



Bryssel den 5.11.2013
C(2013) 7243 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Fullbordande av den inre marknaden för el och
utnyttjande av offentliga ingrepp på bästa sätt**

{ SWD(2013) 438 final }

{ SWD(2013) 439 final }

{ SWD(2013) 440 final }

{ SWD(2013) 441 final }

{ SWD(2013) 442 final }

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Fullbordande av den inre marknaden för el och utnyttjande av offentliga ingrepp på bästa sätt

I. INLEDNING

En inre marknad för el i Europa är inte något självändamål. En sådan marknad är tvärtom absolut nödvändig för att EU:s energipolitiska mål ska kunna nås¹. Det handlar om säker försörjning till konkurrenskraftiga priser, mål i fråga om förnybara energikällor och klimatförändringar till 2020 och därefter samt en avsevärt ökad energieffektivitet i ekonomin som helhet. Den inre marknaden för el bör baseras på rättvis och öppen konkurrens. För att dessa offentligpolitiska mål ska kunna nås är det allmänt vedertaget att vissa offentliga ingripanden på elmarknaderna är nödvändiga.

Medlemsstaterna har enats om att fullborda den inre marknaden för el till 2014². För att se till att marknaden fullbordas och fungerar effektivt, och för att garantera att avregleringen av elmarknader i hela unionen gynnar medborgarna, är det viktigt att slå fast hur offentliga ingrepp bör se ut, vilken roll de bör spela och vilken nivå de bör ligga på. Detta bör ske i enlighet med subsidiaritetsprincipen, på EU-nivå eller på regional, nationell eller lokal nivå. När offentliga ingrepp definieras på regional, nationell eller lokal nivå uppmanar kommissionen de behöriga myndigheterna att försäkra sig om en konsekvent hållning i hela unionen.

Offentliga ingrepp på regional, nationell eller lokal nivå kan ta sig olika former. Några exempel är statligt stöd till vissa sektorer eller företag i form av bidrag eller befrielse från skatter eller avgifter, ålägganden att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och reglering genom allmänna bestämmelser. Offentliga ingrepp kan vara användbara och effektiva för att nå politiska mål på EU-nivå eller på regional, nationell eller lokal nivå, men de måste vara genomtänkta och bör anpassas till förändringar i fråga om teknik, samhälle och marknadens sätt att fungera som sker över tid.

I meddelandet *För en välfungerande inre marknad för energi*³, betonade kommissionen att dåligt utarbetade offentliga ingrepp, som införs utan ordentlig samordning på EU-nivå, kan visa sig vara kontraproduktiva och snedvrider den inre marknaden. I det meddelandet föreslog kommissionen en handlingsplan för Europa för ett framgångsrikt genomförande av den inre marknaden. Handlingsplanen innehöll ett antal åtgärder för att säkra lämpliga offentliga ingrepp. Här ingår för 2013 antagande av vägledningar om stödsystem för energi från förnybara källor⁴ och utveckling av kriterier för att bedöma och garantera nationella kapacitetsrelaterade

¹ Se artikel 194 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Se Europeiska rådets slutsatser av den 4 februari 2011.

³ COM(2012) 663.

⁴ Nedan kallad *förnybar energi*.

initiativets förenlighet med den inre marknaden för el. Det senare har också efterfrågats av Europeiska rådet⁵.

I meddelandet *Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden*⁶ framhöll kommissionen behovet av att anpassa offentliga ingrepp för att stimulera innovation, i allt högre grad utsätta förnybar energi för marknadspriser, undvika överkompensation, minska kostnaderna för stöd och så småningom upphöra med stöd. Även i det meddelandet nämndes vägledning om stödsystem för förnybar energi.

Sedan dess har en del medlemsstater tillkännagett betydande offentligt stöd för investeringar i ny produktionskapacitet. Om det stödet är dåligt utformat riskerar det att snedvrider konkurrensen och investeringssignalerna.

Unionen måste se framåt och fatta beslut om hur det långsiktiga målet med nästan koldioxidfri el, som presenteras i färdplanerna för energi och klimat för 2050⁷, ska nås. I grönboken om en ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030⁸ påpekas att utvecklingen mot ett hållbarare, tryggare och mer konkurrenskraftigt energisystem på längre sikt kräver en översyn av de offentliga ingreppen.

Det finns starka skäl att se över de offentliga ingreppen på framför allt elmarknaden eftersom de i betydande utsträckning påverkar elkostnaderna och elpriserna. År 2050 beräknas de totala kostnaderna för elförsörjning variera mellan 100 och 200 euro per MWh, beroende på de politiska scenarierna⁹. Medlemsstaterna har under en längre tid gett sitt stöd till produktion av fossila bränslen och kärnenergi. Det är dock svårt att fastställa kostnaderna för dessa båda teknikområden så att de kan jämföras för bedömning av vilken nivå av offentligt stöd som krävs för dem. Kostnadsbedömningen måste omfatta kapital-, drifts- och underhållskostnaderna för kraftverken, kostnaderna för avfallshanteringen och bortskaffande av avfall, nät- och balanseringskostnader samt alla därmed relaterade kostnader exempelvis för utsläpp. För förnybara energikällor är både de initiala kapitalkostnaderna och nät- och balanseringskostnaderna höga. De låga produktionskostnaderna leder dock till sänkta elpriser i grossistledet och produktionen av förnybar energi sker utan utsläpp. För kärnenergi omfattar kostnaderna utöver avsevärda initiala kapitalkostnader även avveckling, bortskaffande av avfall och ett betydande skadeståndsansvar vid olyckor. Men precis som för förnybar energi är driftskostnaderna för kärnenergi relativt låga. Produktionen av fossila bränslen medför investeringskostnader, höga kostnader för bränsleimport och kostnader för utsläppsrätter för koldioxid. För att subventionera kostnaderna för de olika teknikområdena använder medlemsstaterna ett antal olika styrmedel, bl.a. skattelättnader, avgifter och skatter för konsumentens räkning samt direkt stöd. Vissa av dessa stödformer omfattas av definitionen av statligt stöd enligt EU-lagstiftningen medan andra inte omfattas. Organisationen för ekonomiskt

⁵ Europeiska rådets slutsatser av den 22 maj 2013.

⁶ COM(2012) 271.

⁷ KOM(2011) 885 slutlig och KOM(2011)112 slutlig.

⁸ COM(2013) 169.

⁹ KEMA:s undersökning av utjämnad elkostnad i de fem utvalda scenarierna.

samarbete och utveckling, OECD¹⁰, och Internationella energiorganet, IEA¹¹, har studerat detta ämnesområde ingående och utvecklat metoder för att beräkna storleken på stödet till fossila bränslen och förnybar energi. Kommissionen anser att dessa undersökningar inte är jämförbara och inte heller helt kan tillämpas på elproduktionen i EU. Därför kan de inte betraktas utgöra en tillräckligt solid grund för utarbetandet av ett handlingsprogram. Kommissionen avser därför att fördjupa sin egen analys av jämförelsen av kostnaderna i detta avseende. Följaktligen kommer kommissionen att inbegripa sin egen preliminära analys av en jämförelse av kostnaderna som grundas på de tillgängliga uppgifterna i den kommande rapporten om vilka faktorer som starkast påverkar energipriserna, med en uppföljning av en djupgående undersökning av samtliga kostnader och bidrag för de olika teknikområdena inom elsektorn senast juni nästa år.

Elpriserna i återförsäljarledet i EU är i dag ofta högre än på andra håll i världen. De slutkundspriser för el som betalas av företag och hushåll har det senaste årtiondet stigit i reala termer.¹² Skälen till detta är höga och stigande skatter och avgifter på det slutliga elpriset samt kostnader för nät och bränslen. Begränsad konkurrens och delvis ineffektiva offentliga ingrepp spelar emellertid också en viktig roll. Det gäller framför allt när offentliga ingrepp planeras och genomförs utan utnyttjande av möjligheterna på den inre marknaden för el, när de inte tar hänsyn till andra politiska målsättningar och när de bortser från potentiella lösningar på efterfrågesidan (företag och konsumenter).

Upprättandet av den inre marknaden för el kräver ett starkt regelverk på EU-nivå men även anpassning på regional, nationell och lokal nivå. Vid utformningen av offentliga ingrepp uppmanas de behöriga myndigheterna att ta hänsyn till det ömsesidiga beroende som följer med att vara en del av den inre marknaden för el. I detta meddelande och medföljande arbetsdokument föreslår kommissionen riktlinjer för hur myndigheterna kan utforma nya och anpassa befintliga offentliga ingrepp för att se till att den inre marknaden för el fungerar korrekt, vilket gynnar alla.

Meddelandet innehåller en bedömning av de viktigaste inslagen i offentliga ingrepp för att åtgärda marknadsmisslyckanden. Det visar hur de kan utformas eller anpassas för att bli effektivare. I meddelandet beskrivs för diskussion de principer och förändringsinriktningar som enligt kommissionens mening bör ligga till grund för utformningen av offentliga ingrepp i den offentliga sektorn i framtiden. Meddelandet

¹⁰ Se t.ex. <http://www.oecd.org/site/tadffss/>. Uppgifterna avser direkta budgetöverföringar och skatteutgifter som innebär att produktion eller konsumtion av fossilt bränsle gynnas eller förmånsbehandlas. De innefattar inte indirekta subventioner för konventionella bränslen med avseende på deras sociala kostnader eller hälsokostnader, som beräknats till ytterligare 40 miljarder euro per år för EU:s hälso- och sjukvårdssystem.

¹¹ International Energy Agency 2012 World Energy Outlook <http://www.worldenergyoutlook.org/>.

¹² IEA:s index för industrins slutliga reala priser för energi i EU, OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-energy-prices-and-taxes-statistics_eprice-data-en

handlar främst om offentliga ingrepp i elsektorn, men de principer som slås kan fast tillämpas även inom andra energisektorer, t.ex. transport och uppvärmning.

Kommissionen kommer 2014 att anta nya EU-riktlinjer för stöd på miljö- och energiområdet 2014–2020 (nedan kallade *EU-riktlinjerna*). Kommissionens avdelningar kommer snart att inleda ett offentligt samråd om ett utkast till riktlinjer. När EU-riktlinjerna antas 2014 kommer kommissionen att ta hänsyn till resultatet av den offentliga debatt som inleds med detta meddelande och utkastet till EU-riktlinjer. Kommissionen kommer också att beakta resultaten av den debatten när man föreslår ändringar av EU:s regelverk för den inre marknaden för el.

II. VARFÖR BEHÖVS EN OMRÖVNING AV OFFENTLIGA INGREPP I ENERGISEKTORN?

Upprättandet av den inre marknaden för el har medfört en förändrad roll för offentliga ingrepp, men de behövs fortfarande för att säkra rättvisa förhållanden, åtgärda marknadsmisslyckanden, främja utveckling av teknik och innovationer och generellt hjälpa marknaden att ge rätt investeringssignaler. Utvecklingen av den inre marknaden för el har fört med sig ett antal problem som kan motivera offentliga ingrepp.

Förnybar energi är en viktig och växande faktor på marknaden

Som kommissionen påpekade förra året¹³ har förnybar energi en betydande marknadsandel på den inre marknaden för el, med 13 % av EU:s slutliga elförbrukning 2011¹⁴. I energifärdplanen för 2050 förutses att andelen förnybar energi kommer att öka på längre sikt.

Fördelarna med en större andel förnybar energi är många¹⁵. De flesta stödsystem som tillämpas i dag utformades dock när tekniken för förnybar energi var ny och hade försumbara marknadsandelar. I och med att framför allt den inre marknaden för el utvecklas och tekniken för förnybar energi mognar och får större spridning bör stödsystemen anpassas till de nya förutsättningarna, för att främja nästa generations förnybara energi med bättre prestanda och begränsa kostnaderna för dessa system för energikonsumenterna.

Åtgärder på efterfrågesidan

Efterfrågesidans potential på marknaderna är i dag underutnyttjad. Konsumenterna har traditionellt betraktats som passiva användare i stället för en inflytelserik del av energimarknaden. Förändringar på utbudssidan, särskilt ökningar av ”variabel”

¹³ COM(2012) 271.

¹⁴ COM(2013) 175.

¹⁵ Deras bidrag till hållbarhetsmålet inbegriper inte bara minskade växthusgasutsläpp utan kan även innefatta minskade utsläpp av luftföroreningar eller mindre behov av kylvatten jämfört med konventionella alternativ. De bidrar dessutom till målet med diversifierad energiförsörjning och ökad resurseffektivitet.

elproduktion från vindkraft och solenergi, kräver större flexibilitet hos energinäten. Förändringar i förbrukningsmönstren till följd av energieffektivitet, lokala energikällor och laststyrningslösningar kan ge denna flexibilitet och kommer att vara avgörande för en effektiv anpassning av utbudet till efterfrågan i framtiden.

Den tekniska utvecklingen skapar nya möjligheter till *åtgärder på efterfrågesidan* (t.ex. smarta distributionsnät, smarta mätare och apparater och lagring av el) *och laststyrningstjänster* (dynamisk prissättning, avbrytbara avtal om effektbegränsning eller dynamisk effektbegränsning för industri, kommersiella företag och hushåll, deltagande i balansmarknader, tjänster för aggregerad och optimerad efterfrågan för hushåll). Det ger ökad flexibilitet i systemen och minskar behovet av produktionskapacitet. Konsumenterna kan gynnas genom att få möjlighet att förlägga en del av sin förbrukning till billigare perioder. Åtgärder på efterfrågesidan har enorm potential på EU-nivå: den högsta efterfrågenivån skulle kunna minskas med 60 GW, omkring 10 % av EU:s högsta efterfrågenivå¹⁶. Vid sidan av laststyrning gör effektivare slutanvändning av energi att kostnaderna sjunker och behovet av investeringar i dyra produktionsanläggningar minskar.

Klimatutmaningar

En viktig grund för offentliga ingrepp på elmarknader är fortfarande internalisering av externa miljökostnader. När det gäller el är EU:s utsläppshandelssystem, varigenom klimatförändringsmålen för 2020 omsätts i sekundärlagstiftning, ett viktigt steg i denna riktning. En del medlemsstater hävdar att det vid sidan av stödsystem för förnybar energi även behövs offentliga ingrepp i form av statligt stöd för investeringar i kärnkraftsproduktion, en annan koldioxidsnål energikälla.

Samtidigt har G20¹⁷ och Europeiska rådet¹⁸ förnyat sina krav på att subventioner för fossila bränslen avskaffas till 2020. Avvecklingen av miljöskadliga subventioner, bl.a. direkta och indirekta subventioner för produktion av fossila bränslen, är en av de pågående åtgärderna i handlingsplanen för ett framgångsrikt genomförande av den inre marknaden för el¹⁹.

Behov av tillräcklig produktionskapacitet

Ökad elproduktion från variabla källor i EU, behovet av att finansiera moderniseringen av dagens åldrande elproduktionssystem och volatilitet på primärenergimarknader skapar instabilitet och osäkerhet för producenter när det gäller förväntade inkomster. På en effektivt fungerande elmarknad bör osäkerheten kunna hanteras. När investerare räknar med att kunna få avkastning på sina utlägg baserat på (förväntade) framtida priser för och efterfrågan på el kommer de att anlägga den produktionskapacitet som behövs för att alltid tillgodose efterfrågan på el.

¹⁶ Se arbetsdokumentet om laststyrning.

¹⁷ Uttalande från G20-ledarna, toppmötet i Pittsburgh (september 2009), toppmötet i Toronto (juni 2010) och G20 Research Group: *2011 Cannes G20 Final Compliance Report*.

¹⁸ Europeiska rådets slutsatser av den 22 maj 2013.

¹⁹ COM(2012) 663.

Reglerade priser i återförsäljarledet och tak för grossistpriser betyder att nya investeringar har sämre förutsättningar att bli lönsamma. Den ekonomiska och finansiella krisen har dessutom lett till ökad osäkerhet kring den framtida efterfrågan och har försvagat många företags ekonomiska ställning. Den situationen förvärras av att laststyrningstjänster ännu inte är allmänt tillgängliga. Oro för om produktionskapaciteten är tillräcklig har således fått en del medlemsstater att överväga nya offentliga ingrepp, t.ex. stödsystem för investeringar i ny elproduktionskapacitet eller i form av ersättning för att hålla befintliga anläggningar i drift. Kommissionen anser att dessa åtgärder inte får resultera i att ineffektiva anläggningar hålls i drift på konstgjord väg genom offentligt stöd eller att det anläggs ny produktionskapacitet som inte behövs.

Ökad integration av nationella marknader

Tack vare den inre marknaden för el har nationella marknader öppnats för energileverantörer från andra medlemsstater, och de nationella marknaderna har blivit mer beroende av varandra. Denna utveckling gör det å ena sidan möjligt att utnyttja synergieffekter och stordriftsfördelar på den inre marknaden för el. När marknader är sammankopplade påverkar å andra sidan offentliga ingrepp priserna inte bara på nationell nivå utan även på angränsande marknader. Det leder till snedvridningar på den inre marknaden för el som kan vara både kortsiktiga (systemstabiliteten, spotmarknadspriserna och elproduktionen påverkas) och långsiktiga (investeringar i ny kapacitet trängs ut eller avleds till projekt som inte är optimala).

III. EFFEKTIVARE OCH MER ÄNDAMÅLSENLIGA OFFENTLIGA INGREPP

Genomtänkta, målinriktade och proportionerliga offentliga ingrepp gör det möjligt för de behöriga offentliga myndigheterna att uppnå offentligpolitiska mål utan att marknaderna snedvrids mer än nödvändigt. Om ett problem är tillfälligt bör även det offentliga ingreppet vara tillfälligt. Ingreppen bör vara konsekventa för olika politiska målsättningar. Det betyder att offentliga ingrepp på en starkt sammankopplad och dynamisk inre marknad för el måste samordnas ordentligt inom och mellan medlemsstater för att undvika högre kostnader för konsumenter och skattebetalare, minskade möjligheter till gränsöverskridande handel och stödkapplöpnings mellan medlemsstater.

Identifiera ett specifikt problem och dess orsak

För att motivera offentliga ingrepp är det väsentligt att identifiera det problem som ska åtgärdas och visa att det inte är sannolikt att den inre marknaden för el, som fungerar på grundval av EU:s gällande regelverk, kommer att lösa det.

Behovet av offentliga ingrepp för att undvika negativa spridningseffekter för samhället om elproducenter och konsumenter bortser från kostnaden för miljöförstöring är allmänt erkänt. Offentliga ingrepp kan också ge incitament för positiv utveckling, t.ex. genom att stödja utveckling av ny teknik för förnybar energi där det finns hinder för innovation och marknadspenetration.

Vissa investeringar kan underlättas av offentliga ingrepp. Sådana ingrepp kan förbättra samordningen där det krävs ett långsiktigt engagemang från flera marknadsaktörer på samma gång med olika fördelning av kostnader och vinster. Utveckling av laststyrningsåtgärder, exempelvis, kräver samordnade insatser av distributionsföretag, leverantörer av laststyrningstjänster och leverantörer av el och informations- och kommunikationsteknik (IKT)²⁰. Det kan även krävas offentliga incitament och undanröjande av hinder i form av nättariffer och föreskrifter.

När det slagits fast att det finns grund för offentliga ingrepp måste ingreppens art bedömas mot bakgrund av de politiska och rättsliga ramar som gäller för den nationella elmarknaden, däribland andra ingrepp.

Bedöma potentiell samverkan med andra politiska målsättningar

När offentliga ingrepp utformas bör medlemsstaterna undvika att inrikta sig på olika offentligpolitiska målsättningar isolerat från varandra, så att inte målen kommer i konflikt med varandra. Planeringen bör ha ett helhetsperspektiv och ta hänsyn till alla energipolitiska mål och till behovet av att samordna de olika instrumenten för offentliga ingrepp, däribland de möjligheter som den inre marknaden för el erbjuder.

Det kan vara svårt att hitta kompromisser. Användning av kol av försörjningstrygghets skäl kan t.ex. stå i strid med miljömål, och främjande av variabel energi kan förvärra försörjningstrygghetsproblem i energisystem som kännetecknas av en låg grad av sammanlänkning och/eller flexibilitet. Ingrepp till stöd för inhemsk produktionskapacitet kan få till effekt att hindra investeringar i nya gränsöverskridande länkar som kan vara en effektivare lösning för en tryggad elförsörjning.

Att se till att priserna återspeglar de externa kostnaderna är ett avgörande steg mot att säkra effektiva och ändamålsenliga offentliga ingrepp. Att avskaffa subventioner för produktion av fossila bränslen är t.ex. ett sätt att korrigera snedvridna energiprissignaler.

Utvärdera alternativa lösningar: europeiska dimensioner och efterfrågesidan

EU:s regelverk kan erbjuda ett europeiskt alternativ till offentliga ingrepp på nationell eller lokal nivå. De behöriga offentliga myndigheterna uppmanas att till fullo utnyttja befintliga EU-strategier och EU-program och de möjligheter som ett proaktivt genomförande av EU-lagstiftningen ger.

Ibland kan lösningen på situationen på en nationell marknad finnas i ett större regionalt sammanhang och inbegripa kapacitet eller lösningar på andra sidan gränsen. Det är ett resultat av den alltmer sammankopplade inre marknaden för el.

²⁰ Exempelvis kan den fulla potentialen hos laststyrningsåtgärder som en nyckelfunktion i smarta nät utnyttjas endast om de kompletteras med fullt utbyggd öppen höghastighetsinfrastruktur för informations- och kommunikationsteknik.

I stället för att bevilja subventioner för att anlägga ny produktionskapacitet eller för att behålla ineffektiv och förorenande gammal kapacitet skulle medlemsstaterna t.ex. kunna främja långsiktiga avtal om anläggning av nya kraftverk mellan producenter och framtida konsumenter (t.ex. företagskonsortier). Sådana avtal måste dock vara förenliga med de tillämpliga bestämmelserna i konkurrenslagstiftningen. Avtal av det slaget kan ge både producenter och företag den förutsägbarhet de behöver för att kunna göra investeringar²¹. För energiintensiva industrier kan långsiktiga avtal vara ett viktigt sätt att säkra global konkurrenskraft, och de kan ge förutsägbarhet för både köpare och säljare. Avskärmning av marknader måste emellertid undvikas.

Vidare framstår det som meningslöst att utveckla den europeiska utbudssidan utan en motsvarande strategi för efterfrågesidan. Laststyrning och effektiv slutanvändning av energi är ett första alternativ innan offentliga ingrepp på utbudssidan övervägs. Att ge efterfrågesidan samma tyngd som utbudssidan är det mest lovande verktyget för en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan genom marknadsmekanismer, samtidigt som konsumenterna ges möjlighet att sänka sina elräkningar. Synergieffekter med IKT-sektorn kan ge kostnadseffektiva och ändamålsenliga förvaltningssystem för laststyrning.

För att uppmuntra förändringar av konsumenternas beteende och delaktighet behöver det inte vara nödvändigt med offentliga ekonomiska ingrepp. Om de rätta åtgärderna genomförs (t.ex. förbättrad användning av IKT, införande av smarta mätare och apparater, reformer av nättariffer och avskaffande av reglerade priser) underlättas beteendeförändringar. Om dessa bestämmelser i unionsrätten införlivas med nationell lagstiftning skapas möjligheter för konsumenterna att sänka sina elräkningar. Det stärker elprissignalerna och minskar efterfrågan på el under perioder med toppbelastning, liksom det motsvarande behovet av ny produktions- och överföringskapacitet. Därmed kan knappa investeringsmedel och offentliga resurser sparas, samtidigt som energisystemet blir effektivare. Sist men inte minst är det också ett kostnadseffektivt sätt att integrera förnybara energikällor i elsystemet i stor skala.

Minimera effekten av offentliga ingrepp på elsystem och konkurrens och avskaffa dolda subventioner

Stöd för ny produktionsteknik ges ofta genom att det införs särskilda regler om ansvar för nätbalansering, prioriterad inmatning och ekonomiskt ansvar för nätutveckling²². Dessa regler kan visserligen stödja den önskade produktionskapacitetsökningen på lokal nivå, men i och med att de öppna och konkurrensutsatta elmarknaderna utvecklas kan reglerna förlora sitt berättigande när den inre marknaden för el väl har fullbordats.

²¹ Andra fördelar är t.ex. att långsiktiga avtal skyddar större industrikonsumenter mot pristoppar och möjliggör bättre planering och effektivare förvaltning av produktionen.

²² Se t.ex. bestämmelserna om prioriterad inmatning i artikel 16 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG. EUT L 140, 5.6.2009, s. 16.

Unionen håller på att harmonisera marknadsreglerna, inklusive reglerna om nättillträde (nätföreskrifter) för elleverantörer, för att åstadkomma lika villkor för konkurrenter från olika medlemsstater. Medlemsstaterna måste dessutom se till att nationella regler som inte är harmoniserade inte diskriminerar mellan olika tekniker och inte innebär att några producenter befrias från de ekonomiska konsekvenserna av sina åtgärder, t.ex. för att de inte ingår i den planlagda produktionen. När medlemsstaterna utvecklar intradagsmarknader och marknader för balanserings- och tilläggstjänster bör alla producenter kunna delta på dessa marknader. Det skulle ge dem ytterligare intäkter till transaktionerna med en dags framförhållning, bidra till systemets flexibilitet och matchningen mellan efterfrågan och utbud och resultera i effektivare produktion med mindre behov av subventioner.

Utveckling och genomförande av en stabil rättslig ram för användning av kärnenergi, som uppfyller de högsta standarderna för säkerhet, trygghet och icke-spridning, ligger i alla medlemsstaters intresse. Offentliga ingrepp måste ta hänsyn till principen om att förorenaren betalar, som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och EU:s rättsliga ram för avveckling, avfall och hantering av använt kärnbränsle²³. Enligt kommissionens mening bör en ytterligare harmonisering av reglerna om ansvar syfta till att säkra lika villkor för alla aktörer på den inre marknaden för el.

Hålla kostnaderna nere: auktioner, konkurrens mellan tekniker och utnyttjande av effektivitet på EU-nivå

När medlemsstaterna fattar beslut om offentliga ingrepp bör de se till att ingreppen är relevanta för det syfte som eftersträvas och inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå det (proportionalitetsprincipen). Främjandet av konkurrens mellan teknikområdena kan vara ett sätt att se till att stödet begränsas till ett minimum och att marknaden själv får välja den effektivaste tekniken. Därmed minskas stödsystemens snedvridande effekt. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att utforma stödsystem som omfattar all teknik som kan bidra till att målet uppnås²⁴. Det kan också finnas anledning att stödja ny och innovativ, men ännu inte konkurrenskraftig, teknik med en inneboende utvecklingspotential. För detta kan teknikinriktat stöd komma att krävas.

När det gäller stödsystem bör verkligt konkurrensutsatta anbudsförfaranden bli standardmekanismen för tilldelning av stöd. Det kan bidra till en ytterligare minimering av den nödvändiga stödnivån och till att förhindra överkompensation genom att kostnaderna för energi blir genomblickbara och en standardnivå för allt stöd undviks. System som baseras på nödvändiga volymer i stället för på garanterade produktionsintäkter kan medföra högre riskpremier eftersom prisrisken överförs till producenten. De kan emellertid också vara effektivare för att åstadkomma konkurrens mellan olika tekniker och göra energiproducenterna lyhörda för marknadssignaler.

²³ Rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011, EUT L 199, 2.8.2011, s. 48.

²⁴ Detta påverkar inte medlemsstaternas rätt att avgöra sin energimix.

Den inre marknaden för el och EU:s utsläppshandelsystem²⁵ är viktiga verktyg för att hålla kostnaderna under kontroll och därmed centrala inslag i analysen av kostnaderna för och vinsterna med nationella åtgärder. En konvergens av metoderna för de nationella stödsystemen i hela EU bidrar till optimerade investeringsbeslut. Konkurrensen kan stärkas om stödsystemen öppnas för produktion från andra medlemsstater, med utgångspunkt i ökad konnektivitet, och vid behov, genom samarbetsmekanismer.

När det gäller förnybara energikällor har kommissionen för avsikt att undersöka vilka alternativ som finns för en sådan ”europeisering” av stödsystemen i EU:s framtida rättsliga ram för förnybara energikällor. Enligt direktivet om förnybara energikällor är det inte förbjudet för medlemsstaterna att begränsa sina stödsystem till produktion av nationellt producerad förnybar energi²⁶. Medlemsstaterna kan redan i dag använda sig av gränsöverskridande stöd inom ramen för samarbetsmekanismer²⁷ för att införa gränsöverskridande stöd. Kommissionen rekommenderar starkt att medlemsstaterna utnyttjar de möjligheterna och gradvis öppnar sina nationellt inriktade stödsystem för producenter från andra medlemsstater.

Ensidiga ingrepp av en enda medlemsstat kan skada företag i angränsande medlemsstater. Sådana ingrepp kan visa sig bli mer kostsamma och mindre effektiva än en åtgärd som vidtas gemensamt av flera medlemsstater. En undersökning som utförts för kommissionens räkning visar att nettovinsten av att få till stånd tillräcklig produktionskapacitet på den inre marknaden för el skulle uppgå till 7,5 miljarder euro per år under perioden 2015–2030²⁸. Man räknar dessutom med att ett delat utnyttjande av balansresurser i hela EU skulle ge årliga nettovinster på upp till 0,5 miljarder euro. Användning av smarta nät för att underlätta insatser på efterfrågesidan på konsumentnivå skulle kunna ge ytterligare vinster på omkring 4 miljarder euro.

Vinster på mellan 16 och 30 miljarder euro är möjliga under perioden 2015–2030 genom samordnade investeringar i förnybara energikällor. I det sammanhanget utnyttjas den inre marknaden för el genom att produktionen av el från förnybara källor förläggs där det är effektivast i utbuds- och efterfrågehänseende.

När offentliga ingrepp övervägs bör medlemsstaterna därför sträva efter att uppnå de önskade politiska målsättningarna och undersöka om de kan nås genom att inte bara inhemsk potential utan även potential i andra medlemsstater utnyttjas.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, EUT L 140, s. 63, 5.6.2009.

²⁶ Domstolen undersöker för närvarande om en sådan begränsning är förenlig med bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se målen C-204–208/12, Essent Belgium, och C-573/12, Ålands Vindkraft.

²⁷ T.ex. artikel 11 i direktiv 2009/28/EG.

²⁸ *Study on the benefits of an integrated European energy market 2013*, Booz&Co: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/20130902_energy_integration_benefits.pdf

Undersöka effekten på kostnaderna för konsumenter

Energikostnaderna har avgörande betydelse för energiintensiva industriers konkurrenskraft och för hur attraktiv en industrilokalisering är i sådana sektorer. Skillnader i världsmarknadspriset ger effekter på kostnadsstrukturerna i energiintensiva sektorer och får direkta konsekvenser för den globala konkurrensen och konkurrenskraften. Kommissionen har hittills hanterat dessa frågor genom att utfärda riktlinjer för statligt stöd som gör det möjligt att inkludera kompensation för koldioxidkostnader i elpriserna²⁹. Stärkandet av den inre energimarknadens funktion kan därför avsevärt bidra till säkerställandet av konkurrenskraften på det globala planet för den europeiska ekonomin.

Övervakning, utvärdering och avveckling av stöd

För att minimera konkurrenssnedvridning bör offentliga ingrepp avvecklas när de omständigheter som har motiverat dem upphör eller ändras. Det kräver regelbunden utvärdering. Samtidigt måste offentliga ingrepp, för att nå sina syften, motsvaras av stabila, långsiktiga, öppna, förutsägbara och trovärdiga åtaganden gentemot investerare och konsumenter. Att regelverket behöver ändras med anledning av utvecklingen på marknaden motiverar inte retroaktiv tillämpning av sådana förändringar på investeringar som redan gjorts om behovet av ändringar uppstår på grund av att de offentliga myndigheterna misslyckats att i tid göra riktiga förutsägelser eller anpassningar. Om retroaktiva ändringar tillämpas i sådana situationer undermineras investerarnas förtroende allvarligt, och det bör undvikas i möjligaste mån.

IV. VÄGLEDNING OM SPECIFIKA ÅTGÄRDER

I detta meddelande beskriver kommissionen principer och politiska överväganden för specifika former av offentliga ingrepp i anslutning till elproduktion. De tekniska aspekterna beskrivs närmare i medföljande arbetsdokument.

Offentliga ingrepp på elmarknaderna kan innebära att producenter, leverantörer och/eller systemansvariga för överföringssystem åläggs att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Sådana skyldigheter måste uppfylla kraven i artikel 3.2 i eldirektivet³⁰. De måste framför allt vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i gemenskapen kan nå ut på lika villkor. Medlemsstaterna måste kunna visa att skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster är nödvändig, proportionell och av övergående natur³¹.

²⁹ Riktlinjer för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser efter 2012, EUT C 158, 5.6.2012, s. 4.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, EUT L 211, 14.8.2009, s. 55.

³¹ Se domstolens dom i mål C-265/08, Federutility m.fl.

Kommissionen har för avsikt att samarbeta med de behöriga offentliga myndigheterna för att lösa problem med produktionskapacitetens tillräcklighet, reformera stödssystem för förnybar energi och underlätta införande av laststyrningsåtgärder. När offentliga ingrepp inte är förenliga med EU:s regelverk för den inre marknaden för el eller med konkurrensreglerna, särskilt reglerna om statligt stöd, kommer kommissionen dock att inleda överträdelseförfaranden och är den skyldig att inleda förfaranden som gäller statligt stöd.

Vägledning för offentliga ingrepp för anläggning av tillräcklig produktionskapacitet

Elförsörjning är grundläggande för att den moderna ekonomin och samhället ska fungera. En tryggad elförsörjning är därför ett centralt offentligpolitiskt mål. Mot bakgrund av de olika omständigheterna i medlemsstaterna kan det visserligen vara motiverat med olika standarder för produktionskapacitetens tillräcklighet, men på sammankopplade marknader finns det ett ömsesidigt samband när det gäller systemtillförlitligheten.

Kommissionen anser att åtgärder för att förhindra försörjningsavbrott inte bör gå utöver vad som är absolut nödvändigt – de behöriga offentliga myndigheterna bör först och främst låta marknadskrafterna verka för att få till stånd lämpliga investeringar. Om det råder tvivel om huruvida marknaden levererar tillräcklig produktionskapacitet och produktionstrygghet bör en objektiv, faktabaserad och heltäckande bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet göras innan offentliga ingrepp inleds. Behöriga myndigheter uppmanas att inkludera en lämplig redovisning av effekterna av EU:s regelverk på den inre marknaden för el³² och att ta hänsyn till den EU-täckande bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet som görs av det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el (Entso-e)³³. Bedömningen måste ta hänsyn till potentialen för investeringar i överföringsinfrastruktur, bl.a. länkar, och ökat deltagande från efterfrågesidan.

Bedömningar av produktionskapacitetens tillräcklighet måste anmälas till kommissionen enligt kraven i direktivet om tryggad elförsörjning³⁴. För att stärka och intensivifiera samarbetet och samordningen mellan medlemsstaterna och kommissionen i fråga om bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet bildade kommissionen den 15 november 2012 gruppen för samordning på elområdet³⁵, såsom tillkännagetts i handlingsplanen för Europa. Det är inte säkert att reglerna i direktivet om tryggad elförsörjning och dess införlivande och genomförande räcker för att hantera framtidens utmaningar på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen kan komma att föreslå ny lagstiftning med utgångspunkt i diskussionerna med medlemsstaterna i gruppen för samordning på elområdet.

³² T.ex. förordning (EU) nr 347/2013 om energiinfrastrukturer, EU:s utsläppshandelssystem och energieffektivitetsstrategier (t.ex. direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet).

³³ Med tillförlitliga uppgifter om utvecklingen av variabel elproduktion från vindkraft och solenergi inom landet och från angränsande medlemsstater.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (EUT L 33, 4.2.2006, s. 22).

³⁵ Kommissionens beslut av den 15 november 2012 om inrättande av gruppen för samordning på elområdet, C(2012) 8141.

Om det efter en heltäckande bedömning konstateras att otillräcklig produktionskapacitet är ett allvarligt problem uppmanas medlemsstaterna att undersöka de olika alternativen för att åtgärda eller minimera problemet. Här ingår att främja och möjliggöra laststyrning, även genom påskyndat införande av smarta mätare och utbyggnad av sammanlänkningskapaciteten, i synnerhet till grannländer med elproduktionsöverskott, eller en kompletterande energimix.

Orsakerna till otillräcklig produktionskapacitet och skälen till att problemet inte kan åtgärdas enbart av marknaden måste identifieras och undanröjas i enlighet med EU:s rättsliga krav³⁶. Det handlar om regleringsmisslyckanden som reglering av priser i grossist- och återförsäljarledet och negativa effekter på investeringsbeslut av befintliga system för stöd till produktion av fossila bränslen och kärnenergi. För en effektiv integrering av förnybar energi på marknaden krävs, vid sidan av offentliga ingrepp, effektiva intradagsmarknader och marknader för balanserings- och tilläggstjänster. Att sådana marknader saknas kan vara en viktig orsak till otillräcklig produktionskapacitet till följd av sjunkande lönsamhet för anläggningar som bara används vid medelhög efterfrågan och under efterfrågetoppar.

Om de alternativa åtgärderna inte löser det produktionskapacitetsproblem som identifierats är andra möjligheter en strategisk reserv, ett anbudsförfarande vid ett enda tillfälle eller, om detta inte är möjligt, en kapacitetsmekanism som omfattar hela marknaden. Oavsett vilken mekanism som väljs bör medlemsstaterna ta hänsyn till målet att avveckla subventioner för produktion av fossila bränslen till 2020. Upphandling av ny kapacitet är kostnadseffektivast om den sker på ett öppet, genomblickbart sätt och står öppen för all teknik och alla metoder som ger flexibilitet, inklusive laststyrningsaktörer och aktörer från andra medlemsstater i största möjliga utsträckning (t.ex. upp till den maximala importkapaciteten). Anbudskriterierna kan innefatta kriterier för teknisk prestanda och de följder som inlåsningseffekten av ny produktionskapacitet får för koldioxidutsläppen³⁷.

Kommissionen anser att mekanismer för att säkra tillräcklig produktionskapacitet bör vara öppna för all kapacitet som effektivt kan bidra till uppnåendet av den nödvändiga standarden för produktionskapacitetens tillräcklighet – även kapacitet från andra medlemsstater. Det kan åstadkommas på flera sätt som diskuteras närmare i medföljande arbetsdokument om produktionskapacitetens tillräcklighet. Medlemsstater som överväger offentliga ingrepp för att säkra tillräcklig produktionskapacitet uppmanas att i ett tidigt skede samarbeta med medlemsstaterna i sin region för att undersöka möjligheten att införa gränsöverskridande mekanismer.

För att minimera snedvridningar på den inre marknaden bör det dessutom inte, enligt kommissionens mening, förekomma några exportavgifter eller förfaranden för att

³⁶ Exempelvis regler och beslut på konkurrensområdet och bestämmelser i direktiv 2009/72/EG (eldirektivet).

³⁷ Exempelvis, beroende på mekanismen, genom att se till att skuggpriser på koldioxid i överensstämmelse med EU:s klimatmål, enligt t.ex. strategierna för minskade koldioxidutsläpp i energifärdplanen för 2050, inkluderas i relevanta kostnads- och intäktsberäkningar och/eller genom att ange maximala genomsnittliga nivåer för koldioxidavtryck som är förenliga med denna strategi.

reservera el för den inhemska marknaden. Anbudsrestriktioner eller exportrestriktioner bör inte heller förekomma, och negativa effekter för marknadskopplingen bör också undvikas.

De behöriga offentliga myndigheterna kan minska snedvridningar av konkurrens och handel genom att se till att behovet av ett ingrepp regelbundet ses över för att åtgärda det bakomliggande marknadsmisslyckandet och genom att utforma offentliga ingrepp så att de automatiskt upphör så snart det identifierade kapacitetsproblemet har åtgärdats (t.ex. genom utbyggnad av länkkapacitet eller införande av laststyrning, eller genom energieffektivitetsåtgärder).

När kommissionen uppmanas att undersöka om offentliga ingrepp för att säkra tillräcklig produktionskapacitet är lämpliga, antingen enligt reglerna om statligt stöd eller enligt lagstiftning om den inre marknaden för el, kommer den att kräva att medlemsstaten gör en grundlig bedömning av produktionskapacitetens tillräcklighet enligt ovan. Långtgående offentliga ingrepp som avser produktionskapacitetens tillräcklighet kan vara kostsamma. Medlemsstaterna kan lindra effekterna för konsumenterna genom att kombinera ingreppen med åtgärder för att främja laststyrning och genom att bygga upp den marknads- och överföringsinfrastruktur som ett koldioxidsnålt elsystem kräver.

Ingreppen får inte kompensera för den negativa effekten av andra subventioner eller bristfälligt genomförande av inre marknadsregler. Det betyder att kommissionen förväntar sig inte bara ett stort engagemang för övergången till ett koldioxidsnålt elsystem i länder som föreslår offentliga ingrepp för att säkra en tillräcklig produktionskapacitet, utan även stödsystem för el från förnybara källor som är förenliga med bästa praxis enligt nedan. Medlemsstaterna bör dessutom avskaffa prisreglering och hinder för deltagande i laststyrning på grossist- och kundmarknaderna för el och i samband med tillhandahållande av balanserings- och tilläggstjänster och andra systemtjänster. För att främja införande av laststyrning bör medlemsstaterna påskynda utbyggnaden av smarta nät och smarta mätarsystem, vilket kommer att ske parallellt med kommissionens arbete för att skapa bättre villkor för utveckling av smarta apparater och energiförvaltningssystem.

Vägledning för stödsystem för förnybar energi

Enligt artikel 194 i fördraget ska ett av målen för unionens politik på energiområdet vara att främja utveckling av nya och förnybara energikällor. Det är också väsentligt för att unionens miljö- och klimatmål ska kunna nås. Det är inte sannolikt att energimarknaderna inom den närmaste framtiden kommer att leverera den socialt och makroekonomiskt önskvärda mängden förnybar energi. För att dessa önskvärda nivåer för förnybar energi ska kunna nås kan statliga ingripanden komma att krävas till stöd för nyetablerade industrier och för att åtgärda specifika marknadsmisslyckanden. I det sammanhanget kan offentliga ingrepp anses nödvändiga.

Kommissionen har efterlyst offentliga ingrepp för att åstadkomma stabila förutsättningar för investeringar i förnybar energi och främja integrering av förnybar energi särskilt på den inre marknaden för el. Retroaktiva ändringar av befintliga stödsystem skulle skada investerarnas förtroende och minska investeringarna inom

sektorn. Reformen av stödsystem bör inte stå i strid med investerarens berättigade förväntningar. Kommissionen rekommenderar att förnybar energi stöds på ett stabilt, öppet, trovärdigt, kostnadseffektivt och marknadsintegrerande sätt. Det kommer att leda till tekniska innovationer och göra förnybara källor konkurrenskraftiga.

I och med att sektorn och tekniken för förnybar energi mognar och växer och kostnaderna minskar är det viktigt att produktions- och investeringsbeslut i allt högre grad drivs av marknaden och inte av garanterade prisnivåer som fastställs av de offentliga myndigheterna. Allt stöd som fortfarande är nödvändigt bör därför komplettera marknadspriserna i stället för att ersätta dem och begränsas till ett nödvändigt minimum. I praktiken innebär det att avveckla inmatningspriser, som skyddar producenter av förnybar energi från marknadsprissignalerna, och övergå till inmatningspremier och andra stödinstrument, t.ex. kvotkrav, som tvingar producenter att reagera på marknadspriser. Det innebär också att stödet måste utformas på ett sätt som i högre grad är förenligt med utsläppshandelssystemet, så att stödet minskar när koldioxidpriserna i utsläppshandelssystemet ökar, vilket skulle bli resultatet av rörliga inmatningspremier. Sådana ekonomiska styrmedel kan teoretiskt sett vara lika ekonomiskt effektiva, men den dynamiska effekten på marknadsfunktionen av premiesystem och kvoter gör dessa till lämpligare instrument för att integrera förnybar energi på marknaden. Medlemsstaterna uppmanas dessutom att bevilja sådant stöd genom verkligt konkurrensutsatta tilldelningsmekanismer, t.ex. anbudsförfaranden. Sådana förfaranden gör det möjligt att visa kostnaderna för olika tekniker, operatörer och projekt beroende på var produktionen äger rum och att främja sund konkurrens inte bara mellan olika operatörer och platser utan även mellan olika förnybara energikällor.

Förnybar energi kräver användning av teknisk utrustning som tillverkas i och utanför EU, och ibland krävs användning av biomassa som råvara. Kommissionen erinrar medlemsstaterna om att det inte är säkert att ”regler om lokalt innehåll” eller liknande territoriella begränsningar för användning av viss teknik, utrustning eller råvara för elproduktion är förenliga med EU:s regelverk.

Det är också mycket viktigt att offentliga ingrepp inriktas på forskning och utveckling kring ny teknik. Stöd till sådan teknik och innovation kommer att göra det möjligt att främja marknadsinträde och ett tidigt införande av nästa generations teknik.

Småskalig och ännu icke-kommersiell, decentraliserad produktion, t.ex. från enskilda hushåll, kan behöva stödjas på särskilda sätt. Om det slås fast att ett sådant behov finns skulle en sådan strategi kunna göra det möjligt att leverera socialt och ekonomiskt önskvärda mängder förnybar energi och stödja ett brett spektrum av tekniker för förnybar energi.

Vid sidan av offentliga ingrepp för att främja el från förnybara källor kan balanseringskrav, balansmarknader, användning av länkar, nätanslutningsavgifter och regler för nätanvändning utformas på ett teknikneutralt sätt och möjliggöra förmedling av lämpliga kostnadssignaler till alla större producenter och användare. Kommissionen uppmanar även medlemsstaterna att tillämpa metoder för kostnadsminimering (t.ex. konkurrensutsatta anbudsförfaranden i samband med stöd).

Samarbete på unionsnivå kring utveckling av förnybar energi

Direktiv 2009/28/EG innehåller bestämmelser om tre slags mekanismer för samarbete mellan medlemsstaterna. Det hjälper medlemsstaterna att uppnå nationella mål så effektivt som möjligt med hjälp av sina olika nationella resurser, inom ramen för gällande regler och fysisk infrastruktur på elområdet. Med tanke på samarbetsmekanismernas potential beklagar kommissionen att dessa samarbetsmekanismer, med undantag av det gemensamma stödsystemet för Norge och Sverige, inte har utnyttjats hittills.

Utveckling av förnybar energi i gränsöverskridande stödsystem kan minska kostnaderna för efterlevnad av direktiv 2009/29/EG. Det kan också bidra till att undanröja eventuella snedvridningar av den inre marknaden till följd av olika *nationella* strategier.

I det medföljande arbetsdokumentet om samarbetsmekanismer ger kommissionen närmare vägledning om användning av samarbetsmekanismer i stödsystem för förnybar energi. Här ingår även frivilliga inslag i form av bilagor med mallar för ”standardiserade” avtal för de olika samarbetsmekanismerna.

Laststyrningsåtgärder

Den inre marknaden för el är inte bara summan av elproducenter och elleverantörer, teknikföretag och nätoperatörer. Konsumenter – industriella och kommersiella elanvändare, tjänsteanvändare och en halv miljard hushållskonsumenter – bildar en mycket viktig del av marknaden, nämligen efterfrågesidan. De kan spela en viktig roll för att göra elsystemet mer flexibelt genom energieffektivitetslösningar, lokal förnybar produktion och laststyrningstjänster. Det kräver att alla konsumenter har tillgång till stödteknik och kan utnyttja synergieffekter mellan energi- och telekommunikationsoperatörer.

En förutsättning är att kundmarknaden är organiserad på ett sätt som gynnar konsumenterna och främjar deras deltagande på energimarknaden, och som stimulerar investeringar i innovativa produkter och tjänster för att optimera konsumenternas deltagande. Konsumenterna bör kunna delta aktivt på elmarknaden och debiteras med utgångspunkt i prissignaler på grossistmarknaden. Dessutom krävs tydliga regler om datautbyte och protokoll.

För att laststyrning ska vara möjlig måste tariffinslag som hämmar ett aktivt marknadsdeltagande avskaffas och dynamisk prissättning utvecklas. De ramar för laststyrning som anges i eldirektivet och energieffektivitetsdirektivet³⁸ kommer, om de genomförs på rätt sätt, att möjliggöra och främja teknik för att på frivillig basis slå samman många individuella konsumenters energiförbrukning. Det kan innebära att marknaden öppnas så att potentialen för laststyrning kan utnyttjas och efterfrågesidan får samma tyngd som utbudssidan. Kommissionen kommer att hjälpa

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, EUT L 315, s. 1.

medlemsstaterna att införliva energieffektivitetsdirektivet i tid (senast i juni 2014) och på rätt sätt.

Kommissionen undersöker nu de kostnads–nyttanalyser och planer för införande av smarta mätare som medlemsstaterna lämnat. Kommissionen kommer i samråd med medlemsstaterna att presentera resultaten av denna undersökning i en omfattande rapport i slutet av 2013.

Ytterligare strategi- och lagstiftningsarbete kan komma att krävas på medlemsstats- och EU-nivå. En lämplig utformning av tariffer och säkerställande av att dynamiska intradagstariffer görs tillgängliga för slutanvändarna bör göra det lättare att debitera konsumenter på grundval av grossistpriser i stället för konsumtionsprofiler. Det är bäst att avskaffa priskontroller, stärka prissignalerna och utarbeta ytterligare regler om samordning och samverkan mellan olika aktörer på marknaden. Det gäller framför allt distributionsföretagens roll i lokal balansering i smarta distributionsnät. I detta sammanhang måste tillgången till och utbytet av data vara säkert och begränsat till vad som är nödvändigt men öppet för nya marknadsaktörer med särskilt samtycke från enskilda konsumenter. Det finns även ett behov av fastställande och främjande av laststyrning i alla medlemsstater.

Parallellt med detta är det väsentligt att få ut den möjliggörande tekniken på marknaden genom att man inför smarta mätarsystem med lämpliga funktioner. Samtidigt måste de nödvändiga ramarna skapas för ett brett införande av smarta och effektiva apparater och kontrollsystem med hänsyn till ekodesign, energimärkning och standardisering. Smart teknik och lösningar på det området bör införas snarast, med respekt för rättsliga överväganden som rör datasäkerhet och dataskydd, konsumenternas integritet och skydd mot skadliga intrång. De europeiska standardiseringsorganisationerna kommer före utgången av 2014 att utveckla en fullständig uppsättning standarder för smarta nät, även för laststyrning. De fortlöpande åtgärder som krävs för fastställandet och främjandet av laststyrning behandlas mer ingående i kommissionens arbetsdokument om inbegripande av flexibilitet på efterfrågesidan i elmarknaden (Staff Working Document on incorporating demand side flexibility in electricity market).

V. SAMMANFATTNING OCH FORTSATT ARBETE

Den inre marknaden för el är ett viktigt verktyg för att trygga en säker och hållbar elförsörjning till rimlig kostnad i framtiden. För att bevara dess roll måste det säkras att offentliga ingrepp inte underminerar fullbordandet och att de bidrar till marknadens goda funktion. Om de möjligheter som EU-programmen och EU:s regelverk för den inre marknaden för el erbjuder utnyttjas kan behovet av offentliga ingrepp på regional, nationell eller lokal nivå i vissa fall undanröjas. När en behörig myndighet beslutar att ingripa uppmanar kommissionen myndigheten att ta hänsyn inte bara till det regionala, nationella eller lokala intresset utan även till åtgärdernas inverkan på den inre marknaden för el. Det kommer att gynna medborgarna.

I detta meddelande behandlas tidigare initiativ från kommissionens sida för att säkra konsekvens på den inre marknaden för el. Som ett led i moderniseringen av det

statliga stödet håller kommissionen också på med en översyn av riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd. I samband med den översynen behandlas även ämnen som stöd för förnybar energi och kapacitetsmekanismer³⁹. Kommissionen välkomnar möjligheten att diskutera med medlemsstaterna hur de principer som beskrivs i detta meddelande kan tillämpas i praktiken, så att fördelarna med en integrerad och konkurrensutsatt inre marknad kan realiseras till fullo. Kommissionen kommer också att fortsätta att samarbeta med medlemsstater och nationella tillsynsmyndigheter, framför allt genom gruppen för samordning på elområdet, kring utmaningarna när det gäller tryggad elförsörjning och produktionskapacitet.

Vissa offentliga ingrepp, t.ex. för att internalisera negativa externa effekter, är fortfarande väsentliga för att den inre marknaden för el ska fungera korrekt. Andra ingrepp gäller problem av mer tillfällig art, t.ex. att säkra tillräcklig produktionskapacitet i situationer där marknaden (ännu) inte räcker till. Sådana offentliga ingrepp kräver större försiktighet och aktsamhet, och de bör vara strikt tidsbegränsade. Offentliga ingrepp för att främja produktionskapacitet kan utgöra statligt stöd och omfattas då av de ändrade riktlinjerna för statligt stöd på miljö- och energiområdet. De kan innebära att producenter, leverantörer och/eller systemansvariga för överföringssystem åläggs att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Sådana skyldigheter ska anmälas till kommissionen och måste uppfylla kraven i eldirektivet, dvs. vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag kan nå ut på lika villkor. Kommissionen har för avsikt att följa de kriterier som beskrivs i detta meddelande vid bedömning av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster i elsektorn.

Vikten av att garantera en fullt fungerande inre marknad för el kommer att öka i och med att omvandlingen av energisystemet fortgår. Frågor som tas upp i detta meddelande har även betydelse för kommissionens arbete med en framtida ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030.

Nivån och tidpunkten för offentliga ingrepp, deras art och deras förenlighet med den inre marknaden för el och med EU:s regelverk är angelägna frågor, särskilt med tanke på fullbordandet av den inre marknaden för el 2014. I detta meddelande och i medföljande arbetsdokument görs överväganden i flera brådskande frågor, t.ex. laststyrning, kapacitetsmekanismer, stödsystem för förnybar energi och samarbetsmekanismer. Om principerna tillämpas kan de bidra till att den inre marknaden för el fungerar bättre och hjälpa unionen att nå sina energipolitiska mål – hållbarhet, energitrygghet och konkurrenskraft. Kommissionen kommer för sin del inom kort att inleda ett samråd om riktlinjerna för stöd på miljö- och energiområdet, som kommer att ge en ram för bedömning av förenligheten hos åtgärder som har inslag av statligt stöd.

³⁹

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html.