



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 10.1.2007
COM(2006) 841 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ
ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Προοπτικές για την εσωτερική αγορά αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας

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

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Προοπτικές για την εσωτερική αγορά αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας

1 ΜΕΧΡΙ ΣΤΙΓΜΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΕΡΙΟΥ

1.1 Ιστορικό

Από την περίοδο 1999-2000¹ υλοποιείται σταδιακά σε όλο το χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια ανταγωνιστική εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου. Από τότε μέχρι σήμερα έχουν εκπονηθεί τακτικές ετήσιες εκθέσεις με “ορόσημα” σχετικά με την εφαρμογή και τα πρακτικά αποτελέσματα των αντίστοιχων οδηγιών. Στη διάρκεια του 2006 η Επιτροπή εξακολούθησε να παρακολουθεί τη σχετική εφαρμογή, ειδικότερα μέσω αναλυτικών ανασκοπήσεων ανά χώρα και της έρευνας του κλάδου. Η παρακολούθηση αυτή δείχνει ότι έχει επιτελεσθεί κάποιος, συχνά άνισος, βαθμός προόδου.

Στο χρονικό αυτό διάστημα οι βασικές έννοιες της εσωτερικής αγοράς ενέργειας έχουν αφομοιωθεί από πλευράς νομικού πλαισίου, θεσμικών ρυθμίσεων και φυσικής υποδομής, όπως ο εξοπλισμός τεχνολογίας πληροφοριών. Παράλληλα, όμως, σε πολλά κράτη μέλη δεν υφίσταται ουσιαστικός ανταγωνισμός. Οι πελάτες δεν έχουν συχνά καμία πραγματική δυνατότητα να επιλέξουν εναλλακτικό προμηθευτή. Ακόμη και πελάτες που άλλαξαν με επιτυχία προμηθευτή συχνά δεν είναι ικανοποιημένοι με το φάσμα προσφορών που λαμβάνουν. Εν ολίγοις, οι εμπλεκόμενοι παράγοντες δεν έχουν ακόμη υψηλό βαθμό εμπιστοσύνης στην εσωτερική αγορά. Συνεπεία των ανωτέρω ελλείψεων, η Επιτροπή διενήργησε, την περίοδο 2005-06, έρευνα για τους κλάδους αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας, βάσει της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Τα αποτελέσματα της έρευνας αυτής δημοσιεύονται συγχρόνως με το παρόν έγγραφο.²

¹ Αρχικώς μέσω της οδηγίας 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 027 της 30.01.1997, σ. 1) και της οδηγίας 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουνίου 1998 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου (ΕΕ L 204 της 21.07.1998, σ. 1), και ακολούθως μέσω της οδηγίας 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 96/92/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 15.07.2003, σ. 0037 – 0056), της οδηγίας 2003/55/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 98/30/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 15.07.2003, σ. 0057 – 0078), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1228/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 176 της 15.07.2003, σ. 0001 – 0010) και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 2005, περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου (ΕΕ L 289 της 3.11.2005, σ. 1). Ορισμένα κράτη μέλη είχαν ήδη λάβει μέτρα για το άνοιγμα της αγοράς, πριν εκδοθούν τα ανωτέρω νομοθετήματα.

² COM(2006)851, Ανακοίνωση της Επιτροπής, “Έρευνα κλάδου βάσει του άρθρου 17 του κανονισμού 1/2003 για τις αγορές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική έκθεση)”.

1.2 Τα θετικά αποτελέσματα του ανταγωνισμού

Βαθμός απόδοσης

Η απελευθέρωση έχει σαφώς επιφέρει ορισμένες βελτιώσεις απόδοσης στον ενεργειακό εφοδιασμό και αποφέρει οικονομίες στους πελάτες, ιδιαίτερα στην αρχική φάση. Ωστόσο, οι πρόσφατες αυξήσεις των τιμών χονδρικής για την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, μετακυλίστηκαν στους λογαριασμούς των τελικών χρηστών και τώρα αναιρούν ορισμένες από τις προηγούμενες μειώσεις, ιδιαίτερα για τους μεγαλύτερους βιομηχανικούς χρήστες ενέργειας. Ως εκ τούτου φαίνεται ότι οι βελτιώσεις της απόδοσης δεν μετακυλίνονται αρκετά ταχέως στους καταναλωτές. Είναι σε μεγάλο βαθμό αμφίβολο κατά πόσον οι τιμές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας αποτελούν μάλλον προϊόν μιας αληθώς ανταγωνιστικής διαδικασίας, παρά το άμεσο αποτέλεσμα απόφασης των εταιρειών που διαθέτουν ισχύ στην αγορά.

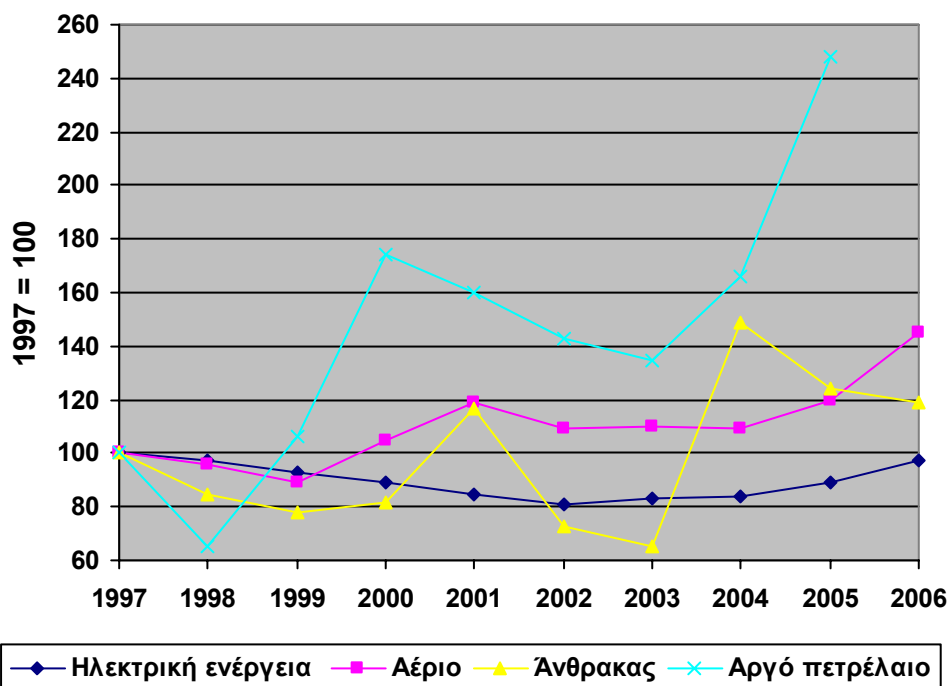
Υπάρχει σειρά αιτιών για τα υψηλότερα επίπεδα τιμών, μεταξύ άλλων το υψηλότερο κόστος των πρωτογενών καυσίμων, η συνεχιζόμενη ανάγκη για επενδύσεις και η επέκταση των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένου του κοινοτικού συστήματος εμπορίας εκπομπών (ETS)³, καθώς και της ανάπτυξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας⁴. Ωστόσο, έχουν επίσης τονιστεί ως αιτίες μια συνεχιζόμενη έλλειψη ανταγωνιστικής πίεσης και τα υψηλά επίπεδα συγκέντρωσης στις αγορές χονδρικής, καθώς και η έλλειψη διαφάνειας στην αγορά.

Μέσες⁵ τιμές λιανικής για την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο στην ΕΕ15 από το 1995 και μετά (σε επίπεδα τιμών 1995)

³ Με χαμηλή ελαστικότητα ζήτησης, οι επιχειρήσεις ηλεκτρισμού μπορούν να μετακυλίσουν στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας το ευκαιριακό κόστος των δικαιωμάτων εκπομπής που λαμβάνουν δωρεάν στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών. Όντως, εμπειρικές εκτιμήσεις και εκτιμήσεις βάσει μοντέλων προσομοίωσης για τη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες δείχνουν ότι το μερίδιο του κόστους εκπομπής CO₂ που μετακυλίστηκε στους καταναλωτές κυμαίνεται από 60 έως 100%, ποσοστό εξαρτώμενο από παράγοντες της ιδιαίτερης αγοράς και τεχνολογίας. Κατά συνέπεια, οι ενεργοβόρες βιομηχανίες που καλύπτονται από το ETS αντιμετωπίζουν όχι μόνο το κόστος εκπομπής CO₂, αλλά και υψηλότερο κόστος παραγωγής λόγω υψηλότερων τιμών ηλεκτρικής ενέργειας.

⁴ Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2005, Στήριξη της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (COM(2005) 627 τελικό). Εκτιμάται χονδρικά ότι το κόστος στήριξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας όπως αντανακλάται στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας κυμαίνεται μεταξύ 4% και 5% για π.χ. τη Γερμανία, την Ισπανία και το ΗΒ (σελίδα 45).

⁵ Σταθμισμένος μέσος όρος των τιμών για τους μεγάλους και απλούς βιομηχανικούς πελάτες, τις εμπορικές χρήσεις και τα νοικοκυριά. Πηγή: Eurostat. Η εξέλιξη των τιμών για κάθε κατηγορία πελατών παρατίθεται στους πίνακες 3.7 και 3.8 του υπηρεσιακού εγγράφου εργασίας της Επιτροπής: Δεδομένα ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, SEC(2007)12. Για τους πολύ μεγάλους πελάτες, με βάση αναφοράς 100 τον Ιούλιο 1997, οι τιμές αυξήθηκαν τον Ιούλιο 2006 σε 121 για την ηλεκτρική ενέργεια και σε 201 για το αέριο.



Όπως δείχνεται στην ανωτέρω γραφική παράσταση, το γεγονός ότι οι τιμές λιανικής για την ηλεκτρική ενέργεια, κατά μέσον όρο για όλους τους χρήστες, παρέμειναν σχετικώς σταθερές σε πραγματικούς όρους στο διάστημα της περιόδου, παρά τις εμφανέστατες αυξήσεις τιμών λόγω του κόστους των πρωτογενών καυσίμων, σαφώς καταδεικνύει την επίδραση της αυξανόμενης απόδοσης στον τομέα της παροχής ηλεκτρισμού. Η τιμή ηλεκτρικής ενέργειας ιδιαίτερα για τα νοικοκυριά θα είχε μάλιστα μειωθεί αν δεν λαμβανόταν υπόψη η επίδραση της φορολογίας. Όσον αφορά το αέριο, είτε επικρατούσε είτε όχι ανταγωνισμός θα υπεισερχόνταν οι παράγοντες που επηρεάζουν τις τιμές, όπως η ανάγκη στροφής σε υψηλότερου κόστους πηγές προμήθειας, για παράδειγμα υγροποιημένο φυσικό αέριο (LNG), και η συνεχιζόμενη σύνδεση ορισμένων εισαγωγών αερίου με την τιμή του πετρελαίου. Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι δεν μπορεί να υπάρχει προσδοκία παραμονής των τιμών της ενέργειας πάντοτε σε χαμηλό επίπεδο, ανεξάρτητα από εξωτερικούς παράγοντες. Η Επιτροπή διατύπωσε παρατηρήσεις επί του σημείου αυτού στην ανακοίνωση που προτάθηκε αρχικώς στη δεύτερη δέσμη οδηγιών⁶. Οι ανταγωνιστικές και ανοικτές αγορές αποφέρουν όμως τις καλύτερες τιμές στους τελικούς χρήστες, μεταξύ άλλων στην ενεργοβόρο βιομηχανία.

Ασφάλεια του εφοδιασμού

Παράλληλα με τη βελτίωση του βαθμού απόδοσης, η εσωτερική αγορά συμβάλλει έντονα στους στόχους της ασφάλειας του εφοδιασμού. Η προοπτική μιας μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου, με κοινούς κανόνες, αποτελεί ισχυρό κίνητρο για νέες επενδύσεις. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αποκαλυπτική η τελευταία έκθεση που συνέταξαν οι διαχειριστές συστημάτων για την επάρκεια της ηλεκτροπαραγωγής. Στην έκθεση αναφέρεται ότι ακόμη και με αύξηση της ζήτησης αιχμής κατά 1,5% έως 2,0% ετησίως, υπό τον όρο ότι είναι διαθέσιμες σε εύθετο χρόνο οι υφιστάμενες και προγραμματισμένες επενδύσεις, συνεχίζεται το πλεόνασμα δυναμικότητας ηλεκτροπαραγωγής έναντι της ζήτησης αιχμής σε

⁶ Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, COM(2001) 125, σελίδα 8.

όλο το χώρο της ΕΕ, θεωρούμενης ως σύνολο. Ως προς αυτό, οι νέες επενδύσεις σαφώς ανταποκρίνονται στα μηνύματα των τιμών στις αγορές χονδρικής και εξισορρόπησης, σε όσες χώρες επιτρέπεται στις αγορές να λειτουργούν ορθώς. Ωστόσο αναφαίνονται προβλήματα σε κράτη μέλη με τιμές υπό αυστηρό έλεγχο, όπου συμβαίνει θεαματική ετήσια αύξηση της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας όπως στην Ισπανία και στην Πορτογαλία.

Οι ανταγωνιστικές αγορές ενθαρρύνουν επίσης τη διαφοροποίηση, επειδή έτσι ενθαρρύνεται η ευελιξία αντίδρασης στις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά. Μια ενοποιημένη αγορά δίνει επίσης στις ευρωπαϊκές ενεργειακές εταιρείες τη δυνατότητα να διαπραγματεύονται από θέσεως ισχύος όταν προμηθεύονται ενέργεια στις παγκόσμιες αγορές, επειδή διαθέτουν ευρύτερο φάσμα επιλογών όσον αφορά τις διαδρομές εφοδιασμού και καλύτερη πρόσβαση στους πελάτες. Ήδη πραγματοποιούνται ή έχουν προγραμματιστεί σοβαρές επενδύσεις σε ποικίλο φάσμα υποδομών εισαγωγής αερίου. Όλα αυτά έχουν επιτευχθεί ως αποτέλεσμα της διαδικασίας απελευθέρωσης και από ένα πλέον ανταγωνιστικό πλαίσιο θα προκύψει περαιτέρω βελτίωση στην ασφάλεια του εφοδιασμού.

Η ασφάλεια του εφοδιασμού δεν μπορεί να θεωρείται πλέον απλώς ως εθνικό ζήτημα. Τα μέσα αντιμετώπισης τέτοιων ζητημάτων διασχίζουν τα εθνικά σύνορα και υπερβαίνουν τις εξουσίες οποιασδήποτε μεμονωμένης χώρας. Συγκεκριμένα, η ανάπτυξη και λειτουργία των ενεργειακών δικτύων της Ευρώπης πρέπει στο μέλλον να διενεργηθεί κατά τρόπο πολύ πλέον συντονισμένο, τουλάχιστον σε περιφερειακή βάση, προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικές διακοπές. Ο συντονισμός αυτός λείπει σήμερα και ευρισκόμαστε πολύ μακράν του στόχου ενός ομοιόμορφου και ασφαλούς ευρωπαϊκού δικτύου.

Η πανευρωπαϊκή διακοπή ρεύματος της 4ης Νοεμβρίου 2006 κατέδειξε τον ευπαθή χαρακτήρα της παροχής ηλεκτρισμού στην Ευρώπη. Στη συμβουλή που εξέδωσε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής στις 20 Δεκεμβρίου 2006, ο ERGEG κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα μαθήματα από τη διακοπή ρεύματος στην Ιταλία το 2003 δεν έγιναν τελείως αντιληπτά και ότι χρειαζόνταν τα εξής ώστε να διατηρηθούν στο μέλλον αναμμένα τα φώτα στην Ευρώπη⁷:

- Θέσπιση, κατόπιν προτάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, νομικώς δεσμευτικών επιχειρησιακών κανόνων ασφάλειας·
- Ανάπτυξη, εκ μέρους της Επιτροπής, πλαισίου για το δίκτυο ηλεκτρισμού, στο πλαίσιο της ενεργειακής της στρατηγικής·
- Βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των διαχειριστών διασυνδεδεμένων δικτύων ηλεκτρισμού της ΕΕ, οι οποίοι θα πρέπει να λογοδοτούν δημοσίως για τις πράξεις τους.

Βιωσιμότητα

Οι ανταγωνιστικές αγορές καθιστούν τον εφοδιασμό με ενέργεια όσο γίνεται πλέον αποδοτικό και εξαλείφουν τα άσκοπα μονοπωλιακά κέρδη. Μια ανταγωνιστική αγορά επιτρέπει επίσης ισότιμους όρους πρόσβασης στους πελάτες για τους παραγωγούς από ανανεώσιμες πηγές και την αποδοτική εφαρμογή μέσων άσκησης πολιτικής, όπως το σύστημα εμπορίας εκπομπών και οι ενεργειακοί φόροι, ώστε να βελτιωθεί η τιμολόγηση της

⁷ Ενδιάμεση έκθεση του ERGEG σχετικά με τα διδάγματα προς άντληση από την εκτεταμένη διαταραχή του ευρωπαϊκού συστήματος ηλεκτροδότησης στις 4 Νοεμβρίου 2006, σχετ. E06-BAG-01-05. Ο ERGEG θα συντάξει τελική έκθεση έως τον Φεβρουάριο 2007.

ενέργειας ορυκτών καυσίμων⁸. Οι διαφανείς και ρευστές ενεργειακές αγορές χονδρικής στέλνουν επίσης πολύ σαφέστερα μηνύματα υπέρ της βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης.

Επιπροσθέτως, οι σαφείς και διαφανείς κανόνες για τη σήμανση της ηλεκτρικής ενέργειας υποκινούν τη ζήτηση για ηλεκτρισμό ανώτερων χαρακτηριστικών βιωσιμότητας.

1.3 Εσφαλμένη εφαρμογή του ισχύοντος νομικού πλαισίου

Είναι ουσιαστικής σημασίας να μεταφέρεται ορθώς η ισχύουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία στο εθνικό δίκαιο, ώστε να επιτρέπεται στις αγορές να λειτουργούν και να διασφαλιστεί αποτελεσματικό άνοιγμά τους για όλους τους καταναλωτές την 1η Ιουλίου 2007. Η Επιτροπή έχει κινήσει ως εκ τούτου 34 διαδικασίες παράβασης εναντίον 20 κρατών μελών για παραβίαση και μη μεταφορά των ισχυουσών οδηγιών. Μετά από επίσημες προειδοποιητικές επιστολές που απέστειλε τον Απρίλιο 2006 και πριν να κινήσει, αν είναι ανάγκη, διαδικασία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, η Επιτροπή αποφάσισε, στις 12 Δεκεμβρίου 2006, να αποστείλει 26 αιτιολογημένες γνώμες σε 16 κράτη μέλη, στα οποία συγκαταλέγεται το σύνολο των μεγάλων χωρών⁹.

Οι κυριότερες ελλείψεις που παρατηρήθηκαν κατά τη μεταφορά των νέων οδηγιών για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου στο εθνικό δίκαιο είναι οι εξής:

- τιμές που υπόκεινται σε κανονιστικές ρυθμίσεις και εμποδίζουν την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά
- ανεπαρκής διαχωρισμός των διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς και διανομής, με τον οποίο δε μπορεί να υπάρξει εγγύηση της ανεξαρτησίας τους
- μεροληπτική πρόσβαση τρίτων μερών στο δίκτυο, ιδιαίτερα όσον αφορά χορήγηση προτιμησιακής πρόσβασης σε κατεστημένες επιχειρήσεις για παρελθόντα μακροχρόνια συμβόλαια
- ανεπαρκείς αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών
- έλλειψη πληροφόρησης της Επιτροπής σχετικά με τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ειδικώς όσον αφορά τιμολόγια παροχής υπαγόμενα σε κανονιστικές ρυθμίσεις
- ανεπαρκής ένδειξη της προέλευσης της ηλεκτρικής ενέργειας, που είναι ουσιαστική ιδιαίτερα για την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Η έμμονη φύση των ανωτέρω παραβιάσεων, δυόμιση σχεδόν έτη μετά την υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο την 1η Ιουλίου 2004, καταδεικνύει σαφώς τις ανεπάρκειες και ελλείψεις του ισχύοντος κοινοτικού νομικού πλαισίου που εκπηγάει από τις

⁸ Προκειμένου να επιτρέψει να αντανakλαστούν στη φορολογία οι περιβαλλοντικές πτυχές της ηλεκτροπαραγωγής, σύμφωνα με την οδηγία για τους ενεργειακούς φόρους (Οδηγία 2003/96/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 283 της 31.10.2003, σ. 51), τα κράτη μέλη δύνανται να απαλλάσσουν από φόρους την ηλεκτρική ενέργεια που προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές.

⁹ Βλέπε:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

οδηγίες. Στις ρυθμιστικές αρχές ενέργειας δεν έχουν παραχωρηθεί οι αναγκαίες εξουσίες και ανεξαρτησία που να τους επιτρέπει να διασφαλίζουν τη θέσπιση ανοικτών αγορών που λειτουργούν κατά τρόπο αποδοτικό και αμερόληπτο. Επιπλέον, το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν επιτρέπει ορθή και αποδοτική κανονιστική ρύθμιση των διασυνοριακών ζητημάτων που σχετίζονται με την πρόσβαση στα δίκτυα αερίου και ηλεκτρισμού. Η παραχωρούμενη προτιμησιακή πρόσβαση, κατά έμμονο τρόπο, σε φορείς διασυνοριακών διασυνδέσεων αποδεικνύει σαφώς τις ελλείψεις των ισχυόντων κανόνων. Τέλος, ο νομικός και λειτουργικός διαχωρισμός των φορέων εκμετάλλευσης δικτύων που είναι καθετοποιημένοι με δραστηριότητες παραγωγής και ηλεκτροδότησης, όπως προβλέπεται με βάση τις ισχύουσες οδηγίες, δεν επιτυγχάνει τη διασφάλιση ίσης πρόσβασης στα δίκτυα για όλους τους προμηθευτές.

1.4 Εμπόδια στον ανταγωνισμό

Μολονότι τα ανωτέρω αποτελέσματα χρειάζεται να τύχουν αναγνώρισης, θα πρέπει επίσης να παραδεχθούμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να μην έχει πλησιάσει το στόχο μιας αληθούς εσωτερικής αγοράς ενέργειας, στην οποία κάθε καταναλωτής της ΕΕ όχι μόνο έχει το νομικό δικαίωμα, τουλάχιστον τυπικώς, να επιλέγει ελεύθερα μεταξύ οποιασδήποτε ευρωπαϊκής εταιρείας εκείνην που του προμηθεύει ηλεκτρική ενέργεια και αέριο, αλλά ότι το δικαίωμα αυτό είναι πραγματικό, παράγει αποτελέσματα και ασκείται εύκολα. Παρομοίως, είναι εξίσου σημαντικό να είναι σε θέση οι νεοεισερχόμενοι να επενδύουν σε νέα δυναμικότητα ηλεκτροπαραγωγής και εισαγωγών αερίου, επειδή οι κατεστημένες εταιρείες, αν δεν έχουν διαχωρίσει ορθώς τις δραστηριότητες, είναι πιθανό να αποκομίσουν κέρδη από τυχόν συνθήκες τεχνητής έλλειψης.

Επί του παρόντος, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι επίσης καθόλου σε θέση να εγγυηθεί σε οποιαδήποτε ευρωπαϊκή εταιρεία το δικαίωμα πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος υπό όρους ισότιμους με τους αντίστοιχους για τις υφιστάμενες εθνικές εταιρείες, χωρίς διακρίσεις ή μειονεκτική θέση. Ειδικότερα, δεν υπάρχουν ακόμη αμερόληπτη πρόσβαση στο δίκτυο και ένα εξίσου αποτελεσματικό επίπεδο κανονιστικής επιτήρησης σε κάθε κράτος μέλος.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει ακόμα αξιοποιήσει επαρκώς την ευκαιρία επένδυσης στο ορθό επίπεδο νέας υποδομής βασιζόμενης σε κοινό σταθερό ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο προς υποστήριξη της εσωτερικής αγοράς. Σε μεγάλο βαθμό απουσιάζει σήμερα ο αναγκαίος βαθμός συντονισμού μεταξύ εθνικών ενεργειακών δικτύων από πλευράς τεχνικών προτύπων, κανόνων εξισορρόπησης, ποιότητας αερίου, καθεστώτων επαφής και μηχανισμών διαχείρισης συμφόρησης, τα οποία είναι αναγκαία για να επιτρέψουν να λειτουργήσει αποτελεσματικά το διασυνοριακό εμπόριο.

Τόσο η έρευνα του κλάδου όσο και οι ανασκοπήσεις των χωρών, τις οποίες διενήργησε η Επιτροπή στη διάρκεια του 2006, απεκάλυψαν ποικιλία ειδικών παραδειγμάτων τα οποία δείχνουν τις ελλείψεις του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου, ως εξής:

- Οι μεγάλες ή/και καθετοποιημένες εταιρείες διαθέτουν σημαντικό πλεονέκτημα από πλευράς πληροφοριών τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιήσουν για να καταστρώσουν την εμπορική στρατηγική τους. Αντίθετα, οι μικρότερες εταιρείες ανακαλύπτουν όταν πλέον είναι πολύ αργά, για παράδειγμα κενά ηλεκτροπαραγωγής, ώστε να είναι σε θέση να προσαρμόσουν τις θέσεις τους.

- Σε ορισμένες περιπτώσεις, εξακολουθεί να επικρατεί σύγχυση, στους κόλπους του καθετοποιημένου ομίλου, σχετικά με την ευθύνη για τις βασικές λειτουργίες του διαχειριστή συστήματος μεταφοράς (ΔΣΜ), για παράδειγμα υπηρεσίες κατανομής φορτίου και εξισορρόπησης.
- Οι ΔΣΜ συχνά, ιδίως όταν είναι καθετοποιημένοι, απέτυχαν να διαμορφώσουν συνθήκες οδηγούσες σε ρευστές ανταγωνιστικές αγορές – για παράδειγμα, διατηρώντας χωριστές τοπικές ζώνες εξισορρόπησης, παρά διευκολύνοντας την ενοποίηση σε εθνικό και διασυνοριακό επίπεδο. Αυτό μπορεί να είναι αποτέλεσμα έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ των ΔΣΜ στους οποίους επικρατεί πλήρης διαχωρισμός δραστηριοτήτων και εκείνων που δεν το έχουν πράξει.
- Οι ΔΣΜ κινήθηκαν κατά τα φαινόμενα με βραδύτητα στην προσπάθεια αύξησης της διασυνοριακής δυναμικότητας, είτε μέσω επενδύσεων είτε με άλλα μέσα. Αυτό είναι συχνά αποτέλεσμα ανεπαρκών κινήτρων παρεχόμενων μέσω του κανονιστικού πλαισίου.
- Υπάρχουν ενδείξεις ότι τόσο οι ΔΣΜ όσο και οι ρυθμιστικές αρχές τείνουν να είναι υπέρμετρα προσανατολισμένοι σε βραχυπρόθεσμες εθνικές ανησυχίες παρά να προσπαθούν, με την ανάληψη πρωτοβουλιών, να αναπτύξουν ενοποιημένες αγορές. Για παράδειγμα, η συμφόρηση έχει μετατοπιστεί σε ορισμένες χώρες στα εθνικά σύνορα και η πρώτη που περιορίζεται είναι η διασυνοριακή δυναμικότητα. Ορισμένες ρυθμιστικές αρχές κινήθηκαν με βραδύ ρυθμό έως ότου συμφωνήσουν τον τρόπο εφαρμογής των βασικών διατάξεων που ήδη περιέχονται στη νομοθεσία - για παράδειγμα την αγοροκεντρική κατανομή δυναμικότητας.
- Για πολλά ζητήματα, ορισμένες ρυθμιστικές αρχές έχουν περιορισμούς ως προς τις σχέσεις τους με τον κλάδο, επειδή στερούνται ενδεδειγμένων εξουσιών και διακριτικής ευχέρειας. Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα για θέματα όπου, σύμφωνα με τις οδηγίες, η ρυθμιστική αρχή δεν είναι εκ των προτέρων υπεύθυνη, όπως οι κανόνες για λειτουργικό διαχωρισμό επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, μη τιμολογιακές συνθήκες πρόσβασης, παροχή πληροφοριών σε χρήστες του δικτύου και αποθήκευση αερίου.
- Οι ρυθμιστικές αρχές έχουν βρεθεί ενίοτε σε θέση στην οποία οι αποφάσεις τους σαφώς εναντιώνονται το στόχο της δημιουργίας μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου, που οφείλεται συνήθως σε άμεση ή έμμεση επιρροή εθνικών κυβερνήσεων. Το εμφανέστερο, αν και όχι το μόνο, παράδειγμα του φαινομένου αυτού είναι τα ακατάλληλα, υπαγόμενα σε κανονιστικές ρυθμίσεις τιμολόγια παροχής.
- Οι συγκεντρωτικές εθνικές αγορές είχαν την τάση να ενθαρρύνουν τις ρυθμιστικές αρχές να θεσπίσουν διεισδυτική νομοθεσία στις αγορές χονδρικής και εξισορρόπησης, για παράδειγμα ανώτατες τιμές, οι οποίες ενεργούν ως ισχυρό αντικίνητρο για επενδύσεις. Παράλληλα όμως οι μηχανισμοί δυναμικότητας είναι εντελώς ασυντόνιστοι, συνεπαγόμενοι δυνητικές στρεβλώσεις.
- Τα μικρότερα κράτη μέλη συχνά αγωνίστηκαν να εισαγάγουν αποτελεσματικό ανταγωνισμό απομονωμένα από τους γείτονές τους και απέτυχαν να επιτρέψουν τη δημιουργία ρευστών αγορών χονδρικής για την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο. Στις περιπτώσεις αυτές, ο ανταγωνισμός δεν είναι δυνατός χωρίς συντονισμένη κανονιστική θεώρηση μεταξύ των νομολογιών γειτονικών χωρών.

- Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις, οι διαχειριστές συστημάτων διανομής (ΔΣΔ) δείχνουν να είναι πλημμελώς προετοιμασμένοι για το άνοιγμα στον ανταγωνισμό παροχής στα νοικοκυριά που αρχίζει τον Ιούλιο 2007.

Επιπλέον, το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο έχει δημιουργήσει προβλήματα στο πεδίο της κίνησης κεφαλαίων¹⁰. Κατά πρώτον, η ύπαρξη διαφορετικών επιπέδων διαχωρισμού δραστηριοτήτων στα διάφορα κράτη μέλη δημιουργεί ασύμμετρες καταστάσεις που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των παραγόντων της αγοράς σε κλίμακα ΕΕ, πράγμα που είναι δύσκολο να συμβιβαστεί με την κοινοτική αρχή της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων. Επιπλέον, αυτό δημιουργεί μειονέκτημα στα κράτη μέλη που έχουν υψηλότερο επίπεδο διαχωρισμού δραστηριοτήτων. Κατά δεύτερον, σε ορισμένες περιπτώσεις όπου έχει πραγματοποιηθεί διασυνοριακή είσοδος μέσω παραγωγού προερχόμενου από κράτος μέλος, ο οποίος εξαγοράζει ή συγχωνεύεται με εταιρεία σε άλλο κράτος μέλος, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας έχουν παρέμβει με το επιχείρημα ότι ήταν αναγκαία διαδικασία άδειας προς κατοχύρωση των στόχων της δημόσιας ασφάλειας και του συμφέροντος του κοινού, κατά τρόπο που δεν δικαιολογείται με βάση την αρχή της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων¹¹.

Συνεπεία των ανωτέρω ευρέως διαδεδομένων ελλείψεων, οι κατεστημένες εταιρείες ηλεκτρισμού και αερίου διατηρούν σε μεγάλο βαθμό τις δεσπόζουσες θέσεις τους στις “δικές τους” εθνικές αγορές. Αυτό είχε ως συνέπεια πολλά κράτη μέλη να ασκήσουν στενό έλεγχο στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου που χρεώνονται στους τελικούς χρήστες. Δυστυχώς αυτό αποτελεί συχνά σοβαρό περιορισμό στον ανταγωνισμό. Μολονότι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η δεσπόζουσα θέση επιβάλλει τη λήψη κανονιστικών μέτρων, οι δε καταναλωτές μπορεί να χρειάζονται προστασία από τη χειραγώγηση των τιμών, οι γενικευμένες αυτές ανώτατες τιμές εμποδίζουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Εμποδίζουν επίσης τα μηνύματα από τις τιμές να υποδεικνύουν τους χώρους όπου χρειάζεται νέα δυναμικότητα και επομένως, με το να αποθαρρύνουν τις επενδύσεις, βλάπτουν την ασφάλεια του εφοδιασμού και θα οδηγήσουν σε μελλοντικές δυστοκίες προσφοράς. Η ΕΕ δεν μπορεί να επιτρέψει την ανάπτυξη μιας τέτοιας κατάστασης. Απόπειρα αντιμετώπισης των προβλημάτων στην αγορά χονδρικής, εμμέσως, με την επιβολή ελέγχων στη λιανική αγορά, συνεπάγεται συνήθως αποκλεισμό και των δύο αγορών. Αυτό δεν αποβαίνει προς όφελος του μακροπρόθεσμου συμφέροντος των πελατών.

Οι έλεγχοι των τιμών τελικής χρήσης ισοδυναμούν με υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (ΥΔΥ), οι οποίες, αν είναι μεροληπτικές, δεν συμβιβάζονται με το άρθρο 3 των οδηγιών με το οποίο επιβάλλονται ΥΔΥ ώστε να διασφαλιστεί ισότιμη πρόσβαση σε πελάτες για όλες τις εταιρείες. Κατά δεύτερον, αν υπεισέρχονται πληρωμές αντιστάθμισης, αυτές οφείλουν να συνάδουν με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Κατά τρίτον, το δίκαιο περί ανταγωνισμού μπορεί να υπεισέρχεται ως προς διακρίσεις τιμών και περιορισμούς στην επαναπώληση. Όπως αναφέρεται ανωτέρω, η **Επιτροπή ήδη έχει κινήσει ορισμένες διαδικασίες επί παραβάσει σχετικά με τιμολόγια υπαγόμενα σε κανονιστικές ρυθμίσεις. Θα εξακολουθήσει να επιβάλλει τη συμμόρφωση όλων των υποχρεώσεων του είδους αυτού προς το κοινοτικό δίκαιο.**

¹⁰ Βάσει του άρθρου 56 της συνθήκης ΕΚ.

¹¹ Δεν υπάρχει ισοδύναμο προς το "Ευρωπαϊκό διαβατήριο" στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες στους ενεργειακούς τομείς. Κάθε ρυθμιστική αρχή κράτους μέλους παραχωρεί άδειες (π.χ. οι διαδικασίες άδειας για νέους σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής στο άρθρο 6 της οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια 2003/54/ΕΚ).

Στην έκθεση που εξέδωσε στα τέλη 2005¹², η Επιτροπή επεσήμανε τα προβλήματα που ανέκυψαν στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου. Τότε θεωρήθηκε ότι ήταν ακόμη πολύ νωρίς για να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα στο νομοθετικό πεδίο. Ωστόσο, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να προβεί σε ορισμένες ενέργειες. Οι ενέργειες αυτές πραγματοποιήθηκαν ως εξής:

- (1) Η Επιτροπή διενήργησε αναλυτικές ανασκοπήσεις ανά χώρα, στο πλαίσιο των οποίων πήρε συνέντευξη από συμμετέχοντες στην αγορά σε κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των μικρότερων εταιρειών και νεοεισερχομένων¹³.
- (2) Με βάση τις συμβουλές του Ευρωπαϊκού Συνδέσμου Ρυθμιστικών Αρχών Ηλεκτρικής Ενέργειας και Αερίου (ERGEG), στις 9 Νοεμβρίου θεσπίστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές για τη διαχείριση της συμφοράς στις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας, άρχισαν δε να ισχύουν την 1η Ιανουαρίου 2007¹⁴.
- (3) Ο ERGEG δρομολόγησε τις περιφερειακές πρωτοβουλίες και εργάζεται για την άρση των εμποδίων στην ενοποίηση της αγοράς στους εξής τομείς: διαφάνεια, πρόσβαση σε δυναμικότητα και ανάπτυξη κόμβων διακίνησης αερίου.
- (4) Η Επιτροπή ολοκλήρωσε την έρευνα του κλάδου¹⁵. Ξεκίνησαν ορισμένες έρευνες εναντίον εταιρειών στους κλάδους του ηλεκτρισμού και του αερίου.

Η Επιτροπή κίνησε επίσης διαδικασίες επί παραβάσει για να επιλύσει τα προβλήματα που εντόπισε στο πεδίο της κίνησης κεφαλαίων.

Η Επιτροπή έχει τώρα την πρόθεση να λάβει μέτρα για να αντιμετωπίσει τα εναπομένοντα ζητήματα στους εξής τομείς:

- διασφάλιση αμερόληπτης πρόσβασης σε καλώς αναπτυγμένα δίκτυα,
- βελτίωση της κανονιστικής ρύθμισης της πρόσβασης στο δίκτυο σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο,
- συρρίκνωση του πεδίου ανάπτυξης αθέμιτου ανταγωνισμού,
- παροχή σαφούς πλαισίου για επενδύσεις,
- επίλυση ζητημάτων σχετικών με νοικοκυριά και μικρότερους εμπορικούς πελάτες.

Το σημείο 2 περιλαμβάνει περίληψη των προθέσεων της Επιτροπής. Η θεσπισθείσα το 2003 νομοθεσία, εάν εφαρμοστεί ορθώς, όντως περιέχει πολλές από τις καίριες απαιτήσεις για την ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς, όπως το πλήρες άνοιγμα της αγοράς, η καθιέρωση πρόσβασης τρίτων μερών υπό κανονιστικούς όρους και την υποχρέωση δημιουργίας ρυθμιστικής αρχής. Είναι ωστόσο ανάγκη να ενισχυθούν κάπως οι ισχύουσες

¹² COM(2005)568.

¹³ Βλ συνοδευτικό έγγραφο: Υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Έκθεση εφαρμογής για το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο στην ηλεκτρική ενέργεια και στο αέριο, επισκοπήσεις ανά χώρα, SEC(2006)1709.

¹⁴ Απόφαση 2006/770.

¹⁵ Βλέπε την Ανακοίνωση της Επιτροπής, "Έρευνα κλάδου βάσει του άρθρου 17 του κανονισμού 1/2003 για τις αγορές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική έκθεση)", COM (2006)851.

διατάξεις. Η Επιτροπή θα προτείνει την ενίσχυση αυτή στη διάρκεια του 2007, μετά από περιεκτική μελέτη επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των τεκμηρίων από την έρευνα του κλάδου.

2 ΚΑΙΡΙΑΣ ΣΗΜΑΣΙΑΣ ΕΚΚΡΕΜΗ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

2.1 Εξασφάλιση αμερόληπτης πρόσβασης στα δίκτυα μέσω του διαχωρισμού δραστηριοτήτων

Ο νομικός διαχωρισμός δραστηριοτήτων των ΔΣΜ έχει ήδη επιφέρει βελτίωση της πρόσβασης τρίτων μερών (ΠΤΜ) στα δίκτυα. Έχουν θεσπιστεί βασικές αρχές αμερόληπτης πρόσβασης και, ως επί το πλείστο, έχουν αναπτυχθεί τιμολογιακές δομές οι οποίες ενθαρρύνουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Οι διεπιδοτήσεις έχουν σταδιακά καταργηθεί. Η διαδικασία αυτή ευρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη για τους διαχειριστές συστημάτων διανομής, για τους οποίους ο νομικός διαχωρισμός θα επιβληθεί από τον Ιούλιο 2007.

Μολονότι από το 2004 και μετά έχει συντελεσθεί πρόοδος, οι ενδείξεις που αναγράφονται στο σημείο 1 τόσο από τις ανασκοπήσεις ανά χώρα όσο και από την έρευνα του κλάδου δείχνουν ότι ο νομικός και λειτουργικός διαχωρισμός, όπως απαιτείται τώρα από τη νομοθεσία, δεν αρκεί για να διασφαλίσει τη δυνατότητα ανάπτυξης μιας πραγματικά ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου.

Τα επισημαινόμενα προβλήματα δεν είναι καθολικά και θα ήταν λάθος να υποτιμηθούν οι σημαντικές προσπάθειες που έχουν καταβληθεί. Τα ζητήματα όμως που συστηματικά τίθενται υπόψη της Επιτροπής συνιστούν μείζονα πηγή πραγματικής και δυνητικής στρέβλωσης.

Εγγενώς, ο νομικός διαχωρισμός δεν καταστέλλει τη σύγκρουση συμφερόντων που πηγάζει από την καθετοποίηση, με τον κίνδυνο να θεωρηθούν τα δίκτυα ως στρατηγικός πλούτος που εξυπηρετεί το εμπορικό συμφέρον και όχι το συνολικό συμφέρον των πελατών των δικτύων. Τα συλλεγόμενα τεκμήρια τόσο από την έρευνα του κλάδου¹⁶ όσο και από τις ανασκοπήσεις ανά χώρα δείχνουν ότι αυτό οδηγεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, στα εξής προβλήματα.

Κατά πρώτον, δεν μπορεί να υπάρχει εγγύηση για αμερόληπτη πρόσβαση στις πληροφορίες. Οι φραγμοί στην πληροφόρηση που ισχύουν με βάση τους τρέχοντες κανόνες για το διαχωρισμό δραστηριοτήτων δεν μπορούν να εγγυηθούν ότι οι ΔΣΜ δεν δίνουν στο επιχειρηματικό κλιμάκιο ηλεκτροπαραγωγής ή ηλεκτροδότησης της καθετοποιημένης εταιρείας πληροφορίες που επηρεάζουν την αγορά.

Κατά δεύτερον, οι τρέχοντες κανόνες για το διαχωρισμό δεν αίρουν τα κίνητρα για μεροληπτική μεταχείριση ως προς την πρόσβαση τρίτων μερών. Οι κατεστημένοι φορείς εκμετάλλευσης στους οποίους ανήκουν τα δίκτυα μπορεί επομένως να χρησιμοποιούν το δικτυακό πλούτο για να καταστήσουν δυσχερέστερη την είσοδο ανταγωνιστών. Οι μεροληπτικές συνθήκες πρόσβασης περιλαμβάνουν τη σύνδεση νέων σταθμών ηλεκτροπαραγωγής, άνισους όρους πρόσβασης σε δικτυακή δυναμικότητα (hoarding),

¹⁶ Τεχνικό παράρτημα της Ανακοίνωσης της Επιτροπής, "Έρευνα κλάδου βάσει του άρθρου 17 του κανονισμού 1/2003 για τις αγορές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική έκθεση)", SEC(2006)1724, από τις παραγράφους 144 (αέριο) και 474 (ηλεκτρική ενέργεια).

διατήρηση τεχνητώς μικρών ζωνών εξισορρόπησης ή τη μη διάθεση αχρησιμοποίητης δυναμικότητας.

Κατά τρίτον, στρεβλώνονται τα επενδυτικά κίνητρα. Οι καθετοποιημένοι διαχειριστές δικτύων δεν έχουν κίνητρο να αναπτύξουν το δίκτυο προς το συνολικό συμφέρον της αγοράς που συνεπάγεται την εμφάνιση νεοεισερχόμενων σε επίπεδο ηλεκτροπαραγωγής ή ηλεκτροδότησης. Υπάρχουν πλούσια στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι επενδυτικές αποφάσεις καθετοποιημένων εταιρειών υπαγορεύονται από τις ανάγκες των θυγατρικών εταιρειών ηλεκτροδότησης¹⁷. Αυτού του είδους οι εταιρείες φαίνεται ότι είναι ιδιαίτερα απρόθυμες να αυξήσουν, για παράδειγμα, τη δυναμικότητα εισαγωγής αερίου σε μια ανοικτή διαδικασία πράγμα το οποίο προκάλεσε, σε ορισμένες περιπτώσεις, προβλήματα ασφάλειας του εφοδιασμού. Το ίδιο ισχύει, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο βαθμό διάθεσης δυναμικότητας σύνδεσης για νέες μονάδες ηλεκτροπαραγωγής.

Η Επιτροπή έχει εξετάσει προσεκτικά το ζήτημα του διαχωρισμού και καταλήξει στο συμπέρασμα ότι μόνο ισχυρές διατάξεις για το διαχωρισμό δραστηριοτήτων θα ήταν ικανές να προσφέρουν τα ορθά κίνητρα για τους διαχειριστές συστημάτων να λειτουργούν και αναπτύσσουν το δίκτυο προς όφελος όλων των χρηστών.

Ως εκ τούτου, εξετάζει δύο κύριους άξονες για τη λήψη περαιτέρω μέτρων διαχωρισμού των ΔΣΜ, με σκοπό τη διατύπωση επίσημων προτάσεων:

- **πλήρως διαχωρισμένοι (ως προς την ιδιοκτησία) ΔΣΜ:** οι ΔΣΜ και θα έχουν στην κυριότητά τους τα περιουσιακά στοιχεία μεταφοράς και θα λειτουργούν το δίκτυο. Οι ιδιοκτήτες τους θα είναι ανεξάρτητοι, δηλαδή οι εταιρείες παροχής/παραγωγής δεν θα μπορούσαν πλέον να διατηρήσουν σημαντικό μερίδιο στους ΔΣΜ. Αυτό παρουσιάζει πράγματι διάφορα πλεονεκτήματα, ως εξής. Θα υπήρχε εγγύηση και αντίληψη της αμερόληπτης πρόσβασης τρίτων μερών στα δίκτυα, ενθαρρύνοντας τοιούτοτρόπως τις επενδύσεις σε υποδομή ηλεκτροπαραγωγής και εισαγωγών αερίου. Οι ΔΣΜ θα μπορούσαν επίσης να ανταλλάσσουν ευκολότερα πληροφορίες που δυνητικώς επηρεάζουν την αγορά, αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα. Επιπλέον, θα υπήρχε η δυνατότητα παροχής εμφανών κινήτρων για την αύξηση της δυναμικότητας εσωτερικών υποδομών της ΕΕ, επειδή οι επενδυτικές αποφάσεις δεν θα στρεβλώνονταν πλέον από συμφέροντα ηλεκτροδότησης. Επιπροσθέτως, αυτό θα διευκόλυνε τις διασυνοριακές συγχωνεύσεις εταιρειών μεταφοράς, με συνέπεια αποτελεσματικότερη διαχείριση διασυνοριακών ζητημάτων. Τέλος, σαφώς υπάρχει ισορροπία μεταξύ του επιπέδου διαχωρισμού και του επιπέδου κανονιστικής επιτήρησης. Ο πλήρης ιδιοκτησιακός διαχωρισμός θα μείωνε την ανάγκη για όλο και περισσότερο δυσκίνητη κανονιστική ρύθμιση, καθώς η κανονιστική εποπτεία θα μπορούσε να είναι λιγότερο εκτενής ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν γίνονται διακρίσεις. Θα μπορούσε να μετριαστεί ουσιαδώς η σχετικώς βαρεία επίβλεψη με στόχο την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των καθετοποιημένων ΔΣΜ. Επιπλέον, συνεκτιμώντας τον προκύπτοντα χαμηλότερο κανονιστικό φόρτο, οπωσδήποτε θα μπορούσε να εφαρμοστεί ευκολότερα και ταχύτερα.

¹⁷ Βλέπε τα σημεία που αφορούν τις επιμέρους χώρες σχετικά με τους διαχειριστές δικτύων και το διαχωρισμό δραστηριοτήτων στο Υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Έκθεση εφαρμογής για το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του αερίου: ανασκοπήσεις ανά χώρα, SEC(2006)1709, και Τεχνικό παράρτημα της Ανακοίνωσης της Επιτροπής, "Έρευνα κλάδου βάσει του άρθρου 17 του κανονισμού 1/2003 για τις αγορές αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική έκθεση)", SEC(2006)1724, ειδικώς από τις παραγράφους 157 (αέριο) και 487 (ηλεκτρική ενέργεια).

- **χωριστοί διαχειριστές συστήματος χωρίς διαχωρισμό ιδιοκτησίας:** η λύση αυτή θα απαιτούσε διαχωρισμό της λειτουργίας του συστήματος από την κυριότητα επί των περιουσιακών στοιχείων. Οι εταιρείες ηλεκτροδότησης/ηλεκτροπαραγωγής δεν θα διέθεταν πλέον σημαντικό μερίδιο στον *ανεξάρτητο διαχειριστή συστήματος (ΑΔΣ)*. Ωστόσο, τα ίδια τα περιουσιακά στοιχεία μεταφοράς θα παρέμεναν εντός του καθετοποιημένου ομίλου. Ο διαχειριστής συστήματος θα είναι υπεύθυνος μόνο για τη λειτουργία και την κατανομή φορτίου, όντας το κύριο σημείο διεπαφής με τους χρήστες του δικτύου, και θα ασκούσε έλεγχο επί των αποφάσεων συντήρησης και ανάπτυξης του δικτύου. Οι διαχειριστές συστήματος θα χρειάζονταν αρκετά κεφάλαια και προσωπικό μη απασχολούμενο, παράλληλα, από καθετοποιημένο όμιλο. Το μοντέλο του ΑΔΣ θα απαιτούσε εκτεταμένες κανονιστικές ρυθμίσεις και μόνιμη κανονιστική επιτήρηση.

Τα οικονομικά στοιχεία δείχνουν ότι ο διαχωρισμός ιδιοκτησίας αποτελεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο διασφάλισης επιλογής για τους χρήστες της ενέργειας και για την ενθάρρυνση των επενδύσεων. Αυτό συμβαίνει επειδή οι χωριστές εταιρείες δικτύου δεν επηρεάζονται από επικαλυπτόμενα συμφέροντα ηλεκτροδότησης/ηλεκτροπαραγωγής όσον αφορά τις επενδυτικές αποφάσεις. Έτσι αποφεύγονται επίσης οι υπέρμετρα εκτενείς και πολύπλοκες κανονιστικές ρυθμίσεις και ο δυσανάλογος διοικητικός φόρτος.

Η ιδέα του ανεξάρτητου διαχειριστή συστήματος μπορεί να βελτιώσει την επικρατούσα κατάσταση, αλλά θα απαιτούσε πλέον εκτενείς, καθοδηγητικές και δαπανηρές κανονιστικές ρυθμίσεις και θα ήταν λιγότερο αποτελεσματική κατά την αντιμετώπιση των αντικινήτρων επένδυσης σε δίκτυα. Στην απάντησή της στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής, ο ERGEG ανέφερε επίσης ότι η προτεινόμενη από αυτόν προσέγγιση ήταν ο διαχωρισμός ιδιοκτησίας¹⁸.

Η Επιτροπή θα εξετάσει προσεκτικά και τις δύο επιλογές ως προς αμφότερα τα δίκτυα ηλεκτρισμού και αερίου, συνεκτιμώντας τα μεμονωμένα χαρακτηριστικά εκάστου τομέα. Και στις δύο περιπτώσεις, στόχος θα είναι η κατοχύρωση ισότιμης πρόσβασης στα δίκτυα για όλες τις εταιρείες και η διασφάλιση ύπαρξης επαρκών κινήτρων για να προσφέρουν οι ΔΣΜ επαρκή δυναμικότητα, ιδίως μέσω νέας υποδομής.

Η λύση διαχωρισμού που θα επιλεγεί πρέπει να είναι εφαρμόσιμη σε όλους τους διαχειριστές και όλες τις εθνικές αγορές, ώστε να αποφευχθούν ασυνέπειες μεταξύ της εθνικής διάστασης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων και της ευρωπαϊκής διάστασης της ενιαίας αγοράς ενέργειας¹⁹. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι ως αιτιολόγηση της τυχόν περιοριστικής επενέργειας των προτεινόμενων επιλογών στο δικαίωμα εγκατάστασης και στην ελευθερία κίνησης κεφαλαίων μπορεί κανείς να επικαλεστεί επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (π.χ. ασφάλεια του εφοδιασμού). Επειδή ο διαχωρισμός ιδιοκτησίας έχει ήδη καθιερωθεί σε 11 κράτη μέλη, η Επιτροπή θα αξιολογήσει περαιτέρω την εμπειρία των κρατών αυτών σε σύγκριση με εκείνη των κρατών μελών που έχουν καθιερώσει νομικό διαχωρισμό. Υφίσταται σχέση μεταξύ διαχωρισμού δραστηριοτήτων και κανονιστικών ρυθμίσεων. Οι αγορές στις οποίες ο διαχωρισμός είναι σε μικρότερο επίπεδο από την ιδιοκτησία απαιτούν πλέον εκτενείς, πολύπλοκες και καθοδηγητικές κανονιστικές ρυθμίσεις. Υπό τις περιστάσεις αυτές, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές χρειάζονται ιδιαίτερα πλέον διεισδυτικές και βραδυκίνητες

¹⁸ Απάντηση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (CEER) στην Πράσινη Βίβλο για την ενέργεια της 11ης Ιουλίου 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ Βάσει του άρθρου 26 παράγραφος 1 της οδηγίας 2003/54 για την ηλεκτρική ενέργεια, μπορεί να παραχωρηθεί σε μικρά μεμονωμένα συστήματα παρέκκλιση από τους κανόνες για το διαχωρισμό δραστηριοτήτων.

εξουσίες για την πρόληψη μεροληπτικής μεταχείρισης. Ωστόσο, οι ρυθμιστικές αρχές δεν μπορούν, όπως και να έχει το πράγμα, να πραγματοποιούν πλήρως τα αντικίνητρα στις επαρκείς επενδύσεις σε δίκτυα χωρίς διαχωρισμό ιδιοκτησίας.

2.2 Βελτίωση της κανονιστικής ρύθμισης της πρόσβασης στο δίκτυο σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο

2.2.1 Ενίσχυση του ρόλου των εθνικών ρυθμιστικών αρχών

Οι οδηγίες για την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο του 2003 επέβαλαν στα κράτη μέλη την υποχρέωση συγκρότησης ρυθμιστικών αρχών με ειδικές αρμοδιότητες. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, η εμπειρία έδειξε ότι η αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αρχών συχνά περιορίζεται λόγω έλλειψης ανεξαρτησίας από την κυβέρνηση και επαρκών εξουσιών και διακριτικής ευχέρειας. Για παράδειγμα, οι ανασκοπήσεις ανά χώρα αποκαλύπτουν ότι υπάρχουν πολλά ζητήματα για τα οποία οι ρυθμιστικές αρχές δεν έχουν διακριτικές και αποτελεσματικές εκ των προτέρων εξουσίες, όπως θέσπισης κανόνων για το λειτουργικό διαχωρισμό δραστηριοτήτων ή μη τιμολογιακές συνθήκες πρόσβασης. Σε άλλες περιπτώσεις, τα κανονιστικά καθήκοντα τα μοιράζονται η ειδική ρυθμιστική αρχή και το υπουργείο ή η αρμόδια για τον ανταγωνισμό αρχή. Οι ανασκοπήσεις ανά χώρα επιβεβαιώνουν ότι όπου δίνονται ανεπαρκείς εξουσίες σε εθνικές ρυθμιστικές αρχές, αυτό οδηγεί σε ασυνεπή λήψη αποφάσεων και ανεπαρκή συμμόρφωση. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από μια χωριστή έκθεση συμβούλων σχετικά με τις κανονιστικές αρμοδιότητες, η οποία συμπεραίνει ότι: "παραμένουν ανεπάρκειες σε σχέση με το πεδίο ανάπτυξης δραστηριοτήτων, τις διαθέσιμες εξουσίες και την ικανότητα των ρυθμιστικών αρχών να ασκούν ανεξάρτητη κανονιστική ρύθμιση" και ότι αυτό "προκαλεί περαιτέρω προβλήματα κανονιστικής ασυμμετρίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, εμποδίζει την ορθή ανάπτυξη του ανταγωνισμού."²⁰

Η Επιτροπή έχει ως εκ τούτου καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι ρυθμιστικές αρχές ενέργειας χρειάζεται να ενισχυθούν σε εθνικό επίπεδο και να διαθέτουν το απαιτούμενο επίπεδο διακριτικής ευχέρειας λήψης αποφάσεων σε όλα τα σχετικά ζητήματα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ρυθμιστικές αρχές χρειάζονται ισχυρές εκ των προτέρων εξουσίες στους εξής τομείς: i) όλες τις πτυχές της πρόσβασης τρίτων μερών στα δίκτυα, ii) πρόσβαση σε μονάδες αποθήκευσης αερίου, iii) μηχανισμοί εξισορρόπησης, iv) επιτήρηση της αγοράς, π.χ. των ανταλλαγών ηλεκτρικής ενέργειας, v) συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις λειτουργικού και λογιστικού διαχωρισμού για τους διαχειριστές συστημάτων διανομής, vi) πάσης φύσεως διασυνοριακά ζητήματα, vii) προστασία του καταναλωτή, συμπεριλαμβανομένων τυχόν ελέγχων των τιμών τελικού χρήστη, viii) συγκέντρωση πληροφοριών, ix) κυρώσεις για μη συμμόρφωση. **Ως εκ τούτου, έχει την πρόθεση να προτείνει ενίσχυση των οδηγιών υπό το πρίσμα αυτό.**

Είναι επίσης ουσιαστικής σημασίας να διασφαλιστεί ότι οι λαμβανόμενες αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο δεν έχουν επιβλαβή επίδραση στις πτυχές που είναι περισσότερο κρίσιμες για την είσοδο στην αγορά και την εξέλιξη προς μία κοινοτική εσωτερική αγορά αντίστοιχα αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας. Προς τούτο, θα πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή ορισμένες μεμονωμένες κανονιστικές αποφάσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά τα διασυνοριακά ζητήματα και την αποτελεσματική ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Η δομή αυτή

²⁰ "Μελέτη των εξουσιών και αρμοδιοτήτων των ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών " Ευρωπαϊκά οικονομικά θέματα και TIS, Οκτώβριος 2006".

χρησιμοποιείται ήδη σε σχέση με εξαιρέσεις της πρόσβασης τρίτων μερών σε νέα υποδομή (βάσει του άρθρου 22 της οδηγίας 2003/55 για το αέριο και του άρθρου 7 του κανονισμού για την ηλεκτρική ενέργεια 1228/2003) και στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών από το 2003 και μετά²¹. **Η Επιτροπή θα εξετάσει ενδεδειγμένα κριτήρια βάσει των οποίων άλλες παρόμοιες αποφάσεις απαιτούν κοινοποίηση στην επιτροπή και εποπτεία εκ μέρους της**²².

2.2.2 Συντονισμός των ρυθμιστικών αρχών σε επίπεδο ΕΕ

Η δημιουργία ενός ενοποιημένου ευρωπαϊκού δικτύου μεταφοράς²³ συνεπάγεται επίσης μεταβολές στο κανονιστικό πλαίσιο. Η άρση των ασυνεπειών σε επενδυτικές αποφάσεις και η λειτουργία των δικτύων έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δαπανών και του κινδύνου που συνυφαίνεται με την αυξημένη δυναμικότητα. Επιπροσθέτως, υφίστανται προϋπάρχοντα προβλήματα σε σχέση με τις ασυνέπειες σε εθνικό επίπεδο μεταξύ, για παράδειγμα, τιμολογιακών δομών, κανόνων κατανομής δυναμικότητας, διακανονισμών εξισορρόπησης και χρονοδιαγραμμάτων εμπορίας και μέτρων ασφάλειας του εφοδιασμού. Αποτέλεσμα των διαφορών αυτών στο σχεδιασμό της αγοράς είναι ο κατακερματισμός της αγοράς, όπου ακόμη και ορισμένες εθνικές αγορές παραμένουν διαιρεμένες σε διάφορες περιοχές τοπικών “τιμολογίων” ή “εξισορρόπησης”, οι οποίες αντιστρατεύονται την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς. Ο κατακερματισμός αυτός της ευρωπαϊκής αγοράς αυξάνει την επενέργεια της δεσπόζουσας θέσης μικρού αριθμού προμηθευτών και αποβαίνει εις βάρος της ασφάλειας του εφοδιασμού.

Οι ρυθμιστικές αρχές ήδη επιζητούν να επιλύσουν τέτοια ζητήματα μέσω της ERGEG και, ρητώς, μέσω των περιφερειακών πρωτοβουλιών για την ηλεκτρική ενέργεια και το αέριο²⁴. Υπάρχουν ενθαρρυντικές ενδείξεις ότι κατ’ αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθούν σημαντικές βελτιώσεις. Ωστόσο, η πρόοδος εξαρτάται από τη συμφωνία όλων των εμπλεκόμενων ρυθμιστικών αρχών σχετικά με βελτιώσεις και από τη διάθεση των αναγκαίων εξουσιών και καθηκόντων. Ως εκ τούτου, απαιτείται μεγαλύτερη ορμή συμπεριλαμβανομένου του λεπτομερέστερου συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ, ο οποίος απαιτεί αύξηση των πόρων. Αυτό υπογραμμίζεται στην έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εμπειρία από τον κανονισμό 1228/03, στην οποία θα περιλαμβάνεται συγκεκριμένος κατάλογος δράσεων²⁵. Μπορεί να εξεταστούν τρεις κύριες μορφές, στις οποίες ενσωματώνονται οι αναγκαίες μεταβιβάσεις

²¹ Οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο), ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 33–50, άρθρο 7.

²² Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτού του είδους οι εξουσίες επίβλεψης θα ήσαν αναγκαίες στους ακόλουθους τομείς: i) εξαιρέσεις από την ΠΤΜ για νέα υποδομή, ii) κανονιστική ρύθμιση των τιμών τελικού χρήστη, iii) πάσης φύσεως αποφάσεις σχετικές με διασυννοριακά ζητήματα, συμπεριλαμβανομένης της αναλυτικής εφαρμογής κατευθυντήριων γραμμών, και iv) ζητήματα δεσπόζουσας θέσης στην αγορά, ειδικότερα όσον αφορά την έλλειψη επαρκούς ρευστότητας, συμπεριλαμβανομένων αποφάσεων σχετικά με τη μεταχείριση υφισταμένων συμβολαίων μεταφοράς.

²³ Βλέπε κατωτέρω σημείο 2.4.

²⁴ Ο ERGEG δρομολόγησε την περιφερειακή πρωτοβουλία ηλεκτρισμού (ERI) στις 27 Φεβρουαρίου 2006, την οποία ακολούθησε η περιφερειακή πρωτοβουλία για το αέριο (GRI) στις 25 Απριλίου 2006.

²⁵ Προς δημοσίευση στις αρχές 2007. Στην έκθεση εντοπίζονται επτά τομείς όπου χρειάζεται δυναμικώς μεγαλύτερος κανονιστικός συντονισμός, από τους επτά δε αυτούς τομείς μόνο ορισμένοι καλύπτονται πλήρως στον κανονισμό: α) κανόνες ασφάλειας, β) κανόνες σύνδεσης δικτύων, γ) κανόνες για την εμπορία ηλεκτρικής ενέργειας, δ) διαφάνεια, ε) εξισορρόπηση και εκκαθάριση, ισχύς εφεδρείας, στ) ανταλλαγή δεδομένων, ζ) μηνύματα για τις θέσεις και επενδυτικά κίνητρα.

εξουσιών σύμφωνα με τη συνθήκη ΕΚ, που θα απαιτούσαν τροποποιήσεις του νομοθετικού πλαισίου, ιδιαίτερα όσον αφορά τη δεύτερη και την τρίτη επιλογή.

- **Σταδιακή εξέλιξη της τρέχουσας θεώρησης:** ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ εθνικών ρυθμιστικών αρχών, απαιτώντας κυρίως από τα κράτη μέλη να θέσουν στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ένα κοινοτικό στόχο, και θεσπίζοντας μηχανισμό με τον οποίο η Επιτροπή θα μπορούσε να επανεξετάζει ορισμένες αποφάσεις των ρυθμιστικών αρχών οι οποίες επηρεάζουν την εσωτερική αγορά ενέργειας²⁶.
- **Ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ανεξαρτήτων ρυθμιστικών αρχών (“ERGEG+”):** Στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα επισημοποιηθεί ο ρόλος του ERGEG, θα ανατεθεί δε σε αυτόν η εργασία της κατάρτισης δεσμευτικών αποφάσεων για τις ρυθμιστικές αρχές και τους σχετικούς παράγοντες της αγοράς, όπως τους διαχειριστές δικτύων, τις ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας ή τις μονάδες ηλεκτροπαραγωγής, επί ορισμένων επακριβώς καθορισμένων τεχνικών ζητημάτων και μηχανισμών που σχετίζονται με διασυνοριακά ζητήματα. Θα απαιτούσε την ενδεδειγμένη ανάμειξη της Επιτροπής, όπου παρίσταται ανάγκη, για τη διασφάλιση της δέουσας συνεκτίμησης του κοινοτικού συμφέροντος.
- Θα ιδρυθεί ένα νέο, ενιαίο όργανο σε κοινοτικό επίπεδο. Στο όργανο αυτό θα ανατεθεί ειδικότερα η ευθύνη έκδοσης των μεμονωμένων αποφάσεων για την ευρωπαϊκή αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου σχετικά με κανονιστικά και τεχνικά ζητήματα που υπηρεύονται στην πρακτική λειτουργία του διασυνοριακού εμπορίου²⁷.

Από τις τρεις επιλογές, η Επιτροπή κρίνει ότι η πρώτη, η σταδιακή εξέλιξη της τρέχουσας θεώρησης, δεν θα ήταν επαρκής, ιδίως επειδή η πρόοδος θα εξακολουθούσε να βασίζεται σε αυτόβουλο συμφωνία μεταξύ των 27 εθνικών ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες συχνά έχουν διαφορετικά ενδιαφέροντα. Τοιουτοτρόπως, η θεώρηση ERGEG+ θα αποτελούσε την ελάχιστη προσέγγιση με την οποία πιθανότατα θα συντελεστεί ταχεία και αποτελεσματική πρόοδος στην εναρμόνιση των τεχνικών ζητημάτων που είναι αναγκαία ώστε να λειτουργήσει πραγματικά το διασυνοριακό εμπόριο.

Με δεδομένη τη σημασία των επενδυτικών έργων για την προσέλκυση του φυσικού αερίου στα σύνορα της Ευρώπης, αναμένεται επίσης ότι ο ERGEG θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο διάλογο με τους διεθνείς ενεργειακούς εταίρους της Ευρώπης. Ο διάλογος θα επιτρέψει σθεναρά προώθηση της διεθνούς συνεργασίας στο κανονιστικό επίπεδο. Η συνεργασία με τη νοτιοανατολική Ευρώπη, μεταξύ Ευρώπης και Μεσογειακών χωρών και το διεθνές δίκτυο ενεργειακών κανονιστικών ρυθμίσεων θα πρέπει όλα να συνεχιστούν και θα μπορούσαν να διερευνηθούν νέοι άξονες συνεργασίας με τη Ρωσία και άλλες χώρες, όπως π.χ. ο διάλογος ΕΕ-ΗΠΑ.

²⁶ Όπως αναφέρεται ανωτέρω, αυτό βασίζεται στη θεώρηση που χρησιμοποιήθηκε ήδη στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και σχετικά με εξαιρέσεις για την πρόσβαση τρίτων μερών σε νέα υποδομή αερίου και ηλεκτρισμού.

²⁷ Βάσει του σχεδίου διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών (COM(2005)59 τελικό), σε ένα τέτοιο όργανο μπορεί ειδικότερα να ανατεθούν καθήκοντα εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, μεταξύ άλλων εξουσία λήψης μεμονωμένων αποφάσεων οι οποίες είναι δεσμευτικές από νομική άποψη έναντι τρίτων (άρθρο 4).

2.3 Μείωση των περιθωρίων για αθέμιτο ανταγωνισμό

Όπως έχει αναγραφεί επανειλημμένως σε εκθέσεις παρακολούθησης της Επιτροπής, και όπως έχει περαιτέρω διερευνηθεί στην έρευνα του κλάδου, πολλές εθνικές αγορές χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα συγκέντρωσης και συνακόλουθες ανησυχίες για χειραγώγηση της αγοράς χονδρικής. Αμφότερες οι αγορές φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας είναι επιδεκτικές συγκέντρωσης λόγω της ύπαρξης μονοπωλίων πριν από τη στιγμή ελευθέρωσής τους και λόγω των φυσικών τους χαρακτηριστικών.

Ειδικότερα, η ηλεκτρική ενέργεια αποτελεί προϊόν χαμηλής ελαστικότητας ζήτησης, ώστε ακόμη και με σχετικώς υψηλές τιμές οι πελάτες δεν μειώνουν σε πολύ μεγάλο βαθμό την κατανάλωσή τους. Η ιδιότητα αυτή, οι επενέργειες της συμφόρησης και η ανάγκη συνεχούς εξισορρόπησης μεταξύ προσφοράς και ζήτησης αυξάνουν τα περιθώρια για δεσπόζουσα θέση στην αγορά. Για το φυσικό αέριο, οι δυσκολίες ως προς τον ανταγωνισμό έχουν επίσης τη ρίζα τους στη δομή του κλάδου εκτός της ΕΕ, καθώς και στην εθνική παραγωγή στα κράτη μέλη.

Τα προβλήματα αυτά οξύνονται λόγω του εθνικού εύρους των αγορών και της έλλειψης ενοποίησης. Οι βελτιώσεις που συζητήθηκαν στα ανωτέρω σημεία 2.1 και 2.2 μπορούν να δώσουν ισχυρή ώθηση στην ενοποίηση της αγοράς και τη μείωση τέτοιων προβλημάτων.

Πέραν αυτών, με την πάροδο του χρόνου και υπό τον όρο ισότιμης πρόσβασης στα δίκτυα, νέες επενδύσεις από μη κατεστημένες επιχειρήσεις θα συμβάλουν επίσης στην περιστολή της συγκέντρωσης. Θα υπήρχε προς τούτο ιδιαίτερη ενθάρρυνση με τη δημοσίευση, εκ μέρους των κατεστημένων επιχειρήσεων ή των ΔΣΜ, καταλόγου καταλλήλων τόπων για σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής ή αποθήκευσης αερίου, και με την υιοθέτηση μηχανισμών για την παράδοση των τόπων αυτών σε νέους επενδυτές. Στο βραχυχρόνιο ορίζοντα, από παράγοντες της αγοράς έχει εντοπισθεί σειρά άλλων πιθανών μέτρων τα οποία μπορεί επίσης να υποβοηθήσουν τη διαδικασία στροφής σε ανταγωνιστικότερες και μεγαλύτερης άμιλλας αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου, που σχετίζονται με: α) τη διαφάνεια, β) τις δομές συμβολαίων και γ) την αποθήκευση αερίου.

2.3.1 Διαφάνεια

Το πρόβλημα της συγκέντρωσης επιδεινώνεται στις περιπτώσεις που δεσπόζουσες εταιρείες δεν έχουν την υποχρέωση να αποκαλύπτουν πληροφορίες σε άλλους παράγοντες της αγοράς. Για παράδειγμα, οι διακυμάνσεις των τιμών χονδρικής συχνά προκαλούνται από αυξομειώσεις παραγωγής ή τη χρήση εισαγωγικής δυναμικότητας από τις μεγαλύτερου μεγέθους εταιρείες ηλεκτρισμού και αερίου. Όταν οι μικρότεροι παράγοντες της αγοράς δεν είναι ικανοί να ανιχνεύσουν τις υποβόσκουσες αιτίες των αλλαγών στις αγοραίες τιμές, ευρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Ένας υψηλότερος βαθμός διαφάνειας θα έδινε επίσης δυνατότητα βελτιωμένης επιτήρησης της αγοράς. Ο ERGEG έχει ήδη προτείνει κατευθυντήριες γραμμές για τη διαφάνεια και συμβουλέψει την Επιτροπή να της καταστήσει νομικώς δεσμευτικές.

Η Επιτροπή έχει την πρόθεση, ως εκ τούτου, να θεσπίσει δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαφάνεια είτε μέσω νέων νομοθετικών μέτρων είτε με την τροποποίηση του ισχύοντος κανονισμού 1228/03 για την ηλεκτρική ενέργεια. Προτίθεται επίσης να βελτιώσει τις απαιτήσεις διαφάνειας για το αέριο με τη χρήση του κανονισμού 1775/05. Και στις δύο περιπτώσεις αφετηρία θα αποτελέσει η συμβουλή του ERGEG.

2.3.2 Μακροχρόνια συμβόλαια μεταφοράς αερίου και κατάντη συμβάσεις

Η Επιτροπή έχει επανειλημμένως αναγνωρίσει το ρόλο των μακροχρόνιων συμβάσεων μεταξύ εξωτερικών παραγωγών (δηλαδή ανάντη) του κυκλώματος και εταιρειών που προμηθεύουν πελάτες στην Ευρωπαϊκή Ένωση²⁸. Οι μακροχρόνιες αυτές συμβάσεις αντικατοπτρίζουν την ανάγκη ανάληψης αρχικών επενδύσεων και διαδραματίζουν σοβαρό ρόλο όσον αφορά την πρόσβαση σε οικονομικώς συμφέρουσες ενεργειακές εισροές. Ωστόσο, οι συμφωνίες αυτές συχνά επεκτείνονται κατάντη και χρησιμοποιούνται για τον αποκλεισμό της κατάντη αγοράς μέσω συμβάσεων μεταφοράς κατά προτεραιότητα και δυσανάλογα μακροχρόνιων συμβάσεων προμήθειας είτε με τοπικούς προμηθευτές είτε απευθείας με τελικούς πελάτες. Αυτό συχνά συνεπάγεται αποκλεισμό της αγοράς μέσα στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο κανονισμός για το αέριο ήδη επιβάλλει αυστηρούς όρους χρήσης ή απώλειας όσον αφορά τα συμβόλαια μεταφοράς. Αυτό περιλαμβάνει συμβάσεις οι οποίες συνάφθηκαν με βάση την οδηγία 91/296/ΕΟΚ για τη διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω των μεγάλων δικτύων. Οι απαιτήσεις αυτές, όταν συνδυάζονται με πρόσθετες επενδύσεις σε δίκτυα αερίου, μπορεί να βοηθήσουν στην υπερπήδηση των σημερινών φραγμών για ουσιαστικό ανταγωνισμό. Η περαιτέρω εξέλιξη των κατευθυντήριων γραμμών χρήσης ή απώλειας θα βοηθούσε επίσης την ταχύτερη ανάπτυξη του ανταγωνισμού. **Η Επιτροπή θα παρακολουθήσει αυστηρά τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις της κανονισμού 1775/05. Θα αναπτύξει περαιτέρω τις κατευθυντήριες γραμμές βάσει του κανονισμού. Θεωρεί επίσης ότι τυχόν κανονιστικές αποφάσεις σχετικά με τέτοιες συμβάσεις θα πρέπει να υπόκεινται σε ανάλυση εκ μέρους της Επιτροπής στο πλαίσιο των ρυθμίσεων που εθίγησαν στο σημείο 2.2.1.**

2.3.3 Πρόσβαση σε μονάδες αποθήκευσης αερίου

Ένας δεύτερος παράγων που επηρεάζει τον ανταγωνισμό στον κλάδο του αερίου είναι ο περιορισμένος βαθμός διάθεσης δυνατοτήτων αποθήκευσης η οποία συχνά αποτελεί αντικείμενο των κατεστημένων εταιρειών. Μολονότι η αποθήκευση δεν αποτελεί φυσικό μονοπώλιο, οι μονάδες σε ορισμένες θέσεις μπορεί να έχουν μεγάλες επιπτώσεις στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το 2004 συμφωνήθηκαν αυτοδεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για ορθές πρακτικές των φορέων εκμετάλλευσης συστημάτων αποθήκευσης (GPSSO), αλλά τα πορίσματα της τελικής έκθεσης του ERGEG σχετικά με την παρακολούθηση της εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών²⁹ σκιαγραφούσαν μια μάλλον απογοητευτική εικόνα από πλευράς συμμόρφωσης. Παρομοίως, στην έρευνα του κλάδου τονίστηκαν ορισμένα προβλήματα ως προς το θέμα αυτό. **Η Επιτροπή έχει ως εκ τούτου την πρόθεση να εξετάσει μέτρα με τα οποία μπορεί κατά τον καλύτερο τρόπο να εξισορροπηθεί η ανάγκη για αποτελεσματική πρόσβαση με τη διατήρηση των κινήτρων για νέα έργα ανάπτυξης της αποθήκευσης. Αυτό μπορεί να χρειάζεται ειδικό κανονιστικό πλαίσιο που απαιτεί τα εξής: α) νομικό διαχωρισμό δραστηριοτήτων, β) υιοθέτηση δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών ως επακόλουθο περαιτέρω συμβουλών του ERGEG και γ) αυξημένες εξουσίες των κανονιστικών οργανισμών ως προς την αποθήκευση του αερίου σε βάση μεμονωμένων μονάδων.**

²⁸ Βλέπε για παράδειγμα την αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας 2003/55/ΕΚ ή τις σκέψεις 8 και 11 σε συνδυασμό με τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας 2004/67/ΕΚ.

²⁹ Διατίθεται στην εξής διεύθυνση: http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

2.4 Συντονισμός μεταξύ διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς

Είναι ανάγκη να μπορεί το φυσικό αέριο και ο ηλεκτρισμός να κυλούν ελεύθερα ανά την Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με συμβατούς τεχνικούς κανόνες. Αυτό είναι ουσιαστικής σημασίας όχι μόνο για να διασφαλίσει ανταγωνιστική αγορά, αλλά επίσης να κατοχυρώσει την ασφάλεια του εφοδιασμού. Προκειμένου να επιτευχθεί τούτο χρειάζεται οι ΔΣΜ να διαθέτουν επαρκή δυναμικότητα μεταφοράς ώστε να καλύπτεται η ζήτηση και να ενοποιούνται οι εθνικές αγορές χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ποιότητα προσφοράς. Το δίκτυο των κρατών μελών έχει μελετηθεί για να ανταποκρίνεται στις ανάγκες πολλών κατακερματισμένων εθνικών αγορών και όχι μιας ενιαίας ευρωπαϊκής. Οι αυξημένες επενδύσεις στο δίκτυο με πανευρωπαϊκή αντίληψη αποτελούν ως εκ τούτου πιεστική ανάγκη. Οι επενδύσεις αυτές απαιτούν από κοινού προγραμματισμό της ανάπτυξης συστημάτων και τον καταμερισμό δαπανών και κινδύνων από τις αυξημένες διασυνοριακές διασυνδέσεις. Επιπλέον, παράλληλα με την κατασκευή σημαντικών νέων διασυνδέσεων, υπάρχουν πολλοί άλλοι τρόποι κατά τους οποίους οι ΔΣΜ θα μπορούσαν να αυξήσουν τη δυναμικότητα. Η αντικατάσταση, για παράδειγμα, βασικών μετασχηματιστών, η εγκατάσταση διατάξεων βελτίωσης συντελεστή ισχύος ή, για το αέριο, πρόσθετος εξοπλισμός συμπίεσης, μπορούν επίσης να αποδώσουν σημαντική πρόσθετη δυναμικότητα. Άλλου είδους ενίσχυση μπορεί απλώς να προέλθει από την πλέον τακτική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ΔΣΜ και από επιχειρησιακές τεχνικές όπως η ανακατανομή φορτίου, η βελτίωση των πρακτικών διαχείρισης των συμφορήσεων, όπως η ευρύτερη χρήση συντονισμένης σύζευξης αγορών στο στάδιο κατανομής για την επαύριον, καθώς και η ολιγόωρη κατανομή. **Όλα τα μέτρα αυτού του είδους απαιτούν πολύ υψηλό επίπεδο συνεργασίας και σαφές κανονιστικό πλαίσιο.**

Παρομοίως, προκειμένου να λειτουργούν αποτελεσματικά σε διασυνοριακό επίπεδο κατά ασφαλή τρόπο, οι ΔΣΜ χρειάζεται επίσης να διαθέτουν συμφωνημένα λεπτομερή δια-ΔΣΜ επιχειρησιακά πρότυπα. Αυτό απαιτεί υψηλό επίπεδο τεχνικής συνεργασίας μεταξύ των ΔΣΜ, συμπεριλαμβανομένης της λεπτομερούς ανταλλαγής πληροφοριών, τόσο από πλευράς μακροχρόνιου προγραμματισμού δικτύων όσο και σε επιχειρησιακή βάση κλίμακας πραγματικού χρόνου. Από πλευράς χρηστών του δικτύου, τα ζητήματα αυτά διαλειτουργικότητας θα πρέπει να είναι ορατά στην ελάχιστη δυνατή έκταση.

Η εμπειρία της Επιτροπής δείχνει ότι είναι αμφίβολο κατά πόσο αυτό μπορεί να επιτευχθεί στο τρέχον πλαίσιο, όπου και οι ΔΣΜ και οι ρυθμιστικές αρχές έχουν την τάση ή είναι μάλιστα υποχρεωμένοι να ακολουθούν εθνική εστίαση. Αυτό αποτελεί καίριας σημασίας θέμα των ανασκοπήσεων ανά χώρα, σε διάφορα κράτη μέλη.

Ένα ενισχυμένο επίπεδο συντονισμού μεταξύ ΔΣΜ θα απαιτούσε ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο σε κοινοτικό επίπεδο. Θα μπορούσε να δοθεί θεσμικός ρόλος στις υπάρχουσες συμπράξεις ΔΣΜ **προσθέτοντας επίσημες υποχρεώσεις και στόχους στο ρόλο τους**³⁰ (“λύση ETSO+GTE+”³¹). Για παράδειγμα, μπορεί η Επιτροπή ή οι ρυθμιστικές αρχές να απαιτήσουν από την ομάδα ΔΣΜ, ιδιαίτερα προκειμένου να κατοχυρωθεί η ασφάλεια του εφοδιασμού, να συντάξει έκθεση σχετικά με τη λειτουργία και τις επενδύσεις στο ευρωπαϊκό διασυνδεδεμένο δίκτυο, καθώς και την ανάπτυξη τεχνικών προτύπων για την ασφάλεια του δικτύου όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Θα μπορούσαν να ανατεθούν στον ETSO+GTE+ τα

³⁰ Αυτό θα μπορούσε να λάβει τη μορφή γνωμοδοτικής ομάδας προς συγκρότηση από την Επιτροπή ή αυτόβουλης συμφωνίας στο πλαίσιο από κοινού κανονισμού.

³¹ Ο ETSO, οι ευρωπαϊκοί διαχειριστές συστημάτων μεταφοράς, και ο GTE, Gas Transmission Europe, αποτελούν τους συνδέσμους των ευρωπαϊκών διαχειριστών δικτύων ηλεκτρισμού και αερίου.

καθήκοντα έκδοσης συστάσεων για επακριβώς καθορισμένα τεχνικά ζητήματα, όπως πρότυπα και επιχειρησιακούς κανόνες. Θα μπορούσε ιδίως να είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση των έργων ανάπτυξης δικτύων ώστε να βελτιώσει τις δυναμικότητες μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών. Ο ETSO+\GTE+ θα ήταν επίσης υπεύθυνος για την ανασκόπηση της συντελούμενης προόδου στις επενδύσεις σε υποδομή, για παράδειγμα σε κυλιόμενη διετή βάση, καθώς και για να αλληλεπιδρά με τοπικούς πληθυσμούς που επηρεάζονται από τις εν λόγω επενδύσεις.

Θα πρέπει επίσης να καταβληθούν προσπάθειες για σταδιακή εξέλιξη προς περιφερειακούς διαχειριστές συστημάτων: Θα συγκροτηθούν διασυνοριακοί διαχειριστές συστημάτων. Θα τελούν υπό την κυριότητα ανεξάρτητων φορέων και απαιτούν πρόσθετο διαχωρισμό δραστηριοτήτων, όπως αναλύθηκε ανωτέρω.

2.5 Πρόβλεψη σαφούς πλαισίου για επενδύσεις σε σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής/υποδομές εισαγωγής και μεταφοράς φυσικού αερίου

Οι αρχικές ανησυχίες σχετικά με τα κίνητρα για την ανέγερση νέων σταθμών και υποδομών για φυσικό αέριο σε ένα ανταγωνιστικό πλαίσιο προκλήθηκαν από τις εμπειρίες με την εισαγωγή του ανταγωνισμού σε άλλα μέρη του κόσμου. Ωστόσο, σύντομα διεφάνη ότι οι ανησυχίες αυτές προήλθαν από ορισμένα, τώρα πλέον προφανή, σχεδιαστικά σφάλματα στους διακανονισμούς εμπορίας, καθώς και πιθανή χειραγώγηση της αγοράς εκ μέρους ορισμένων παραγόντων. Οι οδηγίες του 2003 περιείχαν διασφαλίσεις για να αποφευχθούν τέτοια προβλήματα, ενώ οι οδηγίες για την ασφάλεια του εφοδιασμού ενίσχυσαν περαιτέρω την πτυχή αυτή³². Όπως διαπιστώσαμε από την ανάπτυξη ανταγωνιστικών πλαισίων σε εθνικό επίπεδο, επιπλέον, η αυξημένη κανονιστική βεβαιότητα σε επίπεδο ΕΕ θα ενεργήσει ως σημαντικός μαγνήτης προσέλκυσης περαιτέρω επενδύσεων και θα βοηθήσει στην αποκατάσταση ασφάλειας του εφοδιασμού. Η διαμόρφωση σταθερού περιβάλλοντος για τις επενδύσεις πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα στις μελλοντικές δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως προς αυτό, είναι επίσης αναγκαίες βελτιώσεις στο κανονιστικό πλαίσιο, ώστε να διασφαλιστεί συνέπεια και να αποκατασταθεί κανονιστική βεβαιότητα, πράγμα το οποίο απαιτεί περαιτέρω αλλαγή όπως αναλύθηκε στο σημείο 2.2.

Πέραν αυτών, θα πρέπει να τονιστεί ότι στον ενεργειακό τομέα, όπως και σε άλλους τομείς, πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών η δημιουργία πλαισίου αναγκαίου για την αύξηση των επενδύσεων σε E&A και καινοτομία. Θα υπάρξει στενή παρακολούθηση των εκδηλούμενων τάσεων ως προς τις επενδύσεις σε ΕΤΑ στον ενεργειακό τομέα.

2.5.1 Επενδύσεις στην ηλεκτροπαραγωγή και στην υποδομή ηλεκτρισμού

Χρειάζονται σημαντικές επενδύσεις για να αντικατασταθούν οι γηράσκοντες σταθμοί ηλεκτροπαραγωγής της Ευρώπης, αυτό δε προβάλλει τώρα σε ανταγωνιστική βάση σε ανταπόκριση των τρεχόντων επιπέδων των τιμών. Προβλήματα που ανέκυψαν σε ορισμένα κράτη μέλη αποτελούν – αν δεν συνδέονται με ανεπαρκή διαχωρισμό δραστηριοτήτων – σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα μη ενδεδειγμένων ελέγχων επί των τιμών είτε σε επίπεδο

³² Οδηγία 2004/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 2004, σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο (ΕΕ L 127 της 29.04.2004, σ. 0092 – 0096) και Οδηγία 2005/89/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 2006, περί μέτρων διασφάλισης του εφοδιασμού με ηλεκτρισμό και περί επενδύσεων υποδομής (ΕΕ L 33 της 04.02.2006, σ. 0022 - 0027).

χονδρικής είτε λιανικής και σε όσα κράτη μέλη στερούνται ρευστής και αξιόπιστης αγοράς χονδρικής. Έχει σημασία να τονιστεί ότι οι οδηγίες δίνουν σε οποιαδήποτε εταιρεία το δικαίωμα να επενδύει σε ένα έργο ηλεκτροπαραγωγής ή εισαγωγής φυσικού αερίου. Μολονότι πολλά έργα αναπτύσσονται από μεγάλες κατεστημένες επιχειρήσεις, αυτό δεν συμβαίνει πάντοτε.

Οι δυνητικοί επενδυτές χρειάζονται ωστόσο επίκαιρες πληροφορίες για τις βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες εξελίξεις στην αγορά. Η δημιουργία του Γραφείου Ενεργειακού Παρατηρητηρίου, που είναι επιφορτισμένο με τη συλλογή και παρακολούθηση ουσιαστικών δεδομένων στους ενεργειακούς τομείς, θα αποτελέσει σημαντικό συμπληρωματικό μέτρο για τη διευκόλυνση αποδοτικών νέων επενδύσεων. Συνεκτιμώντας την οδηγία σχετικά με την ασφάλεια του εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια, η Επιτροπή θα συγκροτήσει επίσης ομάδα εργασίας για να παρακολουθεί τις επενδύσεις που χρειάζονται στην ηλεκτροπαραγωγή και για να εξετάσει το επενδυτικό πλαίσιο ώστε να προβλέπει μονάδες επαρκούς δυναμικότητας προς δημιουργία από τα κράτη μέλη. Υπάρχουν διάφορες άλλες πολιτικές με τις οποίες επίσης επηρεάζονται οι επενδύσεις, για παράδειγμα η εκχώρηση πιστοποιητικών εκπομπών ή η επενέργεια ειδικών κινήτρων για την ηλεκτροπαραγωγή, π.χ., από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η πραγμάτευση των ευρύτερων αυτών ζητημάτων δεν μπορεί πάντοτε να γίνει στο πλαίσιο των οδηγιών. Ωστόσο, οι σχετικοί στόχοι θα επιδιωχθούν από την Επιτροπή σε άλλους τομείς χάραξης ενεργειακής πολιτικής που συζητούνται στο σχέδιο δράσης για τη στρατηγική ενεργειακή ανασκόπηση.

Η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής υποδομής ηλεκτρισμού τυγχάνει επίσης στήριξης σε κοινοτικό επίπεδο, ειδικότερα μέσω των κατευθυντήριων γραμμών για τα ΔΕΔ ενέργειας³³.

2.5.2 Επενδύσεις σε υποδομή εισαγωγών φυσικού αερίου

Τα μηνύματα των αγορών έχουν επίσης ως συνέπεια σειρά επενδυτικών έργων για την προσέλκυση φυσικού αερίου στην ευρωπαϊκή αγορά. Σε ορισμένες περιπτώσεις, σε αυτό συνετέλεσε η χρήση της διαδικασίας εξαίρεσης βάσει του άρθρου 22 της οδηγίας για το αέριο. Καμιά φορά μπορεί να είναι αναγκαίο ενισχυμένο κοινοτικό πλαίσιο μέσω της εμπλοκής του ERGEG, ειδικώς στις περιπτώσεις που επηρεάζονται πολλά κράτη μέλη. **Παράλληλα με τη διατήρηση των ισχυουσών εξουσιών της Επιτροπής επί των εξαιρέσεων του είδους αυτού, η Επιτροπή έχει επίσης την πρόθεση να τροποποιήσει την οδηγία για το αέριο ώστε να προσφέρει κοινοτικό πλαίσιο υποκείμενο στους μηχανισμούς που αναλύθηκαν στο σημείο 2.2.2 για την εξαίρεση των νέων σωληναγωγών που επηρεάζουν περισσότερα από δύο κράτη μέλη. Θα εξετάσει επίσης τη σύνταξη νέων κατευθυντήριων γραμμών για όλες τις εξαιρέσεις, με τις οποίες θα δοθεί μεγαλύτερη βεβαιότητα σε δυνητικούς επενδυτές.**

2.6 Ζητήματα σχετικά με τα νοικοκυριά και τους μικρότερους εμπορικούς πελάτες

Από το έτος 2007 και μετά, όλοι οι πελάτες ηλεκτρισμού και αερίου θα έχουν το δικαίωμα να επιλέγουν άλλο προμηθευτή αντί για την παραδοσιακή κατεστημένη επιχείρηση. Υπάρχει σειρά εκκρεμών ζητημάτων που χρειάζεται να επιλυθούν ώστε να υλοποιηθεί με επιτυχία η τελική αυτή φάση. Οι ανασκοπήσεις ανά χώρα δείχνουν ότι σε διάφορα κράτη μέλη δεν έχει προχωρήσει αρκετά η προετοιμασία για το πλήρες άνοιγμα της αγοράς το 2007, ενώ η έρευνα του κλάδου επιβεβαίωσε επίσης σημαντικά εμπόδια στο επίπεδο της διανομής.

³³ Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής, "Σχέδιο διασυνδέσεων προτεραιότητας", COM(2006)846.

2.6.1 Διαχωρισμός των Διαχειριστών Συστημάτων Διανομής (ΔΣΔ)

Το πλήρες άνοιγμα της αγοράς απαιτεί από τις εταιρείες διανομής να διασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση στα δίκτυα, πρακτικώς εφικτή διαδικασία αλλαγής προμηθευτή και εμπιστευτικότητα στη διαχείριση δεδομένων. Ωστόσο, οι ανασκοπήσεις ανά χώρα και η κλαδική έρευνα της Επιτροπής αποκαλύπτουν ότι αυτό συχνά δεν συμβαίνει ακόμη. Εκδηλώνονται πολλές ανησυχίες για τις επιπτώσεις των διεπιδοτήσεων, τον μεροληπτικό τρόπο διαχείρισης των πληροφοριών, καθώς και προβλήματα με τις διαδικασίες αλλαγής προμηθευτή και την εύρεση της φυσιογνωμίας φορτίου, συμπεριλαμβανομένης της αλληλεπίδρασης με τους κανόνες εξισορρόπησης.

Πολλές από τις ανωτέρω δυσκολίες μπορούν να αναχθούν στον ανεπαρκή διαχωρισμό των εταιρειών που εκμεταλλεύονται δίκτυα από τις επιχειρήσεις ηλεκτροδότησης. Βάσει των ισχυουσών οδηγιών, οι ΔΣΔ που διαθέτουν περισσότερους από 100.000 πελάτες υπάγονται στο ίδιο καθεστώς, ως προς το διαχωρισμό δραστηριοτήτων, με εκείνο των ΔΣΜ. Ορισμένα κράτη μέλη απέτυχαν να διασφαλίσουν την υλοποίηση του λειτουργικού διαχωρισμού, παρά το γεγονός ότι αυτό απαιτείτο να είχε γίνει από το έτος 2004. Ο νομικός διαχωρισμός των ΔΣΔ απαιτείται από τον Ιούλιο 2007. **Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει σθεναρώς να διώκει όσα κράτη μέλη έχουν ανεπαρκείς κανόνες για τους ΔΣΔ.**

Επιπλέον, ορισμένοι φορείς της αγοράς ισχυρίζονται ότι οι ισχύουσες οδηγίες δεν προβλέπουν επαρκή τήρηση του νόμου σε επίπεδο κράτους μέλους. Ο ERGEG έχει ήδη διατυπώσει σύσταση για την ορθή πρακτική ως προς την αλλαγή προμηθευτή και αυτό αποτελεί αντικείμενο που χρειάζεται επιβολή του νόμου. **Η Επιτροπή έχει επομένως το σκοπό να ενισχύσει τις εξουσίες των ρυθμιστικών αρχών ως προς την επιβολή λειτουργικού διαχωρισμού.**

Πέραν των ανωτέρω, οι ΔΣΔ με λιγότερους από 100.000 πελάτες εξαιρούνται τώρα από τις βασικές απαιτήσεις διαχωρισμού των σημερινών οδηγιών για το αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια. Αυτό καθιστά μάλλον απίθανη, χωρίς πολύ ισχυρή κανονιστική ρύθμιση, την ισότιμη πρόσβαση στα δίκτυα από άλλους δυνητικούς χρήστες. **Η Επιτροπή θα επανεξετάσει την καταλληλότητα του ορίου των 100.000 πελατών.**

2.6.2 Τα νοικοκυριά ως επιμέρους αγορά: προστασία του καταναλωτή και πενία ενέργειας

Η μέχρι τώρα εμπειρία έχει δείξει ότι οι τιμές ενέργειας χονδρικής παρουσιάζουν σοβαρή ρευστότητα. Αυτό ανακινεί το ζήτημα του κατά πόσο και κατά ποίο τρόπο οι πελάτες τελικής χρήσης, ιδιαίτερα οι ευπαθείς πελάτες, θα πρέπει να εκτίθενται σε τέτοιες διακυμάνσεις. Οι οδηγίες για το αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια απαιτούν την πρόβλεψη διασφαλίσεων ώστε να προστατεύονται οι καταναλωτές, ενώ παράλληλα περιλαμβάνουν την ιδέα της καθολικής υπηρεσιών για την ηλεκτρική ενέργεια. Τέλος, τα παραρτήματα των οδηγιών απαιτούν να παραχωρούνται στους καταναλωτές δικαιώματα σε διαφανείς συμβατικές δομές, μηχανισμός επίλυσης διαφορών, το δικαίωμα δωρεάν αλλαγής προμηθευτή και προστασία από λανθασμένη πώληση.

Οι άνθρωποι δεν μπορούν να ζήσουν χωρίς ενέργεια στο σημερινό οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον. Η ηλεκτρική ενέργεια είναι ουσιαστικής σημασίας στην καθημερινή ζωή των πολιτών. Αυτή επηρεάζει επίσης συχνά το βαθμό διάθεσης πολλών ουσιαστικών υπηρεσιών. Τα νοικοκυριά με χαμηλότερο εισόδημα ξοδεύουν αναλογικώς περισσότερα χρήματα για ενέργεια απ'ότι τα νοικοκυριά με υψηλότερο εισόδημα. Επίσης, τα νοικοκυριά σε αγροτικές περιοχές ξοδεύουν αναλογικώς περισσότερα χρήματα για ενέργεια απ'ότι τα αντίστοιχα σε

αστικές περιοχές. Για το πλείστο των πολιτών της ΕΕ, είναι ικανοποιητική η πρόσβαση σε υπηρεσίες ηλεκτροδότησης. Έτσι τεκμαίρεται από πρόσφατα στοιχεία προερχόμενα από δημοσκόπηση στο Ευρωβαρόμετρο και από μελέτη ικανοποίησης καταναλωτών³⁴. Ο μέσος δείκτης ικανοποίησης καταναλωτών σε επίπεδο ΕΕ έφθασε το 7,6 (σε κλίμακα από 1 έως 10)³⁵.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να υπάρχουν σε όλο το χώρο της ΕΕ τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα δημόσιας υπηρεσίας. Οι συντελούμενες αλλαγές στην ευρωπαϊκή ενεργειακή αγορά οφείλουν να προστατεύουν πλήρως τα δικαιώματα των πολιτών ως προς την παροχή σε αυτούς αρκετής ηλεκτρικής ενέργειας καλύπτουσας τις βασικές τους ανάγκες, σε εύλογες, ευχερώς και ευκρινώς συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές. Μπορεί επίσης να ληφθούν ειδικά μέτρα για να διασφαλιστεί η προστασία των πλέον ευπαθών πολιτών μας, ιδίως από πλευράς πενίας καυσίμου. Τέλος, με τις οδηγίες για το αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια προβλέπεται προστασία από αθέμιτες πρακτικές πώλησης και το δικαίωμα των πολιτών να διαθέτουν τις πληροφορίες που χρειάζονται για να επιλέξουν, και πιθανώς να αλλάξουν, προμηθευτή.

Οι ανωτέρω διατάξεις πρέπει να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο με διαφάνεια και αμερόληπτα. Δεν πρέπει να θέσουν εμπόδια στο άνοιγμα της εσωτερικής αγοράς ενέργειας προς όφελος όλων των καταναλωτών το 2007. Καλώς στοχευμένες υποχρεώσεις καθολικής και δημόσιας υπηρεσίας (ΥΚΥ και ΥΔΥ), συμπεριλαμβανομένων αναλογικών κανονιστικών ρυθμίσεων για τις τιμές, πρέπει να παραμείνουν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας ανοίγματος της αγοράς. Η κατανάλωση ενέργειας είναι σχετικώς ανελαστική. Οι πελάτες συχνά αντιδρούν στις διακυμάνσεις τιμών μέσω επενδύσεων σε νέο εξοπλισμό που θα βοηθήσει στη μείωση της κατανάλωσης. Πολλά κράτη μέλη έχουν όμως διατηρήσει γενικότερους ελέγχους επί των τιμολογίων προσφοράς λιανικής. Μολονότι οι έλεγχοι επί των τιμών εμποδίζουν να δίνονται στους πελάτες κατάλληλα μηνύματα τιμών για τις μελλοντικές δαπάνες, μπορεί να χρειάζονται στοχευμένες κανονιστικές ρυθμίσεις τιμών για να προστατευτούν οι καταναλωτές σε ορισμένες ειδικές περιστάσεις, για παράδειγμα κατά τη μεταβατική περίοδο προς τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό. Αυτές πρέπει να είναι ισόρροπες, ώστε να μην εμποδίζεται το άνοιγμα της αγοράς, να μη δημιουργούνται διακρίσεις μεταξύ των ευρωπαίων προμηθευτών ενέργειας, να μην οξύνονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή να περιορίζεται η επαναπώληση.

Η απελευθέρωση μπορεί να συνοδεύεται από επιθετικές και παραπλανητικές στρατηγικές προώθησης της διάθεσης στην αγορά και πωλήσεων, τις οποίες χρησιμοποιούν οι ενεργειακές εταιρείες για να ασκήσουν πίεση στους καταναλωτές να αλλάξουν προμηθευτή. Η οδηγία για

³⁴ Έρευνα Ευρωβαρομέτρου 2006 για την ικανοποίηση καταναλωτών σχετικά με υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (EE25) και έρευνα IPSOS 2006 για την ικανοποίηση καταναλωτών, προς δημοσίευση.

³⁵ Η πρόσβαση στην ηλεκτρική ενέργεια είναι δύσκολη για ποσοστό 4% των καταναλωτών. Όλοι σχεδόν οι ευρωπαίοι πολίτες που έχουν πρόσβαση στην ηλεκτρική ενέργεια την χρησιμοποιούν πράγματι. Ποσοστό 74% από το 72% των ευρωπαίων πολιτών που έχουν πρόσβαση σε αέριο δικτύου το χρησιμοποιούν πράγματι. Μεταξύ των ετών 2004 και 2006, παρέμεινε σχετικώς σταθερός ο βαθμός στον οποίο η ηλεκτρική ενέργεια ήταν οικονομικώς ανεκτή, με εξαίρεση την Ελλάδα και την Ιταλία (τάσεις ανόδου) και για τη Μάλτα (απότομη μείωση). Σε ποσοστό 66% οι ευρωπαίοι πολίτες δηλώνουν ότι οι τιμές υπηρεσιών ηλεκτρισμού είναι οικονομικώς ανεκτές, ενώ το 16 % απ' αυτούς βρίσκει τις τιμές μη ανεκτές και το 15 % θεωρεί τις τιμές υπερβολικές. Ελάχιστοι μόλις καταναλωτές έκαναν καταγγελία σχετικά με την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου (6% για την ηλεκτρική ενέργεια και 5% για το αέριο). Κατά μέσον όρο, οι καταναλωτές της ΕΕ σε ποσοστό 62 % αισθάνονται ότι προστατεύονται καλώς τα συμφέροντά τους. Σε ορισμένες μεγάλες χώρες (Γερμανία, Ιταλία και Ισπανία) το ποσοστό αυτό είναι μικρότερο από 50%.

τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές εγκαθιστά πανίσχυρο πλαίσιο αντιμετώπισης των ανωτέρω ζητημάτων³⁶.

Δεν διατίθεται καθαρή εικόνα των εθνικών μέτρων τα οποία έχουν λάβει τα κράτη μέλη για να μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο τις ενεργειακές οδηγίες, ως προς τους κανόνες για τους πελάτες. Τα υφιστάμενα στοιχεία δείχνουν ότι τα κράτη μέλη έκαναν περιορισμένη μάλλον χρήση των στοχευμένων ΥΔΥ για να απευθυνθούν στους ευπαθείς πελάτες. Όντως, μόλις τα μισά κράτη μέλη αποπειράθηκαν μόλις να ορίσουν την ομάδα αυτή και μόνο πέντε διαθέτουν κάποια μορφή κοινωνικών τιμολογίων. Υφίστανται επίσης ουσιώδεις διαφορές από πλευράς αντιστάθμισης για διακοπές τροφοδότησης – οκτώ μόνο κράτη μέλη διαθέτουν συστήματα αποζημίωσης – και κώδικες συμπεριφοράς για διαφάνεια τιμών και συμβατικών όρων.

Η Επιτροπή θα εκτιμήσει, ως εκ τούτου, την εθνική νομοθεσία στο υπόψη πεδίο, τον αντίκτυπό της στους φορείς εκμετάλλευσης, καθώς και στα νοικοκυριά. Ιδιαίτερα μέσω των διαδικασιών παράβασης, θα δώσει οδηγίες ως προς τη συμμόρφωση των εθνικών μέτρων προς το κοινοτικό δίκαιο.

Η Επιτροπή θα ανασκοπεί επίσης συνεχώς τις αγορές λιανικής για να εκτιμά την επίδραση της απελευθέρωσης στα νοικοκυριά, με σκοπό να αυξήσει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στην ενεργειακή αγορά και να περιορίσει τον κίνδυνο χειραγώγησης της αγοράς.

Τέλος, η Επιτροπή θα δρομολογήσει μείζονα εκστρατεία πληροφόρησης και συνειδητοποίησης στο διάστημα μέχρι το πλήρες άνοιγμα της αγοράς τον Ιούλιο 2007, και σκοπεύει να συντάξει Χάρτα πελατών ενέργειας ώστε να (i) αντιμετωπίσει την πενία καυσίμου, (ii) βελτιώσει το ελάχιστο επίπεδο πληροφοριών που διατίθενται στους πολίτες για να τους βοηθήσουν να διαλέξουν μεταξύ των προμηθευτών και των επιλογών προσφοράς, (iii) μειώσει τις γραφειοκρατικές διατυπώσεις όταν οι πελάτες αλλάζουν προμηθευτή και (iv) να προστατεύσει τους πελάτες από αθέμιτες πρακτικές πώλησης σε συμμόρφωση προς τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες.

2.6.3 Συχνότητα λήψης των μετρήσεων κατανάλωσης

Ορισμένα ζητήματα της αγοράς χονδρικής μπορούν να αναχθούν σε ανεπαρκή ελαστικότητα ζήτησης. Για παράδειγμα, η ρευστότητα των τιμών χονδρικής προκαλείται εν μέρει από το γεγονός ότι οι μικρότεροι πελάτες είναι απομονωμένοι από τις αλλαγές της τιμής χονδρικής στο βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, καθιστώντας ακόμη ρευστότερες τις τιμές χονδρικής. Ακόμη και στις περιπτώσεις που οι τιμές είναι εντελώς απελευθερωμένες από ελέγχους, η μη συχνή μέτρηση της κατανάλωσης εμποδίζει οποιοδήποτε είδους αντίδραση της ζήτησης εκ μέρους ορισμένων πελατών.

Η εκτεταμένη χρήση ευφών συστημάτων μέτρησης θα ενίσχυε τον ανταγωνισμό και άλλους στόχους άσκησης πολιτικής, όπως την ενεργειακή απόδοση και την ασφάλεια του εφοδιασμού, με την ενθάρρυνση της καινοτομίας στην παροχή ενεργειακών υπηρεσιών. Οι

³⁶ Οδηγία 2005/29/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2005, για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές στην εσωτερική αγορά και για την τροποποίηση της οδηγίας 84/450/EOK του Συμβουλίου, των οδηγιών 97/7/EK, 98/27/EK, 2002/65/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου («Οδηγία για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές»), ΕΕ L 149/22 της 11.06.2005, εφαρμοστέα από 12ης Δεκεμβρίου 2007.

ευφυείς μετρητικές συσκευές είναι επίσης καλές για τους καταναλωτές επειδή τις διαβάζουν συχνότερα και έχουν την ευκαιρία να τροποποιήσουν τις καταναλωτικές τους συνήθειες. Η οδηγία 2006/32/EK για την ενεργειακή απόδοση κατά την τελική χρήση και τις ενεργειακές υπηρεσίες ήδη προβλέπει για τα κράτη μέλη τη χρήση ευφών διατάξεων μέτρησης ώστε να επιτύχουν τους στόχους ενεργειακής απόδοσης. **Η Επιτροπή θα εξετάσει κατά πόσο απαιτούνται στον τομέα αυτό περαιτέρω ειδικές δράσεις.**

3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ

Στην ανωτέρω ανάλυση διατυπώνονται τα κυριότερα συμπεράσματα της Επιτροπής από την αποκτηθείσα εμπειρία κατά τα τελευταία επτά έτη εφαρμογής μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου. Η πρωτοβουλία αυτή απετέλεσε επιτυχία με επιφυλάξεις. Ενώ απέφερε ορισμένα θετικά αποτελέσματα, τα πορίσματα της έρευνας του κλάδου και της ανασκόπησης ανά χώρα έδωσαν στην Επιτροπή ουσιώδη αντίληψη της τρέχουσας κατάστασης στην πορεία απελευθέρωσης, η οποία παρουσιάζει, παρά τις σημαντικές ελλείψεις, κάποιου βαθμού πρόοδο και σημαντικά περαιτέρω δυνατικά οφέλη.

Μια ανταγωνιστική, ενοποιημένη αγορά παραμένει, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο μόνος τρόπος επίτευξης ενός ασφαλούς και διατηρήσιμου ενεργειακού μέλλοντος για την Ευρώπη, με βάση μια συνεπή αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου η οποία αριθμεί 500 εκατ. καταναλωτές, όπου όλα λειτουργούν σύμφωνα με το ίδιο πλαίσιο ως προς τον ανταγωνισμό και τις κανονιστικές ρυθμίσεις.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι τώρα έφθασε η στιγμή να εξετάσει τις επιλογές της για την ενθάρρυνση ενός περαιτέρω αποφασιστικού βήματος το οποίο θα αποτελεί και το τελευταίο προς την πλήρη λειτουργία των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως παρουσιάστηκαν στα ανωτέρω σημεία 2.1-2.6.

Η Επιτροπή έχει ήδη ξεκινήσει διαδικασία μελέτης επιπτώσεων για να εντοπίσει τις πλέον κατάλληλες μεθόδους για την υλοποίηση των προθέσεων της στην πράξη. Θα ολοκληρώσει την εργασία αυτή αργότερα εντός του 2007. Θα συνταχθεί περαιτέρω ανακοίνωση, στην οποία θα περιλαμβάνονται αναλυτικές επίσημες προτάσεις προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επανακηρύξουν ότι οι καιριοί στόχοι προς επίδιωξη κατά την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας είναι εκείνοι που προσδιορίστηκαν από την Επιτροπή και να επιδοκιμάσουν την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει περαιτέρω μέτρα διασφάλισης της επίτευξης των στόχων αυτών.