

Fiche 5: Verordening inzake oprichting agentschap voor samenwerking van Energie Toezichthouders

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Agentschap voor de Samenwerking van Energie Toezichthouders

Datum Commissiedocument: 19 september 2007

Commissiedocument: COM(2007) 530 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=196181

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

SEC(2007) 1179 van 19 september 2007

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Energie, VTE-Raad (3 december 2007)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis: art. 95 EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing

Comitologie: geen

2. Samenvatting BNC-fiche:

a) Korte inhoud voorstel:

Oprichting van een nieuw Europees agentschap om grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale toezichthouders op energiegebied te bevorderen. Het agentschap is qua regelgevende taken complementair aan de nationale toezichthouders en voornamelijk adviserend aan Commissie, nationale regulators en TSO's. Het oordeel met betrekking tot de subsidiariteit en proportionaliteit is positief ten aanzien van subsidiariteit en negatief ten aanzien van proportionaliteit. Nederland heeft met name zorgen over de uitwerking van de eventuele regelgevende taken die het agentschap zal krijgen. In de impact assessment van de Commissie wordt geen gedegen overzicht geboden van de bijbehorende regelgevingkosten. Nederland steunt ten volle de doelen van de Commissie om grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders en landelijke netbeheerders ('Transmission System Operators'/TSO's) te bevorderen. De huidige samenwerking tussen toezichthouders en landelijke netwerkbeheerders via vrijwillige initiatieven en het huidige samenwerkingsverband van toezichthouders (ERGEG)¹ zijn onvoldoende. Grensoverschrijdende zaken worden thans niet voldoende geadresseerd. Dit is wel noodzakelijk om de interne markt voor elektriciteit en gas tot stand te brengen. Het is echter onduidelijk of een regelgevend agentschap daarvoor noodzakelijk is. Het voorstel is thans summier gemotiveerd. Nederland heeft zorgen ten aanzien van democratische controle op het functioneren van het voorgestelde agentschap. De Nederlandse positie is gericht op het verkrijgen van meer duidelijkheid over de mogelijkheden om een eventueel agentschap aan zijn uitgangspunten te toetsen. Dit, tegen de achtergrond van het kabinetsstandpunt inzake de oprichting van nieuwe regelgevende agentschappen, en mogelijke alternatieven die er voor regelgevende agentschappen bestaan.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel:

Het voorstel betreft de oprichting van een Europees agentschap om grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale toezichthouders op energiegebied te bevorderen. Er is hier sprake van een onafhankelijke rechtsper-

¹ Momenteel werken nationale toezichthouders samen in de European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), die bij Commissie-besluit in november 2003 in het leven is geroepen.

soon die losstaat van de Europese instellingen met een beperkt aantal besluitvormende bevoegdheden die complementair zijn aan de nationale toezichthouders.

Meer specifiek wordt voorgesteld de volgende taken aan het agentschap toe te kennen:

- bevorderen van samenwerking tussen nationale toezichthouders in grensoverschrijdende gevallen;
- monitoren en toezicht op samenwerking tussen de landelijke netwerkbeheerders (TSO's);
- algemene adviesrol richting Commissie en meer specifieke advisering van Commissie om codes wettelijk verplicht te stellen;
- beslissingsbevoegdheid om grensoverschrijdende geschillen tussen nationale toezichthouders te slechten en uitzonderingen toe te staan op regelgeving.

b) Impact-assessment Commissie:

Momenteel is het niet mogelijk in de interne energiemarkt regelgevend op te treden in grensoverschrijdende kwesties. De Commissie noch de ERGEG heeft die bevoegdheid. De Commissie heeft, gelet op de vereiste (vrij technische) taken die zij zichzelf niet wil toe-eigenen, gemeend in die leemte te moeten voorzien door de oprichting van een regelgevend agentschap dat over de bevoegdheid beschikt om uitsluitend in individuele gevallen besluiten vast te stellen die juridisch bindend zijn voor derden. De Commissie erkent echter dat de economische gevolgen moeilijk zijn in te schatten. Heel globaal merkt zij op dat door haar voorstel de centrale kosten van regulering zullen oplopen, terwijl de regelgevingskosten in de lidstaten zullen verminderen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert haar voorstel voor de oprichting van een nieuw Europees agentschap op art. 95 van het EG-verdrag. Er is hier sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:*

Subsidiariteit: positief

Het voorstel van de Commissie ziet op grensoverschrijdende samenwerking tussen TSO's en toezichthouders en beslechting van grensoverschrijdende geschillen. In een interne markt voor energie, waarbij energienetten onderling verbonden zijn is er een noodzaak voor lidstaten om samen te werken. Momenteel wordt op Europees niveau reeds vrijwillig (Florence Forum) en in het kader van ERGEG samengewerkt tussen de nationale toezichthouders en adviezen verstrekt aan de Europese Commissie, maar nog onvoldoende om tot een interne markt te komen. Gezien de grensoverschrijdende aspecten kan de samenwerking het beste op Europees niveau versterkt worden. Tevens is het van belang dat een Europese samenwerking van toezichthouders verantwoordelijkheden heeft in relatie tot het samenwerkingsverband tussen TSO's (zie fiche verordeningen).

- *Proportionaliteit:*

Proportionaliteit: negatief.

Het voorstel van de Commissie is onvoldoende gemotiveerd om te bezien of de enige wijze om tot bovengenoemde verantwoordelijkheden te komen de oprichting van een agentschap tot voor de Samenwerking van Energie Toezichthouders noodzakelijk is. De proportionaliteit is op dit moment moeilijk aan te geven en hangt mede af van de uiteindelijke bepalingen in de richtlijnen uit het liberaliseringspakket. Er is een sterke relatie met de overige voorstellen op het gebied van ontvlechting, versterken bevoegdheden nationale toezichthouders en verbeteren samenwerking van TSO's. De Commissie stelt dat een agentschap de nadere uitwerking en vervanging is van van ERGEG en de enige juridische mogelijkheid is dit te verwezenlijken. Ook stelt de Commissie dat het merendeel van de taken van het agentschap zal bestaan uit een adviserende rol, conform ERGEG. Het merendeel van de taken betreffen het monitoren van technische zaken die belegt zijn bij de Europese TSO's en waarvan de Commissie stelt onvoldoende kennis van te hebben. De voorstellen zijn echter te summier en onvoldoende gemotiveerd om goed te kunnen beoordelen in hoeverre de regelgevende taken die toegekend worden aan het agentschap noodzakelijk zijn of dat deze verantwoordelijkheid deels bij de lidstaten, deels bij de Commissie moeten blijven.

c) Nederlands oordeel:

Nederland steunt samenwerking op Europees niveau om grensoverschrijdende kwesties beter aan te pakken en onderlinge samenwerking tussen TSO's en toezichthouders te bevorderen. Echter, de noodzaak van

het door de Commissie voorgestelde Europese Agentschap zal Nederland beoordelen tegen de achtergrond van het kabinetsstandpunt inzake nieuwe regelgevende agentschappen. Nederland is wel positief over de adviserende rol die het agentschap zal krijgen. Nederland acht het ook noodzakelijk dat het agentschap met name met betrekking tot het bieden van tegenwicht aan het samenwerkingsverband tussen de Europese TSO's van waarde is. De voorstellen zijn echter te summier en onvoldoende gemotiveerd om goed te kunnen beoordelen in hoeverre de regelgevende taken die toegekend worden aan het agentschap noodzakelijk zijn of dat deze verantwoordelijkheid deels bij de lidstaten, deels bij de Commissie moeten blijven. Op dit moment is niet aan te geven in hoeverre het agentschap de proportionaliteitstoets kan doorstaan. Nederland steunt de onderliggende uitgangspunten, maar heeft nog veel vragen bij de nadere uitwerking, zoals nu vormgegeven.

5. Implicaties financieel

a. Consequenties EG-begroting: De begroting van het voorgestelde agentschap zal voor een deel bestaan uit een subsidie van de Gemeenschap afkomstig uit de EG-begroting. Daarnaast is de Commissie van mening dat giften van lidstaten mogelijk moeten zijn. De begroting van het agentschap is gebaseerd op een geschatte personeelsomvang van 48 personen. De totale jaarlijkse personeelskosten worden geschat op circa €6,9 miljoen.

b. Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

Neutraal. Enerzijds zullen de reguleringskosten voor de NMa/Dte naar inschatting van de Commissie lager worden. Anderzijds zal de na te streven versterkte samenwerking wellicht meer capaciteitsbeslag op NMa/Dte leggen en de bijdrage van Nederland aan de EU hoger worden;

c. Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

Over kostenstijgingen kan in dit stadium nog geen oordeel worden geveld (zie 5b))

d. Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger: De impact assessment van de Commissie geeft geen gedegen overzicht van de bijbehorende regelgevingkosten (in het bijzonder administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingkosten).

Aangezien het Agentschap een vervanging en een gedeeltelijke uitbreiding betekent van het reeds bestaande ERGEG-verband is in dit stadium niet te overzien in hoeverre de DTe te maken krijgt met extra regeldruk. Dit zelfde geldt voor wat betreft de doelgroep bedrijven. De impact van de toename is afhankelijk van de nadere uitwerking van de maatregelen in het pakket.

6. Implicaties juridisch

a. Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De voorgestelde verordening is na vaststelling rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Derhalve is geen nationale wetgeving ter implementatie van de verordening nodig. Wel zou bestaande nationale regelgeving die betrekking heeft op de instelling en de taken van de nationale toezichthouder, de DTe, moeten worden aangepast, omdat het Europees agentschap en de nationale toezichthouder onder meer op de volgende terreinen zullen moeten samenwerken: het vaststellen van richtsnoeren, het verstrekken van adviezen en het nemen van besluiten door het agentschap jegens nationale toezichthouders.

b. Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De inwerkingtreding van de verordening is voorzien op de twintigste dag, volgend op de dag van publicatie in het Publicatieblad van de EU. Deze termijn lijkt te kort om een volwaardig agentschap vorm te geven. Echter, het agentschap hoeft op grond van de verordening pas na 18 maanden operationeel te zijn. Dit lijkt realistisch op voorwaarde dat tijdig voldoende gekwalificeerd personeel kan worden aangetrokken, en de organisatie kan worden vormgegeven.

c. Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Uiterlijk vier jaar nadat de eerste directeur is aangesteld, zal de Commissie een eerste evaluatie van de activiteiten van het agentschap toesturen aan het Europees Parlement en de Raad. Daarna zal de Commissie tenminste elke vijf jaar een evaluatie doen. Omdat het hier om een nieuwe organisatie gaat, valt er veel voor te zeggen om de eerste evaluatie na drie jaar i.p.v. vier jaar te laten plaatsvinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid:

Goed. Het voorstel geeft het agentschap beperkte bevoegdheid om ten aanzien van grensoverschrijdende zaken individuele besluiten te nemen. Dit betekent dat de vrijheid van de nationale toezichthouder DTe in dat opzicht zal worden ingeperkt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

a. Geen

b. *Toelichting implicaties:* n.v.t.

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland steunt het streven van de Commissie om grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders onderling en TSO's onderling te bevorderen. De huidige vrijwillige samenwerking (het Florence Forum) is onvoldoende om een interne markt voor gas en elektriciteit tot stand te brengen. Nederland erkent ook dat er onvoldoende regulering is van grensoverschrijdende zaken. In het huidige model kijken nationale toezichthouders vanuit een nationaal perspectief naar de energiemarkten. Op deze manier worden grensoverschrijdende zaken niet geadresseerd. De Commissie heeft in de Strategic Energy Review aangegeven dat zij de huidige samenwerking tussen toezichthouders in het ERGEG verband wil bevorderen door de oprichting van een Europees Agentschap.

Nederland vindt dat er terughoudend moet worden omgegaan met de oprichting van nieuwe regelgevende agentschappen (zie ook het ICER advies over regelgevende agentschappen). Elk voorstel tot oprichting van een regelgevend agentschap moet aan een grondige subsidiariteits- en proportionaliteitstoets worden onderworpen. Dat geldt dus ook voor het onderhavige voorstel voor een Agentschap. Nederland zal de noodzaak van dit Europese agentschap beoordelen tegen de achtergrond van het kabinetsstandpunt inzake de oprichting van nieuwe regelgevende agentschappen. Op dit moment is niet aan te geven in hoeverre het agentschap de proportionaliteitstoets kan doorstaan. Nederland steunt de onderliggende uitgangspunten, maar heeft nog veel vragen bij de nadere uitwerking, zoals nu vormgegeven. In de impact assessment van de Commissie wordt geen gedegen overzicht geboden van de bijbehorende regelgevingkosten.

Tevens is de Nederlandse regering van oordeel dat de transparantie en de democratische en rechterlijke controle op het functioneren van deze agentschappen goed moet zijn gewaarborgd. Het voorstel voor de oprichting van het agentschap geeft hier weinig informatie over. Nederland zal vragen om meer duidelijkheid over de mogelijkheden een eventueel agentschap aan de uitgangspunten te toetsen. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop de maatregelen uiteindelijk in de richtlijn en zullen worden vormgegeven. Naarmate de ontvlechtingseisen stringenter zijn en er sprake is van verbeterde bevoegdheden van nationale toezichthouders en een versterking van de samenwerking van de toezichthouders is een agentschap minder noodzakelijk en vice versa. Dit zal afhangen van het verloop van de besprekingen van de concept-verordening en mogelijke alternatieven die in relatie tot de te bereiken doelen kunnen worden gevonden.