

GRUNDNOTAT

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet om de regionale initiativers fremtidige rolle KOM (2010) 721

Nyt notat. Notatet oversendes desuden til Folketingets Energipolitiske Udvalg

Resumé

Kommissionen har ved meddelelse KOM(2010) – nr. 721 af 7. december 2010 fremsendt meddelelse om ”De regionale initiativers fremtidige rolle”. Kommissionen vil i andet halvår af 2011 på baggrund af de indkomne svar på meddelelsen overveje eventuelle lovgivningsinitiativer eller politiske initiativer for at styrke det igangværende regionale samarbejde på el- og gasområdet.

De regionale initiativer blev oprettet i foråret 2006 af Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG) på Kommissionens initiativ som et skridt på vejen fra nationale el- og gasmarkeder til et fælles energimarked. De regionale initiativer har medført, at reguleringsmyndigheder, netværksoperatører og andre berørte parter i nabolande har fået et forum, hvor de kan mødes og diskutere spørgsmål af fælles interesse. Kommissionen foreslår, at rammen omkring dette samarbejde – som hidtil har været frivillig - nu formaliseres. Regeringen er som udgangspunkt positiv over for Kommissionens initiativ.

Meddelelsen er sat på dagsordenen på rådsmødet (energi) den 28. februar 2011 med henblik på en orientering fra Kommissionen. Det regionale initiativ vil være omfattet af eventuelle ændringer i forordninger.

1. Baggrund

I Meddelelsen opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet og alle berørte parter til at tilkendegive deres synspunkter vedrørende de politiske retningslinjer, som fremføres i denne meddelelse (senest den 15. februar 2011).

Kommissionen vil i andet halvår af 2011 på baggrund af de indkomne svar overveje eventuelle lovgivningsinitiativer eller politiske initiativer for at styrke det regionale samarbejde.

De regionale initiativer blev oprettet i foråret 2006 af Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG) på Europa-Kommissionens initiativ som et skridt på vejen fra nationale el- og gasmarkeder til et fælles energimarked. Syv regioner for el og tre regioner for gas blev opbygget.

De regionale initiativer har medført, at reguleringsmyndigheder, netværksoperatører og andre berørte parter i nabolande har fået et forum, hvor de kan mødes og diskutere spørgsmål af fælles interesse. Mange regionale initiativer har gjort fremskridt på en lang række områder. Elregionerne har hovedsagelig fokuseret på håndtering af overbelastning, balancering og spørgsmål om gennemsigtighed. Gasregionerne har arbejdet med spørgsmål, som vedrører forbindelser, driftskompatibilitet, gennemsigtighed, knudepunkter og forsyningssikkerhed.

Der er nu gået fem år, siden de regionale initiativer blev skabt, og Kommissionen mener, at de bør vurderes for at se, om processen, sammensætningen eller forvaltningen bør ændres for at gøre initiativerne mere effektive, så de i højere grad bidrager til virkeliggørelsen af det indre marked. En sådan gennemgang passer også ind i ikrafttrædelsen af den tredje lovgivningspakke om det interne energimarked (også kaldet den tredje energipakke).

Kommissionen iværksatte sidste år en undersøgelse af regionale initiativer. Sideløbende hermed fremlagde Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG) sit strategipapir om de regionale initiativers rolle. Derudover har nogle berørte parter udgivet deres rapport om regionalt samarbejde, og Kommissionen organiserede i juli en konference om regionale initiativer i fællesskab med ERGEG.

Formålet med denne meddelelse er med udgangspunkt i undersøgelsens konklusioner og diskussionerne at indhente berørte parters syn på mulige løsningsmodeller til at gøre videreførelsen af regionale initiativer mere effektiv.

I forlængelse af denne meddelelse og afhængigt af de indkomne svar fra berørte parter, som meddelelsen afstedkommer, påtænker Kommissionen at iværksætte et initiativ på grundlag af artikel 12, stk. 3, i forordningerne om el og gas. Ifølge denne artikel kan Kommissionen omdefinere hver regional samarbejdsstrukturens geografiske udstrækning inden for rammerne af en omfattende reform af de regionale initiativers opgaver og forvaltning, hvor alle aktører, Kommissionen, ERGEG, ACER og transmissionssystemoperatører, medlemsstater og berørte parter bidrager i overensstemmelse med deres respektive roller og ansvarsområder.

2. Formål og indhold

De regionale initiativer har i vid udstrækning hidtil fulgt en nedefra og op-tilgang, hvor hver region har fastlagt sin egne prioriteter. Denne frivillige tilgang har indebåret betydelige fordele, eftersom regionerne dermed har kunnet koncentrere sig om deres egne specifikke problemer. Det har også været muligt at gennemføre pilotforsøg, så løsninger kan afprøves i en region, før de gennemføres andre steder. Løsninger til at afhjælpe problemer med volumenkobling mellem det danske og tyske elmarked har f.eks. bidraget til at opnå konsensus om fordelene ved volumenkobling.

Endelig har regionerne gennemført EU-foranstaltninger med en særlig grænseoverskridende dimension. Elregionerne har f.eks. arbejdet med at gennemføre kravene i retningslinjerne for håndtering af overbelastning. Den nordvestlige gasregion har arbejdet med at gennemføre krav om gennemsigtighed, som supplerer kravene i forordning (EF) nr. 1775/2005. Uden den regionale tilgang ville fremskridtene med gennemførelsen af EU-regler sandsynligvis have været mindre eller være gået langsommere.

Denne frivillige nedefra og op-tilgang har imidlertid også store ulemper, som man allerede var klar over fra starten. Der er en risiko for, at forskellige regioner gennemfører forskellige løsninger på lignende problemer, uden at der findes et klart perspektiv for integration fremover. Hvis hver region f.eks. opretter sit eget auktionskontor med egen struktur, forvaltning osv. uden nogen samordning med lignende strukturer i andre regioner, vil det på længere sigt kunne bringe virkeliggørelsen af det indre energimarked i fare.

Den undersøgelse, som Kommissionen havde fået udarbejdet, viste, at de regionale initiativer mangler et klart mandat, og det tillige med andre faktorer som bl.a. forvaltningen af de regionale initiativer begrænser de regionale initiativers evne til at udøve den tilstræbte nedefra og op-tilgang på den mest effektive måde. De regionale initiativer bør derfor gives yderligere politiske retningslinjer i henhold til de principper, som angives i dette afsnit.

Som overordnet princip bør gælde, at de regionale initiativer kun fokuserer på områder, hvor initiativerne har en klar merværdi. I betragtning af at ressourcerne er begrænsede, vil det være ønskeligt, hvis man koncentrerer arbejdet om et begrænset antal prioriteter, hvor der kan gøres store fremskridt.

Hver region vil ud fra de særlige markedsforhold, der hersker i regionen, skulle arbejde med spørgsmål, der angår netop deres region, selvom disse spørgsmål på et tidspunkt også vil blive relevante for andre regioner. På baggrund af EU's overordnede energipolitik bør tre spørgsmål betragtes som prioriterede: regionale investeringer i infrastruktur, regional balancering og forsyningssikkerhed.

Tidlig gennemførelse i en region kan fungere som test af, hvordan nye regler bedst gennemføres, hvor lang tid der kræves, og hvilke praktiske forhindringer der skal overvindes. Erfaringerne hermed vil kunne lette og fremskynde gennemførelsen i andre regioner.

For at undgå, at forskellige regioner fortolker eller anvender bestemmelser i regelværket forskelligt eller på en måde, som vanskeliggør fremtidig integration med andre regioner, bør ACER aktivt overvåge, at reglerne og anden EU-lovgivning gennemføres på sammenhængende vis i alle regioner.

De regionale initiativer for el bør samlet arbejde mod målet om fuld markedskobling i hele EU senest i 2015. Markedskobling er en måde at fremme markedsintegration og opnå nemmere (og dermed hurtigere), hvis de lande, som endnu ikke har markedskobling, samarbejder regionalt for at kunne deltage i EU-markedskoblingen.

For spørgsmål, som endnu ikke er omfattet af retningslinjer og netværksregler, kan de regionale initiativer have en vigtig funktion, når det gælder afprøvning af nye ideer. Gennemførelsen af pilotforsøg vil med tiden kunne være startskuddet til udformning af nye bindende regler, f.eks. gennem nye netværksregler. Regionale pilotprojekter kan være nyttige for at fremskynde udbygningen af intelligente net eller grænseoverskridende detailmarkeder.

Antallet af regioner

Elregionerne blev fastlagt ved afgørelse 2006/770/EF, som ændrede retningslinjerne for håndtering af kapacitetsbegrænsninger i bilaget til forordning (EF) nr. 1228/2003. Gasregionerne er ikke

formelt fastlagt ved en bindende afgørelse. De er resultatet af en uformel høring mellem Kommissionen, reguleringsmyndigheder, transmissionssystemoperatørerne og andre berørte parter. Praksis har vist, at gasregionerne har gjort fremskridt uden en formel afgørelse om regionerne og deres opgaver.

Med hensyn til den fremtidige udvikling findes to løsningsmodeller. Den første løsningsmodel består i at fastlægge gasregionernes sammensætning og opgaver i en formel afgørelse. Hovedfordelen er, at det mere præcist vil blive fastlagt, hvad der forventes af de berørte medlemsstater og deres aktører på energiområdet. Den anden løsningsmodel består i at beholde den uformelle definition af gasregioner, hvilket først og fremmest har den fordel, at sammensætningen af regionerne og deres opgaver er mere fleksibel.

Ud over spørgsmålet om, hvilket instrument der skal anvendes for at definere regionerne, opstår også spørgsmålet om deres sammensætning. Sammensætningen af regionerne bør bestemmes med udgangspunkt i deres opgaver. Hvis målet med regionen er at gøre fremskridt i forhold til bestemte prioriteter, skal regionens udformning nødvendigvis være indrettet til dette.

Med hensyn til el tyder det på, at de eksisterende regioners udformning er velegnet til at gennemføre de prioriteter, som foreslås ovenfor, og der er ikke nogen grund til at ændre sammensætningen af de nuværende syv regioner. Når tilstrækkeligt med sammenkoblingslinjer er blevet udviklet til fysisk at forbinde de relevante regioner, vil det dog med tiden kunne vise sig at være hensigtsmæssigt at integrere regionen Frankrig-UK-Irland med den central-vestlige region og Østersøområdet med den nordlige region.

Det er vigtigt at understrege, at de regionale initiativer ikke bør udelukke andre former for samarbejde mellem transmissionssystemoperatører, reguleringsmyndigheder eller medlemsstater såsom North Seas Countries Offshore Grid Initiative, som er undertegnet af Tyskland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Danmark, Sverige, Nederlandene, Belgien, Irland og Luxembourg. Det forhold, at en medlemsstat indgår i en region, hindrer den ikke i at samarbejde med en eller flere medlemsstater fra en anden region, forudsat at dette samarbejde ikke er i strid med regionernes arbejde.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har fået tilsendt meddelelsen. Der foreligger endnu ikke en udtalelse, men Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen på en kommende samling.

4. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en status/meddelelse fra formandskabet/Kommissionen.

5. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Det regionale initiativ vil være omfattet af eventuelle ændringer i forordninger.

6. Konsekvenser

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

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

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovmæssige konsekvenser

En vedtagelse af meddelelsen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af meddelelsen vil ikke berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

7. Høring

Meddelelsen har været forelagt Energinet.dk og Energitilsynets sekretariat.

Energinet.dk anerkender værdien af regionalt samarbejde på bilateralt plan, som det sker mellem tilstødende systemer, og på multilateralt plan i regi af allerede eksisterende frivillige regionale fora såsom Baltic Gas og Link4hubs inden for gas og på el-siden markedskoblingen via EMCC og ITVC. Disse kan også videreudvikles til at omfatte yderligere TSO'er og lande.

Energinet.dk bemærker, at det vil beslaglægge yderligere ressourcer på et tidspunkt, hvor regeludviklingen i ENTSO under den tredje liberaliseringspakke er ved at tage fart. Samt at det er afgørende, at den regionale infrastrukturplanlægning finder sted i ENTSO i form af de tiårige netudviklingsplaner (TYNDP), som anført i el- og gas forordningerne. Parallelle initiativer i regi af de "Regional Initiativer" bør undgås, da det skaber uklarhed om udviklingen.

Energinet.dk bemærker endvidere, at det er vigtigt, at et nyt formaliseret regionalt samarbejde ikke baseres på laveste fællesnævner frem for "best practices" og føre til en markedsudvikling, der ikke harmonerer med det arbejde, der sker i regi af ENTSO.

Energinet.dk anerkender, at ACER bør udfylde rollen som bindeled mellem TSO'er og regionale myndigheder og netop koordinere og sikre, at myndighederne - også på det regionale plan - udvikler passende lovgivningsrammer til at understøtte det europæiske fælles energimarked. Men frem for en fast struktur bør det regionale samarbejde finde sted på ad hoc basis i det omfang det understøtter arbejdet i ENTSOs regionale initiativer.

Endeligt vurderer Energinet.dk, at de eksisterende regionale initiativer under ERGEG reelt er kommet så langt som muligt. Tiden er inde til at fokusere på ENTSO og ACER og de frivillige initiativer herunder, som de relevante samarbejdsfora hvorigennem den tredje liberaliseringspakke skal implementeres.

Energitilsynets sekretariat er enig i, at en række opgaver kan løses inden for rammerne af det regionale initiativ, idet omfang af opgaverne ikke også løses i andre sammenhænge, og der skal være fokus på investeringer i infrastruktur, regional balancering og forsyningssikkerhed. Sekretariatet er også enig i, at man gennem pilotprojekter forsøgsvis kan teste markedsdesign og nye tiltag indenfor rammerne af det regionale initiativ.

Sekretariatet er dog kritisk overfor en udvidelse af antallet af regioner, især hvad angår antallet af gasregioner. Efter sekretariatets opfattelse, kan flere regioner skabe forhindringer til et fælles

marked. Organisationsændringen vil forstyrre processen og føre til en langsommere proces mod et fælles marked.

Sekretariatet bemærker, at de regionale initiativer vil få en ny rolle i forhold til tidligere, men Kommissionen forholder sig ikke til, hvordan en ny struktur kan gavne de nye opgaver. Kommissionens påstand om, at den gamle struktur var en hindring for de gamle opgaver betyder ikke automatisk at de nye opgaver kræver en ny struktur.

Sekretariatet understøtter idéen om et samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne, ACER og regulatorerne i en RSC arbejdsgruppe. Der er dog ikke taget stilling til organisering af dette arbejde, specifikt hvilken af de nævnte enheder eller organisationer, der leder og koordinerer arbejdet i Regional Steering Committee. Når dette drøftes, skal der også tages hensyn til kravet om, at de regionale reguleringsmyndigheder skal være uafhængige.

For tiden er ressourcerne knappe. Nye og flere regioner vil kræve en yderligere administrativ belastning. Dette gælder også Danmark, som skulle deltage i både GRI NW NWE regionens arbejde og i arbejdet inden for den nye Baltiske region (BEMIP). Det vurderes, at det nuværende samarbejde i BEMIP forum er tilstrækkeligt til at sikre behandling af de relevante emner. (især ny infrastruktur og forsyningssikkerhed).

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Meddelelsen har været drøftet på et møde i energigruppen den 21. december 2010. En række medlemsstater var generelt positivt overfor nyt fokus på en styrkelse af de regionale initiativer, men der var dog også flere lande, som udtrykte utilfredshed med Kommissionens forslag til ændret sammensætning af regionerne. Medlemsstaterne har frist for skriftlige bemærkninger den 15. februar 2011, hvorefter Kommissionen vil overveje behovet for yderligere tiltag.

9. Regeringens generelle holdning

Regeringen anerkender værdien af regionalt samarbejde. En række opgaver kan med fordel løses inden for rammerne af det regionale initiativ, idet omfang at opgaverne ikke også løses i andre sammenhænge. Regeringen er enig i behovet for at mere formaliseret samarbejde. Regeringen er også enig i, at der bør være fokus på investeringer i infrastruktur, regional balancering og forsyningssikkerhed, som foreslået af Kommissionen. De regionale initiativer bør, gives yderligere politiske retningslinjer i henhold til de principper, som er angivet i meddelelsen.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.