KOMMISSIONENS BESLUT

av den 8 juli 1999

om Danmarks ansökan om en övergångsordning enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el

(delgivet med nr K(1999) 1551/8)

(Endast den danska texten är giltig)

(1999/798/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el [1], särskilt artikel 24,

efter att ha underrättat medlemsstaterna om Konungariket Danmarks ansökan enligt artikel 24.1 i direktivet, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

1. *Förfarande*

1. Genom en skrivelse av den 19 februari 1998 ansökte det danska miljö- och energiministeriet (Miljø- og Energiministeriet) om en övergångsordning enligt artikel 24 i direktivet.

2. Den 25 juni 1998 hölls ett sammanträde i Bryssel mellan kommissionen och företrädare för det danska miljö- och energiministeriet i syfte att diskutera ansökan. Ministeriet ombads lämna in mer detaljerad information.

3. Ministeriet översände denna information genom en skrivelse av den 16 oktober 1998.

2. *Struktur och utveckling inom elsektorn i Danmark*

4. År 1997 verkade 111 företag inom elsektorn i Danmark. 46 av företagen ägs och förvaltas direkt av kommuner, 43 är organiserade som konsumentägda kooperativ, 9 är partnerskap, 11 är privata stiftelser och 2 är aktiebolag.

5. Överföringsnätet i Danmark är uppdelat i två separat vertikalt integrerade system. Eltra (separat rättssubjekt, separat ledning och styrelse) förvaltar ett nät som omfattar Danmarks västra del (Jylland och Fyn) och som är kopplat till UCPTE-nätet. Elkraft System (verkar inom Elkraft men med separat ledning) förvaltar ett nät som omfattar Danmarks östra del och som är kopplat till Nordel-nätet. Distributionsföretagen har ansvaret för försäljningen av el till förbrukarna samt för planering, förvaltning och underhåll av låg- och mellanspänningsnätet.

6. Elproduktionen sköts av åtta företag, som ägs av distributionsföretagen. Elproduktionen och försäljningen av el till distributionsföretagen samordnas av Elsam (inom Eltra-området) och av Elkraft.

7. Danmark har tre elföretag som både producerar och distribuerar el: Københavns Belysningsvæsen, Østkraft på Bornholm och Randers kommunale Værker.

8. Elproduktionen sker i huvudsak i kombination med värme. Det dominerande bränslet i dessa anläggningar är kol även om naturgas får allt större betydelse. Under de senaste åren har man avvecklat traditionella kraftverk som endast producerar el. Dessutom håller förnybara energikällor såsom biomassa och vindkraft att få större

[1] EGT L 27, 30.1.1997, s. 20.

betydelse inom området för elproduktion. Danmarks politik är att denna utveckling skall fortsätta.

9. Historiskt sett har Danmark varit nettoimportör av el, men sedan 1995 har Danmark haft ett överskott som har exporterats.

3. *Lagen om elförsörjning och genomförande av elmarknadsdirektivet*

10. Den danska elmarknaden regleras av lagen om elförsörjning. Lagen trädde i kraft år 1977 och har efter det ändrats flera gånger men lagens strukur har förblivit oförändrad.

11. Övergången till ett mer marknadsbaserat system inleddes genom att parlamentet i maj 1996 antog en ändring till lagen om elförsörjning. Syftet med ändringen var att införa konkurrens i Danmark och samtidigt säkerställa att elsektorn åläggs att tillhandahålla ett antal allmännyttiga tjänster i anslutning till miljöskydd, försörjningstrygghet och konsumentskydd. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1998 efter att kommissionen den 3 december 1997 hade godkänt [2] vissa element i lagförslaget (förfarandet för statligt stöd).

12. Efter den 1 januari 1998 har distributionsföretag med en årskonsumtion över 100 GWh och slutförbrukare med en årskomsumtion över 100 GWh per förbrukningsplats ansetts vara berättigade kunder. Den danska elmarknaden karakteriseras av att det endast finns ett fåtal stora elkonsumenter. I själva verket nådde endast sju konsumenter över 100 GWh-tröskeln och deras marknadsandel cirka 5 % av totalkonsumtionen i Danmark. Om även distributörerna inräknas ökar den indirekt engagerade potentiella marknadsandelen till cirka 90 %.

13. I Danmarks nuvarande lagstiftning föreskrivs förhandlat tillträde för tredje part. I praktiken har dock Eltra och Elkraft System infört tillträde för tredje part enligt offentliggjorda tariffer för tillträde till överföringsnäten. Distributionsnätet karakteriseras fortfarande av förhandlat tillträde för tredje part.

14. Det finns fortfarande ett antal olösta detaljfrågor som måste omfattas av ny lagstiftning för att full förenlighet med direktivet skall nås. Den danska regeringen bereder för närvarande lagstiftning som bland annat omfattar de återstående frågorna.

4. *Övergångsordningen som anmäldes av den danska regeringen*

4.1 **Inledning**

15. Den danska regeringen har anmält övergångsordningar för tre typer av åtaganden:

1) Take-or-pay-avtal för gas.

2) Nedläggning av kraftverk.

3) Pensionsförpliktelser.

4.2 **Take-or-pay-avtal för gas**

Åtagande

16. Två danska företag, Elkraft AmbA och I/S Elsam, har ingått tre take-or-pay-avtal för gas med Dangas A/S.

— 1991 – Avtal som löper från 1996 till 2020 och enligt vilket Elkraft måste ta minst […] (*) miljoner Nm^3 per år.

— 1994 – Avtal som löper från 1996 till 2020 och enligt vilket Elsam måste ta minst […] (*) miljoner Nm^3 per år.

— 1995 – Avtal som löper från 2001 till 2010 och enligt vilket Elsam måste ta minst […] (*) miljoner Nm^3 per år och Elkraft minst […] (*) miljoner Nm^3 per år.

17. Gaspriset är […] (*).

18. Avtalen innehåller en klausul som […] (*).

19. Avtalen kan […] (*)

20. Gasen är avsedd att användas i de fyra centrala kombikraftvärmeverk som delvis omfattas av en s.k. CHP-garanti som tillämpas i Danmark. Enligt denna garanti är danska distributionsföretag skyldiga att köpa värmeproducerad el från dessa anläggningar till självkostnadspris om elen inte kan säljas på fria marknaden utan förlust. Garantin har undersökts av kommissionen och godkänts mot bakgrund av fördragets bestämmelser om statligt stöd (se fotnot 2). Garantin har också analyserats mot

[2] Statligt stöd N 305/96 – Danmark – Åtgärder till förmån för centraliserade elproduktionsanläggningar.

(*) Affärshemlighet.

bakgrund av bestämmelserna i direktivet. Kommissionen har vid en preliminär bedömning konstaterat att systemet är förenligt med direktivet. Denna bedömning har delgetts miljö- och energiministeriet ([3]).

21. CHP-garantin gäller till 2006. För de tre anläggningarna H. C. Ørstedsværket, Svanemølleværket och Avedøreværkets Blok 2 omfattar garantin huvuddelen av elproduktionen eftersom denna görs i kombination med värme. Den danska regeringen förutser därför inga problem före 2006 beträffande take-or-pay-avtal för dessa anläggningar, eftersom CHP-garantin står som säkerhet för att värmebaserad el kan säljas till ett pris som täcker produktionskostnaderna. Beträffande den sista anläggningen, Skærbækværket, kommer CHP-garantin sannolikt att endast omfatta 30 % av elproduktionen. Dessutom kan take-or-pay-avtalet om gas medföra svårigheter för denna anläggning, beroende på hur marknadspriserna för gas rör sig i förhållande till avtalets fastställda priser.

Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

22. Enligt den danska regeringens beräkningar innebär de tre take-or-pay-avtalen ett åtagande på 8,9 miljarder danska kronor. Detta motsvarar kostnaden för naturgas som används för sådan elproduktion som inte omfattas av CHP-garantin, med antagandet om att naturgasens pris hålls stabilt. Beloppet är beräknat utifrån ett grundantagande om att elpriset skulle gå ned till noll.

23. Regeringen anser det dock vara mer realistiskt att marknadspriset på el ökar från den nuvarande nivån på 0,12 danska kronor per kWh (det aktuella priset hos den nordiska elsammanslutningen som anges i den danska regeringens skrivelse av den 16 oktober 1998) till 0,15 danska kronor per kWh år 2000. Efter det förväntar sig regeringen att […] (*).

24. Med de ovan antagna ökningarna i marknadspriserna på el och gas som utgångspunkt har regeringen uppskattat de icke-återvinningsbara kostnaderna i anknytning till take-or-pay-avtal till totalt 993 miljoner under perioden 1999–2020.

Återvinningsmetod

25. Regeringen överväger att bevilja elföretagen rätt att belägga elkonsumtionen med en tilläggsavgift. Denna avgift betalas av slutförbrukarna. Beloppet beräknas i efterskott och får endast täcka verkliga förluster. Om tilläggsavgiften har varit för hög måste överskottet återbetalas till förbrukarna. Företagen måste ha separat bokföring för stödet så korssubventionering kan undvikas och insyn säkerställas. Beloppet skall specificeras separat på förbrukarnas elfaktura.

4.3 **Stängning av kraftverk**

Åtagande

26. Tidigare fick elföretagen i Danmark inte avsätta medel för framtida kostnader för stängning och nedmontering av produktionsanläggningar. Kostnaderna för nedmontering bemöttes därför när de uppstod, och täcktes via eltarifferna som vid behov kunde höjas för att täcka dessa kostnader.

27. På en icke-konkurrensutsatt marknad har detta inte medfört något problem för produktionsföretagen eftersom kostnaderna i sista hand har överförts på slutförbrukarna. På en konkurrensutsatt marknad där förbrukarna kan välja fritt kan det eventuellt inte längre vara möjligt att överföra dessa kostnader på förbrukarna.

28. Den danska regeringen har anmält att 30 produktionsenheter kommer att stängas och nedmonteras under perioden 1999–2025 och att sex produktionsenheter nyligen har stängts och nedmonterats. Den normala livstiden för en produktionsenhet uppskattas till 30 år. I vissa fall har stängningen och nedmonteringen beordrats av miljöbyrån med hänvisning till miljöskäl. Nedmontering kan endast göras efter att licens har beviljats av energibyrån (enligt artikel 5.1 i lagen om elförsörjning).

Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

29. Enligt regeringens uppskattningar är nedmonteringskostnader per enhet mellan 100 och 170 miljoner danska kronor beroende på enhetens storlek. Nedmonteringskostnaderna för en 137 MW-enhet som stängdes år 1996 (Nordjyllandsvœrkets Blok 1) har uppskattats till 87 miljoner danska kronor. Enligt Danmarks anmälan är dock dessa kostnader lägre än normalt. Det beror på att vissa delar som behövs i anknytning till kraftverkets andra enheter inte kommer att nedmonteras.

30. Efter antagandet av den nya lagen om elförsörjning (vilket förväntas ske under 1999) kommer elföretagen att kunna vidta åtgärder för att täcka sådana kostnader. Regeringen har därför endast anmält kostnader för kraftenheter som har beviljats nedmonteringslicens eller som

([3]) Skrivelse av den 31 oktober 1997 från kommissionens generaldirektorat XVII till miljö- och energiministeriet.

förväntas få licens mellan den 1 januari 1998 och den 31 december 2007. Företag som planerar att stänga anläggningar efter detta datum kommer under tiden fram till stängningen att vara tvungna att vidta tillbörliga åtgärder med tanke på nedläggningen. Systemet med icke-återvinningsbara kostnader har som syfte att finansiera eller bidra till finansieringen av anläggningar som skall stängas före detta datum. För sådana anläggningar har än så länge inga åtgärder vidtagits med tanke på medel för nedläggningskostnaderna, och den tid som återstår räcker inte till för att bygga upp tillräckliga medel före stängningen. Systemet kommer att omfatta totalt 21 enheter och sex anläggningar som för närvarande är under nedmontering.

31. Regeringen uppskattar de totala icke-återvinningsbara kostnaderna till 2 750 miljoner danska kronor. Dessa kostnader är fördelade enligt följande:

— Sjællandske Kraftværker (del av Elkraft-området): 800 miljoner danska kronor för åtta kraftenheter

— Københavns Belysningsvæsen (del av Elkraft-området): 600 miljoner danska kronor för sex kraftenheter

— Elsam: 1 350 miljoner danska kronor för sju kraftenheter och kostnaderna för sex anläggningar som håller på att nedmonteras.

32. Regeringen avser att bevilja stöd på upp till 170 miljoner danska kronor per enhet i fall där ansökan om demonteringslicens har lämnats in till energibyrån före den 1 januari 2001. För ansökningar som lämnats in efter detta datum kommer det maximala stödet att vara lägre. År 2001 kommer det maximala beloppet att vara 102 miljoner danska kronor. Detta belopp minskas med 17 miljoner danska kronor under varje år som följer. Demonteringen måste inledas senast ett år efter att licens har beviljats.

33. Enligt den danska regeringens beräkningar uppgår de sammanlagda kostnaderna för stödordningen till 2 300 miljoner danska kronor.

Återvinningsmetod

34. Regeringen överväger att införa två separata system för finansiering av stödet – ett för Elsam och ett för Elkraft. Dessa beviljas tillstånd att belägga elkonsumtionen med en tilläggsavgift som slutförbrukarna inom deras område betalar separat. Kostnaderna betalas dels av förbrukare av el som företagen har producerat, dels av förbrukare av el som har köpts genom tredjepartsavtal.

35. Om tilläggsavgiften har varit för hög måste överskottet återbetalas till förbrukarna. Företagen måste ha separat bokföring för stödet så korssubventionering kan undvikas och insyn säkerställas. Beloppet skall specificeras separat på förbrukarnas elfaktura.

4.4 **Pensionsåtaganden**

Åtagande

36. De kommunala företagen inom elsektorn har traditionellt haft ett stort antal anställda med status som offentligt anställda. Enligt anställningsvillkoren måste de kommunala företagen göra regelbundna pensionsutbetalningar till pensionerade anställda. Inga pengar har lagts åt sidan för att täcka nuvarande och framtida kostnader i anknytning till pensionsbetalningar. Kostnaderna har i stället inkluderats i elpriset när de har uppstått.

37. Efter den 1 januari 1997 anställs ny personal på avtalsbasis och elverken betalar pensionsavgifter under hela anställningstiden. Denna ändring – att personal inte längre blir offentligt anställd utan anställs på avtalsbasis – medför att de kommunala företagen under några år är tvungna att betala både pensionsavgifter för nuvarande anställda och pensioner till tidigare anställda för vilka inga pensionsavgifter har betalats under anställningstiden.

38. Den danska regeringen uppskattar att problemet endast gäller produktionsföretagen. Distributionsföretagen kommer nämligen även i fortsättningen att ha försörjningsmonopol inom sitt distributionsområde och kan därför alltid återföra kostnaderna genom att inkludera pensionskostnaderna i distributionstarifferna. Endast ett produktionsföretag, som också fungerar som distributör, Københavns Belysningsvæsen, kommer att behöva en övergångsordning. Företaget har inte anställt någon ny personal med status som offentligt anställda sedan den 1 januari 1997, vilket är före den tidpunkt då direktivet träde i kraft.

Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

39. Enligt beräkningar utförda av Assurandørgruppen (Försäkringsbolagsgruppen) uppgår kapitalvärdet för Københavns Belysningsvæsens pensionsförpliktelser till 600–700 miljoner danska kronor, beroende på vilka antaganden som görs om pensionsåldern för de anställda som omfattas av förpliktelsen.

40. Beträffande framtida pensionsrättigheter för anställda med tjänstemannastatus kommer Københavns Belysningsvæsen att betala pensionsavgifter som motsvarar 15 % av lönen för att täcka dessa kostnader.

Återvinningsmetod

41. Regeringen överväger en övergångsordning enligt vilken Københavns Belysningsvæsen under en period på tio år

beviljas tillstånd att debitera elförbrukarna 700 miljoner danska kronor. Anmälan innehåller ingen närmare beskrivning av hur systemet kommer att utformas.

42. Om tilläggsavgiften har varit för hög måste överskottet återbetalas till förbrukarna. Företagen måste ha separat bokföring för stödet så att korssubventionering kan undvikas och insyn säkerställas. Beloppet skall specificeras separat på förbrukarnas elfaktura.

II. RÄTTSLIG ANALYS

1. *Rättslig grund: Artikel 24 i direktiv 96/92/EG*

43. Danmarks anmälan innehåller en uttrycklig ansökan om en övergångsordning enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG.

2. *Krav enligt artikel 24*

44. Enligt artikel 24.1 och 24.2 i direktiv 96/92/EG och med stöd av EG-fördraget skall kommissionen vid bedömning av ansökningar om övergångsordning beakta följande kriterier:

A. *Krav avseende karaktären hos berörda åtaganden eller driftsgarantier*

1) Förekomsten av ett driftåtagande eller en driftgaranti måste bevisas.

2) Driftåtagandet måste ha skett eller driftgarantin getts före den 22 februari 1997.

3) Ett orsakssamband mellan direktivets ikraftträdande och oförmågan att uppfylla åtagandet måste fastställas.

B. *Krav avseende de åtgärder som föreslås för att nå de berörda målen*

1) Åtgärderna enligt övergångsordningen måste utgöra undantag från kapitlen IV, VI och VII i direktivet.

2) Övergångsordningen skall ha begränsad varaktighet och skall kopplas till att de berörda åtagandena eller driftgarantierna upphör gälla.

3) Övergångsordningen skall omfatta de minst restriktiva åtgärder som rimligen behövs för att uppnå de berörda målen, som i sig skall vara legitima. Kommissionen skall, när den fattar beslut om dessa frågor, beakta bland annat storleken på systemet i fråga, systemets grad av sammanlänkning och elsektorns struktur.

3. *Bedömning av anmälan*

45. I det aktuella fallet är det inte nödvändigt att beträffande den anmälda övergångsordningen avgöra huruvida kraven A.1, A.2, A.3 eller B.2 och B.3 uppfylls eller inte, eftersom den berörda övergångsordningens åtgärder inte utgör undantag från kapitlen IV, VI eller VII i direktiv 96/92/EG och således inte uppfyller krav B.1 ovan.

46. Artikel 24.1 och 24.2 i direktiv 96/92/EG har följande ordalydelse:

”1. De medlemsstater i vilka driftåtaganden eller driftgarantier som getts före ikraftträdandet av detta direktiv inte kan uppfyllas till följd av bestämmelserna i detta direktiv, kan ansöka om en övergångsordning, vilken kan beviljas av kommissionen, med beaktande av bl.a. storleken på systemet i fråga, systemets grad av sammanlänkning och elsektorns struktur. Kommissionen skall underrätta medlemsstaterna om dessa ansökningar innan den fattar beslut, med beaktande av respekten för sekretess. Detta beslut skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

2. Övergångsordningen skall ha begränsad varaktighet och skall kopplas till att åtagandena och garantierna som avses i punkt 1 löper ut. Övergångsordningen får omfatta undantag från kapitlen IV, VI och VII i detta direktiv. Ansökningar om en övergångsordning skall ges in till kommissionen inom ett år efter ikraftträdandet av detta direktiv.”

47. För att ett system skall utgöra en övergångsordning i den mening som avses i artikel 24 i direktiv 96/92/EG måste det utgöra undantag från kapitlen IV, VI eller VII i detta direktiv.

48. Ett rent kompensationssystem, dvs. ett system som innebär att en medlemsstat tillämpar avgifter för att kompensera icke-återvinningsbara kostnader som har uppstått genom tillämpningen av direktivet kan därför inte anses utgöra en övergångsordning i den mening som avses i artikel 24 i direktiv 96/92/EG. För tillämpning av en sådan avgift förutsätts inte ett undantag från de ovan nämnda kapitlen i direktivet.

49. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att åtgärder av den typ som avses i detta fall kan leda till mycket betydande snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden för el. Kommissionen erkänner således att betalandet av sådana avgifter kan få ekonomiska följder

som i väsentlig grad påminner om följderna av ett totalt eller partiellt undantag från vissa av de skyldigheter som anges i kapitlen IV, VI eller VII i direktiv 96/92/EG. Snedvridningarna har dock en sådan karaktär att de inte utgör en följd av ett sådant särskilt undantag som anges i direktivet. Det att en kompensationsbetalning överförs till vissa elproducenter och att den finansieras genom en avgift som debiteras förbrukarna, är en åtgärd som inte direkt nämns i direktivet, men som måste undersökas mot bakgrund av konkurrensreglerna och särskilt artikel 87.3 c i EG-fördraget. I samband med detta skall åtgärder som medför liknande ekonomiska följder behandlas på ett enhetligt sätt, oberoende av vilket förfarande som tillämpas i varje enskilt fall.

50. Eftersom artikel 24 i direktiv 96/92/EG inte kan tillämpas är det därför inte nödvändigt att bedöma de ovan nämnda ytterligare kraven 2 och 3.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den föreslagna övergångsordningen hänför sig till åtaganden som danska elföretag förbundit sig till beträffande take-or-pay-avtal för gas, stängning av kraftverk och pensionsförpliktelser enligt den danska regeringens anmälan i en skrivelse av den 19 februari 1998.

Artikel 2

Den övergångsordning som har anmälts av den danska regeringen omfattar inga åtgärder som utgör undantag från kapitlen IV, VI eller VII i direktiv 96/92/EG. Artikel 24 i direktivet kan därför inte tillämpas på den övergångsordning som har anmälts av den danska regeringen.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Konungariket Danmark.

Utfärdat i Bryssel den 8 juli 1999.

På kommissionens vägnar

Christos PAPOUTSIS

Ledamot av kommissionen