

Fiche 6: Richtlijn interne markt voor elektriciteit en richtlijn interne markt voor aardgas

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (COM(2007)528) en Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (COM(2007)529)

Datum Commissiedocument: 19 september 2009

Nr. Commissiedocument: COM(2007)528 en COM(2007)529

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196176 en http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196177

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

Impact assessment accompanying the legislative package on the internal market for electricity and gas SEC (2007) 1179

Behandelingstraject Raad: Besprekingen in raads werkgroep Energie ter voorbereiding van de mogelijk vaststelling van VTE-raadconclusies voor 3 december 2007.

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis: artikel 47 (2), 55 en 95 EG.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie presenteert als onderdeel van het derde liberaliseringspakket twee voorstellen ter verbetering van de interne markt voor gas en elektriciteit. Hierin worden opties voorgesteld om effectieve ontvlechting van productie- en leveringsactiviteiten enerzijds en het netwerkbeheer anderzijds op het niveau van de landelijke netbeheerder ('Transmission System Operator'/TSO) te maken. Dit betreft volledige eigendomsontvlechting of het instellen van een Onafhankelijke systeembeheerder ('Independent System Operator'/ISO) die verantwoordelijk is voor alle taken van het netwerkbeheer. Andere onderdelen betreffen een voorstel voor harmonisatie en aanscherping van de bevoegdheden van nationale toezichthouders en een voorstel gericht op bedrijven uit derde landen. De interne marktregels gelden ook voor deze bedrijven. Bedrijven uit derde landen kunnen op grond van de clausule geen zeggenschap over netwerkinfrastructuur verkrijgen, tenzij bij verdrag tussen de Gemeenschap en een derde land toegestaan. In een dergelijk verdrag zullen ook eisen worden gesteld om te monitoren of bedrijven uit derde landen zich aan de interne marktregels houden, die eveneens op hen van toepassing zijn. De Gemeenschap is bevoegd op dit terrein op te treden. Nederland is over het algemeen positief ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorstellen. Nederland beschouwt dit voorstel als een belangrijke stap op een belangrijk moment. Nederland beschouwt met name eigendomsontvlechting als cruciaal voor het bevorderen van een concurrerende en goed werkende Europese interne markt. Nederland wil benadrukken dat snelle besluitvorming noodzakelijk is om de totstandkoming van een interne markt voortvarend ter hand te nemen.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

Beide voorstellen bieden een keuze tussen twee alternatieven voor een effectieve ontvlechting van productie- en leveringsactiviteiten enerzijds en het netwerkbeheer anderzijds op het niveau van de landelijke netbeheerder (TSO), te weten:

1. volledige eigendomsontvlechting van verticaal geïntegreerde bedrijven door bijvoorbeeld het splitsen van bestaande aandelen. Hierbij is de TSO verantwoordelijk voor het beheer van de netten en beschikt het over de eigendom van de netten. Producenten en leveranciers van gas en elektriciteit mogen geen aandeel houden in de TSO;
2. onafhankelijke systeemoperator (ISO) die verantwoordelijk is voor alle taken van de netwerkoperator, inclusief het beheer van het transportnet. Het eigendom van het netwerk blijft bij de oorspronkelijk verticaal geïntegreerde onderneming. De ISO is verantwoordelijk voor het onderhoud en de werking van en de investeringen in het transportnet en dient deze taken onafhankelijk en zonder bemoeienis van de neteigenaar uit te voeren. Er worden zware eisen gesteld om te garanderen dat de ISO zijn wettelijke taken vervult.

De voorstellen bevatten verder twee maatregelen ten aanzien van de relatie met derde landen:

1. voor bedrijven uit derde landen die actief zijn in de EU gelden dezelfde eisen als voor EU-bedrijven (zie bovenstaand).
2. partijen uit derde landen mogen geen zeggenschap verwerven over de TSO, behalve als dit is toegestaan door een verdrag tussen de Gemeenschap en het betreffende derde land.

Voorgesteld wordt om de bevoegdheden van nationale toezichthouders te versterken door verplichte samenwerking op EU-niveau middels een versterkt samenwerkingsverband tussen Europese regulators (zie fiche over het voorstel aangaande Agentschap voor de Samenwerking van Energie Toezichthouders COM (2007)530), versterkte bevoegdheden om de markt uitgebreid te monitoren en verdergaande onafhankelijkheid ten opzichte van bedrijven en overheid.

b) Impact-assessment Commissie:

De Commissie beschouwt volledige eigendomsontvlechting van de TSO's als de meest effectieve maatregel om investeringen te stimuleren, marktconcentratie te reduceren en meer concurrentie te bewerkstelligen. Zij baseert dit op verschillende economische analyses van onder meer het effect van eigendomsontvlechting op investeringen, behoud van aandeelhouderswaarde, marktconcentratie, prijzen en leveringszekerheid. De Commissie presenteert ook het alternatief van een ISO hoewel dit meer regelgeving vereist naast extra waarborgen om voldoende investeringen in netwerken mogelijk te maken. Het harmoniseren van de bevoegdheden en verkrijgen van verdergaande onafhankelijkheid van de toezichthouders zal leiden tot minder marktverstoringen en meer concurrerende markten. Het stellen van eisen aan partijen uit derde landen is nodig om te waarborgen dat dezelfde uitgangspunten gelden voor alle bedrijven die actief zijn op de Europese markt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: De Commissie baseert haar voorstellen tot wijziging van de bestaande richtlijnen op de artikelen 47 lid2, 55 en 95 EG-Verdrag. Er is hier sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Functionele toets

a) Subsidiariteit: positief.

Het doel van de voorstellen uit het liberaliseringspakket is om de interne markt voor energie beter te laten werken. Om de bestaande problemen van gefragmenteerde nationale markten, toetredingsbarrières voor toetreders, economische machtsposities van bestaande energiebedrijven en verschillen in regulering effectief aan te pakken, is optreden op EU niveau noodzakelijk.

b) Proportionaliteit: positief

Met de voorgestelde maatregelen van effectieve ontvlechting van netwerken, relaties met derde landen en versterking van de bevoegdheden van toezichthouders gaat de Commissie niet verder dan noodzakelijk. Door de bestaande richtlijnen te amenderen, gebruikt de Commissie het juiste instrument. Nederland ondersteunt de bevindingen van de impact assessment van het voorstel waaruit blijkt dat nationale verschillen en fragmentatie van markten juist de vorming van een interne markt tot nu toe hebben verhinderd. Een effectieve aanpak van nationale barrières zoals de Commissie die in haar voorstel

kiest, is noodzakelijk om de concurrentie te bevorderen.

c) Nederlands oordeel

Nederland is positief over de plannen van de Commissie. De Europese en Nederlandse afnemers zullen profiteren van een goed werkende interne Europese markt. Dit leidt tot een betrouwbare energievoorziening tegen zo efficiënt mogelijke prijzen. Een volledig open, effectieve en transparante interne Europese energiemarkt is ook essentieel om het concurrentievermogen te bevorderen en draagt bij aan de voorzieningszekerheid.

Nederland deelt de zorgvuldige en uitgebreide analyse van de Commissie dat de huidige regelgeving, met name op het gebied van de *ontvlechting*, onvoldoende is om daadwerkelijk een goed functionerende interne Europese markt te realiseren. De tweede optie, de ISO, is voor Nederland ongewenst, omdat hiervoor onnodig zware regulering nodig is om een onafhankelijk netbeheer te waarborgen.

Nederland is in beginsel voorstander van de derde-landenclausule. Het is vanzelfsprekend dat zowel Europese als niet-Europese bedrijven moeten voldoen aan de interne-marktregels. Om te kunnen monitoren of bedrijven uit derde landen zich hieraan houden stelt de Commissie nadere eisen in een af te sluiten verdrag met die derde landen. Daarnaast is het staand Nederlands beleid dat andere staten geen zeggenschap mogen hebben over de Nederlandse energienetten, maar nadere toelichting is nodig over hoe deze clausule in de praktijk vormgegeven zal worden, bijvoorbeeld ten aanzien van bestaande investeringen en het WTO-verdrag. Er bestaat ook een aantal vragen over de overeenkomsten die met derde landen gesloten kunnen worden op grond waarvan partijen uit derde landen wel zeggenschap kunnen verkrijgen over Europese netwerkinfrastructuur. Zo is niet duidelijk hoe het mandaat voor onderhandelingen over een dergelijk verdrag eruit zou moeten zien en wie er bevoegd is om de onderhandelingen te voeren (Commissie/lidstaten of gezamenlijk?).

Tenslotte ondersteunt Nederland de voorstellen voor harmonisatie van bevoegdheden van toezichthouders en onafhankelijke toezichthouders. Wel er is sprake van een overmatige en zeer gedetailleerde invulling. Ondermeer de positionering en de verantwoordelijkheden van de nationale toezichthouder ten opzichte van de nationale overheden wordt als negatief beoordeeld.

5. Implicaties financieel

a. Consequenties EG-begroting: geen

b. Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden: Bezien moet worden in hoeverre de voorstellen voor harmonisatie van taken voor nationale regulators een verhoging betekent van de uitgaven voor de DTt. Indien hier eventuele budgettaire consequenties uit voortvloeien, worden deze conform de regels budgetdiscipline opgevangen.

c. Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger: Nederland kent reeds een effectieve ontvlechting van de landelijke netbeheerders zowel voor gas als voor elektriciteit. De hier gepresenteerde maatregelen zullen met name bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte Europese markt die zullen bijdragen aan een betrouwbare energievoorziening tegen zo concurrerend mogelijke prijzen in Nederland. In dit stadium kan nog geen oordeel worden geveld over financiële gevolgen met betrekking tot de derde landen clausule.

d. Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger: Voor wat betreft de doelgroep bedrijven zal de impact van de toename van de regelgevingskosten (in het bijzonder administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingkosten) afhankelijk zijn van de nadere uitwerking van de maatregelen in het pakket. Ondernemingen die actief zijn op de elektriciteits- en gasmarkten moeten hun operationele gegevens gedurende vijf jaar ter beschikking houden van de nationale regelgevende instanties, de mededingingsautoriteiten en de Commissie. In de impactanalyse van de Commissie ontbreekt een kwantitatieve inschatting van de verwachte toename van regelgevingkosten en administratieve lasten in het bijzonder (conform de IA-richtlijnen).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid: De voorgestelde wijzigingen hebben gevolgen voor bepalingen die nu zijn opgenomen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Beide wetten moeten worden aangepast als gevolg van deze voorstellen. Wellicht moet ook de

Mededingingswet worden aangepast gelet op de voorstellen die zijn opgenomen over de nationale toezichthouder en de onafhankelijke positie hiervan ten opzichte van onder andere de Minister van Economische Zaken. Uiteraard zal ook de uitvoeringsregelgeving moeten worden gezien op eventuele wijzigingen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: De voorgestelde implementatietermijn is 18 maanden. Gelet op het feit dat wetswijzigingen noodzakelijk zijn, is 18 maanden de voor implementatie van de richtlijn minimaal benodigde termijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling. De voorstellen bevatten geen evaluatie- of horizonbepalingen. Dit lijkt niet noodzakelijk

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

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

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: Dit vraagt met name aandacht bij de invulling van de ISO; om een goede handhaafbaarheid te waarborgen is gedetailleerde regulering vereist en heeft de toezichthouders de taak om toe te zien op een goede uitvoering. De huidige voorstellen voorzien daar in.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

a. Geen

b. Toelichting implicaties: -

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland is verheugd met de voortvarende aanpak van de Commissie. Nederland beschouwt met name de eigendomsontvlechting als cruciaal voor het bevorderen van een concurrerende en goedwerkende Europese interne markt. Eigendomsontvlechting biedt de basis voor een goed werkende markt. Vanzelfsprekend is eigendomsontvlechting geen panacee. Een stabiel reguleringskader, grensoverschrijdende samenwerking tussen zowel toezichthouders als TSO's zijn vitale elementen voor een goed functionerende interne markt voor gas en elektriciteit. Eigendomsontvlechting verschaft daarvoor een solide basis, het fundament. Op dit fundament kan daadwerkelijke EU-brede concurrentie tot stand komen en worden essentiële investeringen in infrastructuur gegarandeerd doordat prikkels binnen vertikaal geïntegreerde bedrijven om niet te investeren worden weggenomen.

Dit voorstel is een belangrijke stap op een belangrijk moment. Er bestaan ten aanzien van een aantal thema's vragen om verduidelijking waaronder de positionering van de nationale regulators ten opzichte van de overheden. Verder heeft het geboden alternatief van een ISO niet de voorkeur van Nederland. Dit laat echter onverlet dat de grondhouding positief is. Nederland wil benadrukken dat snelle besluitvorming noodzakelijk is om de totstandkoming van een interne markt voortvarend ter hand te nemen.

Met betrekking tot derde landen is Nederland van mening dat de regels van de interne markt ook voor marktpartijen uit derde landen die op de EU markt actief zijn moeten gelden. De lijn van de Commissie om zeggenschap over netwerkinfrastructuur in de EU van partijen uit derde landen te verbieden, tenzij er sprake is van een verdrag tussen de Gemeenschap en het derde land, is in lijn met het Nederlandse standpunt om netwerkinfrastructuur in publieke handen te houden. Nederland is van mening dat het een goede zaak is dat in een dergelijk uitzonderingsverdrag eisen worden gesteld waarmee gemonitord kan worden of bedrijven uit derde landen zich aan de interne marktregels houden.