slechts de helft van de lidstaten hebben ook maar gepoogd deze groep te definiëren en slechts vijf ervan bieden bepaalde sociale tarieven aan. Er zijn ook aanzienlijke verschillen op het gebied van de compensatie voor onderbreking van de energievoorziening - slechts 8 lidstaten beschikken over terugbetalingsregelingen - en de gedragscodes voor transparante prijzen en contractvoorwaarden.

De Commissie zal derhalve de nationale wetgeving op dit gebied evalueren, niet alleen de impact op de beheerders maar ook die op huishoudens. Zij zal met name gebruik maken van inbreukprocedures om de nationale maatregelen in overeenstemming te brengen met de communautaire wetgeving.

Voorts zal de Commissie de kleinhandelmarkten op de voet volgen om de gevolgen van de liberalisering op huishoudens te beoordelen, om ervoor te zorgen dat de consument meer vertrouwen krijgt in de energiemarkt en om het risico van marktmanipulatie te beperken.

Ten slotte zal de Commissie een grote voorlichtings- en bewustmakingscampagne opzetten in de aanloop tot de volledige marktopening in juli 2007 en is zij voornemens een Handvest voor energieconsumenten te ontwikkelen om i) de brandstofarmoede aan te pakken ii) het minimumniveau van de informatie die beschikbaar is voor de burger op te trekken om deze te helpen een keuze te maken tussen de leveranciers en de leveringsopties, iii) de administratieve rompslomp waarmee een consument te maken krijgt wanneer hij van leverancier wenst te veranderen te verminderen en iv) consumenten te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken in overeenstemming met de relevante EG-richtlijnen.

### 2.6.3 *Frequentie van de meteropneming*

Een aantal problemen voor de groothandelsmarkt is een gevolg van de gebrekkige elasticiteit van de vraag. Prijsschommelingen op de groothandelsmarkt worden bijvoorbeeld deels veroorzaakt door het feit dat kleinere consumenten van kortetermijnschommelingen op de groothandelsmarkt worden geïsoleerd, waardoor de groothandelsprijzen nog onstabiel worden. Zelfs wanneer de prijzen niet gereguleerd worden, verhindert de lage frequentie waarbij het verbruik wordt gemeten elke vorm van vraagbeheersing door bepaalde gebruikers.

Uitgebreider gebruik van intelligente meteropneming zou de concurrentie versterken en ook ten gunste werken van andere beleidsdoelen zoals energie-efficiëntie en continuïteit van de energievoorziening, en zou zo aanzetten tot innovatie bij het verstrekken van energiediensten. Ook zijn slimme meters goed voor de consument omdat zij met hogere frequentie informatie verstrekken over het verbruik zodat de consument zijn verbruikspatroom kan aanpassen. Op grond van Richtlijn 2006/32 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten kunnen lidstaten reeds gebruik maken van intelligente meters om de energie-efficiëntiedoelstellingen te kunnen bereiken. **De Commissie zal onderzoeken of op dit gebied**

---

handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”), PB L 149/22 van 11.6.2005 (PB 2005 L 149/22) van toepassing met ingang van 12 december 2007.

**verdere maatregelen nodig zijn.**

### **3 CONCLUSIES EN VERDERE MAATREGELEN**

In de hierboven gegeven bespreking worden de voornaamste conclusies van de Commissie belicht over in de afgelopen 7 jaar opgedane ervaring bij de totstandbrenging van een concurrerende Europese markt voor elektriciteit en gas. Dit initiatief kan als matig geslaagd worden bestempeld. Er zijn een aantal positieve resultaten geboekt, en de Commissie heeft aan de hand van de resultaten van de sectorale en de landenonderzoeken een behoorlijk inzicht gekregen in de huidige stand van zaken bij het liberaliseringsproces, waaruit blijkt dat er ondanks belangrijke tekortkomingen ook sprake is van enige vooruitgang en aanzienlijke verdere potentiële voordelen.

Een op mededinging gerichte geïntegreerde markt blijft volgens de Commissie de enige manier om Europa een zekere en duurzame toekomst op energiegebied te kunnen bieden, die gebaseerd is op een samenhangende elektriciteits- en gasmarkt bestaande uit 500 miljoen consumenten, waarvoor overal hetzelfde mededingings- en regelgevingskader geldt.

De Commissie vindt dat nu het moment is aangebroken om na te gaan over welke opties zij beschikt om de aanzet te geven tot de laatste fase en een volledig functionerende elektriciteits- en gasmarkt op Europees niveau tot stand te brengen, zoals beschreven onder de punten 2.1 tot en met 2.6.

De Commissie heeft reeds een effectbeoordelingsprocedure in gang gezet ter selectie van de meest geschikte methoden om deze voornemens in de praktijk te brengen. Deze procedure zal later in 2007 worden afgerond. Daarna wordt een nieuwe mededeling voor de Raad en het Europees Parlement uitgewerkt, waarin gedetailleerde formele voorstellen zullen zijn opgenomen.

De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement te bevestigen dat de voornaamste doelstellingen bij de verwezenlijking van de interne energiemarkt die doelstellingen zijn welke door de Commissie zijn geïdentificeerd en zich achter het Commissievoornemen te scharen om verdere maatregelen voor te stellen die de verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen waarborgen.