KOMMISSIONENS BESLUT

av den 8 juli 1999

om Nederländernas 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) 1551/6)

(Endast den nederländska texten är giltig)

(1999/796/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 av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el [1], särskilt artikel 24 i detta,

efter att ha underrättat medlemsstaterna om Konungariket Nederländernas ansökan, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

1. *Förfarande*

1. Genom en skrivelse av den 20 februari 1998 överlämnade Nederländernas ständiga representation vid kommissionen en preliminär anmälan om övergångsordningar enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG. Den 29 maj genomförde kommissionen ett informationssuppdrag vid Ekonomiministeriet i Haag. Kommissionen begärde tilläggsinformation om vissa element i anmälan. Tilläggsinformationen mottogs av kommissionen i en skrivelse av den 22 juni.

2. Genom en skrivelse av den 16 oktober överlämnade Nederländernas ständiga representation tilläggsinformation beträffande anmälan om övergångsordningar.

2. *Struktur och utveckling inom elsektorn i Nederländerna*

a) Produktion

3. Det finns fyra elproducerande företag i Nederländerna. Företagen är följande:

EPON – NV Elektriciteits-Produktiemaatschappij Oost en Noord Nederland

EPZ – NV Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland

EZH – NV Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland

UNA – NV Energieprouktiebedrijf UNA.

Dessa företags produktion täcker cirka 70 % av den inhemska efterfrågan på el. Återstående 30 % består av import (cirka 13 %) och oberoende produktion eller egenproduktion.

4. De fyra produktionsföretagen samordnar i viss utsträckning sina verksamheter genom SEP (Samenwerkende Elektriciteits-Produktiebedrijven NV), ägare till det nationella högspänningsnätet och den juridiska person som fram till den 1 januari 1999 handhade all import av el. SEP svarar för förvaltningen av kärnkraftverket Dodewaard (som numera är under nedläggning) och Demkolec, en kolförgasningsanläggning, samt för de internationella åtaganden som nämns i punkt 4.1.12. De fyra produktionsföretagen och SEP har ingått ett samarbetsavtal (Overeenkomst van Samenwerking, nedan kallat OvS).

5. Produktionsföretagen ägs i sin tur enligt följande:

EPON – distributionsföretag

EPZ – distributionsföretag

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

EZH – provins, större städer i regionen, kommuner och ett distributionsföretag

UNA – två provinser och städerna Utrecht och Amsterdam.

b) Överföring

6. Överföringen av el förvaltades fram till januari 1999 av SEP, som var ägare av högspänningsnätet och den enda importören av el.

7. Sedan 1999 förvaltas överföringen av TenneT, en oberoende byrå som ägs av SEP. Staten strävar efter att få majoritetsinnehav i TenneT.

c) Distribution

8. Eldistributionen förvaltas av 23 företag. Distributionsföretagen ägs av myndigheter (provinser, städer och kommuner).

3. *Liberaliseringen av den nederländska marknaden för el: genomförande av direktiv 96/92/EG*

9. Den nederländska lagen om el trädde i kraft den 1 augusti 1998. Den ändrades genom en tilläggslag som i huvudsak berör aspekter beträffande tillträde till nät och försörjning till icke-berättigade kunder. Tilläggslagen antogs den 1 juni 1999.

10. Den nederländska regeringen har valt att stegvis öppna elmarknaden. Från och med den 1 januari 1999 är en tredjedel av kunderna berättigade och ytterligare en tredjedel blir berättigade år 2002. År 2007 kommer 100% av de nederländska elförbrukarna att fritt kunna välja var de vill köpa sin el. Enligt tilläggslagen föreskrivs reglerat tredjepartstillträde till nätet. Från och med den 1 januari 1999 tillåts import av el för berättigade kunder och för distributörer när det gäller deras berättigade kunder. Importen är dock föremål för ett reciprocitetskrav.

11. Företaget som ansvarar för överföringssystemet – TenneT – är såsom ovan konstaterats rättsligt separerat från produktion och försörjning och verksamt sedan den 1 januari 1999. Staten har för avsikt att få majoritetsinnehav i TenneT.

4. *Övergångsordningen som anmälts av den nederländska regeringen*

4.1 **Inledning**

12. Den nederländska regeringen har anmält följande övergångsåtgärder enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG:

1) *Fjärrvärme*: Återvinning av förlusterna i anknytning till vissa fjärrvärmeprojekt tills det sista avtalet upphör att gälla år 2021.

2) *Demkolec*: Återvinning av de extra kostnaderna för konstruktion och drift av Demkolec, en demonstrationsanläggning för kolförgasning i Buggenum.

3) *Protokoll*: Ett protokollavtal har ingåtts mellan nederländska producenter och distributörer. Enligt avtalet förbinder sig producenterna att till slutet av år 2000 sälja hela sin produktion och distributörerna förbinder sig att köpa producenternas hela produktion (som utgör 70% av distributörernas nuvarande försäljning). Om detta frivilliga avtal hävs, av kommersiella eller rättsliga skäl, förbehåller sig ministern rätten att i lag ålägga avtalet eller liknande föreskrifter.

4) *Internationella åtaganden*: Återvinning av eventuella förluster som härrör från följande avtal:

— Elköpsavtal mellan SEP och EdF, Preussen Elektra och Statkraft.

— SEP:s investeringsåtaganden gentemot Statnett för NorNedkabeln.

— Take-or-pay-avtal för gas mellan SEP och StatOil.

13. De ovan nämnda internationella åtagandena har genom en skrivelse av den 16 oktober 1998 fogats till Nederländernas anmälan. Dessa åtaganden ingick inte i den ursprungliga anmälan av den 20 februari 1998.

14. I den ursprungliga anmälan nämndes ytterligare två system:

— Fördröjning av *privatiseringen* av elsektorn. Ministerns uttryckliga tillstånd behövs för all försäljning av andelar utanför kretsen av nuvarande aktieägare till slutet av år 2001.

— Införandet av *företagsskatt* i takt med liberaliseringsprocessen.

15. I den slutliga anmälan ströks dock dessa två system. Skälet till detta låg i den information som kommissionen lämnade vid det ovan nämnda sammanträdet den 29 maj. Enligt denna information hade kommissionen konstaterat att dessa system inte kan ses om undantag från direktiv 96/92/EG och att man därför inte kan hänvisa till artikel 24 i direktivet. Kommissionen förbehåller sig möjligheten att undersöka dessa frågor mot bakgrund av andra föreskrifter i gemenskapslagstiftningen.

4.2 **Närmare uppgifter om de anmälda systemen**

4.2.1 *Fjärrvärmeprojekt*

a) Åtagande

16. En bränsleprisgaranti för fjärrvärme övertogs 1990 av produktionsföretagen från distributörerna. Förbrukarna garanteras att de inte betalar mer än användarna av gasuppvärmning. Nio av dessa fjärrvärmeprojekt, som inbegriper tre produktionsföretag, går med förlust och har anmälts. Alla avtal härrör från tiden före februari 1997. I de berörda områdena är fjärrvärme inte en konkurrenskraftig form, särskilt med hänsyn till kapitalinvesteringarna och amortering av investeringarna. Avtalen är resultatet av en regeringspolitik från 1979 vars syfte var att främja fjärrvärme av miljöskäl.

b) Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

17. Redovisningsbyrån Coopers Lybrand har beräknat att förlusterna uppgår till 1,628 – 2,0 miljarder gulden, beroende på gasprisets utveckling.

c) Återvinningsmetod

18. I artikel 77 a i lagen om el från 1998 anges en möjlighet till återvinning av icke-återvinningsbara kostnader för fjärrvärmeprojekt genom tillämpning av en tilläggsavgift på överföringsavgiften för el.

19. De nederländska myndigheterna har planer på att införa ett återvinningssystem med en varaktighet på 20 år. Finansieringen kan uppgå till högst 2 miljarder gulden, som skall återvinnas genom en tilläggsavgift på överföringstariffen för el. Systemet har fyra betalningsberättigade: producenterna EZH, EPZ, UNA och EPON eller deras lagliga efterträdare som varit med om att ingå avtal om fjärrvärme med bränsleprisgaranti.

20. De betalningsberättigades räkenskaper skall granskas varje år. Kommissionen kan på begäran få tillgång till räkenskaperna.

4.2.2 *Demkolec*

a) Åtagande

21. För konstruktion och drift av demonstrationsanläggningen för kolförgasning, Demkolec, krävdes mycket betydande och exceptionella investeringar för forskning, utveckling och demonstration av miljörelaterad teknik. Denna investering har ännu inte avskrivits. Tilläggskostnaderna kan efter liberaliseringen inte återvinnas genom den nationella bastariffen. Uppförandet av Demkolec gjordes på beslut av regeringen med hänsyftning till skäl rörande mångsidig försörjning och miljön.

b) Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

22. Coopers Lybrand har beräknat att den extra investering för Demkolec som ännu inte har avskrivits uppgår till 458,4 miljoner gulden. Kostnaderna har beräknats utifrån nettovärdet den 1 januari 2001 för skillnaden mellan kostnaderna för Demkolec och för en modern gasdriven anläggning med ett kostnadspris på 7 cent/kWh. I beräkningarna beaktas en subvention till Demkolec på 18,3 miljoner gulden som godkänts av kommissionen. Det återstår ännu att bekräfta om ett preferenslån från Europeiska investeringsbanken har redovisats i denna beräkning. De nederländska myndigheterna har anmält ett maximibelopp på 550 miljoner gulden som övergångsordning för Demkolecanläggningen.

c) Återvinningsmetod

23. I artikel 77a i ellagen från 1998 fastställs en möjlighet till återvinning av icke-återvinningsbara kostnader för Demkolec-anläggningen genom tillämpning av en tilläggsavgift på överföringsavgiften för el.

24. De nederländska myndigheterna har planer på att införa ett återvinningssystem som skall finansieras genom en tvåårig avgift på överföringstariffen. Maximibeloppet på 550 miljoner gulden återbetalas till den enda betalningsberättigade, SEP.

4.2.3 *Protokoll*

a) Åtagande

25. Producenterna och distributörerna är bundna av ett protokoll som löper från 1997 till slutet av år 2000. Distributörerna förbinder sig att köpa all produktion från de fyra producenterna (vilket motsvarar 70 % av distributörernas behov före liberaliseringen). Med protokollet regleras kostnader, priser och tariffer för perioden 1997–2000. Regeringens stöd för upprätthållandet av detta protokoll har till syfte att de nederländska producenterna skall få möjlighet att återvinna en del av eventuella icke-återvinningsbara kostnader som härrör från en produktionskapacitet som inte längre är konkurrenskraftig i ett läge där liberaliseringen har medfört lägre priser. Med tanke på att dessa kostnader skall täckas garanteras dessa företag i protokollet betydande och kontinuerliga marknadsandelar och avsättningsvolymer.

b) Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

26. Det är i detta skede omöjligt att sluta sig till vilka ekonomiska följder ett upphävande av protokollet skulle få för producenterna.

c) Återvinningsmetod

27. I den händelse att protokollet upphävs, oavsett skäl, har finansministern rätt och rättsligt mandat att i lag ålägga parterna att ingå avtalet eller ett liknande avtal. Det ges dock inga närmare preciseringar beträffande i) när eller om detta kan inträffa eller ii) vilka exakta åtgärder som vidtas om ministern utövar denna möjlighet. Det är därför oklart vilken form av åläggande av avtal mellan producenter och distributörer ministern kan införa.

4.2.4 *Internationella åtaganden*

a) Åtaganden

28. i) EDF:s avtal om import av el. Det ursprungliga avtalet härrör från 1989. Den senaste ändringen härrör från april 1998 och enligt den förpliktas SEP att avtala om minst 65 % av 600 MW till den 31 mars 2000[…] (*).

ii) Preussen Elektras avtal om import av el från 1989. Årligt uttagsåtagande på 1 500 GWh för SEP fram till den 31 december 2005.

iii) NorNed-kabelavtalet som härrör från den 31 januari 1994. SEP har ett åtagande om att betala 50 % av kabelkonstruktionskostnaderna och måste ta ut 2,16 TWh per år från Stattnet. Kabeln måste vara i funktion den 1 oktober 2001 och avtalet löper till år 2016.

iv) Take-or-pay-avtal för gas mellan SEP och Statoil från år 1989.

b) Omfattningen av icke-återvinningsbara kostnader

29. Omfattningen av kostnaderna beror på hur el- och gaspriserna utvecklas på marknaden. Om priserna på den nederländska marknaden går ned till 7 cent/kWh ansvarar SEP (genom OvS, produktionsföretagen för sin proportionella andel) för förluster som härrör från dessa importavtal, upptill ett totalbelopp på 3,1 miljarder gulden. Under dessa omständigheter kommer regeringen inte att ingripa.

30. Om däremot marknadspriset på el sjunker under 7 cent/kWh tar myndigheterna över mer av kostnaderna för tilläggsförluster som härrör från dessa avtal, på grund av ytterligare sänkningar av priset på el. Regeringens bidrag för förlusterna är progressivt och åtföljs av ett liknande bidrag från produktionsföretagen. Vid en prisnivå på 5 cent/kWh betalar regeringen uppskattningsvis […] (*) miljarder gulden till SEP medan produktionsföretagen bidrar med […] (*) miljarder gulden.

31. I tillägg till detta progressiva bidrag från regeringen finns en bestämmelse om att regeringens bidrag ökar om priserna sjunker under 5,5 cent/kWh. Den ursprungliga förlusten på […] (*) miljarder gulden, som tas av producenterna om marknadspriset sjunker till 5,5 cent/kWh, täcks totalt av myndigheterna om marknadspriset sjunker till 5,5 cent/kWh. Vid en prisnivå på 5 cent/kWh betalar myndigheterna alltså totalt […] (*) miljarder (den ursprungliga förlusten på […] (*) miljarder plus tilläggsförlusten på […] (*) miljarder), medan produktionsföretagen betalar […] (*) miljarder gulden.

32. De totalbelopp som nämns i denna punkt är maximibelopp för det aktuella nettovärdet, som justeras varje år.

33. NorNed-kabeln får användas avgiftsfritt inom ramen för Stattnet-importavtalet. TenneT får ingen ersättning för

(*) Affärshemlighet.

användningen av denna överföringsutrustning. Det är inte klart om SEP kan använda kabeln avgiftsfritt för export till Norge.

c) Återvinningsmetod

34. De nederländska myndigheterna har planer på att belägga överföringstariffen med en tilläggsavgift för att återvinna förlusterna på inköpsavtalen för el och gas och för att finansiera läggningen av den nederländska delen av NorNed-kabeln. Återvinningen pågår tills det sista avtalet upphör gälla, dvs. år 2026. Enligt detta system är det SEP som är betalningsberättigat.

II. **RÄTTSLIG ANALYS**

1. ***Rättslig grund: Artikel 24.1 och 24.2 i direktiv 96/92/EG***

35. Den nederländska regeringen anmälde en ansökan om en övergångsordning med hänsyftning till anförda driftåtaganden och driftgarantier enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG.

2. ***Krav enligt artikel 24.1 och 24.2***

I artikel 24.1 och 24.2 i direktiv 96/92/EG fastställs följande:

”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.”

36. Enligt artikel 24.1 och 24.2 i direktivet 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 garantier*

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

2) Driftåtagandet eller driftgarantin måste ha getts före den 20 februari 1997.

3) Ett orsakssamband mellan direktivets ikraftträdande och oförmågan att uppfylla åtgandet måste påvisas.

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

38. 1) Åtgärderna enligt övergångsordningen måste utgöra undantag enligt kapitlen IV, VI och VII i direktiv 96/92/EG.

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

3) De åtgärder som tillämpas genom övergångsordningen skall vara de minst restriktiva som skäligen behövs för att nå de berörda målen, som i sig måste 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 den nederländska övergångsordningen***

3.1 **Fjärrvärme och Demkolec**

39. I det aktuella fallet beträffande övergångsordningen om fjärrvärme och Demkolec, såsom den anmälts av den nederländska regeringen, är det inte nödvändigt att avgöra om kraven A.1, A.2 och A.3 samt B.2 och B.3 har uppfyllts eller inte, eftersom de berörda åtgärderna inte förutsätter undantag från kapitlen IV, VI eller VII i direktiv 96/92/EG och sålunda inte uppfyller krav B.1 ovan.

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

41. De åtgärder som här är föremål för analys grundar sig på ett rent kompensationssystem, dvs. ett system där en

medlemsstat inför avgifter för att kompensera icke-återvinningsbara kostnader som uppstått genom tillämpningen av direktivet. För avgifter som i det aktuella fallet krävs inget undantag från de ovan nämnda kapitlen i direktivet och därför kan systemet inte anses utgöra en övergångsordning i den mening som avses i artikel 24 i direktivet.

42. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att åtgärder av den typ som avses i detta fall kan leda till mycket betydande snedvridningar av den gemensamma elmarknaden. Kommissionen medger att betalandet av sådana avgifter kan medföra ekonomiska följder som i väsentlig grad påminner om följderna av ett totalt eller delvis undantag från vissa av skyldigheterna i kapitel IV, VI eller VII i direktivet. Snedvridningarna är dock av en sådan karaktär att de inte utgör en följd av ett sådant särskilt undantag som anges i direktivet. Att en kompensationsbetalning överförs till vissa elproducenter och finansieras genom en avgift som debiteras förbrukarna är därför en åtgärd som inte direkt nämns i direktivet, men som måste bedömas mot bakgrund av konkurrensreglerna och särskilt artikel 87.3 c i EG-fördraget. Detta antagande förutsätter att åtgärder som medför liknande ekonomiska följder behandlas på ett enhetligt sätt, oberoende av det särskilda förfarandet i varje enskilt fall.

43. Mot bakgrund av att artikel 24 i direktiv 96/92/EG inte kan tillämpas är det därför inte nödvändigt att bedöma de ovan nämnda ytterligare kraven A.1, A.2 och A.3 samt B.2 och B.3.

3.2 **Internationella åtaganden**

44. Artikel 24.2 i direktiv 96/92/EG skall innehålla följande bestämmelse: ”Ansökningar om en övergångsordning skall ges in till kommissionen inom ett år efter direktivets ikraftträdande.” Detta sista inlämningsdatum inföll den 20 februari 1998. I det aktuella fallet fanns det inget omnämnande om den föreslagna övergångsordningen vad beträffar internationella åtaganden i den ursprungliga anmälan av den 20 februari 1998. Under sådana omständigheter kan dessa åtaganden inte analyseras med tanke på godkännande enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG. Även om denna övergångsordning hade anmälts till kommissionen inom den utsatta tiden enligt artikel 24.2 skulle den ändå inte omfattas av artikel 24.1, eftersom systemet inte medför något undantag från kraven i kapitlen IV, VI och VII i direktivet.

3.3 **Protokoll**

45. Kommissionen anser att karaktären hos eventuella åtgärder som Nederländerna vidtar i detta hänseende för närvarande ännu inte är tillräckligt väl definierade för att kommissionen skall ha möjlighet att fatta ett beslut på grundval av artikel 24.1 i direktiv 96/92/EG. Om ett sådant avtal åläggs bör tilläggsinformation lämnas in till kommissionen enligt artikel 24, så snart som det är klart vilken form åtgärden kommer att ha. Efter det kan kommissionen bedöma om systemet utgör ett undantag från kapitlen IV, VI och VII i direktiv 96/92/EG och, i förekommande fall, huruvida och i vilken utsträckning systemet är förenligt med kraven enligt direktivet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Föreliggande beslut berör Nederländernas ansökan om en övergångsordning enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG. Ansökan anmäldes till kommissionen den 20 februari 1998 och kompletterades den 16 oktober 1998. Anmälan berör följande:

a) Åtaganden gällande Demkolecs demonstrationsanläggning för kolförgasning i Buggenum.

b) Åtaganden från produktionsföretag gällande det pris som debiteras för fjärrvärme.

c) SEP:s internationella köpåtagande.

d) Ett protokollavtal som ingicks 1997 mellan nederländska producenter och distributörer.

Artikel 2

Den övergångsordning som den nederländska regeringen har anmält för åtaganden från produktionsföretag gällande det pris som debiteras för fjärrvärme och åtaganden gällande Demkolecs demonstrationsanläggning för kolförgasning i Buggenum, innehåller inga åtgärder som skulle medföra undantag från kapitlen IV, VI eller VII i direktiv 96/92/EG, i den mening som avses i artikel 24.2 i direktivet. Artikel 24 i direktiv 96/92/EG kan därför inte tillämpas på den övergångsordning som har anmälts av den nederländska regeringen.

Artikel 3

Artikel 76 i den nederländska lagen om el, dvs. den artikel som behandlar protokollet, kan inte godkännas enligt artikel 24 i direktiv 96/92/EG. Om denna bestämmelse används skall tilläggsinformation lämnas in enligt artikel 24.

Artikel 4

Systemet för återvinning av förluster från internationella åtaganden som omnämns i skrivelsen av den 16 oktober 1998 kan inte bedömas mot bakgrund av artikel 24 i direktiv 96/92/EG, eftersom systemet anmäldes till kommissionen mer än ett år efter det att direktivet hade trätt i kraft.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Konungariket Nederländerna.

Utfärdat i Bryssel den 8 juli 1999.

På kommissionens vägnar
Christos PAPOUTSIS
Ledamot av kommissionen