



Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

Den Haag, 20 oktober 2007
TCS 82

- Aan:** De voorzitter en leden van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer
De voorzitter en leden van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer
- Onderwerp:** Derde pakket maatregelen ter voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit:
- voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (COM(2007)528)
 - voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt van aardgas (COM(2007)529)
 - voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1228/2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (COM(2007)531)
 - voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1775/2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (COM(2007)532)

Geachte collega's,

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005-2006, 30389 A, pp. 8-10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd Derde pakket maatregelen ter voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit gepubliceerd. Deze zijn opgenomen in de eerdergenoemde "lijst van 24" (Kamerstukken I/II, 2006-2007, 22 112 AN en nr. 516). De TCS ziet vooralsnog geen aanleiding om de voorstellen verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. Mocht uw commissie van oordeel zijn dat de bijbehorende mededeling desondanks verdere subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsing verdient, dan verzoekt de TCS u dit – met redenen omkleed – zo spoedig mogelijk aan haar ter kennis te brengen. De procedure van de subsidiariteitstoets kan alsdan

worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of u van oordeel bent dat aspecten van deze Mededeling in Europees (bijvoorbeeld COSAC-) verband aan de orde moeten worden gesteld.

De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

Met vriendelijke groet,

J.J. van Dijk,
voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

DOORVERWIJZING
VAN COMMISSIEVOORSTELLEN COM(2007) 528, 529, 531, EN 532

Conclusie TCS: geen adviesaanvraag

De Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) is van oordeel dat de voorstellen op de aangedragen rechtsgrondslagen lijken te kunnen worden gebaseerd: de Gemeenschap komen (deels exclusieve) bevoegdheden toe op de in het derde energiepakket genoemde terreinen. Deze lijken de daarin vervatte doelstellingen en beleidsvoornemens te rechtvaardigen.

De TCS is van oordeel dat vooralsnog een adviesaanvraag bij de vakcommissies niet noodzakelijk is. De voorstellen inzake het derde energiepakket worden derhalve ter eigenstandige behandeling doorverwezen naar de vaste commissies voor Economische Zaken van Eerste en Tweede Kamer. Mochten desondanks subsidiariteits- en/of proportionaliteitsbezwaren worden geconstateerd, dan wordt de TCS daarover graag zo spoedig mogelijk geïnformeerd, zodat de parlementaire subsidiariteitstoets kan worden vervolgd. Tevens zou de TCS graag vernemen of de vakcommissie van oordeel is dat aspecten van deze Mededeling in Europees (bijvoorbeeld COSAC-) verband aan de orde moeten worden gesteld.

Rechtsgrondslagen

De twee voorgestelde richtlijnen worden gebaseerd op de artikelen 47, 55 (vrijheid van vestiging en dienstverlening) en 95 (harmonisatie wetgeving interne markt) van het EG-Verdrag. De voorgestelde verordeningen worden gebaseerd op artikel 95 EG.

De voorstellen lijken op de bovengenoemde rechtsgrondslagen te kunnen worden gebaseerd.

Subsidiariteit

Europees kader

Eind 2005 werd op de Europese Raad van Hampton Court een oproep gedaan voor een daadwerkelijk Europees energiebeleid. In antwoord op dit verzoek heeft de Commissie op 8 maart 2006 een groenboek over de ontwikkeling van een gemeenschappelijk, samenhangend Europees energiebeleid gepubliceerd.

In de mededeling van de Commissie van 10 januari 2007 "Een energiebeleid voor Europa" (COM(2007)1) werd het belang onderstreept van een voltooiing van de interne markt voor elektriciteit en aardgas. Deze mededeling is aangevuld met een uitgebreid rapport betreffende de interne markt, het eindresultaat van een onderzoek van de Commissie naar de mededinging in de sector en een diepgaande analyse van de situatie van de nationale elektriciteits- en gasmarkten. Parallel daaraan heeft de Commissie een effectbeoordeling uitgevoerd om de beleidsopties met betrekking tot de voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit tegen elkaar af te wegen. De effectbeoordeling omvatte ook een raadpleging van de belanghebbenden. De Europese Voorjaarsraad 2007 heeft de Commissie verzocht verdere maatregelen voor te stellen.

In zijn op 10 juli 2007 aangenomen resolutie over de vooruitzichten voor de interne gas- en elektriciteitsmarkt heeft het Europees Parlement sterke politieke steun uitgesproken voor een gemeenschappelijk energiebeleid, waarbij het van mening was dat *"ontvlechting van de eigendom bij de transmissie het efficiëntste middel is om investeringen in infrastructuur op niet-discriminerende wijze te bevorderen en te zorgen voor eerlijke toegang tot het netwerk voor nieuwkomers en transparantie van de markt"*. Het Parlement beklemtoonde echter dat ook andere maatregelen vereist zijn en dat de verschillen tussen de elektriciteits- en de gasmarkten onderling afwijkende toepassingsregelingen noodzakelijk kunnen maken. Het Europees Parlement stelde ook voor om *"de*

samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties op EU-niveau te verbeteren om te zorgen voor een meer Europese aanpak van de regelgeving inzake grensoverschrijdende kwesties".

De Raad van Europese energietoezichthouders (CEER) heeft positief gereageerd op de mededeling van de Commissie van 10 januari 2007 en heeft zijn volle steun gegeven voor nieuwe EU-regelgeving met als doel het project voor een interne energiemarkt opnieuw op de rails te krijgen. Op 6 juni 2007 hebben de Europese energieregelgevers een reeks van zes documenten gepubliceerd met een standpunt over de voornaamste problemen van de nieuwe wetgeving op energiegebied. Zij ondersteunden met name de voorstellen van de Commissie voor een versterkt onafhankelijk regelgevingstoezicht op nationaal en EU-niveau en voor een effectieve ontvlechting van de transmissienetwerken. De regelgevers hebben een duidelijke aanbeveling gedaan om van ontvlechting van de eigendom van de transmissienetten het voorkeursmodel in de nieuwe EU-regelgeving te maken, toepasselijk voor zowel de gas- als de elektriciteitssector. Nederland heeft reeds volledige eigendomssplitsing gerealiseerd.

Evaluatie van het voorliggende voorstel

Het derde energiepakket van de Europese Commissie vloeit voort uit en bouwt voort op eerdere EU-initiatieven. In de voorstellen staan de keuzevrijheid van de consument, eerlijkere prijzen, een schonere energie en de voorzieningszekerheid centraal.

Verder wil het pakket duurzaamheid bevorderen door zuinig omgaan met energie te stimuleren en door ook kleinere bedrijven, die bijvoorbeeld in duurzame energie investeren, toegang te verlenen tot de energiemarkt. Doel van het realiseren van een concurrerende markt is dat het ook de voorzieningszekerheid ten goede komt omdat de voorwaarden voor investeringen in energiecentrales en transmissienetwerken verbeteren, hetgeen weer leidt tot minder onderbrekingen in de stroom- en gasvoorziening. Voorts worden waarborgen geformuleerd voor een eerlijke concurrentie met bedrijven uit derde landen.

Bovenstaande argumentatie en het feit dat de Gemeenschap (deels exclusieve) bevoegdheden toekomen op de in het derde energiepakket genoemde terreinen lijken de daarin vervatte doelstellingen en beleidsvoornemens te rechtvaardigen.

Standpunt Nederlandse regering

Over onderhavige voorstellen is nog geen BNC-fiche verschenen. Wel heeft de regering naar aanleiding van een aan bovengenoemde mededeling van 10 januari voorafgaande mededeling de noodzaak van een goed werkende Interne Markt onderschreven (zie 22112, nr. 507 fichenr. 2). De regering steunt de Commissie ten volle in het voornemen tot volledige eigendomsscheiding van de landelijke netbeheerders; zoals hierboven al aangegeven, heeft Nederland reeds volledige eigendomssplitsing gerealiseerd.

Nederland zet evenals de Commissie in op een vergroting van de transparantie en versterken van de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de nationale regulatoren. Verder onderstreept Nederland het belang van een verbeterde samenwerking tussen de nationale regulators in grensoverschrijdende gevallen.

Europese en Nederlandse afnemers zullen profiteren van een goed werkende interne Europese markt. Dit leidt tot een betrouwbare energievoorziening tegen zo laag mogelijke prijzen. Een volledig open, effectieve en transparante interne Europese markt voor energie is ook essentieel om het concurrentievermogen te bevorderen en draagt bij aan de voorzieningszekerheid. De aanwezigheid van voldoende interconnectiecapaciteit tussen lidstaten is hiervoor een voorwaarde, aldus de regering.

BIJLAGE I

SAMENVATTING

Derde pakket maatregelen ter voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit

- voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (COM(2007)528)
- voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt van aardgas (COM(2007)529)
- voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1228/2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (COM(2007)531)
- voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1775/2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (COM(2007)532)

Tevens heeft de Commissie een bijbehorend voorstel voor een verordening tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregelgevers (COM(2007)530) ingediend. Hierover is een apart TCS-advies opgesteld

Inleiding

Met het derde pakket wetgevingsvoorstellen op het terrein van energie wil de Commissie realiseren dat EU-burgers hun energieleverancier daadwerkelijk zelf kunnen kiezen en er hun voordeel mee kunnen doen. In de voorstellen staan de keuzevrijheid van de consument, eerlijkere prijzen, een schonere energie en de voorzieningszekerheid centraal.

Verder wil het pakket duurzaamheid bevorderen doordat zuinig omgaan met energie wordt gestimuleerd en ook kleinere bedrijven die bijvoorbeeld in duurzame energie investeren, toegang krijgen tot de energiemarkt. Doel van het realiseren van een concurrerende markt is dat het ook de voorzieningszekerheid ten goede komt omdat de voorwaarden voor investeringen in energiecentrales en transmissienetwerken verbeteren, hetgeen weer leidt tot minder onderbrekingen in de stroom- en gastoevoer. Voorts worden waarborgen geformuleerd voor een eerlijke concurrentie met bedrijven uit derde landen.

Doelstellingen

Hoofddoel [van deze \(en eerdere\) maatregelen is \(verdergaande\) liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkten in Europa met als doel de concurrentie en efficiëntie ervan te verbeteren. Dit moet uiteindelijk leiden tot lagere energieprijzen voor consumenten, versterking van het Europese concurrentievermogen, het veilig stellen van de energievoorziening en het bevorderen van duurzame energie. Kernpunt van het nu voorgestelde pakket is verdere scheiding tussen het netwerkbeheer enerzijds en productie en levering anderzijds. Op dit moment wordt het Europese kader namelijk bepaald door de eerste en tweede Elektriciteits- en Gasrichtlijnen.^{\[1\]} Met deze richtlijnen werd op Europees niveau de minimumnorm van juridische splitsing van verticaal geïntegreerde distributie- en netwerkbedrijven vastgelegd. Het betekende niet dat de lidstaten verplicht werden de eigendom van de activa van deze bedrijven te scheiden \(= eigendomssplitsing\). In het nu voorgestelde pakket worden vervolgstappen gezet naar een verdere "ontvlechting" van netwerkbeheer enerzijds en productie en levering anderzijds. Deze verdere ontvlechting moet de vrije toegang](#)

^[1] De eerste elektriciteits- en gasrichtlijnen zijn de richtlijnen 96/92/EG (Pb EG L 27) en 98/30/EG (PbEG L 204). In juni 2003 zijn de tweede elektriciteitsrichtlijn en tweede gasrichtlijn (richtlijnnummers 2003/54/EG (PbEG L 176) en 2003/55/EG (PbEG L 176)) van kracht geworden.

tot de transportnetten bevorderen. Deze toegang wordt echter mede bepaald door de "netwerkcodes" (te omschrijven als een gestandaardiseerd geheel van bepalingen en regels met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de transportnetten voor elektriciteit en gas). In kader van het voltooiën van een interne markt voor elektriciteit en gas ligt het voor de hand dat de verschillende nationale netwerkcodes convergeren en uiteindelijk worden geharmoniseerd. Convergentie en harmonisatie kunnen niet door iedere lidstaat afzonderlijk tot stand worden gebracht. Het onderwerp zal op Europees niveau moeten worden geregeld.

De voorstellen van de Commissie worden hieronder weergegeven. De Commissie heeft daarbij onder meer rekeninggehouden met de conclusies van de Europese Voorjaarsraad 2007, waarin de Commissie werd verzocht verdere maatregelen voor te stellen en waarbij de Europese Raad een aantal concrete maatregelen heeft genoemd. Verder heeft het Europees Parlement in juli 2007 een resolutie aangenomen, waarin eveneens een aantal maatregelen zijn opgenomen. Tenslotte is rekening gehouden met reacties van de Raad van Europese energietoezichthouders en de Europese energieregelgevers.

Voorstellen uit het derde pakket maatregelen ter voltooiing van de interne markt voor gas en elektriciteit:

1. Effectieve ontkoppeling van productie- en leveringsactiviteiten en het netwerkbeheer

De Commissie constateert dat de bestaande ontvlechtingbepalingen niet volstaan om de goede functionering van de interne markt te waarborgen. Ook dient er een meer effectieve ontvlechting van de transmissiesysteembeheerders gerealiseerd te worden. Voor derde landen wordt voorzien in vrijwaringsmaatregelen die moeten waarborgen dat wanneer ondernemingen uit derde landen een aanzienlijk belang willen verwerven in of zelfs zeggenschap willen krijgen over een EU-netwerk, zij op aantoonbare en ondubbelzinnige wijze moeten voldoen aan dezelfde ontvlechtingseisen als EU-ondernemingen.

2. Meer bevoegdheden en onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties

Er zijn sterke nationale regelgevende instanties nodig om toe te zien op het functioneren van de elektriciteits- en gasmarkten, die bovendien aantoonbaar onafhankelijk zijn van de regelgevende instanties. Deze onafhankelijkheid brengt vertrouwen in de markt, aldus de Commissie.

3. Een onafhankelijk mechanisme voor samenwerking en besluitvorming van de nationale regelgevende instanties: het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregelgevers.

Zie hiervoor het apart opgestelde TCS-advies.

4. Efficiënte samenwerking tussen de transmissiesysteembeheerders

De Commissie stelt dat een nauwe samenwerking tussen de transmissiesysteembeheerders noodzakelijk is om de elektriciteits- en gasmarkten beter te integreren. Daartoe zouden de samenwerkingsstructuren van de transmissienetbeheerders volledig erkend moeten worden op Europees niveau zodat zij over het gezag beschikken om bovengenoemde taken uit te voeren.

5. Een betere functionering van de markt

De Commissie stelt ten eerste voor een ontheffingsregeling in te voeren om gedurende een voorafbepaalde periode te kunnen afwijken van de toegangsregels voor derde partijen. Om te waarborgen dat infrastructuur waarvoor ontheffing is verleend optimaal door de markt kan worden benut, wordt een veralgemening voorgesteld van de minimumeisen voor de toewijzing van capaciteit en het congestiebeheer bij nieuwe infrastructuur, wat totnogtoe geval per geval gebeurde. Ten tweede dienen de internationale elektriciteits- en gasmarkten zo transparant mogelijk te zijn. Voorts stelt de Commissie maatregelen voor om de toegangsverlening tot opslagfaciliteiten (aan derden) te realiseren. Ook zijn transparante regels voor toegang tot LNG-terminals nodig (LNG staat voor "Liquefied Natural Gas", dit is een vloeibare vorm van aardgas).

Vervolgens staat de Commissie stil bij langetermijnleveringscontracten. Om de onzekerheid op de markt te verminderen zal de Commissie in de komende maanden richtsnoeren uitwerken in een passende vorm over de overeenstemming van stroomafwaartse bilaterale langetermijnleveringscontracten met het mededingingsrecht van de EG.

Tenslotte wil de Commissie een kader scheppen voor de geleidelijke totstandbrenging van een Europese Kleinhandelsmarkt.

6. Samenwerking om de zekerheid van de voorzieningen te versterken

De Commissie onderscheidt hier twee elementen: monitoring van de zekerheid van de voorziening door de transmissiesysteembeheerders en samenwerking tussen de lidstaten in een coördinatieplatform.