

Revista Energética



Año 25, número 2, abril-mayo-junio 2001

**Loyola de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea:
Hacia la Apertura del Mercado Energético
en la Unión Europea**

**Luis María Caruso y Beatriz Arizu: La Regulación
Eléctrica en América Latina y la Integración Regional**

**Informe OLADE: Comunidades Indígenas y
Desarrollo Energético Sustentable en América
Latina y el Caribe**

**Thomas Lyng Jensen: Evaluación Mundial
de la Energía Renovable en Pequeñas Islas**

**Foros de OLADE
Inician Actividades**

**Oportunidades de
Negocios e Inversión
en el Sector Energético**

LA APERTURA DEL MERCADO DE LA ENERGIA EN LA UNION EUROPEA

Por: Loyola de Palacio,
Vicepresidenta de la Comisión Europea

Los mercados del gas y de la electricidad de los actuales 15 Estados Miembros de la Unión Europea (UE) se caracterizaban hasta hace dos décadas por estar cerrados y ceñidos exclusivamente al ámbito nacional. La industria energética operaba como un verdadero monopolio o bajo la forma de oligopolios con cuotas de mercado previamente asignadas, sin apenas espacio para la competencia, y todo ello bajo un control directo de los respectivos gobiernos. El tejido de la industria energética tenía un perfil de verticalidad que integraba frecuentemente todos los procesos desde la generación hasta la distribución incluyendo también el segmento de transporte.

Obviamente este modelo energético no respondía a los planteamientos europeos de integración de los Estados Miembros y de creación de un mercado único europeo de la energía. Era necesario adoptar un nuevo modelo donde la competencia y las condiciones de libre mercado encontraran un espacio adecuado.

Este proceso de apertura de los mercados a la competencia quedó inaugura-

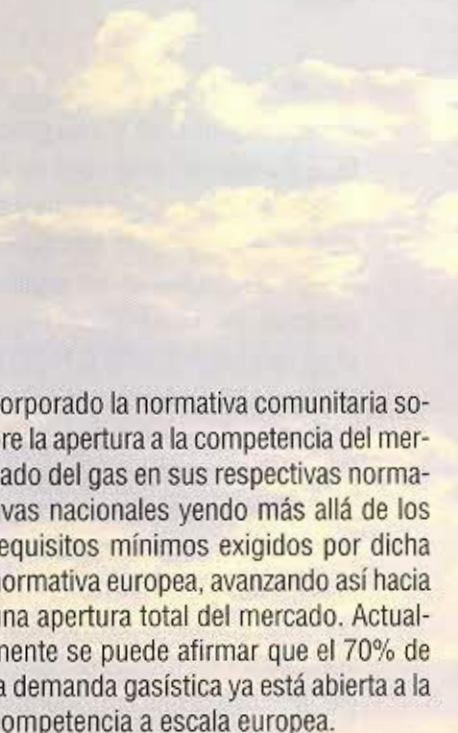
do en 1998 para el sector de la electricidad con la adopción de la normativa comunitaria (Directiva sobre las normas comunes para el mercado único de electricidad) y de forma análoga para el sector del gas en 2000 con la adopción de la Directiva sobre normas comunes para el mercado único del gas.

De esta forma, hoy se puede afirmar abiertamente que la competencia en el mercado de la electricidad es ya una realidad en la Unión Europea (UE). Se trata de un importante logro. La generación de electricidad en la UE se encuentra totalmente abierta a la competencia. En lo que respecta al consumo de electricidad, dos tercios de la demanda de electricidad ya están abiertos a la competencia. Los primeros beneficios son también tangibles, concretamente la introducción de criterios de competencia ha generado una importante reducción de los precios para los consumidores a menudo de forma espectacular.

En lo que respecta al gas, la experiencia inicial es igualmente positiva. De hecho, los Estados miembros han in-

corporado la normativa comunitaria sobre la apertura a la competencia del mercado del gas en sus respectivas normativas nacionales yendo más allá de los requisitos mínimos exigidos por dicha normativa europea, avanzando así hacia una apertura total del mercado. Actualmente se puede afirmar que el 70% de la demanda gasística ya está abierta a la competencia a escala europea.

A pesar de que estas experiencias iniciales han dado lugar a resultados altamente positivos, se trata sólo del principio. Quedan todavía cuestiones importantes por considerar y para ello es necesario seguir trabajando al objeto de asegurar la creación de un Mercado Único europeo donde se pueda contemplar un importante incremento de



Loyola de Palacio
Vicepresidenta de la Comisión
Europea

los intercambios comerciales de gas y electricidad entre los países de la Unión Europea. A tal efecto, la Comisión ha considerado recientemente la conveniencia de adoptar nuevas medidas para avanzar hacia una mayor apertura de los mercados nacionales.

Sobre esta base, la Comisión ha presentado a los Jefes de Estado y de Gobierno en el reciente Consejo Europeo de Estocolmo¹ un conjunto de propuestas en las que ha tenido muy presentes los anteriores objetivos. En ellas son considerados cuatro aspectos básicos: la apertura completa del mercado, la necesidad de garantizar el acceso no discriminatorio a las redes, los objetivos de servicio público y la seguridad del suministro.

- La **apertura completa del mercado** conlleva la obligación de hacer llegar estas ventajas a toda la industria europea incluyendo las pequeñas y medianas empresas y los hogares, que actualmente en la mayoría de los países de la Unión Europea no tienen la posibilidad de elegir su suministrador de electricidad o de gas.

La Comisión Europea estima que existen las condiciones idóneas para la apertura total del mercado energético en la UE, y en el marco de esta percepción, la gran mayoría de los Estados miembros ya ha decidido emprender este proceso de forma progresiva. La Comisión propone una apertura en dos fases: la apertura a la competencia para todos los clientes industriales en 2003 en el sector eléctrico y en 2004 en el del gas, y para todos los clientes residenciales en 2005. Estos objetivos son ambiciosos pero factibles, habida cuenta de la experiencia adquirida y de la voluntad de los Estados miembros.

- En segundo lugar, y a fin de crear un verdadero mercado, deberá garantizarse el **acceso** en condiciones equitativas de los clientes cualificados² **a las redes de transmisión y distribución**, sin lo cual no podrá existir una auténtica competencia. De hecho, los clientes de estos dos sectores señalan que la importancia de este aspecto es igual o incluso superior, a la de las meras cifras sobre apertura del mercado.

La Comisión propone normas en el ámbito de la UE que garanticen que las tarifas de la red sean fijadas, publicadas y comprobadas, por un organismo regulador independiente (como ya ocurre en 14 Estados miembros), y que las empresas de transmisión y distribución operen independientemente de las de producción y venta, aun cuando su propietario sea un solo grupo de em-

presas. Se trata por tanto de una propuesta en pro de la segregación jurídica o legal que sin duda va más allá de los requisitos de separación meramente contable actualmente en vigor en la normativa de la Unión Europea.

- En tercer lugar, los objetivos de **servicio público** forman parte integrante del mercado interior de la energía y no deben ser considerados de ningún modo incompatibles con la apertura del mercado. De hecho, la Comisión ha efectuado una evaluación comparativa pormenorizada que pone en evidencia que en los países que han abierto totalmente sus mercados, la calidad del servicio ha mejorado situándose entre las más altas de la UE, gracias a una reglamentación eficaz.

Nuestras propuestas se basan en estos avances; mantiene las medidas de salvaguardia existentes y añade otras tres: la obligación de los Estados miembros de garantizar el servicio universal en el sector de la electricidad, la obligación de adoptar medidas adecuadas para proteger a los consumidores, especialmente los más vulnerables, y la introducción de un proceso continuado de evaluación comparativa en el sector de los servicios públicos. Los ciudadanos europeos disfrutaran de los niveles más altos de protección del servicio público de todo el mundo; estas propuestas pretenden mantener y consolidar tales logros.

- Finalmente, la **seguridad del abastecimiento energético** forma parte integrante del presente conjunto de medidas y es además un aspecto primordial de la política energética de la Unión Europea, como pone de relieve el recientemente adoptado

Libro Verde de la Comisión Europea relativo a esta cuestión. Los peligros que nos acechan si descuidamos este aspecto se han puesto claramente de manifiesto en California. Los errores que allí se cometieron –limitar artificialmente la construcción de nuevas capacidades de producción en un mercado que experimentaba un rápido crecimiento,



liberalizar sin establecer los acuerdos oportunos con los estados vecinos o crear una reserva eléctrica obligatoria– no se han cometido en la UE, tal y como reconocen los expertos del sector. La fórmula de crear un mercado interior integrado e interconectado no sólo evita tales errores, sino que potencia la seguridad del suministro al ofrecer a los consumidores la posibilidad de elegir proveedor. Pese a ello, es importante velar por que no surjan en Europa los problemas de California.

A tal fin, nuevas propuestas de normativa europea preconizan una serie de disposiciones a través de las que se incorpora un control apropiado del equilibrio en los mercados y se ofrece la posibilidad de publicar concursos para ampliar la capacidad de generación eléctrica, como mecanismo rápido y flexible de respuesta, ante una hipotética situación de incremento de la demanda que desborde la capacidad de producción de electricidad, caso éste, poco probable en el contexto actual del mercado energético europeo.

Estas nuevas propuestas de legislación constituyen un conjunto equilibrado de medidas por el que los consumidores, ciudadanos y empresas – tanto PYME como grandes compañías – disfrutarán de las ventajas de un verdadero mercado interior de energía en la UE. La consecución de este mercado no es, sin embargo, un objetivo en sí mismo. Es necesario asegurarse que dicha apertura a la competencia no ponga en peligro la consecución de otros importantes objetivos para la Unión Europea como la protección medioambiental, la seguridad en el



suministro y otro tipo de cuestiones sociales.

En lo que se refiere a la protección del **medio ambiente**, la evidencia muestra que la apertura del mercado ha contribuido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero gracias a la incorporación de nuevas tecnologías en las nuevas centrales eléctricas al tiempo que fueron desmanteladas las unidades de producción más obsoletas e ineficaces.

Todo ello es alentador, pero la disminución de los precios de la energía plantea algunos interrogantes sobre la competitividad de las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética. Ya se han presentado propuestas comunitarias relativas a estas cuestiones y la Comisión Europea está decidida a proseguir su trabajo en este ámbito prioritario. Dichas propuestas pretenden que la Unión Europea consiga para el año 2010 que el 12% del mercado energético europeo proceda de fuentes de energía renovables.

La parte final de este conjunto de medidas aborda la creación de **un auténtico mercado interior en el seno de la Unión Europea**. La normativa existente por sí sola entraña el riesgo de que se creen 15 mercados yuxtapuestos (tantos como Estados forman parte de la Unión Europea), pero no un verdadero Mercado interior único en el ámbito europeo.

Para ello hemos de establecer normas eficaces que regulen el **comercio transfronterizo** y que faciliten el intercambio de electricidad y gas entre todos los países que forman parte de la UE. Hemos avanzado mucho en este ámbito de hecho, la Comunidad está muy adelantada respecto a otros países como, por ejemplo, los Estados Unidos. Es necesario, sin embargo seguir avanzando y asegurar que por ejemplo exista y se desarrolle una infraestructura

necesaria para facilitar los intercambios fronterizos. En este sentido la Comisión preparará un Plan Europeo de Infraestructuras para afrontar esta cuestión.

En segundo lugar, el desarrollo de un mercado interior único de la UE requiere un conjunto de normas sólidas, equitativas y sencillas. Este conjunto de normas se refiere principalmente al establecimiento de tarifas aplicadas a las transacciones transfronterizas y a los procedimientos reguladores de las capacidades de interconexión entre los Estados Miembros de la UE

Este conjunto de medidas ofrecerá en definitiva nuevas oportunidades tanto a los ciudadanos como a las empresas europeas, garantizando al tiempo sus derechos fundamentales.

Notas

- 1 Reunión semestral de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE
- 2 Se consideran clientes cualificados tanto los operadores de generación como los consumidores que alcancen determinados niveles de consumo fijados por la normativa comunitaria



energy Magazine



Year 25, number 2, April-May-June 2001

Loyola de Palacio, Vice-President of the European Commission: Energy Market Liberalization in the European Union

Luis María Caruso and Beatriz Arizu: Electric Power Regulation in Latin America and Regional Integration

OLADE Report: Indigenous Communities and Sustainable Energy Development in Latin America and the Caribbean

Thomas Lynge Jensen: World-wide Mapping of Renewable Energy on Small Islands

OLADE's Forums Start Up Activities

Business and Investment Opportunities in the Energy Sector

ENERGY MARKET LIBERALIZATION IN THE EUROPEAN UNION

By Loyola de Palacio,
Vice-President of the European Commission

Up until two decades ago, gas and electric power markets of the current 15 Member States of the European Union (EU) were characterized by being closed and exclusively restricted to national territories. The energy industry functioned as a real monopoly or on the basis of an oligopolistic scheme with previously allocated market quotas, hardly any room for competition, and everything controlled directly by the respective governments. The fabric of energy industry was marked by a vertical scheme that frequently integrated all processes, from generation to distribution, also including the transport segment.

Obviously, this energy model was not in line with European proposals for integration of the Member States and the creation of a single European energy market. A new model had to be adopted where competition and free market conditions could find adequate opportunities.

This market liberalization process permitting competition was inaugurated in 1998 for the electric power sector with

the adoption of Community norms (Directive on common standards for the single electric power market) and, analogously, for the gas sector in 2000 with the adoption of the Directive on common standards for the single gas market.

Thus, today, it can be openly asserted that competition in the electric power market is already a reality in the European Union (EU). This achievement is important. Electric power generation in the EU is totally open to competition. Regarding electric power consumption, two thirds of electric power demand are already open to competition. The first benefits are also apparent; concretely, the introduction of criteria for competition has led to an impressive decline in consumer prices.

As for gas, the initial experience has also been positive. In fact, the Member States have incorporated Community standards regarding opening up to competition on the gas market in their respective national norms and have even gone beyond the minimum requirements established by the European norms in order to move

toward total market liberalization. At present, it can be asserted that 70% of gas demand is already open to competition throughout Europe.

Although these initial experiences have yielded highly positive results, it is only the beginning. There still are major questions to be considered and, to do this, it is necessary to continue working in order to ensure the creation of a single European market envisaging an important rise in gas and electric power trade between the countries of the European Union. For this purpose, the Commission has recently considered the advisability of adopting new measures to move toward greater liberalization of national markets.



Loyola de Palacio
Vice-President of the
European Commission

As a result, the Commission has submitted to the Heads of State and Government at the recent European Council of Stockholm¹ a set of proposals which takes the above-mentioned objectives very much into consideration. In these proposals, four essential aspects are considered: complete market liberalization, the need to guarantee nondiscriminatory access to networks, public service objectives, and supply security.

- **Complete market liberalization** involves the obligation of spreading these advantages to the entire industry of Europe, including small and medium-sized enterprises and households, which in the majority of

the countries of the European Union currently do not have the option to choose their electricity or gas supplier.

The European Commission believes that suitable conditions do exist for the full opening up of the energy market in the European Union, and in the framework of this perception, the large majority of the member States have already decided to undertake this process progressively. The Commission is proposing a two-pronged approach to this liberalization: the opening up to competition for all industrial customers in the year 2003 in the electric power sector and in 2004 in the gas sector and for all residential customers in the year 2005. These objectives are ambitious but feasible, in view of the experience that has been acquired and the will of the Member States.

- Second, in order to set up a real market, **access to transmission and distribution grids** must be guaranteed in equitable conditions for qualified customers,² without which there cannot be any authentic competition. In fact, the customers of these two sectors indicated that the importance of this aspect is equal to, or even greater than, that of the mere figures on market liberalization.

In the framework of the European Union, the Commission is proposing norms guaranteeing that network rates be set, published, and tested by an independent regulatory organization (as already done in 14 member States) and that power transmission and distribution utilities operate independently of production and sales utilities, even when their owner is one single group of companies. The proposal is therefore advocating a judicial or legal breakup, which will no doubt

go beyond the requirements of a breakup that merely involves the accounting of the utilities, which is currently in force in the European Union's standards.

- Third, **public service** objectives are an integral part of the domestic energy market and should not in any way be viewed as incompatible with market liberalization. In fact, the Commission has made a detailed comparative assessment, highlighting evidence that in countries that have completely opened up their markets, service quality has improved and has become among the best in the European Union, thanks to effective regulation.

Our proposals are based on these advances, keep existing safeguard measures and add three more, namely: the obligation of member States to guarantee universal service in the electric power sector; the obligation to adopt adequate measures to protect consumers, especially the most vulnerable; and the introduction of a continuous comparative evaluation process in the public services sector. European citizens enjoy the highest levels of public service protection in the world; these proposals intend to maintain and consolidate these achievements.

- Finally, **energy supply security** is an integral part of the present set of measures and is also a primary aspect of energy policy for the European Union, since it highlights the recently adopted European Commission's Green Paper on this matter. The dangers that lie in wait for us if we neglect this aspect have become clearly manifest in

California. The mistakes that were made there, that is, artificially constraining the construction of new production capacity in a market that was recording rapid growth, liberalizing without drawing up timely agreements with neighboring States or creating a mandatory electric power reserve, have not been made

here in the European Union, as sector experts have already recognized.



The formula of creating an integrated and interconnected domestic market not

only avoids these errors, but also enhances supply security by offering consumers the possibility of choosing their supplier. Despite this, it is important to be alert so as to prevent problems, such as those in California, from arising in Europe.

For this purpose, new proposals for European norms advocate a series of provisions incorporating appropriate monitoring of the balance on markets and offering the possibility of launching public tenders to enlarge electricity production capacity, as a rapid and flexible response mechanism, to address a hypothetical rise in demand beyond electric power production capacity, which is highly unlikely in the current context of Europe's energy market.

These new legislative proposals constitute a well-balanced set of measures whereby consumers, citizens, and companies (both SMSEs and large enterprises) will be enjoying the advantages of an authentic domestic energy market in the European Union. Achieving this market, however, is not an objective in itself. It is necessary to ensure that this opening up to competition does not endanger the achievement of other important objectives for the European Union such as environmental protection, supply security, and other types of social concerns.



As for **environmental protection**, the evidence shows that market liberalization has contributed to reducing greenhouse gases thanks to the incorporation of new technologies in new power stations while more obsolete and inefficient production units were dismantled.

All of this is highly promising, but the decline of energy prices involves certain queries on the competitiveness of renewable sources of energy and energy efficiency. Community proposals regarding these issues have already been submitted and the European Commission is determined to continue its work in this priority field. These proposals are aimed at ensuring that the European Union will have 12% of the European energy market rely on renewable sources of energy by the year 2010.

The final part of this set of measures addresses the need for the creation of an **authentic domestic market at the heart of the European Union**. Existing regulations in themselves run the risk of creating 15 juxtaposed markets (as many as there are States in the European Union), rather than a genuine single domestic market in Europe.

To do this we will have to provide effective standards that regulate **cross-border trade** and facilitate the trade of electricity and gas between all of the countries that are part of the EU. We have made considerable progress in this area. In fact, the Community is very much ahead of other countries, such as the United States. Nevertheless, further progress has to be made so as to ensure, for example, that the infrastructure needed to facilitate border trade exists and is developed. Regarding this, the Commission will be preparing a European Infrastructure Plan to tackle this question.

Second, the development of a single internal market for the EU requires a set

of sound, fair, and simple standards. This set of norms mainly involves the establishment of rates applied to cross-border transactions and regulatory procedures for the interconnection capacities between the Member States of the EU.

This set of measures will definitively offer new opportunities not only to European citizens but also to European companies, guaranteeing their fundamental rights at the same time.

Notes

- 1 Half-yearly meeting of Heads of State and Government of the European Union.
- 2 Qualified customers include both power generation operators and consumers who reach certain levels of consumption set by community norms.

