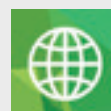


Speciaal verslag

**Verbetering van de
energievoorzienings-
zekerheid door
ontwikkeling van de
interne energiemarkt:
meer inspanningen nodig**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3310-3	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/12038	QJ-AB-15-018-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3325-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/218410	QJ-AB-15-018-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3361-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/242535	QJ-AB-15-018-NL-E

© Europese Unie, 2015

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de foto's 1, 2, 3 en de afbeelding in tekstvak 13 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

**Verbetering van de
energievoorzienings-
zekerheid door
ontwikkeling van de
interne energiemarkt:
meer inspanningen nodig**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — onder leiding van ERK-lid Henri Grethen — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen structuurbeleid, vervoer en energie. De controle werd geleid door ERK-lid Phil Wynn Owen, ondersteund door zijn kabinetschef Gareth Roberts, en Katharina Bryan, attaché; Pietro Puricella, eenheids-
hoofd; Erki Must, taakleider; Jolita Korzunienė, Pekka Ulander, Svetoslav Hristov, Aleksandra Klis-Lemieszonek en Andrew Judge, controleurs.



Van links naar rechts: P. Puricella, A. Judge, G. Roberts, J. Korzunienė, P. Ulander, K. Bryan, E. Must, A. Klis-Lemieszonek, P. Wynn Owen, S. Hristov.

Paragraaf

Verklarende woordenlijst

I – VIII **Samenvatting**

1 – 19 **Inleiding**

5 – 8 **De energievoorzieningszekerheid en het verband met de interne energiemarkt**

9 – 13 **Het rechtskader van de interne energiemarkt**

14 – 19 **Investeringsbehoeften en EU-financieringsinstrumenten op het gebied van energie-infrastructuur**

20 – 26 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

27 – 112 **Opmerkingen**

27 – 71 **De doelstelling om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet verwezenlijkt.**

30 – 42 De tenuitvoerlegging van het EU-rechtskader voor de interne energiemarkt blijft problemen opleveren

43 – 54 De grote verschillen in de manier waarop de lidstaten hun energiemarkten inrichten, kunnen de verdere ontwikkeling van de interne energiemarkt afremmen

55 – 71 Hoewel er vorderingen zijn gemaakt bij de onderlinge aansluiting van de markten in Europa, zijn de volledige prijseffecten van de interne energiemarkt nog niet gerealiseerd

72 – 98 **De Europese energie-infrastructuur is over het geheel genomen nog niet klaar voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen effectieve energievoorzieningszekerheid**

73 – 81 De infrastructuur in en tussen vele lidstaten is nog niet geschikt voor de interne energiemarkt

82 – 87 Er bestaat geen globale beoordeling van de behoeften op EU-niveau die als basis kan dienen voor prioritering van de investeringen in energie-infrastructuur in de EU

88 – 98 Om grensoverschrijdende infrastructuur te ontwikkelen, is samenwerking tussen naburige lidstaten nodig

99 – 112 **De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid**

100 – 109 De EU beschikt over verschillende financieringsinstrumenten om projecten op het gebied van energie-infrastructuur te steunen, maar geen daarvan heeft de interne energiemarkt als hoofddoel

110 – 112 Vele door de EU gefinancierde energie-infrastructuur heeft een beperkte impact op de interne energiemarkt

113 – 127 **Conclusies en aanbevelingen**

**Bijlage I — a) Gemiddelde consumptieprijzen van elektriciteit inclusief belastingen voor huishoudelijke afnemers: 1e kwartaal van 2015 in eurocent per 1 kWh
b) Gemiddelde prijzen van elektriciteit exclusief btw en niet-terugvorderbare belastingen voor industriële afnemers: 1e kwartaal van 2015, eurocent per 1 kWh**

Bijlage II — Beoordeelde inkoopprijzen van aardgas in de EU-lidstaten — jaargemiddelde 2014 — euro per MWh

Bijlage III — Deelname van de lidstaten aan de ACER-werkgroepen, januari 2013 tot mei 2015

Antwoord van de Commissie

Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER): een EU-agentschap met hoofdkantoor in Ljubljana, Slovenië, dat is opgericht in maart 2011 in het kader van het derde energiepakket om de voltooiing van de interne energiemarkt te bevorderen voor zowel elektriciteit als aardgas. ACER is een onafhankelijke Europese structuur die de samenwerking tussen Europese energieregulators stimuleert.

Comitologie: het stelsel van comités dat toeziet op de gedelegeerde handelingen die door de Europese Commissie worden uitgevoerd. De comités bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en hebben de opdracht bepaalde gedelegeerde aspecten te regelen van het afgeleide recht dat door de Raad en, in het geval van de medebeslissingsprocedure, door het Europees Parlement wordt aangenomen. De Commissie zit deze vergaderingen voor en verzorgt het secretariaat.

Derde energiepakket: een wetgevingspakket inzake de energiemarkten in de EU. Hierin zijn de belangrijkste regels voor de werking van de interne energiemarkt vastgelegd, met inbegrip van de grensoverschrijdende handel en het institutionele kader.

Energie-eiland: een regio met onvoldoende aansluitingen op energietransmissienetten. Daardoor zijn deze regio's vaak afhankelijk van één externe energiebron of -leverancier.

Energie-interconnector: een structuur waarlangs elektriciteit of aardgas tussen twee nationale netwerken kan stromen. Deze structuren kunnen eigendom zijn van en worden geëxploiteerd door een of meer transmissiesysteembeheerders.

Energievoorzieningszekerheid: de ononderbroken beschikbaarheid van energiebronnen tegen een betaalbare prijs, zoals gedefinieerd door het Internationaal Energieagentschap.

Europees energieprogramma voor herstel (EPR): het EPR werd ingevoerd aan het eind van 2008 als reactie op de economische en financiële crisis. Het financiert projecten die de energievoorziening betrouwbaarder moeten maken en de uitstoot van broeikasgasemissies moeten terugdringen.

Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI): het EFSI is bedoeld om gedurende de periode 2015-2017 ten minste 315 miljard euro vrij te maken voor private en publieke langetermijninvesteringen in de gehele EU. Het EFSI zal worden opgezet binnen de Europese Investeringsbank (EIB) als beheerfonds van onbepaalde duur om de risicovollere onderdelen van projecten te financieren. Er wordt een garantie van maximaal 16 miljard euro afgegeven, gedekt door de EU-begroting, ter dekking van het extra risico voor de EIB. De lidstaten kunnen bijdragen aan het EFSI. Het EFSI kan projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) en andere interconnectieprojecten financieren. Energie-infrastructuur is een van de prioriteiten van het fonds.

Europese netwerken van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit en voor gas (ENTSB-E/ENTSB-G): deze netwerken vertegenwoordigen alle TSB's voor elektriciteit/gas in de EU, evenals andere TSB's die op hun netwerk zijn aangesloten, voor alle regio's, en voor al hun technische en marktgerelateerde problemen.

Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF): een gemeenschappelijk kader waarbinnen het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) actief zijn.

Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF): de CEF biedt sinds 2014 financiële bijstand aan drie sectoren: energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Op deze drie gebieden stelt de CEF investeringsprioriteiten vast die het komende decennium dienen te worden uitgevoerd, zoals elektriciteits- en aardgascorridors, het gebruik van hernieuwbare energie, onderling verbonden vervoerscorridors en schonere vervoerswijzen, supersnelle breedbandverbindingen en digitale netwerken.

Handel tussen ondernemingen (B2B): een commerciële transactie tussen twee ondernemingen, bijvoorbeeld tussen een producent en een groothandelaar of tussen een groothandelaar en een detailhandelaar.

Het interconnectieplan voor de energiemarkt in het Oostzeegebied (Bemip): een in 2009 ondertekend regionaal initiatief voor de integratie van Estland, Letland en Litouwen in de Europese energiemarkten, om zo een einde te maken aan hun status van energie-eilanden en hun energiemarkten te liberaliseren.

Interne energiemarkt: de interne energiemarkt is de wettelijke en infrastructurele opzet die het vrije verkeer en de grenzeloze handel van aardgas en elektriciteit op het volledige grondgebied van de EU mogelijk moet maken.

Miljard kubieke meter: een maat voor gasvolumes die wordt gebruikt in zowel de productie als de handel.

Nationale regelgevende instanties (NRI's): dit zijn overheidsorganisaties van de lidstaten die controleren of de markt over eerlijke toegangsregels beschikt en die in sommige lidstaten ook de groot- en detailhandelsprijzen voor de consument bepalen. Ze verschaffen analyses die worden gebruikt om de door de TSB's aangerekende tarieven te bepalen.

Netcodes en -richtsnoeren: dit zijn reeksen van regels die van toepassing zijn op een of meer onderdelen van de energiesector. Ze zijn bedoeld als instrument om de interne energiemarkt te verwezenlijken door de bestaande nationale voorschriften aan te vullen om grensoverschrijdende kwesties systematisch aan te pakken.

Ontbundeling: het proces waarbij de transmissieactiviteiten van een verticaal geïntegreerde energiemaatschappij worden gescheiden van andere activiteiten, zoals opwekking en distributie.

Projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's): in oktober 2013 nam de Commissie een lijst van 248 belangrijke energie-infrastructuurprojecten aan. PGB's moeten profiteren van snellere en efficiëntere vergunningsverleningsprocedures en een betere regelgeving. Ze kunnen ook worden ondersteund in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

Tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP's): TYNDP's voor elektriciteit en gas zijn tweejaarlijkse, niet-bindende documenten die door ENTSB-E en ENTSB-G worden gepubliceerd. TYNDP's moeten de informatie over en transparantie ten aanzien van de investeringen in elektriciteits- en gastransmissiesystemen verbeteren.

Trans-Europese energienetwerk (TEN-E): het TEN-E-programma moet de interne energiemarkt ontwikkelen via interconnectie, interoperabiliteit en de ontwikkeling van trans-Europese netten voor het vervoer van elektriciteit en gas, en moet de zekerheid en diversificatie van de energievoorziening waarborgen en duurzame ontwikkeling bevorderen.

Transmissiesysteembeheerder (TSB): een entiteit die belast is met het vervoer van energie in de vorm van aardgas of elektrische stroom op nationaal of regionaal niveau via vaste infrastructuur.

Vloeibaar aardgas (LNG): dit is aardgas dat vloeibaar is gemaakt voor opslag of vervoer.

I De Europese Unie (EU) heeft de afgelopen 20 jaar een alomvattende aanpak van het energie- en klimaatbeleid ontwikkeld. Dit beleid blijft zich ontwikkelen tegen de achtergrond van de steeds grotere uitdaging die de klimaatverandering met zich brengt en de veranderende internationale context van politieke ontwikkelingen aan de grenzen van de EU en handelsovereenkomsten met externe partners.

II De energievoorzieningszekerheid is het afgelopen decennium een groot vraagstuk geworden in Europa. De overheid en de bevolking houden zich vooral bezig met de risico's van afhankelijkheid van externe bronnen, politieke onzekerheid in de landen van de externe leveranciers en in de doorvoerlanden en mogelijke verstoringen van de energievoorziening. Er wordt ook steeds meer erkend dat veranderingen in het energiesysteem van de EU vanwege verschuivingen in de vraagpatronen en de uitbreiding van hernieuwbare energiebronnen, nieuwe uitdagingen met zich brengen voor de energievoorzieningszekerheid voor eindgebruikers tegen betaalbare prijzen.

III De EU heeft een reeks wetshandelingen aangenomen om de ontwikkeling van een interne energiemarkt te ondersteunen. De interne energiemarkt is de wettelijke en infrastructurele opzet die het vrije verkeer en de grenzeloze handel van aardgas en elektriciteit op het volledige grondgebied van de EU mogelijk moet maken. In het meest recente wetgevingspakket, dat ook wel het derde energiepakket wordt genoemd, werd een doelstelling opgenomen om de interne markt tegen 2014 te verwezenlijken. De EU-begroting voorzag eveneens in 3,7 miljard euro voor de financiering van energie-infrastructuur tussen 2007 en 2013, en er wordt verwacht dat nog eens 7,4 miljard euro zal worden vrijgemaakt tussen 2014 en 2020.

IV Onze controle was bedoeld om na te gaan of de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen inzake de interne energiemarkt en de EU-uitgaven voor energie-infrastructuur daadwerkelijk voordelen hebben opgeleverd voor de energievoorzieningszekerheid.

V

De doelstelling van de EU om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet behaald. De Europese energie-infrastructuur is over het geheel genomen nog niet klaar voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen doeltreffende energievoorzieningszekerheid. De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid.

VI

De tenuitvoerlegging van het EU-rechtskader voor de interne energiemarkt blijft problemen opleveren. De grote verschillen in de manier waarop de lidstaten hun energiemarkten inrichten, kunnen de verdere ontwikkeling van de interne energiemarkt afremmen. Hoewel er vorderingen zijn gemaakt bij de onderlinge aansluiting van de markten in Europa, zijn de volledige prijseffecten van de interne energiemarkt nog niet verwezenlijkt. We doen de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: aangezien de interne energiemarkt nog niet is voltooid, dient de Commissie haar beoordelingen af te ronden en indien nodig inbreukprocedures tegen lidstaten in te stellen tegen het einde van 2016.

Aanbeveling 2:

- a) de lidstaten dienen ervoor te zorgen dat hun nationale regelgevende instanties (NRI's) onafhankelijk zijn en niet worden beperkt in de reikwijdte van hun rol. De NRI's dienen voldoende middelen te ontvangen voor hun activiteiten, zodat ze bijvoorbeeld volwaardig kunnen deelnemen aan samenwerkingsactiviteiten op EU-niveau;
- b) de Commissie dient ervoor te zorgen dat het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) de nodige bevoegdheden krijgt om van de belangrijke instellingen in de lidstaten de nodige informatie te verkrijgen teneinde de taken die het heeft toegewezen gekregen, te kunnen vervullen.

Aanbeveling 3: de Commissie dient de wijdverbreide ontwikkeling van transparante handelsmechanismen voor zowel aardgas als elektriciteit te bevorderen. Daartoe dient ze onder meer de totstandbrenging van beurzen in lidstaten waar op dit moment nog geen beurzen bestaan of waar B2B-handelsmechanismen de overhand hebben, te vergemakkelijken en te ondersteunen.

Aanbeveling 4: de Commissie dient de comitologieprocedure te versnellen zodat de elektriciteitsnetcodes tegen eind 2015 zijn goedgekeurd. Ze dient eveneens ACER en de ENTSB's aan te moedigen om de vroegtijdige invoering van netcodes door de lidstaten te ondersteunen in het kader van regionale samenwerkingsinitiatieven.

Aanbeveling 5: de Commissie dient:

- a) te overwegen om doelstellingen voor de interconnectie voor elektriciteit vast te stellen op basis van de marktbehoeften, en niet zozeer op basis van een vaste nationale productiecapaciteit;
- b) de potentiële kosten en baten van het streefmodel voor gas opnieuw te beoordelen en in het licht van de onzekere vraag te bekijken of er alternatieven bestaan voor de omvangrijke werkzaamheden voor de aanleg van aardgasleidingen, zoals de installatie van LNG-terminals op strategische locaties om een of meerdere nationale markten te bedienen met oplossingen die verenigbaar zijn met de interne energiemarkt. Dit dient te zijn gebaseerd op een alomvattende beoordeling van de behoeften op EU-niveau.

VII

De infrastructuur in en tussen veel lidstaten is nog niet geschikt voor de interne energiemarkt. Er bestaat geen globale beoordeling van de behoeften op EU-niveau die als basis kan dienen om prioriteiten aan te brengen in de investeringen in energie-infrastructuur in de EU. Om grensoverschrijdende infrastructuur te ontwikkelen, is samenwerking tussen naburige lidstaten nodig. We doen de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 6: de Commissie dient:

- a) na te gaan welke grensoverschrijdende energie-infrastructuur niet ten volle wordt benut om de interne energiemarkt te ondersteunen, hetzij omdat ze het voorwerp is van langdurige bilaterale overeenkomsten die geen toegang bieden aan derden, hetzij omdat de technische mogelijkheden ervan, zoals bidirectionele gastromen, niet worden benut;
- b) samen te werken met belanghebbenden in de lidstaten om de mate waarin zulke infrastructuur effectief wordt benut om de interne energiemarkt te bevorderen, voortdurend te vergroten;
- c) de voordelen te onderzoeken van het opzetten van regionale transmissiesysteembeheerders (TSB's) als een manier om grensoverschrijdende energiestromen aan te moedigen en efficiënt te beheren, waarbij de bestaande infrastructuur optimaal moet worden benut.

Aanbeveling 7: de Commissie dient:

- a) een alomvattende beoordeling te maken van de behoeften aan energie-infrastructuur op EU-niveau als basis voor de ontwikkeling van de interne energiemarkt; dit zou een referentie moeten zijn voor andere strategische documenten, zoals TYNDP's;
- b) om die oefening te ondersteunen de nodige capaciteit te leveren om energiemarkten te modeleren, met inbegrip van uiteenlopende vraagprognoses, hetzij intern of binnen ACER;
- c) samen te werken met ENTSB-E's en ENTSB-G's opdat het in kaart brengen van de behoeften als input kan dienen voor infrastructuurplanning met het oog op de interne energiemarkt in de EU, bijvoorbeeld voor de tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP's).

VIII

De EU beschikt over verschillende financieringsinstrumenten om projecten op het gebied van energie-infrastructuur te steunen, maar geen daarvan heeft de interne energiemarkt als hoofddoel. De door de EU medegefinancierde energie-infrastructuren hebben een beperkte impact op de interne energiemarkt. We doen de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 8: de Commissie dient haar planningsprocedures, en meer in het bijzonder de prioritering en financiering van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) te verfijnen in het licht van een alomvattende beoordeling op EU-niveau van de behoeften aan energie-infrastructuur.

Aanbeveling 9: de Commissie dient wetgevingsvoorstellen op te stellen over de wijze waarop zij haar besluiten inzake de selectie van energie-infrastructuurprojecten voor financiering ondergeschikt maakt aan de goede en continue werking van de energiemarkt in de lidstaten.

01

De Europese Unie heeft de afgelopen 20 jaar een alomvattende aanpak van het energie- en klimaatbeleid ontwikkeld¹. Dit beleid blijft zich ontwikkelen tegen de achtergrond van de steeds grotere uitdaging die de klimaatverandering met zich brengt en de veranderende internationale context van politieke ontwikkelingen aan de grenzen van de EU en handelsovereenkomsten met externe partners.

02

Het mandaat voor de ontwikkeling van EU-beleid op het beleidsterrein energie is beschreven in artikel 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin energie is opgenomen als een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten. In artikel 194 is vermeld dat het beleid van de Unie op het gebied van energie erop gericht is:

- a) de werking van de energiemarkt te waarborgen;
- b) de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen,
- c) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren, en
- d) de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

03

De lidstaten nemen beslissingen inzake hun nationale energiemix en de heffingen en toeslagen die van toepassing zijn op gas en elektriciteit en zien toe op de werking van de elektriciteits- en aardgasmarkten binnen hun grenzen.

04

De energievoorzieningszekerheid is het afgelopen decennium een groot probleem in Europa geworden. De overheid en de bevolking zijn vooral bezorgd over de risico's van afhankelijkheid van externe bronnen, politieke onzekerheid in de landen van de externe leveranciers en in de doorvoerlanden en mogelijke verstoringen van de energievoorziening. Er wordt ook steeds meer erkend dat veranderingen in het energiesysteem van de EU vanwege verschuivingen in de vraagpatronen en de uitbreiding van hernieuwbare energiebronnen, nieuwe uitdagingen met zich brengen voor de continuïteit van de energievoorziening aan eindgebruikers tegen betaalbare prijzen.

¹ Zo waren er onder meer de mededelingen van de Commissie over het EU-energiebeleid van 1995 en 2007, de energie- en klimaatpakketten voor 2020 en 2030 en de recente mededeling van de Commissie over de energie-unie.

De energievoorzieningszekerheid en het verband met de interne energiemarkt

05

De Europese Commissie heeft consequent gepleit voor de ontwikkeling van interne elektriciteits- en aardgasmarkten als basis voor een continue energievoorziening binnen de Unie. De interne energiemarkt is de wettelijke en infrastructurele opzet die het vrije verkeer en de grenzeloze handel van aardgas en elektriciteit op het volledige grondgebied van de EU mogelijk moet maken. In de meest recente mededeling van de Commissie over de Europese strategie voor energiezekerheid, als bekendgemaakt op 28 mei 2014², stelt de Commissie het volgende: „De sleutel tot een verbeterde energiezekerheid is in de eerste plaats een collectieve aanpak via een goed werkende interne markt en meer samenwerking op regionaal en Europees niveau, allereerst bij de coördinatie van de uitbouw van het net en het openstellen van markten ...”.

06

De ontwikkeling van open, concurrerende en volledig functionerende interne markten voor de elektriciteits- en aardgasvoorziening kan voordelen op het gebied van voorzieningszekerheid opleveren voor de gehele Unie. Dergelijke markten creëren mogelijkheden voor een verdere diversificatie van de voorziening, een beperking van plaatselijke voorzieningsrisico's, liquide en flexibele handel in en tussen de lidstaten en een economisch efficiënte levering van energievoorraden. Voorzieningszekerheid is een collectief goed waaraan een prijskaartje vasthangt, en het is een van de kerndoelstellingen van het energiebeleid van de EU om dit op een zo kosteneffectief mogelijke manier te verwezenlijken.

07

In december 2014 sprak de Raad van de Europese Unie nogmaals zijn steun uit voor de voltooiing van de interne energiemarkt, en benadrukte hij dat „alles in het werk moet worden gesteld om met spoed de doelstelling van een volledig functionerende en verbonden interne energiemarkt te verwezenlijken”³.

08

Om een interne energiemarkt te ontwikkelen, moeten er voorschriften voor de werking van de energiemarkten voor gas en elektriciteit worden vastgesteld en moet ervoor worden gezorgd dat er geschikte infrastructuur aanwezig is om dat doel te bereiken.

- 2 COM(2014) 330 final van 28 mei 2014, „Europese strategie voor energiezekerheid”.
- 3 Conclusies van de vergadering van de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie van de Europese Unie van 9 december 2014.

Het rechtskader van de interne energiemarkt

09

Voorschriften voor de werking van de interne energiemarkt kunnen verschillende vormen aannemen. In een eerste fase moet een rechtskader worden ontwikkeld waarin de beginselen voor de ontwikkeling van interne elektriciteits- en gasmarkten en de wettelijke voorwaarden voor de handel in energie zijn vastgesteld. Dit rechtskader is tot stand gekomen via drie „pakketten” met afgeleid EU-recht (zie **afbeelding 1**).

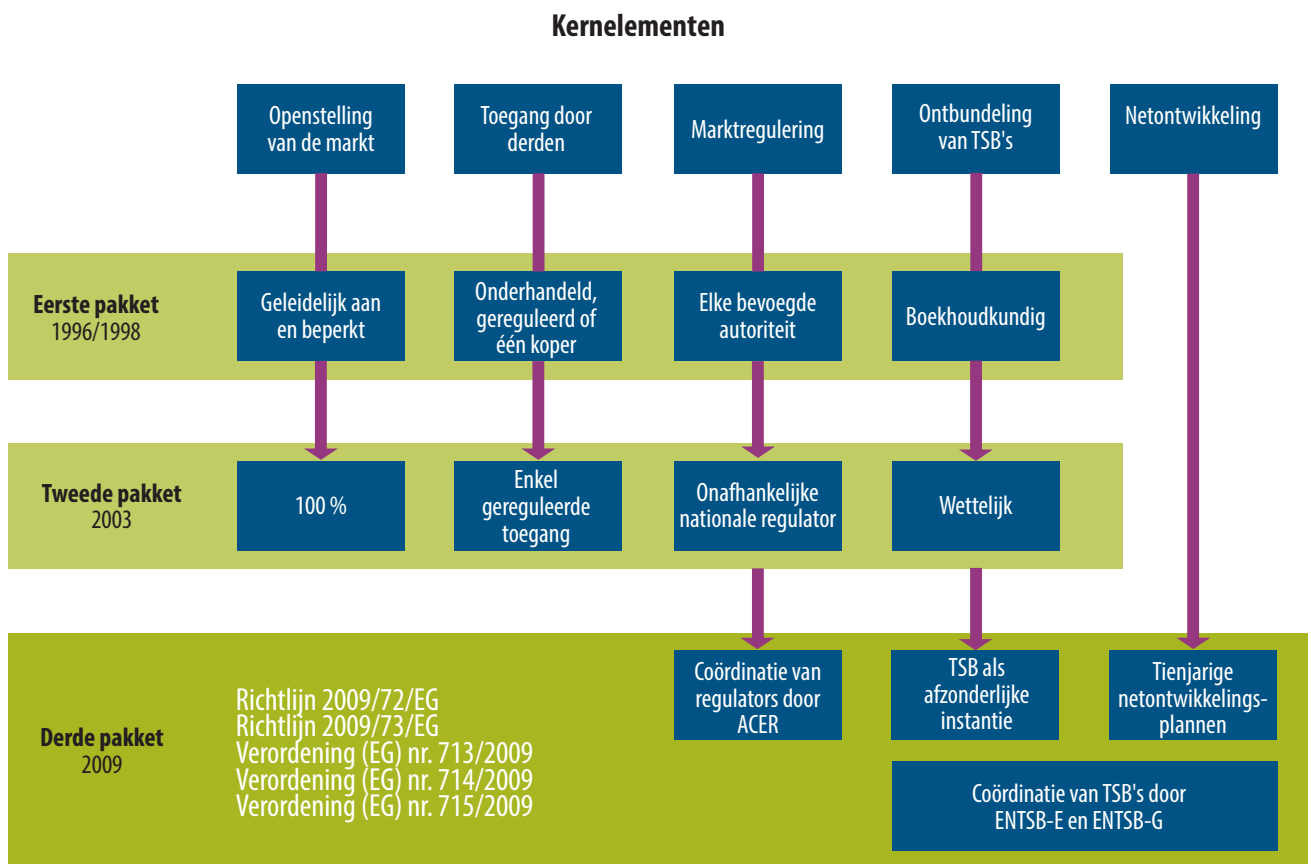
10

Het derde energiepakket werd in 2011 aangevuld met de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt⁴ voor energie (REMIT)⁵. In deze verordening wordt aandacht gegeven aan marktintegriteit en marktmisbruik en wordt voorzien in toezicht op de groothandelsmarkten voor energie om marktmanipulatie op te sporen en te ontraden. De verordening zou uiterlijk in april 2016 volledig ten uitvoer moeten zijn gelegd.

- 4 Groothandel is de handel tussen de invoerders of producenten van energie en de leveranciers die energieproducten verkopen aan eindklanten.
- 5 Verordening (EG) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (PB L 326 van 8.12.2011, blz. 1).

Afbeelding 1

Ontwikkeling van de drie energiepakketten



Bron: Europese Rekenkamer.

11

Er bestaan voorts twee wetgevingsmaatregelen van de EU waarin de continuïteit van de elektriciteits- en gasvoorziening aan bod komt. Deze maatregelen moeten de ordelijke, continue werking van de interne energiemarkt waarborgen, zelfs in uitzonderlijke omstandigheden:

- a) de **richtlijn inzake de elektriciteitsvoorziening**⁶, die werd aangenomen in 2005, verbindt de lidstaten ertoe te voorzien in een adequaat productiecapaciteitsniveau, een adequaat evenwicht tussen vraag en aanbod en een passend koppelniveau tussen de lidstaten; en
- b) in de **verordening betreffende de veiligstelling van de gaslevering**, die werd aangenomen in 2010⁷, zijn normen voor de levering en de infrastructuur vastgesteld, alsook de verantwoordelijkheden van de aardgasbedrijven, de lidstaten en de Commissie om verstoringen van de levering te voorkomen en aan te pakken.

12

In dit rechtskader zijn de grondbeginselen van de interne energiemarkt vastgesteld, al vormt het als dusdanig geen sjabloon waarop energiemarkten in de praktijk kunnen worden gebaseerd. Daartoe werden streefmodellen voor elektriciteit en gas uitgewerkt door de Commissie, om tot prijsconvergentie te komen⁸. Deze modellen werden verder ontwikkeld in samenwerking met ENTSB's en ACER en vertegenwoordigers van de energiesector en worden momenteel vastgelegd in een kader van richtsnoeren en netcodes waarin de technische voorschriften voor de werking van deze markten worden gespecificeerd:

- a) het **streefmodel voor elektriciteit** voorziet in de koppeling van nationale markten om een enkele pan-Europese markt tot stand te brengen⁹. Die marktkoppeling zou niet alleen de prijsconvergentie ten goede komen, maar dient er ook voor te zorgen dat de grensoverschrijdende transmissie optimaal wordt benut;
- b) het **streefmodel voor gas** bevordert de prijsconvergentie via handel op basis van hubs¹⁰. Het voorziet in de ontwikkeling van entry-exit-zones en liquide virtuele handelsplatforms.

- 6 Richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen (PB L 33 van 4.2.2006, blz. 22).
- 7 Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PB L 295 van 12.11.2010, blz. 1).
- 8 Voor meer informatie over de ontwikkeling van de streefmodellen, zie: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-generation-adequacy-capacity-mechanisms-and-internal-market-electricity>
- 9 De term marktkoppeling beschrijft het proces waarbij afzonderlijke day-ahead-spotmarkten voor elektriciteit aan elkaar worden gekoppeld met behulp van de beschikbare grensoverschrijdende transmissiecapaciteit. Om de koppeling van de elektriciteitsmarkten in de Europese Unie te verwezenlijken, werd een specifiek algoritme ontwikkeld, Euphemia genaamd.
- 10 Een gashub is een fysiek of virtueel handelsplatform waar gasvoorraden worden geprijsd op basis van de vraag in de regio. De hubprijzen verschuiven naargelang van de veranderende wisselwerking tussen de vraag naar en het aanbod van gas.

Rol en verantwoordelijkheden van de belangrijkste spelers in het energiebeleid van de EU

13

Bij de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en regulering van de interne energiemarkt zijn verschillende publieke en private spelers betrokken, die allemaal hun specifieke rol en verantwoordelijkheden hebben.

- a) Binnen de **Europese Commissie** staat het directoraat-generaal Energie (DG Energie) in voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het Europese energiebeleid binnen het toepassingsgebied van artikel 194 VWEU. Het directoraat-generaal moet onder meer de werking van de energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid binnen de Unie waarborgen en de interconnectie van de energienetten bevorderen. Wat de interne energiemarkt betreft:
 - i) stelt de Commissie, waar nodig, beleidsdocumenten en wetgevingsmaatregelen voor;
 - ii) ziet de Commissie toe op de omzetting van de energiepakketten in het nationale recht;
 - iii) stelt de Commissie samen met de lidstaten de netcodes vast via de comitologieprocedure.
- b) Het toezicht op de energiemarkten is de taak van de **nationale regelgevende instanties** (NRI's), die volledig onafhankelijk zijn van de overheden van de lidstaten. De verplichting om NRI's op te richten werd ingevoerd in het tweede energiepakket. De rol van deze instanties werd verder versterkt in het derde pakket.
- c) Het **Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators** (ACER), dat werd opgericht uit hoofde van het derde energiepakket, dient de samenwerking tussen NRI's te bevorderen en te vergemakkelijken. ACER ontwikkelt de kaderrichtsnoeren waaruit netcodes worden afgeleid en neemt adviezen aan over uiteenlopende vraagstukken met betrekking tot de energiemarkt. ACER heeft geen uitvoerende bevoegdheden, waardoor de besluiten van het agentschap niet rechtstreeks bindend zijn voor de marktdeelnemers.
- d) **Transmissiesysteembeheerders** (TSB's) zijn entiteiten die belast zijn met het vervoer van energie in de vorm van aardgas of elektriciteit op nationaal of regionaal niveau via vaste infrastructuur. Van hen wordt verwacht dat ze onderling samenwerken in het kader van **Europese netwerken voor transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit en gas** (ENTSB-E en ENTSB-G). ENTSB's zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de netcodes op basis van de kaderrichtsnoeren van ACER en voor de voorbereiding van de tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP's).

Investeringsbehoeften en EU-financieringsinstrumenten op het gebied van energie-infrastructuur

14

Er moet worden geïnvesteerd in energie-infrastructuur opdat de voordelen van de interne energiemarkt voor de voorzieningszekerheid kunnen worden gerealiseerd. In de EU wordt energie-infrastructuur hoofdzakelijk gefinancierd door TSB's via de tarieven die aan de consument worden aangerekend volgens het beginsel „de gebruiker betaalt”. De eigen middelen van de TSB's om infrastructuurinvesteringen te financieren variëren van slechts 20 % van de projectkosten tot de volledige kostprijs van de noodzakelijke investering. Volgens cijfers van de Commissie van 2011 investeerden TSB's tussen 2005 en 2009 jaarlijks 9,1 miljard euro in energie-infrastructuur: 5,8 miljard euro per jaar voor elektriciteitsinfrastructuur en 3,3 miljard euro per jaar voor gasinfrastructuur.

15

De **Europese Investeringsbank (EIB)** is de grootste supranationale verstrekker van kredieten en garanties voor energie-infrastructuurprojecten in de EU. Tussen 2007 en 2012 verstrekke de EIB 29,4 miljard euro aan kredieten

voor investeringen in de modernisering en ontwikkeling van Europese elektriciteits- en gasnetten¹¹.

16

Energie-infrastructuur is eveneens een van de prioriteiten van het onlangs opgerichte **Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)**¹². Dit fonds combineert kapitaal uit de EU-begroting en van de EIB om als hefboom te fungeren voor publieke en private investeringen ter waarde van ten minste 315 miljard euro in de gehele EU¹³.

17

In vergelijking met de eigen investeringen van de TSB's en de financiering van de EIB en EFSI, komt slechts een relatief beperkt deel van de investeringen in energie-infrastructuur uit de **EU-begroting**. Tussen 2007 en 2013 werd ongeveer 3,7 miljard euro uit de EU-begroting aan energie-infrastructuur toegewezen, en het is de bedoeling dat nog eens 7,4 miljard euro wordt vrijgemaakt voor de periode 2014-2020, zoals aangegeven in **tabel 1**.

- 11 Europese Investeringsbank, „Energy Lending Criteria” („Criteria voor energiekredieten”), 23 juli 2013.
- 12 Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nrs. 1291/2013 en (EU) 1316/2013.
- 13 Advies nr. 4/2015 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 (PB C 121 van 15.4.2015, blz. 1).

Tabel 1 Financiering toegewezen aan energie-infrastructuur voor de periode 2007-2020 (in miljoen euro)

	Sector	TEN-E	EEPR	CEF Energie	ESIF	Totaal
2007-2013	Elektriciteit	81	905		498	1 484
	Gas	64	1 363		814	2 241
	TOTAAL	145	2 268		1312	3 725
2014-2020	Elektriciteit en gas			5 350	2 000 ¹	7 350
TOTAAL 2007-2020		145	2 268	5 350	3 312	11 075

1 Indicatief cijfer dat werd voorgelegd aan het auditteam door het DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevensbanken van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, uitvoeringsverslagen van EEPR.

18

Er zijn middelen toegewezen via verschillende, door de Commissie beheerde fondsen. Deze toewijzingen verschillen in relatieve omvang, het soort projecten dat ermee wordt gefinancierd en het soort financiering dat wordt verstrekt (zie **tabel 1**):

- a) het instrument „**trans-Europese energienetwerken**” (TEN-E) dat werd opgezet in 1996¹⁴ was een instrument dat door de Commissie werd beheerd en elektriciteits- en aardgasinfrastructuur financierde. De TEN-E-verordeningen van 2013¹⁵ bevatten criteria voor het vaststellen van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's);
- b) het **Europees Energieprogramma voor herstel** (EEPR) werd ingesteld in 2009 om de economie van de EU te stimuleren via investeringen in infrastructuur¹⁶. Het EEPR financierde de overeengekomen projectenlijst onder rechtstreeks beheer van de Commissie. De tenuitvoerlegging van gefinancierde projecten loopt nog, maar er zullen onder deze regeling geen nieuwe projecten meer worden ondersteund;
- c) de **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen** (CEF)¹⁷ werd opgericht om investeringen te verstrekken op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie voor de periode 2014-2020¹⁸. Dit fonds werd opgezet om private investeringen aan te trekken via een aantal instrumenten, zoals subsidies, speciale kredieten, garanties en eigenvermogensinstrumenten. De cofinanciering door middel van subsidies is gebaseerd op openbare oproepen tot het indienen van voorstellen en wordt beheerd door het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA); en

- d) er wordt eveneens financiering voor energie-infrastructuur verstrekt door de **Europese structuur- en investeringsfondsen** (ESIF)¹⁹. Deze financiering is gebaseerd op nationale operationele programma's die door de Commissie worden goedgekeurd.

19

De Commissie raamde in 2010 dat de Europese energiesector 1 biljoen euro aan investeringen nodig zou hebben tegen 2020. Daarvan zou ongeveer 210 miljard euro nodig zijn voor elektriciteits- en gasnetten van Europees belang²⁰. Meer recentelijk raamde het Internationale Energieagentschap (IEA) dat de totale investeringen die nodig zijn voor elektriciteit- en gasnetten in de EU gedurende de periode 2014-2035 zouden stijgen tot 931 miljard euro²¹.

- 14 Het TEN-E-programma werd vastgesteld middels de volgende wetgevingshandelingen: Beschikking nr. 1364/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 tot opstelling van richtsnoeren voor trans-Europese netwerken in de energiesector en houdende intrekking van de Beschikkingen 96/391/EG en nr. 1229/2003/EG (PB L 262 van 22.9.2006, blz. 1).
- 15 Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PB L 115 van 25.4.2013, blz. 39) moet de tijdige ontwikkeling en interoperabiliteit van de trans-Europese energienetwerken (TEN-E) vergemakkelijken.
- 16 Verordening (EG) nr. 663/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 houdende vaststelling van een programma om het economisch herstel te bevorderen via financiële bijstand van de Unie aan projecten op het gebied van energie (PB L 200 van 31.7.2009, blz. 31).
- 17 Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 2015/1017 inzake het Europees Fonds voor strategische investeringen, is de financiële toewijzing voor de CEF-energiesector voor de periode 2014-2020 met 500 miljoen euro verlaagd (van 5 850 miljoen euro tot 5 350 miljoen euro), deels ter financiering van de bijdrage tot het EFSI uit de algemene begroting van de Unie.
- 18 Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129).

Reikwijdte en aanpak van de controle

20

Met deze controle wilde de Rekenkamer nagaan of de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen inzake de interne energiemarkt en de EU-uitgaven voor energie-infrastructuur effectief voordelen heeft opgeleverd voor de continuïteit van de energievoorziening.

21

We hebben in het bijzonder onderzocht of:

- o de Commissie en de lidstaten werk hebben gemaakt van de tenuitvoerlegging van het beleid inzake de **interne energiemarkt** en zo de energievoorzieningszekerheid hebben verbeterd;
- o de **energie-infrastructuur** in Europa geschikt is voor volledig geïntegreerde markten en zo een effectieve energievoorzieningszekerheid kan waarborgen; en
- o de **financiële steun van de EU** voor energie-infrastructuur effectief heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van de interne energiemarkt.

22

Het controlewerk ter plaatse vond plaats van midden 2014 tot midden 2015.

23

De controle was gericht op het vervoer van gas via pijpleidingen, opslag, met inbegrip van LNG-terminals, en elektriciteitstransmissie. We zijn niet ingegaan op energieopwekking²² of energie-efficiëntie²³. De systemen voor de energiedistributie naar de eindconsument, energiearmoede, energieheffingen en -subsidies en de doelstellingen van het energie- en klimaatbeleid

voor 2020 en 2030 kwamen evenmin aan bod.

24

Onze controle betrof beleidsmaatregelen en financiering vanaf 2007. We hebben voor een regionale aanpak gekozen en bestudeerden casestudy's in zes lidstaten: Bulgarije, Estland, Litouwen, Polen, Spanje en Zweden. We analyseerden de regionale markten en de mate van interconnectie tussen deze lidstaten en hun buurlanden.

25

In deze casestudy's gingen we na hoe de investeringsbehoeften werden bepaald en beoordeelden we de tenuitvoerlegging van de beginselen van de interne energiemarkt, grensoverschrijdende samenwerking en de beweegredenen voor de projectvoorstellen. Deze selectie bood een brede geografische vertegenwoordiging van de gehele EU. In de casestudy's waren 15 voorbeelden opgenomen van specifieke door de EU medegefinancierde projecten. De controlewerkzaamheden voor elke casestudy omvatten gesprekken met de lidstaat en met EU-ambtenaren.

26

We hebben waar mogelijk ook goede praktijken vastgesteld die kunnen worden gedeeld met belanghebbenden in andere lidstaten.

- 19 Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).
- 20 COM(2010) 677 definitief van 17 november 2010 „Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder — Een blauwdruk voor een Europees geïntegreerd energienetwerk”.
- 21 World Investment Outlook van het Internationaal Energieagentschap 2014. Parijs: OESO/IEA, blz. 167.
- 22 Raadpleeg voor opwekking Speciaal verslag nr. 6/2014 „Heeft de steun met middelen voor cohesiebeleid voor opwekking van hernieuwbare energie goede resultaten opgeleverd?” (<http://eca.europa.eu>).
- 23 Raadpleeg voor consumptie Speciaal verslag nr. 21/2012 „De kosteneffectiviteit van investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid” (<http://eca.europa.eu>).

De doelstelling om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet verwezenlijkt

27

Sinds 2007 staat de interne energiemarkt centraal in de ontwikkeling van energiebeleid op EU-niveau. Het in 2009 aangenomen derde energiepakket vereiste de omzetting van de gas- en elektriciteitsrichtlijnen voor 3 maart 2011²⁴. Die doelstelling werd dat jaar echter niet verwezenlijkt. Daarnaast werden in 2009 drie verordeningen van de Commissie aangenomen die onderdeel uitmaken van het derde energiepakket²⁵.

28

In 2011 herhaalde de Raad zijn verbintenis ten aanzien van de interne energiemarkt in een verklaring dat „de interne markt [...] uiterlijk in 2014 voltooid [moet] zijn, zodat gas en elektriciteit vrij kunnen stromen”²⁶. In december 2014 was de doelstelling nog steeds niet verwezenlijkt en bevestigde de Raad nogmaals „dat een effectieve en consistente tenuitvoerlegging en toepassing van de voorschriften van het derde energiepakket door alle lidstaten van de EU dringend noodzakelijk is...”²⁷.

29

De volgende aspecten zijn van belang voor de verwezenlijking van deze doelstelling:

- o de tenuitvoerlegging van het EU-regelgevingskader voor de interne energiemarkt;
- o de harmonisering van het lappendeken van lokale en nationale markten;
- o de verwezenlijking van prijsconvergentie; en
- o de beschikbaarheid van geschikte energie-infrastructuur (zie paragraaf 72 en volgende).

24 Voor elektriciteit, artikel 49, lid 1, van Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55). Voor gas, artikel 54, lid 1, van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94).

25 Verordening (EG) nr. 714/2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003. Verordening (EG) nr. 715/2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005. Verordening (EG) nr. 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators.

26 Conclusies aangenomen door de Europese Raad op 4 februari 2011.

27 Conclusies van de vergadering van de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie van de Europese Unie, Brussel, 9 december 2014.

De tenuitvoerlegging van het EU-rechtskader voor de interne energiemarkt blijft problemen opleveren

30

Het derde energiepakket bevat zowel verordeningen die rechtstreeks van toepassing zijn als richtlijnen die moeten worden opgenomen in het wetgevingskader van elke lidstaat. De Commissie ziet toe op vooruitgang op dit gebied middels:

- a) **controles op de omzetting**, waarbij wordt gecontroleerd of de lidstaten hun nationaal recht hebben bijgewerkt om de bepalingen van de richtlijnen erin op te nemen²⁸. Wanneer de Commissie van mening is dat een lidstaat dat niet heeft gedaan, kan ze een inbreukprocedure instellen die ertoe kan leiden dat de zaak aanhangig wordt gemaakt bij het Europees Hof van Justitie; en
- b) **conformiteitscontroles**, waarbij wordt nagegaan of de wijzigingen die zijn aangebracht in de praktijk stroken met de bepalingen van de richtlijnen. Om deze beoordeling te vergemakkelijken, stuurt de Commissie verzoeken om informatie en toelichting aan de lidstaten — deze informatie-uitwisseling vindt plaats door middel van een instrument, „EU-pilots” genaamd. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de wijzigingen die in de praktijk werden gebracht in een lidstaat de bepalingen van de richtlijnen niet correct weerspiegelen, kan ze een formele inbreukprocedure instellen op grond van artikel 258 VWEU.

28 De beoordeling van de Commissie is gebaseerd op officiële documenten van de lidstaten, verslagen van contractanten, de kennis van de geografische eenheden, markttoezicht via mediakanalen en specifieke verzoeken aan derden.

31

Tabel 2 bevat gegevens over de status van deze controles, met inbegrip van de inbreukprocedures, ten aanzien van de regelgeving van het derde energiepakket op 30 juni 2015. Uit deze analyse blijkt dat er nog een hele weg moet worden afgelegd voor het derde energiepakket volledig ten uitvoer zal zijn gelegd in de lidstaten. Uiterlijk op 30 juni 2015:

- a) aangezien de **omzetting** van de bepalingen van het derde energiepakket uitbleef, achtte de Commissie het noodzakelijk om inbreukprocedures in te stellen tegen 19 van de 28 lidstaten. Al deze procedures waren afgesloten op 30 juni 2015;
- b) wat de **niet-conformiteit** van de bepalingen van het derde energiepakket betreft, startte de Commissie in 2013 een proces waarbij de lidstaten om informatie werd verzocht en in sommige gevallen inbreukprocedures werden ingesteld:
 - i) voor tien lidstaten had de Commissie haar beoordeling voltooid en had ze een inbreukprocedure ingesteld op grond van artikel 258 VWEU. Alle daarvan lopen nog;
 - ii) voor vier lidstaten had de Commissie om informatie verzocht via een EU-pilot, maar had ze haar beoordeling nog niet voltooid; en
 - iii) voor 14 lidstaten had de Commissie nog geen verzoek om informatie verzonden.

32

De bepalingen van het derde energiepakket waarop deze controle betrekking heeft en waarvoor de Commissie tijdens haar controles problemen aan het licht heeft gebracht, zijn:

- o de werking van de nationale regulators (zie paragrafen 34-36);
- o de werking van de transmissiesysteembeheerders (zie paragrafen 37-42);
- o problemen met betrekking tot verschillende vormen van prijsregulering (zie paragraaf 64).

33

Tijdens de controle hebben we vastgesteld dat er op deze gebieden problemen bestonden, zoals beschreven in de volgende paragrafen.

Tabel 2

De controles van de Commissie op de omzetting en conformiteit van het derde energiepakket per 30 juni 2015

	Omzettingscontroles		Normcontroles	
	Controle van de Commissie op de omzetting voltooid	Inbreukprocedure ingesteld en gesloten	Commissie heeft een inbreukprocedure ingesteld	Inbreukprocedure gesloten
België	√	√	√	Niet gesloten
Bulgarije	√	√	Geen lopende procedure	
Tsjechische Republiek	√	n.v.t.	Geen lopende procedure	
Denemarken	√	√	Geen lopende procedure	
Duitsland	√	n.v.t.	√	Niet gesloten
Estland	√	√	Geen lopende procedure	
Ierland	√	√	Geen lopende procedure	
Griekenland	√	n.v.t.	Geen lopende procedure	
Spanje	√	√	√	Niet gesloten
Frankrijk	√	√	√	Niet gesloten
Kroatië	√	n.v.t.	√	Niet gesloten
Italië	√	n.v.t.	√	Niet gesloten
Cyprus	√	√	Geen lopende procedure	
Letland	√	n.v.t.	Geen lopende procedure	
Litouwen	√	√	Geen lopende procedure	
Luxemburg	√	√	√	Niet gesloten
Hongarije	√	n.v.t.	√	Niet gesloten
Malta	√	n.v.t.	Geen lopende procedure	
Nederland	√	√	Geen lopende procedure	
Oostenrijk	√	√	√	Niet gesloten
Polen	√	√	Geen lopende procedure	
Portugal	√	n.v.t.	Geen lopende procedure	
Roemenië	√	√	√	Niet gesloten
Slovenië	√	√	Geen lopende procedure	
Slowakije	√	√	Geen lopende procedure	
Finland	√	√	Geen lopende procedure	
Zweden	√	√	Geen lopende procedure	
Verenigd Koninkrijk	√	√	Geen lopende procedure	

Noot:

„N.v.t.” betekent dat er geen inbreukprocedure werd ingesteld en dat de Commissie er in de toekomst ook geen zal instellen op basis van de controles op de omzetting, die nu voor alle lidstaten zijn voltooid.

„Geen lopende procedure” betekent dat er geen inbreukprocedure is ingesteld tegen de desbetreffende lidstaat. De Commissie bekijkt de situatie en kan in de toekomst een inbreukprocedure instellen.

„Niet gesloten” betekent dat er momenteel een inbreukprocedure loopt die nog niet is gesloten.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

Energieregulators komen voor uitdagingen te staan bij het vervullen van hun taken, zowel op nationaal als op EU-niveau

34

Uit de gegevens die werden verzameld in het kader van deze controle kwamen de volgende problemen bij de werking van de NRI's aan het licht:

- a) de **onafhankelijkheid** van de NRI's is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat ze zich correct van hun taken kunnen kwijten. De hoofden van de regelgevende instanties dienen op een transparante manier te worden geselecteerd en de nodige vrijheid te krijgen om hun werk te doen. Deze beginselen worden niet altijd toegepast. Zie de voorbeelden in **tekstvak 1**;
- b) vertegenwoordigers van verschillende NRI's wezen op de risico's van **beperkingen van de reikwijdte van hun rol**. Sommige regeringen hielden bepaalde reguleringstaken voor zichzelf of legden NRI's tarifieringsmethodes op die bepaalde marktdeelnemers zouden kunnen begunstigen. Zie de voorbeelden in **tekstvak 2**;
- c) hoewel de NRI's dezelfde taken hebben in alle lidstaten, bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de **middelen** waarover de verschillende NRI's beschikken. Het aantal mensen dat belast is met energiekwesties in de NRI's die we bezochten, varieerde van 21 tot meer dan 200. Sommige NRI's zijn van mening dat ze over voldoende middelen beschikken om alle aspecten van de energiemarkt af te dekken. Sommige NRI's zijn, als gevolg van de beperkte middelen, evenwel minder goed uitgerust dan andere om deel te nemen aan internationale samenwerking, een essentieel aspect voor de interne energiemarkt (zie paragraaf 35). Zie de voorbeelden in **tekstvak 3**.

Tekstvak 1

Problemen die de onafhankelijkheid van de NRI's aantasten

Bulgarije — In de periode 2009-2015 werd de voorzitter van de regelgevende commissie voor energie en water (EWRC) meermaals door de regering vervangen, waaronder vier keer in 2013 alleen. Onafhankelijke regulators zijn verplicht om energietarieven vast te stellen die zijn afgestemd op de werkelijke kostenbasis. De EWRC stelde gereguleerde elektriciteitsprijzen vast die ertoe leidden dat het bestaande energiebedrijf verplicht was om elektriciteit aan te kopen tegen hoge prijzen en deze tegen lagere prijzen te verkopen als openbare dienstverlener, waardoor tussen 2010 en het einde van 2014 een tekort werd opgebouwd van bijna 800 miljoen euro.

Litouwen — Sinds 2013 kan het Litouwse parlement stemmen om het hoofd van de NRI te vervangen als ze het jaarlijkse activiteitenverslag van de energieregulator niet goedkeurt.

Tekstvak 2

Beperkingen van de reikwijdte van de rol van NRI's

Spanje — Het Ministerie van Industrie, Energie en Toerisme stelt de gas- en elektriciteitstarieven, of de systeemdienstentarieven, vast die TSB's aan infrastructuurgebruikers aanrekenen voor zowel gas als elektriciteit. De NRI reikt een methode aan voor de elementen die slechts 1/3 van de uiteindelijke nettatarieven uitmaken, terwijl de kostenposten voor de overige 2/3 uitsluitend door de Spaanse regering worden vastgesteld. Dit doet twijfels rijzen over de vraag of de NRI de nodige bevoegdheden heeft om dit deel van haar reguleringsfunctie uit te oefenen.

Litouwen — In het derde energiepakket is bepaald dat NRI's verantwoordelijk dienen te zijn voor de vaststelling van de transmissie- of distributietarieven volgens transparante criteria. In Litouwen is het echter de overheid die voorschrijft welke methode moet worden gehanteerd voor de vaststelling van de transmissietarieven voor gas en elektriciteit en worden de detailhandelsprijzen gereguleerd. Daardoor kunnen de twee bestaande energiemaatschappijen, die in handen zijn van de overheid, volgens de eerste berekeningen van de NRI tot 2024 door middel van de tarieven 167 miljoen euro meer innen dan wanneer de tarieven door de NRI zouden zijn vastgesteld.

Tekstvak 3

Toereikendheid van middelen van de NRI's

Zweden — De Zweedse energie-inspectie bevestigde dat ze met 100 sectorspecialisten volledig is toegerust om deel te nemen aan de werkzaamheden van ACER en om bijvoorbeeld gedetacheerde nationale deskundigen te leveren. Ze bevestigde eveneens dat ze de nodige voorbereidingen heeft getroffen om de REMIT-verordening ten uitvoer te leggen, onder meer door het betreffende team te voorzien van de nodige middelen.

Estland — Slechts 21 van de 61 werknemers van de nationale mededingingsautoriteit zijn betrokken bij het domein energie. De Commissie stelde zich in haar analyses van de Estse energiemarkt de vraag of de NRI over voldoende middelen beschikt om de Estse energiemarkten goed te reguleren en om deel te nemen aan samenwerkingsactiviteiten op EU-niveau (zie *bijlage III*).

Opmerkingen

35

Er bestaat geen gemeenschappelijke energieregulator op EU-niveau, maar van de NRI's wordt wel verwacht dat ze samenwerken in het kader van ACER (zie paragraaf 13). Naarmate de energiemarkten van de EU beter geïntegreerd zijn, wordt het steeds belangrijker om grensoverschrijdende regelgevingskwesties op te lossen. ACER werkt momenteel met een systeem van werkgroepen, over onder meer elektriciteit, gas, marktintegriteit en toezicht, die zich over deze vraagstukken buigen. Hoewel deze aanpak de rechtstreekse betrokkenheid van de lidstaten moet bevorderen, nemen in de praktijk niet alle lidstaten in dezelfde mate deel aan deze activiteiten en oefenen de actievere lidstaten bijgevolg meer invloed uit op de werkzaamheden van deze groepen. Sommige NRI's hebben aangegeven dat ze over slechts beperkte middelen beschikken en bijvoorbeeld niet over de nodige specialisten die in een internationale omgeving kunnen functioneren of over reisbudgetten (zie paragraaf 34). **Bijlage III** bevat gegevens over de deelname van vertegenwoordigers van de lidstaten aan werkgroepen van ACER.

36

Een van de taken van ACER bestaat erin tendensen op de energiemarkten te analyseren en beleidsadvies te verstrekken aan de NRI's en de Europese instellingen. Het agentschap is echter niet bevoegd om NRI's of regeringen van lidstaten ertoe te verplichten om relevante gegevens over de energiemarkt te verschaffen. Als deze gegevens ontbreken, kan ACER slechts in beperkte mate marktanalyses uitvoeren en beleidsadvies verschaffen aan de EU-instellingen en de NRI's van de lidstaten.

De ontbundeling van TSB's is formeel verwezenlijkt, maar dit heeft niet altijd tot geliberaliseerde, concurrerende markten geleid

37

Elektriciteit en gas worden zelden verbruikt op de plek waar ze worden geproduceerd of een land binnenkomen. Om ervoor te zorgen dat de grote hoeveelheden energie tot bij de consument geraken, zijn er transmissiesystemen ontwikkeld. De organisaties die deze transmissiesystemen beheren, worden in de lidstaten van de EU transmissiesysteembeheerders genoemd.

38

Het proces waarbij transmissie in verticaal geïntegreerde energiebedrijven wordt gescheiden van andere activiteiten, zoals opwekking en distributie, wordt ontbundeling genoemd. Dit begon met het eerste en tweede energiepakket. De Commissie heeft bevestigd dat alle lidstaten de regelgeving van het derde energiepakket formeel hebben omgezet, met inbegrip van de bepalingen inzake ontbundeling (zie paragraaf 31). In **afbeelding 2** worden de rol en de positie van de TSB's in de energiehandel voor en na de ontbundeling beschreven.

39

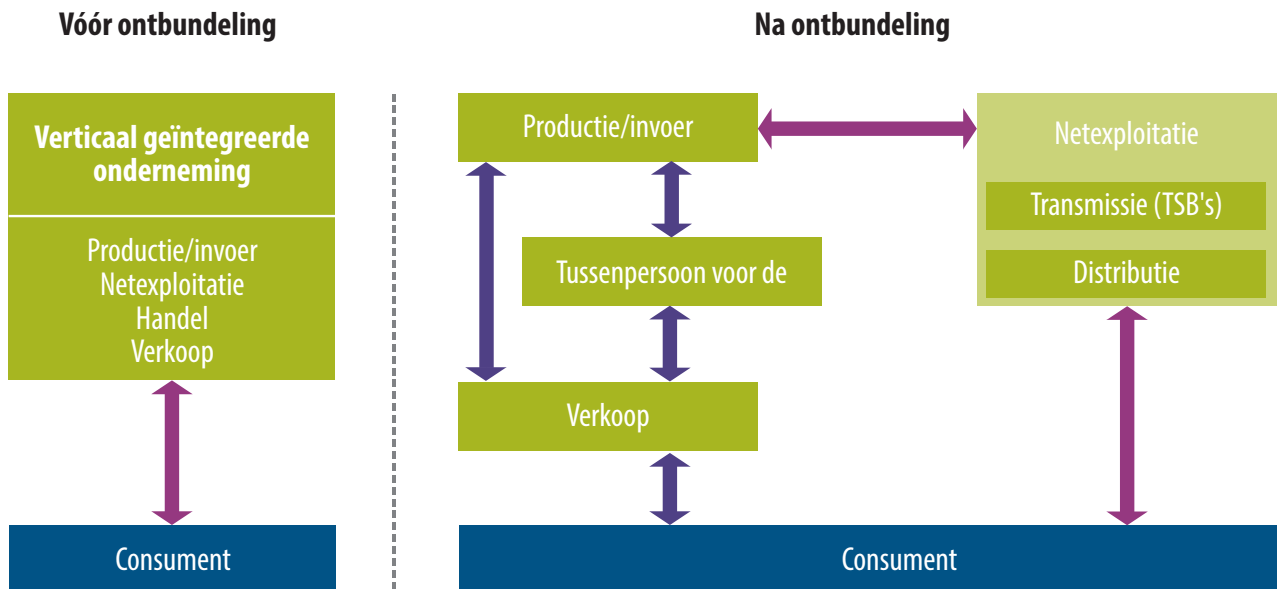
Hoewel de ontbundeling en andere maatregelen waren bedoeld om de nodige wettelijke voorwaarden voor een interne energiemarkt te scheppen, is er vaak geen geliberaliseerde, concurrerende markt uit voortgekomen. De reden daarvoor is dat heel wat regeringen en bestaande energiebedrijven de toegang van derden tot het net zijn blijven beperken via voorschriften en technische beperkingen. Nieuwe leveranciers op de gas- en elektriciteitsmarkten hebben bijvoorbeeld toegang tot

transmissie- en opslagvoorzieningen nodig. Zonder die toegang is het voor nieuwe aanbieders moeilijk om de nationale elektriciteits- en gasmarkten te betreden. In Polen richtte de bestaande gasmaatschappij bijvoorbeeld een specifieke onderneming op in 2010, die door de NRI niet als TSB wordt beschouwd en die 100 % van de ondergrondse gasopslagcapaciteit in Polen in handen heeft. Een dergelijke situatie houdt het risico in dat deze dochteronderneming de toegang van nieuwe gasleveranciers tot de Poolse markt kan beperken²⁹.

29 Volgens cijfers in het nationale verslag van de Poolse regelgevende instantie voor energie van 2014 heeft de bestaande gasleverancier ongeveer 95 % van de Poolse groothandelsmarkt voor gas in handen.

Afbeelding 2

Energiehandel en transmissie voor en na ontbundeling



Legende:

- Afzonderlijke onderneming of functie
- Consument
- Gereguleerde contacten
- Niet-gereguleerde contacten

Bron: Presentatie door James Matthys-Donnadieu op 26 augustus 2014 in de zomercursus „Economics of Electricity Markets“ („De economische aspecten van elektriciteitsmarkten“), Universiteit Gent.

40

Naarmate de netten van de lidstaten steeds meer onderling verbonden worden door infrastructuur, groeit de behoefte aan meer samenwerking tussen naburige TSB's en aan een gecoördineerde aanpak van infrastructuurontwikkeling, in het bijzonder met het oog op de voorzieningszekerheid. Een voorbeeld van goede samenwerking is het feit dat de Zweedse TSB voor elektriciteit ook de netten in Noorwegen en Denemarken kan beheren omdat zij dit overeen zijn gekomen en omdat hun netten technisch met elkaar zijn verbonden. Deze mate van samenwerking is echter niet alomtegenwoordig.

41

Alle TSB's moeten worden gecertificeerd door hun NRI's. De Commissie speelt een rol in dat proces en brengt advies uit over ontwerpbesluiten die door de NRI's worden voorbereid. Voor haar advies gaat de Commissie na of de TSB over voldoende middelen beschikt en onafhankelijke investeringsbeslissingen kan nemen. Er zijn nog steeds TSB's waarvoor de Commissie de certificering nog niet heeft afgerond³⁰.

42

Er bestaat geen gemeenschappelijke TSB op het niveau van de EU. De TSB's werken onderling samen in het kader van ENTSB-E en ENTSB-G. De deelname van nationale TSB's aan ENTSB-activiteiten varieert, en dat brengt het risico met zich mee dat de technische oplossingen die worden ontwikkeld, het meest geschikt zijn voor die partijen die het actiefst bij de werkzaamheden zijn betrokken.

30 De Commissie heeft sinds 1 juni 2015 109 adviezen uitgebracht. Er zijn zeven gas- en drie elektriciteits-TSB's die nog moeten worden gecertificeerd: gas-TSB's voor Estland, Letland, Finland, Italië, Hongarije, België (hercertificering) en het Verenigd Koninkrijk (hercertificering); elektriciteits-TSB's voor Hongarije, de Baltische kabel tussen Zweden en Duitsland, en Italië (hercertificering).

Opmerkingen

De grote verschillen in de manier waarop de lidstaten hun energiemarkten inrichten, kunnen de verdere ontwikkeling van de interne energiemarkt afremmen

43

De Commissie heeft de voortgang in de richting van de interne energiemarkt geëvalueerd en geconcludeerd dat er 28 verschillende rechtskaders voor de energiemarkten bestaan³¹. In de EU is er dus eerder sprake van een lappendeken van lokale, nationale en regionale markten dan van één interne energiemarkt. De uitdaging voor de verdere ontwikkeling van de interne energiemarkt bestaat erin manieren te vinden waarop deze markten kunnen samenwerken. Dat is een hele opgave, omdat:

- er nog steeds een aantal verschillende handelsmechanismen worden gebruikt in de EU;
- energiemarkten worden beïnvloed door verschillende tussenkomsten;
- de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van netcodes moeilijk blijft; en
- de mate van marktintegriteit en transparantie verschilt van markt tot markt.

Er bestaan nog steeds een aantal verschillende handelsmechanismen in de EU

44

In het derde energiepakket is niet voorzien in specifieke handelsmechanismen die in de gehele EU zouden moeten worden ingevoerd. In de praktijk vindt de handel in gas en elektriciteit op uiteenlopende manieren plaats (zie paragraaf 60). Liquiditeit, transparantie en openstaan voor deelname

zijn eigenschappen van markten die de interne markt op doeltreffende wijze bevorderen. Tijdens de controle vonden we ten minste vier verschillende handelsmechanismen die deze eigenschappen in meer of mindere mate vertoonden, zoals beschreven in **tabel 3**.

Nationale energiemarkten worden beïnvloed door het ingrijpen van regeringen om de doelstellingen van ander nationaal of EU-beleid te verwezenlijken

45

Het energiebeleid hangt nauw samen met heel wat andere beleidsterreinen, zowel op het nationale als op het EU-niveau, zoals het ruimere beleid inzake economie, klimaatverandering, industrie, innovatie of de arbeidsmarkt. Maatregelen om dit beleid ten uitvoer te leggen kunnen gevolgen hebben voor de werking van de energiemarkten, doordat ze bijvoorbeeld van invloed zijn op de keuze van bepaalde energiebronnen of specifieke steun verlenen voor een bepaalde energiebron. Hoewel dit beleid misschien volledig rationeel is op het niveau van een afzonderlijke lidstaat (bijvoorbeeld wanneer ervoor wordt gekozen om inheemse energiebronnen te steunen, wat invloed kan hebben op de perceptie van de binnenlandse voorzieningszekerheid in de desbetreffende lidstaat), kan het verstoringen van markten en prijzen veroorzaken in de gehele interne energiemarkt.

31 COM(2015) 80 final van 25 februari 2015 „Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering”.

Geïdentificeerde mechanismen voor de handel in energie

	Liquide	Transparent	Open voor deelname	Voorbeeld uit de bestudeerde casestudy's
<p>Regionale beurzen</p> <p>Deze markten worden ondersteund door financiële dekkingmechanismen op lange termijn, omvatten meerdere landen en zijn erop gericht een gebied tot stand te brengen waarin energie vrij kan stromen. Het gaat gewoonlijk om erg liquide markten die functioneren op basis van de vrije wil van de marktdeelnemers.</p>	✓	✓	✓	De gemeenschappelijke beurs voor de handel in elektriciteit in de Scandinavische regio en het Oostzeegebied.
<p>Rechtstreekse handel tussen ondernemingen (B2B)</p> <p>Hier gaat het om handel tussen een energieproducent en zijn klant. Deze overeenkomsten, gewoonlijk langetermijncontracten, zijn niet transparant omdat de handelsvoorwaarden niet kenbaar worden gemaakt aan andere marktdeelnemers. Dat maakt het moeilijk om een referentieprijs voor gas en elektriciteit vast te stellen in een specifiek marktgebied.</p>	X	X	✓	Op het moment dat de controle werd verricht, werd 100 % van het gas en de elektriciteit in Bulgarije op deze manier verhandeld. In Spanje bestond tot 2014 geen geïntegreerde, georganiseerde markt voor gas. In 2013 werd ongeveer 66 % van het gas verhandeld in LNG-terminals via bilaterale overeenkomsten. De NRI had het moeilijk om objectieve gegevens over de gasprijzen te verkrijgen.
<p>Beperkte beurzen</p> <p>Deze beurzen worden opgezet op initiatief of in opdracht van regeringen van lidstaten. De verplichting om via een dergelijke beurs handel te drijven zou kunnen aangeven dat de tarieven niet volledig op de dynamiek van vraag en aanbod zijn gebaseerd.</p>	✓	✓	X	In 2013 werd 50 % van de elektriciteit in Polen verkocht via beurzen, terwijl het overige deel werd verhandeld via B2B-handel. De Poolse energiebeurs werd opgezet door een groep handelaren, maar werd later ondersteund door nationale autoriteiten die elektriciteitsproducenten ertoe verplichtten om ten minste 70 % van hun productie via de beurs te verkopen.
<p>Markten voor overtollige hoeveelheden</p> <p>Deze markten bestaan voornamelijk in de gasector. Deze beurzen werken in een situatie waarin de markt voornamelijk wordt gereguleerd of gedomineerd door één grote leverancier. Dit leidt tot handel die misschien wel transparant verloopt, maar de prijzodynamiek op de markt in haar geheel niet weerspiegelt.</p>	✓	X	X	De Poolse gasbeurs biedt de mogelijkheid om gas in te kopen tegen een prijs die 20 % lager ligt dan de gereguleerde groothandelsprijs.

Bron: Europese Rekenkamer.

Opmerkingen

46

De Commissie is zich bewust van de invloed die deze ingrepen kunnen hebben op de werking van de energiemarkten. Ze is echter slechts in beperkte mate in staat om die invloed in te perken, zelfs in gevallen waarin ze dat zou willen. De Commissie heeft haar standpunt uiteengezet in de richtsnoeren voor staatssteun op het gebied van energie³² en in toelichtingen bij de energiepakketten. De belangrijkste punten die door de Commissie worden aangehaald en die van belang zijn voor deze controle, zijn:

- o de regulering van groothandels-prijzen mag niet worden toegelaten³³; en
- o gereguleerde detailhandelsprijzen dienen te worden vastgesteld op een niveau dat ruimte laat voor concurrerende aanbiedingen. De kosten van de elektriciteitscomponent in de gereguleerde prijs zouden niet lager mogen zijn dan de gemiddelde groothandelsprijs op een specifieke markt³⁴.

Goedkeuring van netcodes en richtsnoeren: bijzonder traag voor elektriciteit

47

Netcodes zijn technische voorschriften die een basis moeten leveren voor de technische interoperabiliteit binnen elektriciteits- en gastransmissiesystemen in de EU. De codes bevatten gemeenschappelijke technische normen die ervoor moeten zorgen dat energie vrij kan stromen over de grenzen heen. Ze verfijnen het rechtskader van de energiemarkten om ervoor te zorgen dat de pakketten op dezelfde manier ten uitvoer worden gelegd. De netcodes zouden, als ze volledig ten uitvoer zijn gelegd, het aantal handelsmechanismen kunnen helpen beperken en de nodige voorwaarden kunnen scheppen om de integratie

van verenigbare markten te verzekeren. ACER speelt een bijzonder prominente rol in dit proces: het ontwikkelt kaderrichtsnoeren en evalueert tevens de codes die door de ENTSE's worden ontwikkeld alvorens ze aan de Commissie over te leggen. De Commissie is daarna verantwoordelijk voor het vaststellen van de definitieve tekst van de codes en voor het coördineren van de comitologieprocedure waarin de codes formeel worden goedgekeurd.

48

Momenteel wordt er al energie verhandeld in en tussen sommige lidstaten, zelfs zonder volledig overeengekomen, goedgekeurde netcodes. Toch zou de voltooiing van dit proces een belangrijke stap zijn in de ontwikkeling van een goed functionerende interne energiemarkt.

49

Zoals te zien is in **tabel 4**, is het overeenkomen van codes een lang en moeilijk proces. Op 30 juni 2015: is er voor gas enige vooruitgang geboekt: vier van de vijf codes zijn goedgekeurd en over één wordt nog onderhandeld; en

- o is in de elektriciteitssector daarentegen nog geen van de elf codes goedgekeurd. Zelfs nadat ACER de Commissie het dossier heeft toegestuurd, loopt de goedkeuring van de netcodes via comitologieprocedures lange vertragingen op. Van de negen codes die aan de Commissie zijn overgelegd, zijn er slechts vijf voorwerp van de comitologieprocedure.

32 Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020; (2014/C 200/01).

33 De criteria waaraan moet worden voldaan om aan de EU-regelgeving te voldoen, zijn recentelijk door het Hof van Justitie bevestigd in haar uitspraak van 10 september 2015 in de inbreukprocedure tegen Polen betreffende de gereguleerde gasprijzen voor niet-huishoudelijke afnemers (C-36/14).

34 Mededeling van de Commissie over energieprijzen en -kosten in Europa SWD(2014) 19 final en SWD(2014) 20 final.

Tabel 4

Het proces van ontwikkeling van de netcodes

		Door ACER vastgestelde kaderrichtsnoeren	Einde van code-ontwikkeling binnen ENTSB-G en ENTSB-E	Slotaanbeveling van ACER	Start van de comitologieprocedure	Code gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU
Gas	Mechanismen voor capaciteitstoewijzing	Kw3 2011	Kw3 2012	Kw4 2012	Kw1 2013	Kw4 2013
	Congestiebeheersprocedures	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Kw1 2012	Kw3 2012
	Gasbalancerings- en -transmissiesystemen	Kw4 2011	Kw1 2013	Kw1 2013	Kw3 2013	Kw1 2014
	Voorschriften inzake interoperabiliteit en gegevensuitwisseling	Kw3 2012	Kw4 2013	Kw1 2014	Kw3 2014	Kw2 2015
	Geharmoniseerde transmissietariefstructuren	Kw4 2013				
Elektriciteit	Capaciteitstoewijzing en congestiebeheer	Kw2 2011	Kw3 2012	Kw1 2013	Kw3 2014	
	Voorwaartse capaciteitstoewijzing		Kw3 2013	Kw2 2014	Kw2 2015	
	Opwekkingsaansluiting	Kw2 2011	Kw2 2012	Kw1 2013	Kw1 2015	
	Consumentenaansluiting		Kw4 2012	Kw1 2013	Kw2 2015	
	HVDC-aansluiting		Kw2 2014	Kw3 2014	Kw2 2015	
	Operationele veiligheid	Kw4 2011	Kw1 2013	Kw4 2013		
	Operationele planning en regeling		Kw1 2013	Kw4 2013		
	Load frequency controle en reserves		Kw2 2013	Kw3 2013		
	Operationele opleiding					
	Voorschriften en operationele procedures in noodgevallen	Kw3 2012	Kw1 2015	Kw2 2015		
	Balancing		Kw4 2013			

Noot: De congestiebeheersprocedures voor gas hebben niet hetzelfde proces doorlopen als de overige netcodes. Deze procedures waren al vastgesteld als onderdeel van het derde energiepakket in Verordening (EG) nr. 715/2009 en werden later bijgewerkt in 2012 via de comitologieprocedure.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door ACER verstrekte gegevens.

Opmerkingen

50

Onze controle bracht vier redenen aan het licht waarom dit proces traag is verlopen:

- a) de **indruk dat dit niet noodzakelijk was** op markten die al goed werken. De belanghebbenden op dergelijke markten staan weigerachtig tegenover de overstap naar een nieuwe reeks technische voorschriften en de voordelen van meer geïntegreerde Europese markten hebben geen prioriteit gekregen. Zo is het intradaymarktmechanisme Elbas³⁵ van de gemeenschappelijke Scandinavische en Baltische elektriciteitsbeurs technisch gezien niet afgestemd op de intradayhandelsplatformen in Centraal-Europa. De Scandinavische en Baltische lidstaten voelden er weinig voor om in te stemmen met een andere gemeenschappelijke Europese oplossing dan Elbas. Het aansluitende debat over welk systeem in heel Europa moet worden gebruikt, vertraagt de marktkoppeling;
- b) in het derde energiepakket is **geen duidelijk tijdpad** vastgelegd en zijn geen termijnen aangegeven voor de voorbereiding, goedkeuring en tenuitvoerlegging van de netcodes;
- c) de ontwikkeling van de codes volgt een **ingewikkeld proces** waarbij de ENTSB's en ACER moeten samenwerken. Besluiten inzake de ontwikkeling van netcodes worden genomen bij een meerderheid van stemmen van de TSB's in de ENTSB's en van de NRI's in ACER. Dat zorgt voor problemen omdat de ENTSB's enerzijds wel Europese organen zijn die instaan voor de ontwikkeling van de interne energiemarkt, maar anderzijds ook organen die de belangen van hun individuele leden vertegenwoordigen. Dat leidt tot potentiële belangenconflicten voor de deelnemers en kan het risico met zich

meebrengen dat voor oplossingen met de kleinste gemene deler wordt gekozen die de marktkoppeling niet optimaal bevorderen;

- d) in het bijzonder voor elektriciteit **heeft de Commissie** de comitologieprocedure **niet tijdig opgestart en aangestuurd**.

51

De snelle invoering van netcodes bleef beperkt. Voor de snelle invoering van twee netcodes hebben TSB's en NRI's uit een aantal lidstaten regionale initiatieven opgezet; sinds 2012 hebben zeven lidstaten samengewerkt aan de snelle invoering van de mechanismen voor capaciteitstoewijzing voor gas³⁶.

De mate van integriteit en transparantie verschilt van handelsmechanisme tot handelsmechanisme

52

De beginselen van de interne energiemarkt schrijven voor dat energie wordt verhandeld op markten die op regels zijn gebaseerd en transparant zijn. Zoals hierboven beschreven, bieden verschillende handelsmechanismen niet allemaal dezelfde mate van transparantie (zie paragraaf 44). In die context werd in 2011 een EU-verordening³⁷ aangenomen betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (zie **tekstvak 4**).

35 Voor meer informatie over Elbas, zie: <http://www.nordpoolspot.com/TAS/Intraday-market-Elbas/>.

36 Tsjechische Republiek, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Polen, Portugal en Roemenië.

37 Verordening (EU) nr. 1227/2011 aangevuld met de REMIT-uitvoeringshandelingen midden december 2014.

REMIT en ACER

REMIT, dat wordt uitgevoerd door ACER, is een systeem voor het toezicht op de groothandelsmarkten voor energie in Europa en is een belangrijke nieuwe verantwoordelijkheid voor ACER, naast de taken die aan het agentschap zijn toegewezen in het derde energiepakket. ACER had daarom behoefte aan nieuwe IT-infrastructuur, toezichtinstrumenten en gespecialiseerde deskundigheid.

- o De **uitvoeringsfase** begon met de aanneming van de verordening en werd beëindigd met de inwerking-treding van de voorschriften inzake gegevensverzameling. ACER stelde de methode, procedures en IT-instrumenten voor het toezicht op de groothandelsmarkten voor energie vast, bijvoorbeeld ten aanzien van de gegevensuitwisseling met NRI's en andere instanties op het nationale en het EU-niveau.
- o In de **operationele fase** verzamelt en analyseert ACER gegevens in het kader van een vierstappenaanpak: bewaking, voorafgaand onderzoek van afwijkende gebeurtenissen, gevalsonderzoek en handhaving. ACER verzamelt gegevens rechtstreeks bij marktdeelnemers en derden.

53

ACER en de regulators van vier van de zes lidstaten die in het kader van de controle werden bezocht, verklaarden dat ze niet volledig waren voorbereid op de tenuitvoerlegging van REMIT. Eén NRI, in Bulgarije, gaf aan dat REMIT niet van toepassing is omdat er momenteel geen energiebeurs bestaat in haar land.

54

Goed functionerende beurzen beschikken over interne transparantiemechanismen om marktmanipulatie te voorkomen. Deze diensten zouden ACER en de regulators input kunnen verschaffen in het kader van REMIT. Minder transparante handelsmechanismen, zoals B2B-handel en markten voor overtollige hoeveelheden, beschikken nog niet over functionele toezichtmechanismen. Zelfs als de REMIT-verordening volledig in werking treedt, kan het risico van marktmanipulatie en onregelmatige informatie-uitwisseling dus blijven bestaan.

Hoewel er vorderingen zijn gemaakt bij de onderlinge aansluiting van de markten in Europa, zijn de volledige prijseffecten van de interne energiemarkt nog niet gerealiseerd

55

In het derde energiepakket worden de elektriciteits- en de gasmarkt op een vergelijkbare manier aangepakt. De modellen die voor beide markten werden ontwikkeld, zijn dan ook vergelijkbaar, aangezien ze beide voorzien in toegang tot energie uit verschillende bronnen en in prijsconcurrentie op elk marktgebied (zie paragraaf 12).

56

Om de prijsniveaus voor energie in de verschillende lidstaten te vergelijken, kan beter worden uitgegaan van groothandelsprijzen dan van detailhandelsprijzen, aangezien de detailhandelsprijzen heffingen, andere toeslagen en kortingen omvatten, die variëren van lidstaat tot lidstaat. De gemiddelde prijzen die huishoudelijke en industriële afnemers betalen, verschillen aanzienlijk van de groothandelsprijzen, zie **bijlage I**.

Opmerkingen

57

Een relatief klein verschil in de groothandelsprijzen voor energie tussen buurlanden en binnen regio's zou een indicator voor een goed functionerende interne energiemarkt zijn. Grote verschillen in de groothandelsprijzen zouden erop wijzen dat de potentiële economische winsten van open markten en interconnectiecapaciteiten niet worden verwezenlijkt.

58

In sommige lidstaten worden de groothandels- en detailhandelsprijzen voor energie gereguleerd, en dat kan gevolgen hebben voor de omvang van de prijsverschillen tussen de lidstaten (zie de paragrafen 45 en 46).

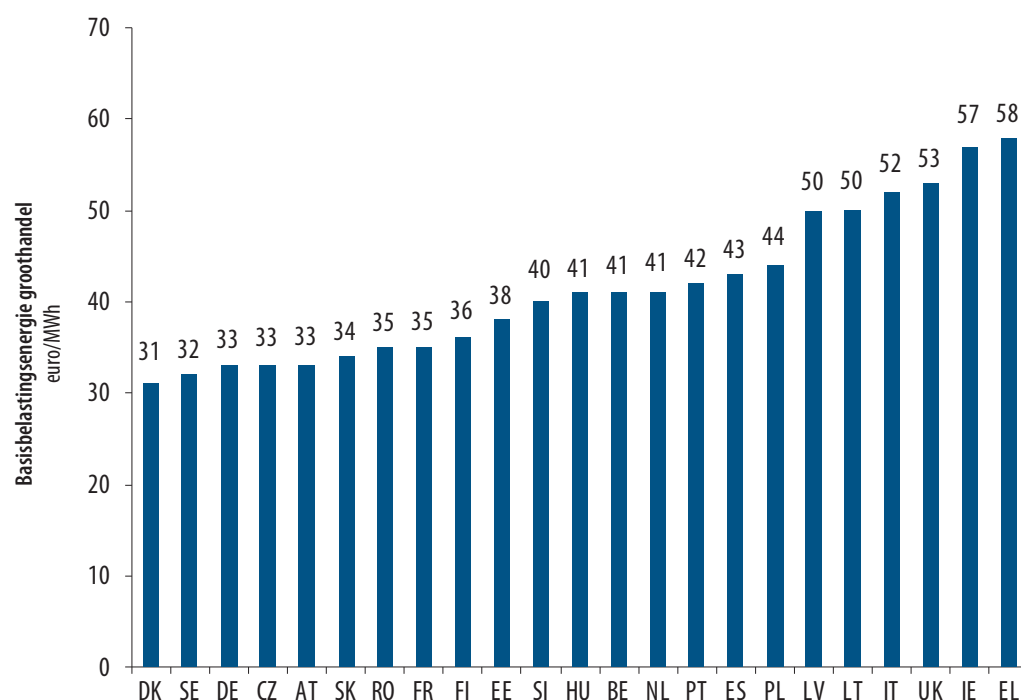
59

De groothandelsprijzen voor elektriciteit vertonen nog geen convergentie tussen de lidstaten. Zoals te zien is op **afbeelding 3** bestaan er grote verschillen tussen de groothandelsprijzen voor elektriciteit in de EU. De hoogste groothandelsprijs ligt meer dan 85 % hoger dan de laagste³⁸. Tussen sommige naburige lidstaten zijn aanzienlijke verschillen op te merken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Estland en Letland of voor de Tsjechische Republiek en Polen.

38 Ook in 2013 en in het eerste kwartaal van 2015 zagen we een soortgelijk verschil tussen de hoogste en de laagste groothandelsprijzen voor elektriciteit.

Afbeelding 3

Vergelijking van de gemiddelde groothandelsprijzen voor basisbelasting voor elektriciteit in 2014 in lidstaten met beurzen



Noot: Er is geen prijsinformatie beschikbaar voor Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Luxemburg en Malta.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

Opmerkingen

60

Wat de markteconomie betreft, zijn er drie essentiële voorwaarden om in de praktijk tot prijsconvergentie te komen:

- a) de lidstaten moeten zich ertoe verbinden de ontwikkeling van geliberaliseerde, concurrerende markten te verzekeren (zie paragraaf 39);
- b) de handelsmechanismen die in de lidstaten worden gebruikt, moeten verenigbaar zijn over de grenzen heen. Als de ene lidstaat een B2B-model gebruikt en de andere deel uitmaakt van een regionale beurs, is een effectieve marktkoppeling onmogelijk (zie paragraaf 44); en
- c) er moet voldoende capaciteit van de transmissienetten worden vrijgemaakt over de grenzen heen, maar ook binnen de lidstaten.

61

De meeste lidstaten die een of andere vorm van beurs als handelsmechanisme hanteren, zijn betrokken bij day-aheadmarktkoppeling³⁹. Dit heeft echter niet geleid tot volledig geconvergeerde groothandelsprijzen voor elektriciteit omdat deze lidstaten niet noodzakelijkerwijs dezelfde handelsmechanismen gebruiken en de interconnecties tussen en binnen de lidstaten beperkt zijn. Zoals blijkt uit **afbeelding 3** blijven er prijsverschillen bestaan tussen deze lidstaten.

62

Interconnectoren vergemakkelijken de koppeling van nationale energiemarkten, hetgeen in theorie een effect zou moeten hebben op de energieprijzen doordat er grensoverschrijdende markteffecten kunnen optreden. De EU heeft als doelstelling vastgesteld dat de capaciteit van grensoverschrijdende interconnecties voor elektriciteit ten minste 10 % van de geïnstalleerde productiecapaciteit voor elektriciteit in een bepaalde lidstaat moet bedragen⁴⁰ (zie ook paragraaf 75). De verwezenlijking van 10 % interconnectie heeft echter niet noodzakelijk tot prijsconvergentie geleid.

63

De interconnectiegraad die nodig is om tot prijsconvergentie te komen varieert naargelang van de marktbehoeften en de specifieke omstandigheden in de lidstaten en de omliggende regio's. De interconnectiecapaciteit die nodig is om prijsconvergentie voor elektriciteit te bereiken, zou veel meer dan 10 % kunnen bedragen, maar in bepaalde situaties, in het bijzonder wanneer het gaat om de interconnectie tussen grote markten, zou de nodige interconnectiecapaciteit kleiner kunnen zijn. Volgens **tabel 5** ligt de interconnectiegraad van Portugal bijvoorbeeld lager dan 10 %, maar zoals te zien is op **afbeelding 3** bestaat er geen significant prijsverschil met buurland Spanje. **Tekstvak 5** bevat bijkomende voorbeelden van de relatie tussen prijsconvergentie en dit opgelegde streefdoel voor interconnectie.

39 Griekenland, Ierland en Polen vormen een uitzondering.

40 Het streefdoel voor interconnectie van 10 % werd ontwikkeld tijdens de Europese Raad van 2002 in Barcelona. Alle lidstaten worden verzocht om tegen 2020 een interconnectiecapaciteit te ontwikkelen die ten minste 10 % van hun geïnstalleerde productiecapaciteit bedraagt. Dat betekent dat elke lidstaat in elektriciteitskabels moet voorzien waarmee ten minste 10 % van de elektriciteit die door hun centrales wordt geproduceerd, over de grenzen heen naar de buurlanden kan worden vervoerd.

Prijsconvergentie voor elektriciteit en het streefdoel van 10 % interconnectie voor elektriciteit

In **Estland en Letland** bedraagt de interconnectiecapaciteit momenteel ongeveer 60 % van de Estse productiecapaciteit en 33 % van de Letse capaciteit. De interconnectiegraad ligt dus ruimschoots boven het streefdoel van 10 %, en toch bestaan er nog aanzienlijke prijsverschillen.

Polen beschikt over voldoende interconnectiecapaciteiten met de buurlanden. Als we de interconnecties met niet-EU-lidstaten (Belarus en Oekraïne) niet meerekenen, bedraagt de interconnectiecapaciteit 15 % van de beschikbare opwekkingscapaciteit. Toch zijn de bestaande grensoverschrijdende lijnen, die een totaal vermogen van 5 GW hebben, voor een groot deel niet beschikbaar voor commerciële handel vanwege beperkingen die zijn opgelegd door de Poolse TSB om ongeplande energie-instromen vanuit Duitsland te kunnen opvangen.

Deze ongeplande instromen zijn te wijten aan de grote productiecapaciteit van elektriciteit uit windenergie in Noord-Duitsland en de beperkte transmissiecapaciteit in Duitsland zelf. Aangezien de elektriciteit niet in Duitsland zelf kan worden vervoerd, kan ze het net van de buurlanden instromen, waardoor zogeheten „lustromen” of „loop-flows” ontstaan. Om deze potentiële stromen op te vangen, sluit de Poolse TSB nagenoeg alle capaciteit van de interconnectie met Duitsland voor de handel in elektriciteit.

De enige volledig operationele interconnectie die een impact heeft op de elektriciteitsprijs in Polen is de **SwePol**-koppeling met Zweden (600 MW), die goed is voor ongeveer 1,6 % van de totale beschikbare nationale elektriciteitsproductiecapaciteit in Polen (zie **tekstvak 7**).

64

Sommige lidstaten laten nog steeds niet toe dat de energieprijzen worden bepaald door de dynamiek van vraag en aanbod, hoewel ze zich ertoe hebben verbonden hervormingen met het oog op een interne energiemarkt door te voeren. Een lidstaat die was opgenomen in onze controle, reguleerde de groothandelsprijzen voor energie, en in vier lidstaten die deel uitmaakten van de gecontroleerde steekproef werden verschillende vormen van regulering van de detailhandelsprijzen gebruikt.

De volledige tenuitvoerlegging van het streefmodel voor gas heeft mogelijk slechts een beperkt effect op de gemiddelde groothandelsprijs voor gas

65

In het streefmodel voor gas is vastgelegd dat de handel gebaseerd moet zijn op hubs (zie paragraaf 12). Tot nog toe werken slechts zeven lidstaten met beprijzing met gebruikmaking van hubs⁴¹. In andere lidstaten verloopt de handel in gas via B2B-handelsmodellen met exclusieve overeenkomsten voor het gebruik van pijpleidingcapaciteit, waarbij gasproducenten zich ertoe verbinden specifieke hoeveelheden gas te leveren tegen een vaste prijs. Deze vaste prijs vormt vervolgens de basis voor de groothandelsprijs in een land.

⁴¹ Grensoverschrijdende-gashandel van hub naar hub is momenteel mogelijk tussen België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

66

Handelsmechanismen op basis van hubs en B2B-handelsmechanismen voor gas kunnen naast elkaar bestaan binnen een lidstaat. In Italië is er bijvoorbeeld een gashub en zijn de gasleveranciers vier afzonderlijke B2B-overeenkomsten aangegaan. Estland en Letland hebben dan weer elk één enkele gasbron met B2B-overeenkomsten waarin de prijs is bepaald⁴².

67

Knooppunten („hubs“) werken alleen als er meer dan een gasbron voorhanden is, waarbij het gas wordt geleverd via pijpleidinginterconnectoren of uit andere bronnen komt, zoals LNG. Het ontwikkelen van een concurrerende, op hubs gebaseerde handel in de gehele EU zou aanzienlijke investeringen in de infrastructuur vergen om de levering van gas uit alternatieve bronnen te vergemakkelijken. Als dergelijke grote investeringskosten na verloop van tijd al kunnen worden teruggewonnen via verhogingen van de nettarieven, zouden de economische argumenten voor de ontwikkeling van op hubs gebaseerde handel in de gehele EU zwak kunnen zijn, vooral omdat de gemiddelde, op hubs gebaseerde prijzen slechts 10 % lager liggen dan de gemiddelde B2B-prijzen⁴³.

68

Bovendien vereist een concurrerende handel op basis van hubs een toereikende voorziening uit verschillende gasbronnen. Hoewel het feit dat verschillende gasleveranciers dezelfde nationale bron gebruiken voor concurrentie op de winstmarges kan zorgen, brengt het niet noodzakelijk voordelen voor de voorzieningszekerheid met zich mee, aangezien verstoringen van die ene nationale bron gevolgen kunnen hebben voor alle voorzieningsroutes die van daaruit vertrekken.

42 Sommige landen passen bepaalde hybridesystemen toe. Polen heeft bijvoorbeeld gereguleerde groothandels- en detailhandelsprijzen voor gas, maar een deel van de invoer en bepaalde onbenutte capaciteit worden vervolgens verkocht op een beurs. In het vierde kwartaal van 2014 bedroeg de prijs van gas op een beurs 26,2 euro per MW/h, terwijl de gereguleerde prijs 36 euro per MW/h bedroeg. In 2013 vond slechts 3 % van de totale gashandel plaats via de beurs.

43 Volgens de door ACER verstrekte informatie bedroeg de gemiddelde hubprijs in 2014 in de zeven lidstaten waar er hubs aanwezig waren 24,8 euro per MW/h, terwijl de gemiddelde invoerprijs voor B2B-overeenkomsten in datzelfde jaar 27 euro bedroeg (zie *bijlage II*). Het verschil in prijzen tussen de hoogste en laagste B2B-overeenkomsten varieerde tussen 22,1 en 32 euro per MW/h en tussen 23,4 en 27,8 euro per MW/h voor de knooppunten. In de berekening van de gemiddelde B2B-prijs is rekening gehouden met de korting met terugwerkende kracht van 21 % die Litouwen heeft verkregen, zoals beschreven in *tekstvak 6*.

69

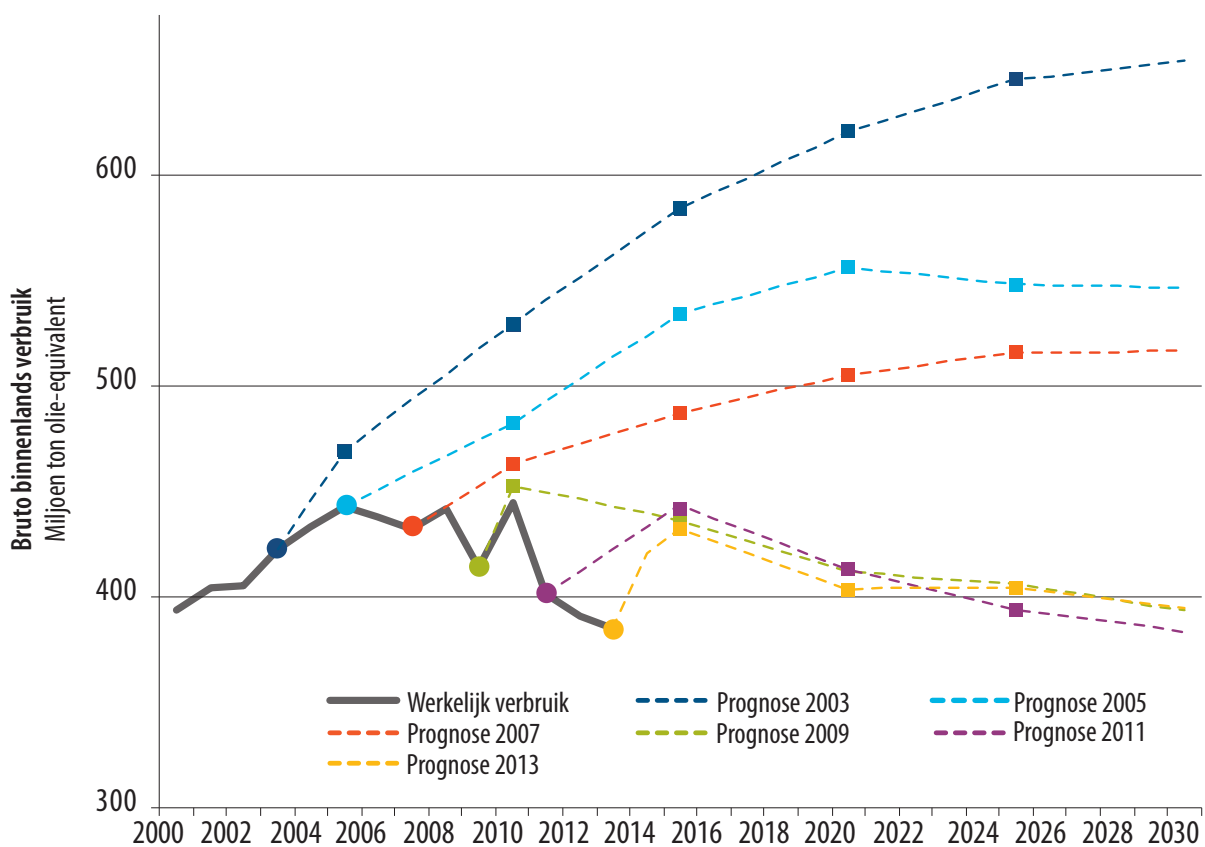
Dit alles moet in overweging worden genomen in het licht van de grote onzekerheid over de toekomstige vraag naar gas in de EU. Tussen 2010 en 2013 daalde, zoals te zien is op **afbeelding 4**, de totale vraag naar gas in de EU met 14 %, en zelfs de eigen prognoses van de Commissie geven aan dat het weinig waarschijnlijk is dat de vraag naar gas zal toenemen. Dat zorgt ervoor dat potentiële investeerders aarzelen om verbintenissen aan te gaan voor investeringen in de toekomst.

70

De Commissie beschikt niet over een eigen, interne capaciteit om prognoses van de vraag naar gas in de EU uit te werken; ze doet hiervoor een beroep op prognoses die worden aangeleverd door een externe contractant (zie paragraaf 83). Op **afbeelding 4** is eveneens te zien dat de Commissie de vraag naar gas doorheen deze periode consequent heeft overschat en dat ze de geloofwaardigheid van de door haar gebruikte prognoses moet herstellen.

Afbeelding 4

Gasverbruik in de EU-27 in 2000-2013 naast de prognoses van de Commissie tot 2030



Noot: Alle prognoses hebben betrekking op het verbruik in de EU-27 voor intervallen van vijf jaar (2005, 2010, 2015 enz.). De meest recente cijfers van Eurostat voor het werkelijke gasverbruik dateren van 2013.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de tweejaarlijkse energieprognoses van Eurostat en de Europese Commissie die zijn bekendgemaakt tussen 2003 en 2013.

71

Er zijn alternatieve manieren om voor concurrentie op de gasmarkten te zorgen, die misschien geen volledig functionele, concurrerende, op hubs gebaseerde prijsstelling omvatten, maar wel de energievoorzieningszekerheid zouden verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door voor een alternatieve bron te zorgen die de prijzen die door de andere gasleveranciers worden aangeboden, zou beïnvloeden. De LNG-terminal in Litouwen toont bijvoorbeeld hoe een dergelijk prijseffect kan worden bereikt en hoe tegelijkertijd kan worden verzekerd dat er een alternatieve voorziening voorhanden is bij verstoringen die de gaspijpleidingen in het Oostzeegebied treffen. Zie **tekstvak 6**.

Tekstvak 6

„Independence”: de LNG-terminal in Klaipeda, Litouwen

De drijvende LNG-terminal „Independence” werd in november 2014 geïnstalleerd in de haven van Klaipeda. Het is een terminalvaartuig dat in Noorse handen is en door Litouwen wordt geleased voor een periode van tien jaar, waarna Litouwen het recht heeft om het vaartuig te kopen. De terminal kan 3,8 miljard m³ gas per jaar leveren en heeft de continuïteit van de Litouwse gasvoorziening en de concurrentie tussen gasleveranciers in de gehele regio aanzienlijk verhoogd.

Volgens de Litouwse NRI bood de andere gasleverancier aan Litouwen na de voltooiing van de belangrijkste werkzaamheden aan de LNG-terminal in 2014 een korting op de invoerprijs voor gas van 21 %, tot ongeveer 28,6 euro per MW/h, nog voor de LNG-terminal volledig in bedrijf was.



© Hoegh LNG

Foto 1 — Aankomst van de drijvende LNG-terminal „Independence” in de haven van Klaipeda

De Europese energie-infrastructuur is over het geheel genomen nog niet klaar voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen effectieve energievoorzieningszekerheid

72

Geschikte infrastructuur is net zo noodzakelijk voor de werking van de interne energiemarkt als marktstructuren en effectieve regelgeving. In dit deel van het verslag:

- a) wordt geëvalueerd of de energie-infrastructuur in de EU momenteel geschikt is voor de ontwikkeling van de interne energiemarkt;
- b) wordt beoordeeld of infrastructuur wordt ontwikkeld op basis van een alomvattende beoordeling van de behoeften; en
- c) wordt gekeken naar de samenwerking die nodig is om infrastructuurprojecten uit te voeren.

De infrastructuur in en tussen vele lidstaten is nog niet geschikt voor de interne energiemarkt

De energie-infrastructuur in een lidstaat kan van invloed zijn op de energiemarkten in andere lidstaten

73

De eigenschappen van de energie-infrastructuur in een lidstaat kunnen in de praktijk tot beperkingen van de stroom van elektriciteit en gas tussen naburige en andere lidstaten leiden. Bij de controle hebben we dergelijke situaties als volgt vastgesteld:

- a) **onvoldoende absorptiecapaciteit.** Dit probleem kan zich voordoen wanneer de infrastructuur in een lidstaat onvoldoende capaciteit biedt om de in- en uitvoer tussen naburige nationale markten mogelijk te maken. Dit gebeurt wanneer de nationale transmissienetten overbelast zijn, de frequentie van elektriciteitsnetten ontoereikend is of de beschikbare capaciteit en/of druk van gassystemen niet volstaat. Zie de voorbeelden in **tekstvak 7**;

Tekstvak 7

Voorbeelden van ontoereikende absorptiecapaciteit van nationale transmissie-infrastructuur

De SwePol-interconnector tussen Polen en Zweden die in 2000 in gebruik werd genomen, wordt met 600 MW aan geïnstalleerde capaciteit niet ten volle benut, ondanks de grote verschillen in de groothandelsprijzen voor elektriciteit tussen de markten in beide lidstaten. Volgens de Poolse TSB heeft de elektriciteitstransmissie-infrastructuur in het noorden van Polen niet voldoende capaciteit om deze hoeveelheid elektriciteit in Polen te kunnen ontvangen en te verdelen over het nationale net. In de loop van 2014 bedroeg de capaciteit die aan de markt werd aangeboden 273 tot 424 MW, aanzienlijk minder dan de maximumcapaciteit van de interconnector.

Estland heeft gasinterconnectoren met derde landen en met Letland, en de druk in zijn systeem wordt verzekerd door pompstations in Letland. Er is een nieuwe onderwatergaspijpleiding gepland tussen Estland en Finland. Om gas door deze pijpleiding te laten stromen, zou de gasdruk in het Estse systeem moeten worden verhoogd door een pompstation te bouwen in Estland of door het Letse pompstation te verbeteren.

- b) **onvoldoende capaciteit om energiedoorvoer mogelijk te maken.** Sommige lidstaten zijn zogeheten corridors voor energiedoorvoer of zullen dat in de toekomst waarschijnlijk worden. Deze corridors bevinden zich tussen energierijke lidstaten die gas of elektriciteit aan een concurrerende prijs zouden kunnen uitvoeren en lidstaten die voordeel zouden halen uit die stroom. Voor energiedoorvoer door een lidstaat is er capaciteit nodig die niet volledig wordt benut door de binnenlandse vraag. Sommige doorvoerlanden beschikken niet over die capaciteit, en dat kan tot congestie leiden. Zie de voorbeelden in **tekstvak 8**. Het tegenovergestelde probleem kan optreden wanneer gaspijpleidingen worden voorbehouden voor langetermijnovereenkomsten voor de doorvoer en daardoor niet beschikbaar zijn voor binnenlands gebruik (zie paragraaf 111).

Tekstvak 8

Uitdagingen bij energiedoorvoer

Zweden is een doorvoerland voor Noorse elektriciteit die naar Finland, Denemarken, Duitsland en Polen stroomt. Het land heeft geïnvesteerd in interconnecties die deze stroom vergemakkelijken. Interne congestie in Zweden stond een stabiele uitvoer naar Denemarken evenwel in de weg. Daarom herschikte Zweden in 2011 na een claim van Denemarken bij de Europese Commissie zijn elektriciteitsmarkt in vier handelszones. Dat heeft geholpen om congestiegebieden te identificeren, op basis waarvan het net kon worden versterkt.

Frankrijk zou als doorvoerland moeten fungeren voor gas dat tussen het Iberisch Schiereiland en de rest van Europa stroomt. Voorlopig is dat echter niet mogelijk vanwege de heersende marktomstandigheden, de congestie van het net in Zuid-Frankrijk en de problemen met de gasstromen tussen het noorden en het zuiden van Frankrijk.

Een andere belangrijke hinderpaal voor de integratie van Spanje en Portugal in de interne energiemarkt voor elektriciteit — naast de beperkte beschikbaarheid van fysieke verbindingen tussen Spanje en Frankrijk — is dat de interne elektriciteitsnetsystemen in zowel Spanje als Frankrijk moeten worden versterkt, aangezien het anders niet mogelijk zal zijn om elektriciteit te transporteren tussen het Iberisch Schiereiland en Centraal-Europa.

Opmerkingen

De grensoverschrijdende infrastructuur tussen de lidstaten vertoont nog steeds lacunes

74

Problemen met de capaciteit van grensoverschrijdende interconnectoren komen aan het licht naarmate de vraag naar energiehandel tussen lidstaten toeneemt. Er bestaat geen alomvattende analyse van de situatie ten aanzien van lacunes in de grensoverschrijdende infrastructuur in de EU (zie paragraaf 82). Hoewel de behoeften niet op een dergelijke strategische manier in kaart zijn gebracht, zijn er wel streefdoelen voor de interconnectie voor elektriciteit en gas vastgesteld op EU-niveau.

75

Het **streefdoel van 10 % interconnectie voor elektriciteit**⁴⁴ werd door de Europese Raad vastgesteld in 2002⁴⁵. Er zijn echter nog steeds lidstaten die niet of nauwelijks over elektriciteitsinterconnecties met hun buurlanden beschikken, en in juni 2015 zaten 12 lidstaten onder het streefdoel van 10 % interconnectie. Zie **tabel 5**. Zoals aangegeven in paragraaf 62, zorgt het bereiken van het streefdoel van 10 % interconnectie niet noodzakelijk voor prijsconvergentie op de elektriciteitsmarkten van naburige lidstaten.

44 De interconnectieverhouding wordt berekend door de geïnstalleerde productiecapaciteit voor elektriciteit te vergelijken met de totale capaciteit van de elektriciteitsinterconnecties van een lidstaat. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of elektriciteitsproductie moet worden berekend aan de hand van de geïnstalleerde capaciteit of aan de hand van de werkelijk gebruikte capaciteit.

45 Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Barcelona van 15 en 16 maart 2002, SN 100/1/02 REV 1.

Tabel 5

De interconnectieverhoudingen voor elektriciteit van de EU-lidstaten in 2014

Interconnectieverhouding voor elektriciteit van meer dan 10 %		Interconnectieverhouding voor elektriciteit van minder dan 10 %	
Lidstaat	%	Lidstaat	%
Luxemburg	245	Ierland	9
Kroatië	69	Italië	7
Slovenië	65	Portugal	7
Slowakije	61	Roemenië	7
Denemarken	44	Verenigd Koninkrijk	6
Finland	30	Estland	4
Hongarije	29	Letland	4
Oostenrijk	29	Litouwen	4
Zweden	26	Spanje	3
Nederland	17	Polen	2
België	17	Cyprus	0
Tsjechische Republiek	17	Malta	0
Bulgarije	11		
Griekenland	11		
Duitsland	10		
Frankrijk	10		

Noot: De drie Baltische staten worden als een regio beschouwd, hoewel ze afzonderlijk aan het streefdoel van 10 % voldoen.

Bron: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het bereiken van het streefdoel van 10 % voor de interconnectie van elektriciteit.

Opmerkingen

76

Sommige lidstaten, zoals Cyprus, zijn ware energie-eilanden wat elektriciteit betreft, maar het is moeilijk om interconnecties vanaf deze lidstaten te ontwikkelen. Sommige lidstaten hebben een lage interconnectieverhouding omdat ze de ontwikkeling of het gebruik van interconnectoren beperken, zie **tekstvak 5**.

77

De N-1-regel voor gas⁴⁶, die in 2010 werd ingevoerd met de verordening betreffende de veiligstelling van de aardgasvoorziening, moet ervoor zorgen dat er op elke markt alternatieve gasleveranciers voorhanden zijn. Aan deze regel moest uiterlijk in december 2014 zijn voldaan. Of een lidstaat al dan niet wordt geacht aan de regel te voldoen, wordt beoordeeld aan de hand van een berekening waarbij het belang van het grootste invoerpunt voor gas wordt vergeleken met het belang van alle invoerpunten voor de desbetreffende lidstaat samen. Het is mogelijk om op regionaal niveau aan de N-1-regel te voldoen als de betrokken lidstaten een gezamenlijke risicobeoordeling en een gezamenlijk preventief actie- en noodplan opstellen. Volgens de Commissie voldeden in december 2014, op basis van gegevens die ze had gekregen van de lidstaten, 6 van de 26 lidstaten met entrypuncten voor gas in de EU niet aan de N-1-regel⁴⁷.

78

Om aan de N-1-regel te voldoen werden sommige bestaande gaspijpleidingen uitgerust met bidirectionele capaciteit. Van de zes lidstaten waarop de controle betrekking had, hebben er vier⁴⁸ een of meer gasinterconnectoren uitgerust met bidirectionele capaciteit, zodat gas in beide richtingen kan stromen. Deze bidirectionele capaciteit heeft evenwel nauwelijks een impact gehad op de werking van de gasmarkten, omdat ze hoofdzakelijk bestemd is

voor gebruik tijdens verstoringen van de voorziening.

79

Net zoals het streefdoel van 10 % voor elektriciteit is de N-1-regel van beperkt nut voor het analyseren van de behoeften op het gebied van gasinfrastructuur. Wanneer het alternatieve invoerpunt het gas uit dezelfde nationale bron levert als het grootste invoerpunt, zorgt dat immers niet noodzakelijk voor meer concurrentie en heeft het weinig gevolgen voor de continuïteit van de energievoorziening. Finland en Letland beschikken bijvoorbeeld wel over meer dan een invoerpunt, maar blijven in werkelijkheid afhankelijk van een enkele gasleverancier, omdat al het gas dat via deze punten binnenkomt, van dezelfde nationale bron afkomstig is.

80

Doordat de aanleg van gasinfrastructuur vaak aanzienlijke investeringen vergt, zijn er niet altijd goede economische argumenten om te pleiten voor de aanleg van pijpleidinginterconnecties met meerdere leveranciers (zie ook de paragrafen 67 en 69). In die context bestuderen sommige lidstaten de verdiensten van een alternatieve aanpak om hun gasmarkten te ontwikkelen, bijvoorbeeld door LNG-terminals te installeren. Onder meer in Litouwen (zie **tekstvak 6**), Polen, Estland, Finland, Zweden en Kroatië zijn projecten voor LNG-terminals gepland of uitgevoerd.

81

Sommige lidstaten blijven evenwel ambitieuze ontwikkelingen in hun gassystemen beogen, bijvoorbeeld door nieuwe gasinfrastructuur aan te leggen om gasknooppunten te creëren. Zo werken Bulgarije en Polen, ondanks het dalende binnenlandse gasverbruik⁴⁹, beide aan het opzetten van gasknooppunten.

46 Het N-1-criterium werd ingevoerd in oktober 2010 met Verordening (EU) nr. 994/2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering. Deze regel neemt het voorbeeld uit de elektriciteitssector als uitgangspunt en verplicht lidstaten die afhankelijk zijn van een enkele pijpleiding voor invoer, ondergrondse opslagvoorziening of andere essentiële infrastructuur ervoor te zorgen dat de vraag op bijzonder koude dagen kan worden gedekt, zelfs als de belangrijkste invoerinfrastructuur het laat afweten.

47 SWD (2014) 325 final van 16 oktober 2014, „Werkdocument van de diensten van de Commissie”. Verslag over de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 994/2010 en de bijdrage die ze levert aan de solidariteit en paraatheid ten aanzien van verstoringen van de gastoevoer in de EU. Deze 8 lidstaten waren: Zweden, Litouwen, Bulgarije, Griekenland, Slovenië en Luxemburg. Drie daarvan, Luxemburg, Slovenië en Zweden, hebben een vrijstelling gekregen in overeenstemming met artikel 6, lid 10, van de verordening.

48 Uitzonderingen hierop zijn Estland en Zweden.

49 Volgens het Bulgaarse bureau voor de statistiek is het gasverbruik afgenomen van 3 218 miljard kubieke meter in 2011 tot 2 840 miljard kubieke meter in 2014.

Er bestaat geen globale beoordeling van de behoeften op EU-niveau die als basis kan dienen voor de prioritering van de investeringen in energie-infrastructuur in de EU

Er is geen sprake van een alomvattende beoordeling van de behoeften aan infrastructuur op EU-niveau.

82

Een alomvattende beoordeling op EU-niveau van de behoeften aan energie-infrastructuur is nodig als grondslag voor de besluitvorming inzake de ontwikkeling van de interne energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening en andere beleidsverbintenissen van de EU waarin de energiesector een belangrijke rol speelt, in het bijzonder met betrekking tot het klimaat. Aangezien er aanzienlijke investeringen in energie-infrastructuur nodig zijn in de gehele EU, vormt een dergelijke beoordeling bovendien ook een cruciaal hulpmiddel om geïnformeerde besluiten te nemen over de bestemming van de beperkte middelen van de EU en andere beschikbare bronnen. De Commissie heeft nog geen dergelijk alomvattend plan ontwikkeld dat alle beleidsinput op EU-niveau samenbrengt in een langetermijnplan voor de ontwikkeling van transmissie-infrastructuur.

83

Een geavanceerd marktontwikkelingsmodel op basis waarvan infrastructuurbehoeften in verschillende beleids- en marktscenario's, met inbegrip van een hele reeks vraagscenario's, kunnen worden voorspeld, levert onmisbare input voor een dergelijke alomvattende beoordeling (zie paragraaf 70). De Commissie beschikt momenteel niet over een intern hulpmiddel voor het opstellen van

modellen en heeft ook geen toegang tot zulk hulpmiddel in ACER. De Commissie deed tot nog toe een beroep op een externe contractant voor opstellen van modellen voor de energiemarkt, terwijl ACER de modellen van ENTSB-E en ENTSB-G gebruikt.

84

Als de behoeften niet in kaart worden gebracht als basis voor de toewijzing van EU-middelen, zou dat ertoe kunnen leiden dat er in de gehele EU projecten worden gefinancierd die niet noodzakelijk zijn om aan de verwachte vraag naar energie te voldoen, of die slechts een beperkt potentieel hebben om voordelen op te leveren voor de energievoorzieningszekerheid. Hoewel de capaciteit van de LNG-terminal in Klaipeda (zie **tekstvak 6**) volstaat om de dalende vraag naar gas in de drie Baltische landen te dekken⁵⁰, is er bijvoorbeeld een aanvullende regionale LNG-terminal in de regio rond de oostkust van de Oostzee, die moet worden aangelegd in Finland of Estland, opgenomen in het Bemip-plan⁵¹ (zie **tekstvak 9**) en staat deze terminal ook op de lijst van projecten van gemeenschappelijk belang (zie **tekstvak 12**).

De planningsinstrumenten die aan de basis liggen van de investeringsplanning hebben beperkingen

85

Aangezien er geen alomvattende beoordeling heeft plaatsgevonden, is de Commissie uitgegaan van een aantal specifiekere instrumenten voor infrastructuurplanning, zoals:

- lijsten van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) (zie analyse in paragraaf 103);
- tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP's).

50 Volgens de statistieken van Eurostat is de totale vraag naar aardgas in Estland, Letland en Litouwen afgenomen van 5,6 miljard kubieke meter per jaar in 2010 naar 4,6 miljard kubieke meter in 2014.

51 De overeenkomst die in november 2014 werd bereikt tussen de eerste ministers van Finland en Estland voorziet in de bouw van een grotere regionale LNG-terminal in Finland en een kleinere voor plaatselijk gebruik in Estland. Als het Finse project niet volgens plan verloopt, behoudt Estland de mogelijkheid om de regionale terminal te bouwen.

86

Hoewel deze plannen een overzicht bieden van de investeringen die de nationale elektriciteits- en gas-TSB's hebben gepland, bieden TYNDP's geen volledig beeld van investeringen wat het beleid en de marktontwikkelingsbehoeften op EU-niveau aangaat, omdat:

- ze niet zijn gebaseerd op een globale EU-beoordeling waarin rekening is gehouden met uiteenlopende EU-beleidsdoelstellingen;
- ze geen rekening houden met de toekomstige infrastructuurinvesteringen die gepland zijn door private entiteiten en met de toekomstige energieopwekking;
- de nationale regulators geen bepaalde rol spelen in de evaluatie van voorstellen voor de TYNDP's;
- ze niet altijd stroken met de nationale plannen voor investeringen in energie-infrastructuur. ACER heeft 51 nationale projecten in het TYNDP van ENTSB-E van 2012 geïdentificeerd die niet in de nationale ontwikkelingsplannen waren opgenomen⁵².

87

De Commissie erkent dat de kennisgevingen van de lidstaten aan de Commissie over bestaande en geplande elektriciteitstransmissiecapaciteit vaak niet stroken met de TYNDP's. De Commissie kan dan ook geen definitieve conclusies trekken en kan de toekomstige kloof tussen de energie-infrastructuur en het potentieel ervan om aan de vraag te voldoen niet adequaat beoordelen⁵³. ACER, dat toeziet op de tenuitvoerlegging van de plannen, heeft ook bezorgdheid geuit over een aantal praktische aangelegenheden met betrekking tot TYNDP's⁵⁴.

Om grensoverschrijdende infrastructuur te ontwikkelen, is samenwerking tussen naburige lidstaten nodig

88

Een goed werkende regionale samenwerking en gedeelde opvatting over de ontwikkelingsbehoeften zijn noodzakelijke voorwaarden voor de uitvoering van elk grensoverschrijdend infrastructuurproject. In de praktijk kunnen grensoverschrijdende project-initiatieven echter een hele reeks uitdagingen met zich meebrengen, zoals de indruk bij een of beide partijen dat de projecten niet noodzakelijk zijn, problemen om alle stedenbouwkundige vergunningen te krijgen en een billijke financiering van projecten voor energie-infrastructuur en dienovereenkomstige verdeling van de vaak hoge kosten onder de verschillende partijen. Desondanks bestaan er een aantal voorbeelden van effectieve samenwerking in de EU die het pad hebben geëffend voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke infrastructuur en marktontwikkeling.

Regionale samenwerking in de energiesector begint vorm te krijgen

89

Op het gebied van energie is regionale samenwerking tussen twee of meer lidstaten het resultaat van ofwel politieke, ofwel technische initiatieven.

52 ACER-advies 8/2014.

53 Werkdocument van de Commissiediensten „Investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur”, bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Voortgang bij de voltooiing van de interne energiemarkt” (SWD(2014) 313 final van 13.10.2014, blz. 4).

54 In zijn advies nr. 16/2014, uitte ACER zijn bezorgdheid over de TYNDP's, in het bijzonder ten aanzien van de beperkte beschikbaarheid van gegevens, de voorstelling van de transmissiecapaciteit van het net, het gebruik van een kosten-batenanalyse voor alle transmissie-investeringen en het gebrek aan duidelijkheid in bepaalde beschrijvingen van investeringen.

90

Een voorbeeld van een actueel **politiek initiatief** dat het vermelden waard is, is het Plan voor de interconnectie van de energiemarkten in het Oostzeegebied (Bemip), zie **tekstvak 9**. Een ander regionaal initiatief dat vorm krijgt, is het energieforum voor Zuid-Oost- en Centraal-Europa. Er zijn eveneens gezamenlijke politieke verbintenissen aangegaan met het oog op infrastructuurontwikkeling, zoals de verklaring van Madrid⁵⁵, regionale samenwerkingsinitiatieven, zoals Coresco⁵⁶, en groepen rond voorzieningszekerheid, zoals de Baltische en Finse coördinatiegroep voor gas. Deze groeperingen, die vaak worden opgestart met de medewerking van de Commissie, zijn gewoonlijk geformaliseerd via overeenkomsten tussen lidstaten op een hoog politiek niveau. Soms omvatten deze overeenkomsten ook specifieke projectovereenkomsten, zoals de onlangs geopende elektriciteitsverbinding tussen Spanje en Frankrijk (zie **tekstvak 10** en paragraaf 93).

91

Technische samenwerkingsinitiatieven zijn vooral initiatieven die worden gelanceerd in het kader van CEER⁵⁷ en ACER, zoals de groepen die zich over de ontwikkeling van netcodes buigen (zie ook **bijlage III**). Deze groeperingen kunnen ook leiden tot nieuwe vormen van regionale samenwerking, zoals regionale initiatieven voor de coördinatie van voorzieningszekerheid⁵⁸.

- 55 Een gezamenlijke verklaring die op 4 maart 2015 werd ondertekend door de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, de president van Frankrijk, François-Hollande, de eerste minister van Spanje, Mariano Rajoy, en de eerste minister van Portugal, Pedro Passos Coelho, over manieren om de verbindingen tussen het Iberische schiereiland en de energiemarkt van de rest van de EU te versterken.
- 56 Coresco (Coordination of Electricity System Operators — Coördinatie van elektriciteitssysteembeheerders), het eerste regionale technische coördinatiecentrum voor elektriciteit waarin verschillende TSB's uit Frankrijk, België, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn verenigd.
- 57 CEER — Raad van Europese energieregulators: een in Brussel gevestigde ngo die de belangen van NRI's wil vertegenwoordigen bij de ontwikkeling van de interne energiemarkt.
- 58 De deelname van organisaties uit de lidstaten in de regionale samenwerkingsinitiatieven varieert sterk. De Zweedse NRI nam bijvoorbeeld deel aan alle werkgroepen en initiatieven voor snelle goedkeuring van ACER. De Zweedse TSB voor elektriciteit

Tekstvak 9

Wat is het Plan voor de interconnectie van de energiemarkten in het Oostzeegebied (Bemip)?

Het **Plan voor de interconnectie van de energiemarkten in het Oostzeegebied (Bemip)** werd bekrachtigd door de staatshoofden van Litouwen, Polen, Letland, Denemarken, Estland, Zweden, Finland en Duitsland en de voorzitter van de Europese Commissie op 17 juni 2009.

Het Bemip-plan heeft tot doel Estland, Letland en Litouwen te integreren in de Europese energiemarkten, een einde te maken aan hun status van energie-eilanden en hun energiemarkten te liberaliseren om hen voor te bereiden op de toetreding tot de gemeenschappelijke elektriciteitsbeurs. Het plan omvat ook een aantal infrastructuurprojecten, gaande van windturbineparken in de Deense Noordzee tot de ontwikkeling van gasnetten in Estland. De EstLink2-elektriciteitsinterconnector tussen Estland en Finland, die was opgenomen in Bemip, is gebouwd met financiële steun van de EU en heeft al gevolgen gehad voor de elektriciteitsmarkt in Estland (zie **tekstvak 13**).

De uitvoering van Bemip loopt nog. De detailhandelsprijzen voor gas en elektriciteit worden bijvoorbeeld nog altijd gereguleerd in Litouwen en een aantal infrastructuurprojecten zijn nog niet uitgevoerd, zoals de regionale Baltische LNG-terminal die in Finland of in Estland zal worden gebouwd.

Opmerkingen

92

De Commissie stimuleert samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van infrastructuur en streeft ernaar om wat ze als goede praktijken in het kader van het Bemip beschouwt, te verspreiden naar andere regio's, zoals Centraal- en Zuidoost-Europa en op het Iberisch Schiereiland. In dat laatste geval is er onlangs een samenwerking in de energiesector tussen Frankrijk, Portugal en Spanje aangekondigd en op het hoogste politieke niveau overeengekomen.

93

In de periode 2007–2013 heeft de Commissie ook vier coördinatoren aangewezen om overeenkomsten tussen lidstaten voor de aanleg van specifieke elementen van grensoverschrijdende infrastructuur te vergemakkelijken⁵⁹. De coördinator die de energie-interconnectie tussen Frankrijk en Spanje moest verbeteren, moest onder meer contacten onderhouden met zowel nationale als plaatselijke politici en belanghebbenden en de behoefte aan technische oplossingen vaststellen. Dit heeft geholpen om een project rond een elektriciteitsinterconnector op te zetten, die vervolgens werd gebouwd met steun uit de EU-fondsen⁶⁰ (zie **tekstvak 10**).

Grensoverschrijdende kostentoewijzing is een complexe aangelegenheid

94

Voor grensoverschrijdende energieprojecten moet infrastructuur worden aangelegd in minstens twee lidstaten. De toewijzing van de kosten voor de aanleg van zulke projecten is een erg complex proces, aangezien de betrokken lidstaten proberen te verzekeren dat de kosten die ze maken in verhouding staan tot de verwachte toekomstige voordelen. Dat complexe karakter komt in het bijzonder tot uiting in projecten waarbij meer dan twee lidstaten zijn betrokken en/of waarbij het niet duidelijk is hoe en voor wie de toekomstige voordelen zullen ontstaan.

is ook betrokken bij diverse regionale samenwerkingsinitiatieven en neemt deel aan de groepen voor de snelle invoering van de netcodes. Daartegenover staat dat de twee TSB's van Bulgarije op het moment van de controle aan geen enkele regionale samenwerkingsgroep of groep voor de snelle invoering deelnamen.

- 59 De overige projecten waarvoor coördinatoren werden aangesteld, waren: „Verbinding Polen — Litouwen”, „Nabucco” en „Verbinding van offshorewindenergie in Denemarken, Duitsland en Polen”.
- 60 Verslag van de Europese Coördinator, Mario Monti, project van Europees belang El 3, „Elektriciteitsinterconnectie Frankrijk — Spanje”, Brussel, september 2008.

Het project voor de elektriciteitsinterconnectie tussen Spanje en Frankrijk

Het project voor de **elektriciteitsinterconnectie tussen Frankrijk en Spanje** omvatte de aanleg van een HVDC-verbinding van 2 000 MW tussen beide landen. De interconnector van 64,5 km bestaat uit 33,5 km in Frankrijk en 31 km in Spanje en doorkruist de Pyreneeën via een tunnel van 8,5 km lang.

De noodzaak van deze interconnectie werd vastgesteld in 1978, en er werden technische studies verricht tussen 1998 en 2006. Met de hulp van de Europese coördinator in 2007 en 2008, werd in juni 2008 een besluit genomen over de opzet van het project en ondertekenden de Franse en de Spaanse regering een overeenkomst. De kosten van het project werden evenredig verdeeld onder Frankrijk en Spanje en ook de EU leverde een bijdrage. De aanleg begon in september 2011, en de technische oplevering werd voltooid in december 2014. De interconnector moest in gebruik worden genomen in juni 2015, maar dat was op 30 juni 2015 nog niet gebeurd.

De totale projectkosten bedroegen 721 miljoen euro, waarvan 225 miljoen euro van het EEPR afkomstig was. De interconnector ondergronds door de Pyreneeën halen, kostte tien keer meer dan de geraamde kosten van een bovengrondse kabel. Toch werd dit noodzakelijk geacht vanwege voornamelijk specifieke milieuoverwegingen en werd dit als een uitzonderlijke oplossing voor een uitzonderlijke reeks problemen op de locatie beschouwd. De koppeling heeft de Spaanse interconnectieverhouding voor elektriciteit verdubbeld van 3 % naar 6 %, en het Franse interconnectietarief verhoogd van 10 % naar 11 %.



© RTE, Philippe Grollier

Foto 2 — Een deel van de kabel voor de HVDC-interconnector wordt geplaatst in de tunnel onder de Pyreneeën

95

De grensoverschrijdende toewijzing van kosten is belangrijk in het kader van toewijzingen van EU-middelen uit hoofde van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen. De TEN-E-verordening schrijft voor dat besluiten over de grensoverschrijdende toewijzing van kosten moeten worden genomen door de NRI's van de betrokken lidstaten. Als de projectontwikkelaars van de lidstaten financiering uit de CEF willen aanvragen, maar de NRI's het niet binnen zes maanden met elkaar eens kunnen worden, kunnen ze de zaak doorverwijzen naar ACER voor een besluit om de kwestie te beslechten (zie het voorbeeld in **tekstvak 11**). Dit proces heeft de volgende nadelen:

- a) het vergt erg veel tijd om tot een overeenkomst te komen tussen de NRI's en een besluit te krijgen van ACER, tot soms wel een jaar;
- b) sommige partijen staan kritisch tegenover de gebruikte methode.

Het aanvragen van vergunningen kan lastig zijn en tot vertragingen leiden

96

Grensoverschrijdende projecten krijgen vaak te maken met plaatselijke tegenkanting, aangezien de indruk kan ontstaan dat de projecten plaatselijke activiteiten verstoren en weinig of geen voordelen voor de plaatselijke gemeenschap opleveren. In die context is het verkrijgen van plaatselijke stedenbouwkundige vergunningen vaak een lang en complex proces, hetgeen tijdens de controle door TSB's en regulators werd aangestipt als belangrijke reden voor vertragingen bij de tenuitvoerlegging van infrastructuurprojecten. De Commissie meldt dat de vertragingen die hieruit voortvloeien, verhinderen dat ongeveer 50 % van de commercieel levensvatbare elektriciteitsprojecten tegen 2020 zullen zijn uitgevoerd⁶¹.

61 COM(2010) 677.

Tekstvak 11

Kostentoeewijzing voor het project voor de grensoverschrijdende interconnector LitPol

Het **Litpol-project** omvat de aanleg van een elektriciteitsinterconnector tussen Polen en Litouwen om zo de drie Baltische landen dichterbij de energiemarkt van de Europese Unie te brengen. Voor de werkzaamheden aan het project op Litouws grondgebied, dient Zweden volgens de Litouwse NRI 47 miljoen euro bij te dragen vanwege de voordelen die het project Zweden zou opleveren. De Zweedse NRI en TSB zijn het niet eens met de bijdrage die door de Litouwse NRI wordt gevorderd, en ze hebben hun redenen toegelicht aan ACER toen het agentschap om een besluit werd verzocht. ACER was het eens met Zweden en oordeelde dat, voor de toepassing van CEF-financiering, Litouwen het enige land was dat voordeel haalde uit het project en dat Zweden niet hoeft bij te dragen aan het project. Op basis van dat besluit kon de Litouwse TSB vervolgens CEF-financiering aanvragen (zie **tabel 6**). Het besluitvormingsproces nam bijna één jaar in beslag.

Opmerkingen

97

In de TEN-E-verordening van 2013 is geprobeerd om deze problemen aan te pakken door:

- a) een globale termijn van maximaal 3,5 jaar in te voeren voor vergunningsprocedures;
- b) lidstaten ertoe te verplichten hun milieuvergunningprocedures te stroomlijnen;
- c) lidstaten ertoe te verplichten om, tegen november 2013, de bevoegdheden voor of coördinatie van het verlenen van vergunningen te bundelen in een instantie, die als uniek loket fungeert. In juni 2015 hadden alle lidstaten unieke loketten ingesteld, en alle lidstaten op één na hadden handleidingen gepubliceerd over het verlenen van vergunningen⁶². De unieke loketten zijn echter nog recente initiatieven, en het is nog te vroeg om te beoordelen of ze doeltreffend zijn.

98

De Europese coördinator die belast was met de interconnector tussen Frankrijk en Spanje (zie **tekstvak 10**) stelde vast dat de tegenkanting tegen infrastructuurprojecten vanuit plaatselijke gemeenschappen het beste kan worden aangepakt via rechtstreekse, plaatselijke voorlichting waarin de voordelen van bijkomende interconnecties, in het bijzonder voor de consumenten, worden toegelicht. Over het algemeen kan het verbeteren van de kennis van de consument over de manier waarop energiemarkten werken ook bijdragen tot slim consumentgedrag en een betere aanvaarding van zulke interconnectieprojecten.

De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid

99

De EU heeft via verschillende instrumenten 3,7 miljard euro vrijgemaakt voor investeringen in energie-infrastructuur in de periode 2007-2013, en er is nog eens 7,35 miljard euro gepland voor de periode 2014-2020⁶³. Hoewel het om een groot bedrag gaat, dekt deze financiering slechts ongeveer 5 % van de geraamde behoeften aan infrastructuurinvesteringen die zijn vastgesteld in de TYNDP's voor elektriciteit en gas. De beschikbare EU-middelen moeten dan ook strategisch worden ingezet, voor de belangrijkste projecten, op basis van een strategische beoordeling van de behoeften (zie paragraaf 83).

62 Op basis van de informatie die door de lidstaten aan de Europese Commissie werd verstrekt.

63 In dit cijfer is geen rekening gehouden met potentiële toekomstige steun voor energie-infrastructuur uit het Europees Fonds voor strategische investeringen, dat voorziet in 16 miljard euro aan garanties uit de EU-begroting.

De EU beschikt over verschillende financieringsinstrumenten om projecten op het gebied van energie-infrastructuur te steunen, maar geen daarvan heeft de interne energiemarkt als hoofddoel

Het gebrek aan prioritering van projecten heeft de doeltreffendheid van EU-financiering voor energie-infrastructuur beperkt

100

100. Aangezien de voor financiering van energie infrastructuur beschikbare EU-middelen beperkt zijn, is het belangrijk om prioriteiten aan te brengen in de projecten. Hoewel de behoeften op EU-niveau niet in kaart zijn gebracht, heeft de Commissie verschillende lijsten van specifieke projecten gebruikt om zo prioriteiten proberen aan te brengen in de investeringen uit de EU-begroting en om vast te stellen welke projecten in aanmerking komen voor financiering:

- o lijsten van PGB's uit hoofde van de TEN-E-verordeningen;
- o lijsten van kritieke projecten van gemeenschappelijk belang, die zijn gepresenteerd in de strategie voor energiezekerheid van 2014;

- o lijsten van projecten die in aanmerking komen voor steun uit het Europees energieprogramma voor herstel (EEPR);
- o lijsten van projecten die in aanmerking komen voor steun uit het Europees Fonds voor strategische investeringen.

101

De lijst van PGB's uit hoofde van de TEN-E-verordening is in twee fases tot stand gekomen:

- a) de oorspronkelijke lijst van PGB's werd ontwikkeld in 2006. Ze omvatte 550 projecten van Europees belang in alle staten die toen lid van de EU waren, maar geen duidelijke richtsnoeren over welke projecten prioriteit zouden moeten krijgen voor EU-financiering (zie **tekstvak 12**);

Hoe kan een project voor energie-infrastructuur de status van PGB krijgen?

Het concept „PGB” bestaat al sinds het begin van het programma voor trans-Europese netwerken. PGB's moeten kunnen profiteren van snellere en efficiëntere vergunningsverleningsprocedures en een betere regelgeving.

In het kader van de huidige TEN-E-verordening worden PGB's vastgesteld binnen „prioritaire corridors”. De selectie van projecten die in de lijst van PGB's moeten worden opgenomen, bouwt voort op de TYNDP's die door ENTSB-G en ENTSB-E worden ontwikkeld. Om in de lijst te kunnen worden opgenomen, moet een project significante voordelen opleveren voor ten minste twee lidstaten, bijdragen tot marktintegratie en meer concurrentie, de voorzieningszekerheid verbeteren en de CO₂-emissies beperken.

- b) in de TEN-E-verordening van 2013⁶⁴ werd een kader vastgelegd voor het aanbrengen van prioriteiten in investeringen in energie-infrastructuur via de vaststelling van twaalf prioritaire corridors⁶⁵. De verordening bood ook sturing ten aanzien van de identificatie en tenuitvoerlegging van PGB's. De lijst van PGB's die in deze verordening was opgenomen, bevatte 248 projecten, waaronder 132 voor elektriciteitsinfrastructuur en 107 voor gasinfrastructuur⁶⁶. Hoewel de lijst van PGB's in het kader van deze verordening minder projecten bevat dan de lijst van PGB's uit 2006. Volgens artikel 4, lid 4 van de TEN-E-verordening is de Commissie echter niet gerechtigd de projecten binnen iedere prioritaire corridor te rangschikken;
- c) de lijst van PGB's wordt om de twee jaar bijgewerkt, en de volgende bijwerking is gepland voor november 2015.

102

In 2014 werd een volgende lijst van 33 projecten opgesteld in het kader van de Europese strategie voor energiezuiverheid⁶⁷, waarin deze projecten werden aangemerkt als „kritieke PGB's“. Deze lijst bevatte 27 projecten voor gas en slechts 6 voor elektriciteit, met een geraamde kostprijs van ongeveer 17 miljard euro. De Commissie was van oordeel dat deze projecten van essentieel belang zijn om de voorzieningszekerheid te verbeteren en de energiemarkten op de korte en middellange termijn beter met elkaar te verbinden.

103

Al deze lijsten zijn opgesteld zonder duidelijke onderliggende analytische beoordeling van welke projecten prioriteit zouden moeten krijgen om de EU in staat te stellen de doelstellingen van haar energiebeleid te verwezenlijken (zie paragraaf 82). Het gebruik van deze lijsten als basis voor de besluitvorming inzake EU-financiering houdt een aantal risico's in, en als de Commissie voornemens is om deze lijsten te blijven gebruiken als middel om investeringsprioriteiten vast te stellen, dient ze ermee rekening te houden dat:

- een lijst zoveel projecten kan bevatten dat het concept van een lijst van prioritaire projecten ernstig wordt ondergraven, aangezien dergelijke lijst niet is toegespitst op het kleine aantal projecten dat tegemoetkomt aan de meest dringende behoeften van de EU. De eerste lijst van PGB's van TEN-E bevatte 550 projecten, en na een rationalisering in 2006 stonden er nog steeds 248 projecten op de lijst;
- omdat deze lijsten worden samengesteld op basis van voorstellen van de lidstaten, en geen lijst van projecten vormen die een aantoonbaar antwoord bieden op behoeften op EU-niveau, een lijst in de praktijk louter een verzameling van projecten kan zijn waarvoor de projectontwikkelaars van de lidstaten om interne redenen financiering zouden willen krijgen; en
- sommige projecten op zulke lijsten mogelijk al worden uitgevoerd of zelfs al volledig zijn uitgevoerd met financiering uit andere nationale of particuliere bronnen⁶⁸.

64 Verordening (EG) nr. 347/2013.

65 Energie-infrastructuur: prioriteiten voor 2020 en daarna, 2011, blz. 14. Elektriciteit: offshorenetwerk van de noordelijke zeeën, noord-zuidinterconnecties in West-Europa, noord-zuidinterconnecties in Centraal- en Zuidoost-Europa, Plan voor de interconnectie van de energiemarkten in het Oostzeegebied, invoering van slimme netten, elektriciteitsnelwegen voor de lange termijn; Gas: noord-zuidgasinterconnecties in West-Europa, noord-zuidgasinterconnecties in Centraal- en Zuidoost-Europa, zuidelijke gascorridor, plan voor de interconnectie van de energiemarkten in het Oostzeegebied.

66 De overige negen projecten omvatten zeven olieprojecten en twee projecten rond slimme netten.

67 COM(2014) 330 final, blz. 10.

68 In oktober 2014 werd de elektriciteitsleiding van 400 kV tussen Bescanó en Santa Llogaia in Spanje voltooid als volgende stap in de richting van de nieuwe elektriciteitsinterconnectie tussen Frankrijk en Spanje. Dit project staat nog steeds in de lijst van PGB's en EFSI.

EEPR, CEF en ESIF zijn niet in hoofdzaak gericht op het verbeteren van de interne energiemarkt

104

Het EEPR-programma voor energie had oorspronkelijk tot doel rijpe projecten rond energie te financieren die op korte termijn voor economische groei konden zorgen. Het ontwikkelen van een interne energiemarkt en het creëren van voordelen op het gebied van energievoorzieningszekerheid waren dus niet de voornaamste doelstellingen van het programma. Alle lidstaten kregen financiering voor energie-infrastructuurprojecten toegewezen. Het programma is er grotendeels niet in geslaagd zijn aanvankelijke doelstelling te behalen om op korte termijn voor economische groei te zorgen, doordat:

- a) sommige projecten die werden gefinancierd niet rijp genoeg waren. Projecten die samen goed waren voor 422 miljoen euro, hetzij 18,6 % van de totale toegekende EEPR-subsidies, zijn beëindigd. Bijvoorbeeld de Nabucco-gaspijpleiding, de gasinterconnector ITGI-Poseidon, de Galsi-pijpleidingen en de Roemeense projecten voor bidirectionele gaspijpleidingen;
- b) er zijn aanzienlijke vertragingen opgetreden bij de tenuitvoerlegging van de projecten en daardoor was op 28 februari 2015 slechts 1,1 miljard euro aan betalingen uit hoofde van het EEPR uitgevoerd. Dat komt overeen met 48 % van de aanvankelijk toegewezen bedragen.

105

De **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen** (CEF) op het gebied van energie heeft tot doel steun te verlenen voor de tenuitvoerlegging van de PGB's. Enkel PGB's die niet commercieel haalbaar zijn in het huidige regelgevingskader en die gepaard gaan met grensoverschrijdende kostentoewijzingen, komen in aanmerking voor financiering uit de CEF. De CEF verstrekt subsidies en andere financiële instrumenten voor werkzaamheden en noodzakelijke technische studies via oproepen tot het indienen van voorstellen.

106

Vanwege bepaalde aspecten van de opzet van de CEF, kan de faciliteit de ontwikkeling van de interne energiemarkt slechts in beperkte mate ondersteunen:

- a) de Commissie kan enkel projecten financieren die worden ingediend via de oproepen tot het indienen van voorstellen. Dat betekent dat de Commissie slechts beperkte mogelijkheden heeft om zich op specifieke PGB's toe te spitsen;
- b) omdat de 'rijpheid' een belangrijk criterium is voor de toekenning van subsidies, maken rijpere (beter ontwikkelde) maatregelen meer kans op financiering. Zulke projecten hebben niet noodzakelijk de grootste effecten op de ontwikkeling van de interne energiemarkt;
- c) aangezien de staat van de tenuitvoerlegging van de interne energiemarkt in de lidstaten niet tot de criteria behoort waarmee projecten worden geselecteerd, is de Commissie maar in beperkte mate in staat om het CEF-instrument aan te wenden om hervormingen met het oog op de interne energiemarkt te stimuleren.

107

Tussen 2007 en 2013, werd ongeveer 1,3 miljard euro toegewezen uit de **Europese structuur- en investeringsfondsen** (ESIF) voor de financiering van elektriciteits- en gasinfrastructuur. Tussen 2014 en 2020 zou dat cijfer moeten toenemen tot ongeveer 2 miljard euro. Elf lidstaten kregen financiering tussen 2007 en 2013 en Polen was de grootste begunstigde met 63 % van alle ESIF-toewijzingen aan energie-infrastructuur.

108

De meeste van deze toewijzingen zijn gebruikt voor interconnecties op het regionale niveau en voor het verbeteren van bestaande energie-infrastructuur in een lidstaat. Een deel ervan is ook gebruikt voor de aanleg van grensoverschrijdende interconnecties, LNG-terminals en ondergrondse gasopslag. Tussen 2014 en 2020 zullen zes lidstaten, met name Bulgarije, Griekenland, Litouwen, Polen, Roemenië en de Tsjechische Republiek, ESIF-toewijzingen gebruiken voor investeringen in energie-infrastructuur.

109

De projectselectie uit hoofde van de ESIF wordt aan de lidstaten overgelaten. De Commissie keurt alleen de grote projecten goed⁶⁹. Toen de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's van de lidstaten werden uitonderhandeld voor de financieringsperiode 2014-2020, had de Commissie de gelegenheid om prestatie-indicatoren betreffende de ontwikkeling van de interne energiemarkt op te nemen, maar dat gebeurde uiteindelijk niet. Investeringen in de infrastructuur voor energie zijn geen prioriteit voor de ESIF-fondsen. Ze vertegenwoordigen ongeveer 0,5 % van de totale EFRO-, Cohesiefonds- en de ESF-toewijzingen voor zowel de periode 2007-2013 als de periode 2014-2020.

Veel door de EU gefinancierde energie-infrastructuur heeft een beperkte impact op de interne energiemarkt

110

In het kader van de controle werden 15 projecten voor energie-infrastructuur die EU-cofinanciering kregen, geëvalueerd. 10 daarvan hadden betrekking op gas, 5 op elektriciteit (zie **tabel 6**). We analyseerden de potentiële effecten van de projecten op de werking van de interne energiemarkt.

⁶⁹ Voor investeringen in de energie-infrastructuur in het kader van de thematische doelstelling van de bevordering van duurzaam vervoer en de opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren gaat het hierbij om projecten met totale subsidiabele kosten van meer dan 75 miljoen euro, voor andere ESIF-investeringen in energie-infrastructuur, die merendeels buiten de reikwijdte van dit verslag vallen, bedraagt de drempel 50 miljoen euro.

111

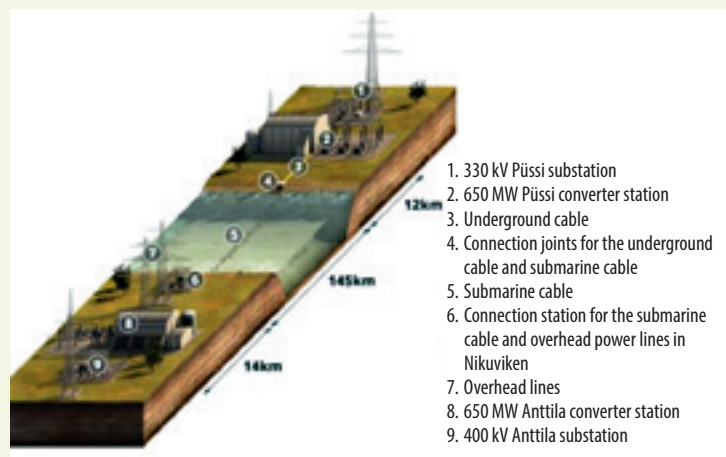
Voor deze projecten zag de situatie er in juli 2015 als volgt uit:

- a) één project had een significante impact op de interne energiemarkt, met name de **Est-Link 2**-elektriciteitsinterconnector tussen Finland en Estland, die voltooid en volledig in gebruik is (zie **tekstvak 13**).
- b) een ander significant project werd voltooid en is onlangs beschikbaar geworden voor gebruik, namelijk de **elektriciteitsinterconnector tussen Frankrijk en Spanje** (zie ook **tekstvak 10**).

Tekstvak 13

EstLink 2-project veranderde de elektriciteitsmarkt in de regio

De **EstLink 2** kreeg 100 miljoen euro van het EEPR. Het project had de aanleg van een tweede elektriciteitsinterconnector tussen Finland en Estland tot doel, met een transmissiecapaciteit van 650 MW. Dit project is succesvol gebleken, aangezien het de technische en andere uitdagingen voor de voltooiing en ingebruikname heeft overwonnen. Het heeft een positief effect op de elektriciteitsmarkt, met name in Estland, waar de elektriciteitsprijzen minder volatiel zijn geworden en op hetzelfde niveau zijn komen te liggen als die in Finland.



Tabel 6

Lijst van projecten die werden geëvalueerd voor de controle

	Project	Status (in juni 2015)	Lidstaten	Projectkosten (miljoen euro)	EU-cofinanciering (miljoen euro)	EU-financieringsinstrument
Gas	Interconnector Bulgarije-Griekenland	Verwacht 2018	Bulgarije, Griekenland	220	45	EEPR
	Interconnector Bulgarije-Roemenië	Verwacht 2015	Bulgarije, Roemenië	24	9	EEPR
	Nabucco-pijpleiding	Gestopt	Oostenrijk, Bulgarije, Hongarije, Duitsland, Roemenië	7 900 (gepland)	200 (toegewezen)	EEPR
	Interconnector Letland-Litouwen	Voltooid 2013	Litouwen, Letland	33	13	EEPR
	Pijpleiding Jurbarkas-Klaipeda	Voltooid 2013	Litouwen	46	21	ESIF
	Capaciteitsverbetering Klaipeda-Kiemenai	Lopend	Litouwen	64	28	CEF
	Swinuojskie LNG-terminal	Verwacht 2015	Polen	657	55 199	EEPR ESIF
	Pijpleiding Gutorzyn-Odalanow	Voltooid 2014	Polen	102	49	ESIF
	GIPL interconnector	Lopend	Polen, Litouwen	558	306	CEF
	Interconnector Frankrijk-Spanje	Voltooid 2012	Frankrijk, Spanje	617	45	EEPR
Subtotaal				2 321	970	
Elektriciteit	Interconnector Frankrijk-Spanje	In gebruik genomen juni 2015	Frankrijk, Spanje	721	225	EEPR
	Versterking Portugal-Spanje	Voltooid 2011	Portugal, Spanje	136	46	EEPR
	EstLink2-interconnector	In gebruik genomen 2014	Estland, Finland	320	100	EEPR
	Nordbalt-interconnector	Verwacht 2015	Zweden, Litouwen	366	175	EEPR
	LitPol-interconnector	Verwacht 2015	Polen	528	207 2	ESIF TEN-E
			Litouwen	132	2	TEN-E
					58	CEF (aanvraag)
Subtotaal				1 543	815	
Totaal				3 864	1 785	

112

De overige projecten hebben nog niet evenveel effect gehad op de interne energiemarkt omdat:

- a) een van de tien gasprojecten nieuwe marktperspectieven biedt namelijk het **GIPL**-project tussen Polen en Litouwen, waardoor er gashandel kan plaatsvinden tussen landen die momenteel niet met elkaar verbonden zijn. De overige negen waren hoofdzakelijk toegespitst op het vergroten van de bestaande capaciteit of het rechtstreeks aanpakken van problemen met de energievoorzieningszekerheid;
- b) vijf van de 15 projecten waren voltooid. Hoe sneller projecten worden voltooid en in gebruik worden genomen, hoe groter hun effecten op de interne markt. Voor projecten die nog niet volledig rijp waren op het moment waarop de financieringsbesluiten werden genomen, kan de voltooiing echter meer tijd vergen dan gepland. Dat gezegd zijnde zijn grootschalige infrastructuurprojecten technisch complex en duren de geplande werkzaamheden vaak langer dan verwacht, deels vanwege onvoorziene omstandigheden (zie het voorbeeld in **tekstvak 14**);

Tekstvak 14

NordBalt-project

Het **NordBalt-project** heeft betrekking op de aanleg van een elektriciteitsinterconnector tussen Zweden en Litouwen. Dit project kan een aanzienlijk effect hebben op de werking van de elektriciteitsmarkt in de lidstaten die samenwerken in het kader van het Bemip-plan, omdat het de handel op de gemeenschappelijke Scandinavische en Baltische elektriciteitsbeurs zou kunnen doen toenemen. Een kabel door de Oostzee trekken bleek echter erg complex, en het project zal naar verwachting pas in juni 2016 zijn voltooid, zesentwintig maanden nadat het werd opgenomen in de lijst van uit het EPR-instrument gefinancierde projecten.



Foto 3 — NordBalt-grondstation in Klaipeda, Litouwen

© Litgrid

- c) het potentieel van interconnectoren om de energiestroom tussen naburige markten te vergemakkelijken, afhankelijk is van de capaciteit van de energietransmissiesystemen in de lidstaten (zie paragraaf 73). Dit probleem werd vastgesteld bij twee van de projecten die in het kader van de controle werden geëvalueerd (zie **tekstvak 15**);
- d) de efficiëntie van twee van de gasinterconnectorprojecten waarschijnlijk beperkt is aangezien er nieuwe transmissiecapaciteit moet worden aangelegd, naast de bestaande capaciteit, zie de voorbeelden in **tekstvak 16**.

Tekstvak 15

Voorbeelden van interconnectoren die niet worden ondersteund door binnenlandse netwerken

Het **LitPol-project** omvat de aanleg van een elektriciteitsinterconnector tussen Polen en Litouwen om zo de drie Baltische landen dicht bij de energiemarkt van de Europese Unie te brengen. De interconnector kan echter slechts in beperkte mate worden gebruikt om elektriciteit uit Polen in te voeren in Litouwen, omdat de opwekkingscapaciteit in Polen bij de grens met Litouwen ontoereikend is en er onvoldoende interconnecties zijn met andere Poolse regio's met een hogere elektriciteitsopwekkingscapaciteit. Bidirectionele energiestromen zullen enkel mogelijk worden als het Poolse net wordt verbeterd, maar een dergelijke verbetering is niet gepland voor 2020.

De **gasinterconnector tussen Bulgarije en Roemenië** zal het mogelijk maken om 1,3 miljoen kubieke meter/dag aan aardgasvoorraden van Roemenië naar Bulgarije te laten stromen. In de huidige omstandigheden zou de lage druk in het Roemeense gassysteem een dergelijk volume aan grensoverschrijdende stromen naar Bulgarije evenwel onmogelijk maken. Voor de potentiële gasstromen van en naar Hongarije bestaan momenteel soortgelijke beperkingen. Er zijn aanvullende investeringen in het Roemeense gastransmissienet nodig om het interne transmissiesysteem aan te sluiten op de transmissiedoorvoerpipeline die door Roemenië loopt. Roemenië zou ook een nationale wet die dergelijke gasuitvoer verbiedt, moeten intrekken.

Tekstvak 16

Nieuwe gaspijpleidingen worden naast bestaande pijpleidingen gelegd

De **gasinterconnectorprojecten tussen Roemenië, Bulgarije en Griekenland** omvatten de aanleg van nieuwe gaspijpleidingen naast de bestaande pijpleidingen. De reden daarvoor is dat de capaciteit van het bestaande gasdoorvoernet door Roemenië en Bulgarije naar Griekenland is voorbehouden voor een leverancier uit een derde land in het kader van een langetermijnovereenkomst.

113

De doelstelling van de EU om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet verwezenlijkt. De Europese energie-infrastructuur is globaal genomen nog niet klaar voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen effectieve energievoorzieningszekerheid. De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid (zie paragraaf 27).

De doelstelling om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet verwezenlijkt.

114

Sinds 2007 staat de interne energiemarkt centraal in de ontwikkeling van energiebeleid van de EU. Het in 2009 aangenomen derde energiepakket vereiste de omzetting van de gas- en elektriciteitsrichtlijnen voor 3 maart 2011. Die doelstelling was in dat jaar echter niet verwezenlijkt. In 2011 herhaalde de Raad zijn verbintenis ten aanzien van de interne energiemarkt in een verklaring dat de interne markt uiterlijk in 2014 voltooid moest zijn. Die laatste doelstelling werd evenwel niet verwezenlijkt vanwege allerlei problemen (zie paragraaf 29).

115

Er is nog een lange weg te gaan voor het derde energiepakket volledig ten uitvoer zal zijn gelegd in de lidstaten. Het toezicht van de Commissie op de tenuitvoerlegging van de bepalingen ervan in de lidstaten loopt nog steeds, ook al is de termijn van 2014 verstreken (paragrafen 30-33).

Aanbeveling 1 De conformiteitscontroles voltooien

Aangezien de interne energiemarkt nog niet is voltooid, dient de Commissie haar beoordelingen af te ronden en indien nodig inbreukprocedures tegen lidstaten in te stellen tegen het einde van 2016.

116

In de hele EU worden nationale regelgevende instanties (NRI's) nog steeds geconfronteerd met uitdagingen ten aanzien van hun onafhankelijkheid en hun beoordelingsvrijheid. Niet alle NRI's beschikken over de nodige middelen om zich van hun taken te kwijten, zoals samenwerking in activiteiten op EU-niveau, bijvoorbeeld onder leiding van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER). ACER is niet bevoegd om NRI's in alle lidstaten ertoe te verplichten om relevante gegevens over de energiemarkt te verstrekken (paragrafen 35 en 36).

Aanbeveling 2 NRI's en ACER

- a) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat hun NRI's onafhankelijk zijn en niet beperkt worden in de reikwijdte van hun rol. De NRI's dienen voldoende middelen te krijgen voor hun activiteiten, zodat ze bijvoorbeeld volwaardig kunnen deelnemen aan samenwerkingsactiviteiten op EU-niveau;
- b) De Commissie dient ervoor te zorgen dat ACER de nodige bevoegdheden krijgt om van de belangrijkste instellingen in de lidstaten de nodige informatie te verkrijgen om de taken die het heeft toegewezen gekregen, te vervullen.

117

Grote verschillen in de manier waarop de lidstaten hun energiemarkten inrichten, remmen de verdere ontwikkeling van de interne energiemarkt af. Er bestaan in werkelijkheid 28 nationale rechtskaders die een lappendeken van lokale, nationale en regionale markten vormen in plaats van een interne energiemarkt. Hoewel de ontbundeling en andere maatregelen waren bedoeld om de nodige wettelijke voorwaarden voor een interne energiemarkt te scheppen, is er vaak geen geliberaliseerde, concurrerende markt uit voortgekomen. De verdere ontwikkeling van een interne energiemarkt in de EU, door praktische manieren te vinden om deze markten te laten samenwerken, blijft een grote uitdaging. De reden daarvoor is dat er in de EU verschillende handelsmechanismen worden gebruikt en dat de energiemarkten worden beïnvloed door verschillende ingrepen (paragrafen 39 en 43-46).

Aanbeveling 3 Transparante handel

De Commissie dient de wijdverbreide ontwikkeling van transparante handelsmechanismen voor zowel aardgas als elektriciteit te bevorderen. Daartoe dient ze onder meer de totstandbrenging van beurzen in lidstaten waar op dit moment nog geen beurzen bestaan of waar B2B-handelsmechanismen de bovenhand hebben, te vergemakkelijken en te ondersteunen.

118

Netcodes zijn technische voorschriften die een basis moeten leveren voor de technische interoperabiliteit binnen elektriciteits- en gastransmissiesystemen in de EU. De codes bevatten gemeenschappelijke technische normen die ervoor moeten zorgen dat energie vrij kan stromen over de grenzen heen. Hoewel er recentelijk vooruitgang is geboekt bij de goedkeuring van de netcodes voor gas, is er nog geen enkele netcode voor elektriciteit definitief goedgekeurd via de comitologieprocedure. Sommige netcodes worden door de lidstaten toegepast, voor ze definitief zijn goedgekeurd, in het kader van regionale initiatieven voor een snelle tenuitvoerlegging (paragrafen 47-51).

Aanbeveling 4 Netcodes goedkeuren en toepassen

De Commissie dient de comitologieprocedure te bespoedigen zodat de elektriciteitsnetcodes tegen eind 2015 zijn goedgekeurd. Ze dient eveneens ACER en de ENTSB's aan te moedigen om de snelle invoering van netcodes door de lidstaten te ondersteunen in het kader van regionale samenwerkingsinitiatieven.

119

Hoewel er vorderingen zijn geboekt, zijn de volledige prijseffecten van de interne energiemarkt nog niet bereikt en blijven er aanzienlijke verschillen in de energieprijzen bestaan tussen de lidstaten.

120

De groothandelsprijzen voor elektriciteit zijn niet op hetzelfde niveau gekomen in de EU, en zelfs tussen sommige naburige lidstaten zijn er grote verschillen op te merken. Om de grensoverschrijdende elektriciteitshandel te stimuleren, heeft de EU het streefdoel vastgesteld dat de grensoverschrijdende elektriciteitsinterconnecties van een lidstaat ten minste 10 % van haar geïnstalleerde productiecapaciteit moeten bedragen. Dit streefdoel is echter te weinig relevant, aangezien het is toegespitst op infrastructuurontwikkeling en niet is gebaseerd op een vraagdynamiek om zo tot prijsconvergentie te komen (paragrafen 59-64).

121

Zelfs als het huidige streefmodel voor gas, dat uitgaat van op hubs gebaseerde handel, zou worden ingevoerd, zou het mogelijk slechts beperkte gevolgen hebben voor de gemiddelde groothandelsprijzen voor gas. Om belangrijke gaspijpleidingen aan te leggen in de gehele EU en zo de ontwikkeling van concurrerende, op hubs gebaseerde handel te stimuleren in heel Europa, zouden aanzienlijke investeringen nodig zijn. In sommige gevallen zijn er echter geen economische redenen om daarvoor te kiezen. Er bestaan alternatieve manieren om de concurrentie op gasmarkten te vergroten, bijvoorbeeld door op strategische locaties LNG-terminals te installeren voor de bediening van een of meerdere nationale markten (paragrafen 65-71).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 5 Markt- en infrastructuur- ontwikkelingsmodellen voor elektriciteit en gas

De Commissie dient:

- a) te overwegen om doelstellingen voor de interconnectie voor **elektriciteit** vast te stellen op basis van de marktbehoeften in plaats van op basis van een vaste nationale productiecapaciteit;
- b) de potentiële kosten en baten van het streefmodel voor **gas** opnieuw te beoordelen en in het licht van de onzekere vraag te bekijken of er alternatieven bestaan voor de omvangrijke werkzaamheden voor de aanleg van aardgasleidingen, zoals de installatie van LNG-terminals op strategische locaties om een of meerdere nationale markten te bedienen met oplossingen die verenigbaar zijn met de interne energiemarkt. Dit dient te zijn gebaseerd op een alomvattende beoordeling van de behoeften op EU-niveau (zie **aanbeveling 7**).

**De Europese energie-
infrastructuur is nog niet
geschikt voor volledig
geïntegreerde markten
en biedt momenteel dan
ook nog geen effectieve
energievoorzieningszekerheid**

122

De energie-infrastructuur in en tussen heel wat lidstaten is nog niet geschikt voor de interne energiemarkt. In de praktijk kan een gebrek aan infrastructurele capaciteit in een lidstaat een rem zetten op de potentiële in- en uitvoer en de mate waarin een lidstaat als doorvoerland kan fungeren. Ook de grensoverschrijdende gas- en elektriciteitstransmissie-infrastructuur tussen de lidstaten vertoont nog steeds lacunes (paragrafen 73-81).

Aanbeveling 6 Optimaal gebruik van de bestaande infrastructuur

De Commissie dient:

- a) na te gaan welke grensoverschrijdende energie-infrastructuur niet ten volle wordt benut om de interne energiemarkt te ondersteunen, hetzij omdat ze het voorwerp is van langdurige bilaterale overeenkomsten die geen toegang bieden aan derden, hetzij omdat de technische mogelijkheden ervan, zoals bidirectionele stromen, niet worden benut;
- b) samen te werken met belanghebbenden in de lidstaten om de mate waarin dergelijke infrastructuur daadwerkelijk wordt benut om de interne energiemarkt te bevorderen, voortdurend te vergroten;
- c) de voordelen te onderzoeken van het opzetten van regionale TSB's als een manier om grensoverschrijdende energiestromen aan te moedigen en efficiënt te beheren, waarbij de bestaande infrastructuur optimaal moet worden benut.

123

Een alomvattende beoordeling op EU-niveau van de behoeften aan energie-infrastructuur is nodig als grondslag voor de besluitvorming inzake de ontwikkeling van de interne energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening (paragraaf 82). Aangezien er aanzienlijke investeringen in energie nodig zijn in de gehele EU, is een dergelijke alomvattende analyse een cruciaal hulpmiddel voor de toewijzing van EU- en andere middelen in de sector (paragrafen 82, 84 en 99). Momenteel vertonen de planningsinstrumenten die de Commissie gebruikt, voornamelijk de lijsten van projecten van gemeenschappelijk belang en de tienjarige netontwikkelingsplannen, belangrijke beperkingen (paragrafen 85-87). De

Conclusies en aanbevelingen

Commissie beschikt evenmin over een geavanceerd marktontwikkelingsmodel om de noodzakelijke analyse van de behoeften te ondersteunen (paragraaf 83).

Aanbeveling 7 De infrastructuurbehoeften op EU-niveau grondig in kaart brengen

De Commissie dient:

- a) een alomvattende beoordeling te maken van de behoeften aan energie-infrastructuur op EU-niveau voor de ontwikkeling van de interne energiemarkt; dit zou een referentie moeten zijn voor andere documenten, zoals TYNDP's;
- b) om die oefening te ondersteunen, de nodige capaciteit te leveren om energiemarkten vorm te geven, met inbegrip van uiteenlopende vraagprognoses, hetzij intern of binnen het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER);
- c) samen te werken met ENTSB-E's en ENTSB-G's zodat het in kaart brengen van de behoeften als input kan dienen voor infrastructuurplanning met het oog op de interne energiemarkt in de EU, bijvoorbeeld voor de tienjarenplannen voor de netontwikkeling (TYNDP's).

124

Om grensoverschrijdende energie-infrastructuur te ontwikkelen, is samenwerking tussen naburige lidstaten nodig. In die context kunnen projectfinanciering, de toewijzing van kosten en het verkrijgen van stedenbouwkundige vergunningen problemen opleveren. In de gehele EU zijn voorbeelden van goede ervaringen te vinden van regionale samenwerking in de energiesector, die opduiken in de vorm van zowel politieke als technische initiatieven. Sommige coördinatieactiviteiten van de Commissie hebben positieve resultaten opgeleverd (paragrafen 88-93).

De financiële steun van de Europese Unie op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de interne energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening

125

Het gebrek aan prioritering van projecten heeft de doeltreffendheid van EU-financiering voor energie-infrastructuur beperkt. De Commissie heeft verschillende lijsten van specifieke projecten gebruikt om zo prioriteiten aan te brengen in de investeringen uit de EU-begroting en om vast te stellen welke projecten in aanmerking komen voor financiering. De Commissie heeft deze lijsten echter niet vastgesteld op basis van een alomvattende beoordeling van de behoeften aan infrastructuurontwikkeling op EU-niveau. Dat houdt risico's in die het nut van zulke lijsten als instrument voor het aanbrengen van prioriteiten in investeringen en het toewijzen van EU-middelen ondergraven (paragrafen 100-103).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 8 Het gebruik van PGB- lijsten verfijnen

De Commissie dient haar planningsprocedures, en met name de prioritering en financiering van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's), te verfijnen in het licht van een alomvattende beoordeling van de behoeften aan energie-infrastructuur op EU-niveau (zie **aanbeveling 7**).

126

De belangrijkste financieringsinstrumenten van de EU voor de financiering van projecten voor energie-infrastructuur, met name het EEPR, de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen en de Europese structuur- en investeringsfondsen, zijn niet in hoofdzaak ontworpen om de interne energiemarkt te verbeteren, en dat blijkt ook uit bepaalde aspecten van de manier waarop ze ten uitvoer worden gelegd. Financiering uit de CEF is niet gekoppeld aan hervormingen van de energiemarkt en er zijn geen voorwaarden voor marktontwikkeling opgenomen in de ESIF-partnerschapsovereenkomsten voor de periode 2014-2020 (paragrafen 104-109).

Aanbeveling 9 Een goede en continue werking van de interne energiemarkt als voorwaarde voor EU- financiering van projecten voor energie-infrastructuur

De Commissie dient wetgevingsvoorstellen op te stellen over de wijze waarop zij haar besluiten inzake de selectie van energie-infrastructuurprojecten voor financiering ondergeschikt maakt aan de goede en continue werking van de energiemarkt in de lidstaten.

127

Er zijn voorbeelden van door de EU gefinancierde projecten voor energie-infrastructuur die een positief effect op de interne energiemarkt en de voorzieningszekerheid hebben gehad. De effecten van veel andere projecten zijn tot nu toe evenwel beperkt gebleven. De reden daarvoor is dat sommige van die projecten onvoldoende waren toegespitst op de behoeften op het gebied van de ontwikkeling van de interne markt, slechts een paar projecten zijn voltooid en in gebruik genomen, voor sommige projecten capaciteitsproblemen in naburige lidstaten de ingebruikname ervan hebben vertraagd, en de efficiëntie van sommige projecten is beperkt omdat ze de ontwikkeling van aanvullende infrastructuur naast bestaande infrastructuur beogen (paragrafen 110-112).

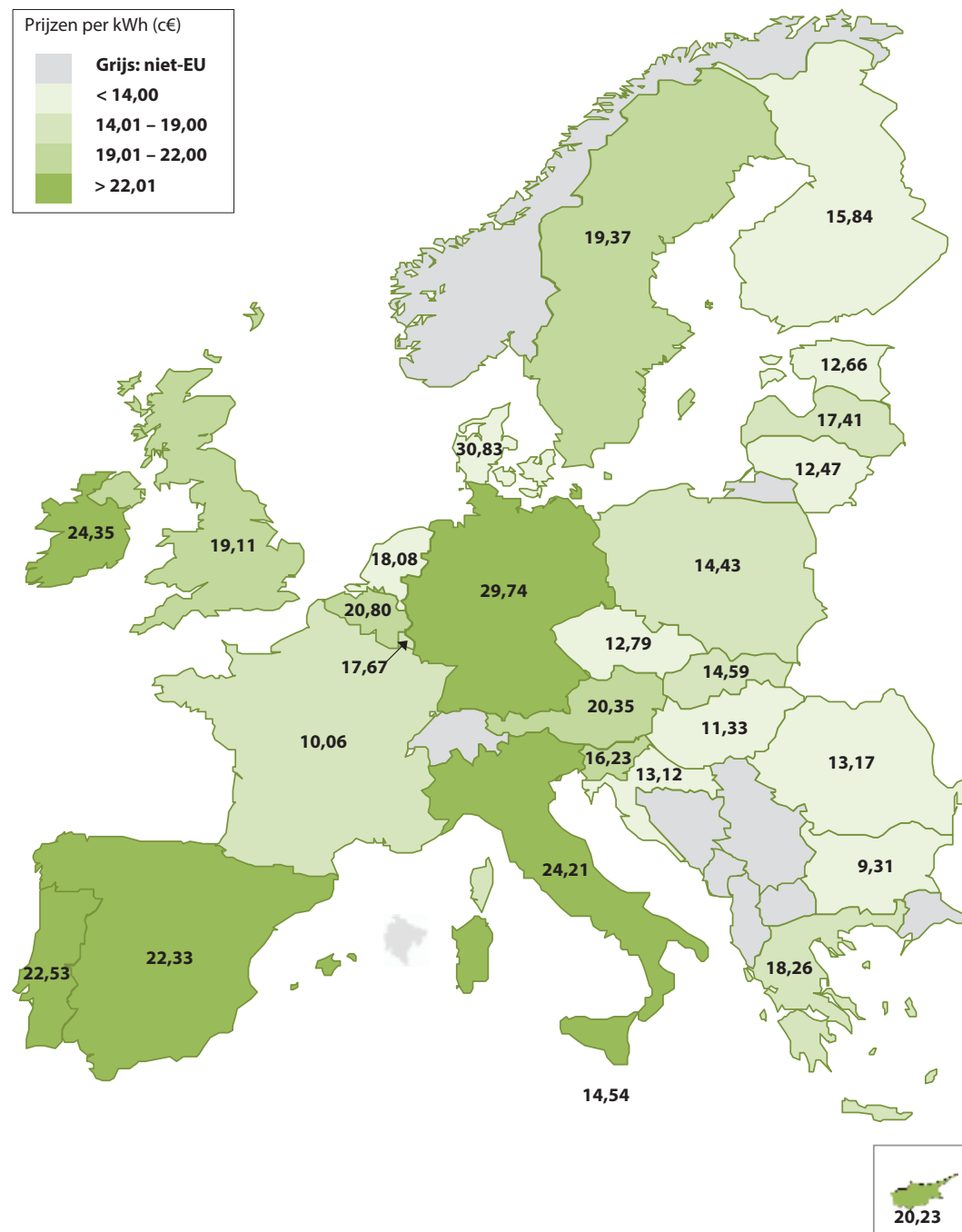
Dit verslag werd door kamer II, onder voorzitterschap van de heer Henri GRETHEN, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 21 oktober 2015.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

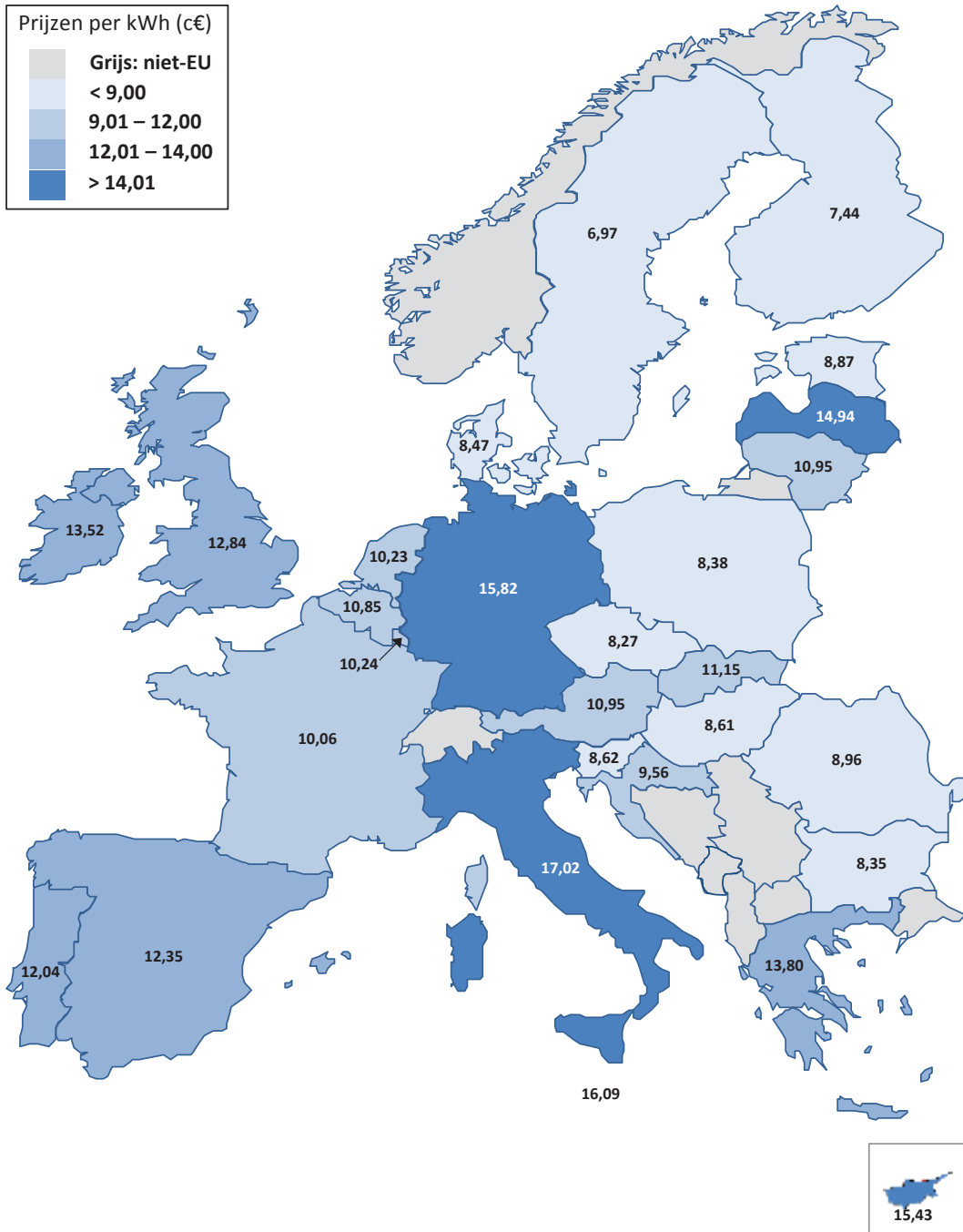
a) Gemiddelde detailhandelsprijzen van elektriciteit inclusief belastingen voor huishoudelijke afnemers: 1e kwartaal van 2015 in eurocent per 1 kWh



NB: De betaalbaarheid van de consumentenprijzen is een ander probleem, dat moet worden bekeken in de context van de netto besteedbare inkomens in elke lidstaat. Zoals vermeld in paragraaf 23 werd bij deze controle niet ingegaan op energie-armoede.

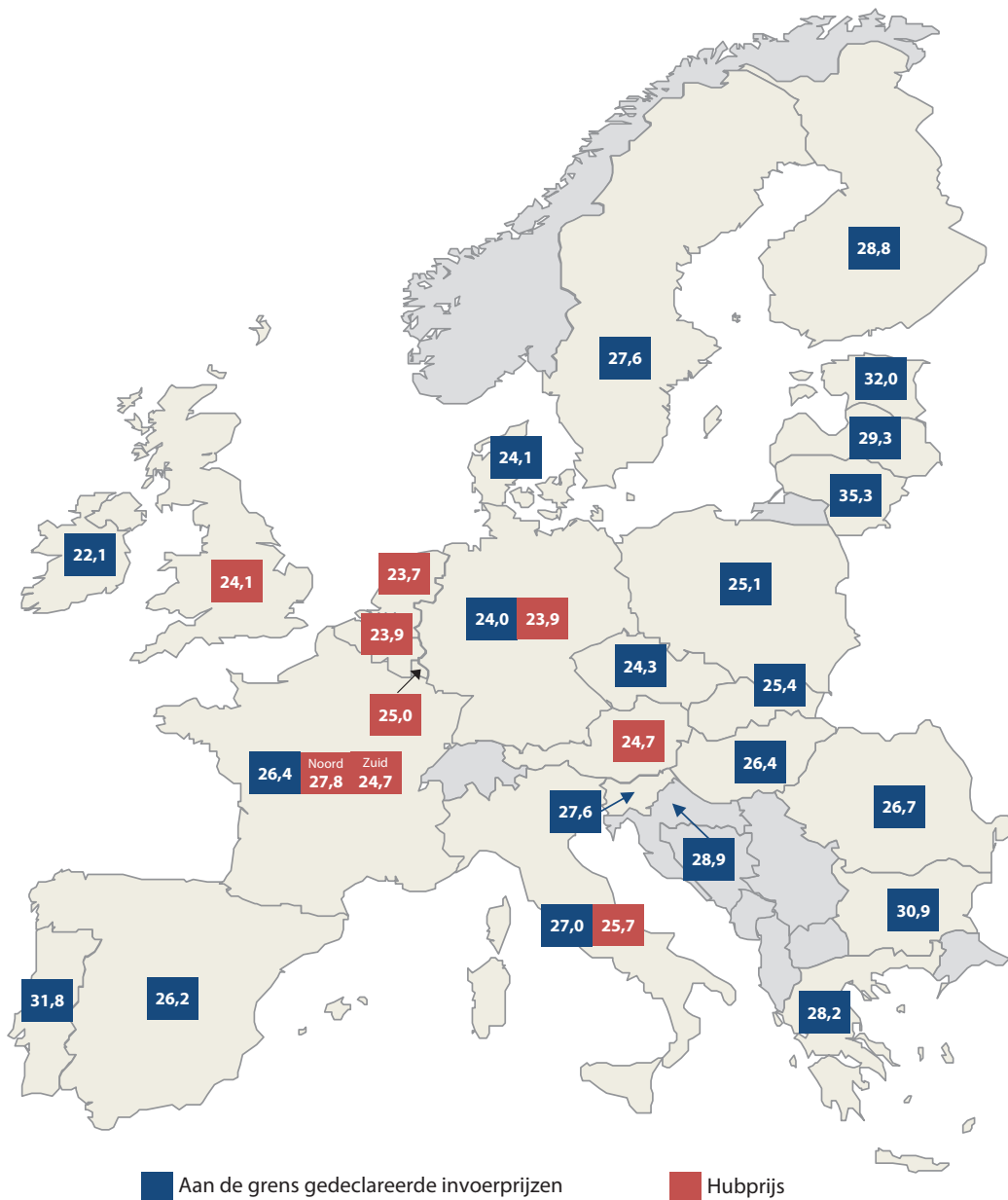
Bron: Europese Commissie.

b) Gemiddelde prijzen van elektriciteit exclusief btw en niet-terugvorderbare belastingen voor industriële afnemers: 1e kwartaal van 2015, eurocent per 1 kWh



Bron: Europese Commissie.

Beoordeelde inkooprijzen van aardgas, betaald door leveranciers in de EU-lidstaten — jaargemiddelde 2014 (euro per MWh)



Bron: Europese Rekenkamer op basis van informatie verstrekt door ACER. Cyprus en Malta hebben momenteel geen gasmarkt en zijn daarom niet opgenomen.

Deelname van de lidstaten aan de ACER-werkgroepen, januari 2013 tot mei 2015

	Raad van regulators	Werkgroep elektriciteit	Werkgroep gas	Werkgroep tenuitvoerlegging, toezicht en benchmarking	Werkgroep marktintegriteit en transparantie
Geen bijeenkomsten gehouden	22	24	25	24	20
Oostenrijk	22	24	25	19	20
Duitsland	22	23	25	17	19
Verenigd Koninkrijk	22	24	24	15	20
Frankrijk	20	23	24	17	20
België	22	21	25	24	11
Spanje	22	19	25	19	17
Zweden	22	23	21	17	19
Portugal	22	24	25	5	16
Italië	22	20	21	11	16
Nederland	22	24	22	6	16
Polen	21	22	25	2	16
Hongarije	22	18	22	0	19
Denemarken	22	21	16	6	11
Finland	22	21	15	0	16
Tsjechische Republiek	22	13	9	4	19
Ierland	22	14	14	0	12
Luxemburg	19	8	9	0	14
Slovenië	18	0	8	0	7
Kroatië	15	3	5	1	4
Griekenland	20	1	5	0	2
Litouwen	18	1	3	0	2
Letland	16	0	6	0	1
Malta	22	0	0	0	0
Roemenië	18	1	2	0	1
Estland	18	0	0	0	0
Cyprus	14	0	0	0	0
Bulgarije	2	0	0	0	0
Slowakije	1	0	0	0	0

Samenvatting

IV

De Commissie onderstreept het belang van een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt voor de voorzieningszekerheid.

V

In de Mededeling „Voortgang bij de voltooiing van de interne energiemarkt” (COM(2014) 634 final) werd erkend dat Europa op de goede weg is wat de voltooiing van de interne energiemarkt betreft. De grensoverschrijdende handel neemt toe, hernieuwbare energiebronnen worden op succesvolle wijze in het systeem geïntegreerd en er is een begin gemaakt met het uitrollen van slimme netwerken en het vergemakkelijken van decentrale opwekking. Het was echter ook duidelijk dat er nog werk aan de winkel is; er zijn obstakels die het soepel functioneren van de markt in de weg staan. Het plan voor de energie-unie is bedoeld om deze obstakels aan te pakken. De Commissie heeft concrete stappen gezet om de resterende marktbelemmeringen voor de interne energiemarkt weg te nemen, met name in haar initiatief met betrekking tot de opzet van de elektriciteitsmarkt.

Wat energie-infrastructuur betreft is het van belang op het volgende te wijzen:

- Energie-infrastructuur wordt geacht te worden gefinancierd door de markt — d.w.z. gebruikerstarieven die door onafhankelijke regelgevende instanties worden goedgekeurd; financiële steun uit de EU-begroting dient dan ook eerder uitzondering dan regel te zijn.
- Waar financiële steun is verleend, is de voorzieningszekerheid voor bepaalde regio's aanmerkelijk verbeterd (zie bijv. de voorbeelden van EEPR-projecten die in paragraaf 103 van de opmerkingen van de Rekenkamer worden genoemd of verscheidene gecontroleerde, door CEF of ESIF gefinancierde projecten die in paragrafen 109-111 van de opmerkingen van de Rekenkamer worden genoemd).

Aanbeveling 1

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De diensten van de Commissie hebben handhaving van de regels van het derde pakket in 2015 aangekondigd als prioriteit. De nalevingscontroles met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het derde pakket zijn in alle 28 lidstaten afgerond en alle kwesties die mogelijk onverenigbaar zijn met de internemarktwetgeving worden met de autoriteiten van de betrokken lidstaten besproken.

Aanbeveling 2 a)

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten. De Commissie kan zich echter vinden in de aanbeveling en zal bij de beoordeling van de naleving van de regels van het derde pakket voor de energiemarkt extra aandacht schenken aan de onafhankelijkheid van de NRI's.

Aanbeveling 2 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over en zoekt naar mogelijkheden om de huidige bevoegdheden van ACER, mede ten aanzien van de lidstaten, te versterken teneinde het agentschap aan de realiteit van de sterker geïntegreerde interne markt aan te passen.

Aanbeveling 3

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Om het probleem van de onderontwikkelde beurshandel aan te pakken zijn er verordeningen op het gebied van gas en elektriciteit goedgekeurd waarbij de oprichting van energiebeurzen verplicht wordt gesteld (bijv. de verordening inzake het capaciteitstoe wijzingsmechanisme en de balanceringsverordening op het vlak van gas, de „CACM”-verordening tot vaststelling van de regels voor marktkoppeling in de EU op het vlak van elektriciteit). Bovendien wordt Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (REMIT) nog ten uitvoer gelegd.

Aanbeveling 4

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissaris voor klimaatactie en energie heeft de goedkeuring van de netcodes aangemerkt als prioriteit. De Commissie heeft zich samen met regelgevers, TSB's en andere belanghebbenden intensief ingespannen om de voorgestelde netcodes op dusdanige wijze te herformuleren dat de neutraliteit en doeltreffende invoering ervan gewaarborgd zijn. Naar verwachting zullen acht van de tien voorgestelde elektriciteitsnetcodes eind 2015 door het Comité worden goedgekeurd.

De Commissie zet zich actief in voor een snelle invoering van de netcodes in het kader van regionale samenwerkingsinitiatieven.

Aanbeveling 5 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Terwijl het huidige streefdoel van 10 % voor 2020 op productiecapaciteit is gebaseerd, zullen kostenaspecten en het potentiële handelsverkeer in aanmerking worden genomen en een belangrijke rol spelen bij de modellering van de interconnectiedoelstelling voor 2030 op regionaal of nationaal niveau. Dit zal de nodige flexibiliteit opleveren om de interconnectiedoelstelling op het gebied van elektriciteit voor 2030 — ten minste 15 % — aan te passen aan de marktbehoeften.

Aanbeveling 5 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Het in 2015 vastgestelde TYNDP voor gas voorziet reeds in een goede beoordeling van de infrastructuurbehoeften, uitgaande van een groot aantal uiteenlopende scenario's qua toekomstige vraag, prijs, infrastructuurontwikkeling en andere aspecten. Uit de analyse blijkt duidelijk dat niet alle geplande projecten nodig zullen zijn. Het lopende PGB-proces bouwt voort op deze beoordeling. Om tot een betere inschatting van de behoeften voor de EU-gasmarkt te komen is daarnaast begonnen met de voorbereiding van een EU-strategie voor vloeibaar aardgas en gasopslag; de Commissie zal deze strategie in januari 2016 publiceren.

VII

De Commissie is van mening dat de trans-Europese infrastructuur verbeterd moet worden om ten volle effect op de interne energiemarkt te kunnen sorteren. De Commissie erkent dat een alomvattende analyse van de infrastructuurbehoeften op EU-niveau noodzakelijk is, maar wenst ook te benadrukken dat er op EU-niveau al veel aan infrastructuurplanning wordt gedaan en dat dit in het beleid van de Commissie wordt meegenomen. Wellicht moeten de procedures en instrumenten geoptimaliseerd worden, maar een gedegen beoordeling van de behoefte aan essentiële energie-infrastructuur is reeds voorhanden. Zie de antwoorden van de Commissie op aanbeveling 7 en op paragraaf 82.

Aanbeveling 6 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij heeft reeds stappen in die richting gezet. Dit geldt met name voor de Groep op hoog niveau voor gasconnectiviteit in Centraal- en Zuidoost-Europa. Doel van de groep is het coördineren van inspanningen ten behoeve van grensoverschrijdende en trans-Europese infrastructuurvoorzieningen waarmee gasleveringen aan de regio gediversifieerd worden, en het ten uitvoer leggen van geharmoniseerde regels.

Aanbeveling 6 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij heeft reeds stappen in deze richting gezet in het kader van de regionale initiatieven: een van de hoofddoelstellingen van de regionale initiatieven is dat de knelpunten (fysieke of op het vlak van regelgeving) bij grensoverschrijdende infrastructuur de nodige aandacht krijgen.

Aanbeveling 6 c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Samenwerking tussen TSB's is in veel uitvoeringsbepalingen („netcodes”) met betrekking tot netbeheer en handel in energie reeds verplicht gesteld.

In de context van het initiatief inzake de opzet van de elektriciteitsmarkt bestudeert de Commissie mogelijkheden voor TSB's om op basis van het concept van regionale initiatieven voor de coördinatie van de voorzieningszekerheid nauwer samen te werken en verantwoordelijkheden te delen, met name in regio's die over goede aansluitingen beschikken, als eerste stap naar een grotere integratie van TSB's op regionaal niveau.

Aanbeveling 7 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Zij heeft reeds stappen in die richting gezet. Er wordt voortdurend gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de TYNDP's en (sinds 2013) de bijbehorende kosten-batenanalyses. Bovendien wordt in artikel 11, lid 8, van de TEN-E-verordening bepaald dat de ENTSB's de Commissie en ACER uiterlijk op 31 december 2016 een door hen ontwikkeld (onderling samenhangend) elektriciteits- en gasnetwerkmodel moeten voorleggen. De Commissie zal erop toezien dat dit tijdig gebeurt.

Aanbeveling 7 b)

De Commissie neemt de aanbeveling gedeeltelijk over.

Het creëren van interne analytische en modelleringscapaciteit zou aanzienlijke middelen van de Commissie dan wel ACER kunnen vergen. Het uitbesteden van deze activiteiten aan de ENTSB's onder toezicht van ACER en de Commissie zou als een relevant alternatief beschouwd kunnen worden.

Aanbeveling 7 c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De kosten-batenanalyse van het hele energiesysteem die de basis vormt voor de planning en behoefteanalyse alsook de TYNDP's worden door de ENTSB's in nauwe samenwerking met zowel de Commissie als ACER opgesteld.

Aanbeveling 8

De Commissie neemt de aanbeveling gedeeltelijk over.

Wat de prioritering betreft herinnert de Commissie eraan dat verbetering van de planningsprocedures reeds deel uitmaakt van het mechanisme voor regelmatige samenwerking waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken.

Zo is het bij de selectie van TGB-projecten de bedoeling die projecten aan te wijzen die de grootste bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU op het vlak van het energiebeleid (betaalbaarheid, voorzieningszekerheid, duurzaamheid).

Eind 2016 zal er een grondigere analyse van de behoeften op de elektriciteits- en de gasmarkt tezamen beschikbaar zijn. Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 7 a).

Wat de financiering betreft worden projecten die in aanmerking komen voor financiële bijstand ook beoordeeld op rijpheid en andere evaluatiecriteria tijdens de selectieprocedure. De Commissie werkt nauw met de EIB en andere belanghebbenden samen om de technische bijstand ter verbetering van de pijplijn van projecten van strategisch belang uit te breiden. Nadere stappen zijn dan ook niet voorzien.

Aanbeveling 9

De Commissie neemt de aanbeveling niet over.

De Commissie is ervan overtuigd dat infrastructuurontwikkeling en marktregulering gelijke tred met elkaar moeten houden om een doeltreffende interne energiemarkt te waarborgen. Het zou echter te ingewikkeld zijn om een rigide conditionaliteit in te voeren die wettelijk afgedwongen kan worden; dit zou ook schadelijk kunnen zijn voor de ontwikkeling van noodzakelijke infrastructuur.

Inleiding

03

De hoofdverantwoordelijkheid voor de toepassing en handhaving van EU-wetgeving berust bij de lidstaten en hun bereidheid om de wetgeving volledig en correct ten uitvoer te leggen is van het grootste belang. Nationale regeringen zijn nog altijd verantwoordelijk voor de ontwikkeling van energiewetgeving en -beleidsmaatregelen die van invloed zijn op de interne markt. Ook als eigenaren van energieleveranciers en transmissiebedrijven blijven zij een belangrijke rol op de energiemarkten in de EU spelen.

05

De Commissie is van mening dat een echt open, concurrerende en onderling goed verbonden energiemarkt de beste manier is om de continuïteit van de energievoorziening veilig te stellen en Europa in staat zal stellen om de noodzakelijke overschakeling op een koolstofarme energiesector op een zo kostenefficiënt en veilig mogelijke wijze te maken.

Gesteund door Raad en Parlement heeft de Commissie dan ook een strategie voor een energie-unie uitgewerkt, en een belangrijk onderdeel van deze strategie betreft de toezegging om de belangrijkste belemmeringen voor meer geïntegreerde energiemarkten in Europa weg te nemen.

Als onderdeel van deze strategie zal zij zich nog meer inspanningen getroosten om ervoor te zorgen dat de vigerende energie- en aanverwante wetgeving volledig ten uitvoer wordt gelegd. Ook is de Commissie overgegaan tot een uitgebreide herziening van de huidige energiewetgeving van de EU, met name op het gebied van elektriciteit (het initiatief inzake de opzet van de markt), teneinde de huidige regels van het derde energiepakket waar nodig aan te passen ter bevordering van de marktintegratie. Bovendien is zij begonnen aan een uitvoerige herziening van haar wetgeving op het vlak van voorzieningszekerheid.

13

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.

Aangezien de lidstaten krachtens de EU-wetgeving rekening dienen te houden met de gevolgen van hun nationale beslissingen voor aangrenzende landen, vereist de organisatie van een interne energiemarkt

naar de mening van de Commissie nauwe samenwerking tussen de EU en de lidstaten/nationale regeringen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 14 t/m 18

Wat energie-infrastructuur betreft neemt de interconnectiviteit van de Europese elektriciteits- en gastransmissiesystemen weliswaar toe, maar zijn aanzienlijke infrastructuurinvesteringen nog altijd noodzakelijk. Eind 2015 zullen 13 projecten van de eerste EU-lijst van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) voor gas en elektriciteit voltooid zijn. Iets meer dan 100 PGB's wachten momenteel op een vergunning en zullen naar verwachting binnenkort de bouwfase ingaan. De meeste investeringen in energie-infrastructuur worden door de private sector gedaan, maar er is ook een reeks gerichte EU-instrumenten voorhanden om verdere financiële uitdagingen te helpen ondervangen. Sinds de invoering van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) in 2014 is 796 miljoen EUR in de vorm van subsidies toegekend aan voorstellen voor belangrijke energie-infrastructuurprojecten in heel Europa. Aanvullende financiering is tevens beschikbaar via de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Bovendien zal het Europees Fonds voor strategische investeringen verdere steun aan energieprojecten van strategisch belang verlenen.

Om specifieke infrastructuurproblemen in sommige regio's van Europa doeltreffender aan te pakken is de versterkte regionale samenwerking tussen de betrokken lidstaten opgevoerd. Dit heeft geleid tot oprichting van de Groep op hoog niveau voor gas- en elektriciteitsinterconnectiviteit van het Iberisch Schiereiland en van de Groep op hoog niveau voor gasconnectiviteit in Centraal- en Zuidoost-Europa (CESEC) en tot hervorming van de Groep op hoog niveau voor het Oostzeegebied (BEMIP). De groepen worden geacht concrete oplossingen voor infrastructuurproblemen aan te dragen en ervoor te zorgen dat de relevante projecten worden uitgevoerd.

Opmerkingen

29 — Eerste alinea

De sleutel tot de totstandbrenging van de interne markt is in handen van de lidstaten. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 3. Of belemmeringen voor grensoverschrijdende handel in energie daadwerkelijk worden weggenomen en het systeembeheer wordt afgestemd met buurlanden hangt af van wat zij doen. Alleen met lidstaten die zich proactief inzetten om belemmeringen voor grensoverschrijdende handel weg te nemen kan de Commissie zich kwijten van haar taak om een interne energiemarkt tot stand te brengen.

32 — Derde alinea

De kwesties met betrekking tot consumentenbescherming in het derde pakket zijn een bijkomend belangrijk aspect dat de Commissie bij haar omzettings- en conformiteitscontroles onderzoekt.

35

De Commissie is van mening dat oplossingen voor controversiële grensoverschrijdende kwesties tussen lidstaten steeds belangrijker worden. Hoe groter de integratie van markten, hoe groter de behoefte aan een onafhankelijke instantie om conflicten tussen lidstaten over regelgevingskwesties te beperken en uiteindelijk op te lossen.

De Commissie blijft alle lidstaten aansporen om deel te nemen aan werkgroepvergaderingen. Om de transparantie van de werkzaamheden van deze werkgroepen te waarborgen hebben alle lidstaten toegang tot de resultaten van de vergaderingen.

40

Het initiatief inzake de opzet van de elektriciteitsmarkt (COM(2015) 340 final), dat de Commissie op 15 juli 2015 heeft uitgebracht, is juist bedoeld om het rechtskader voor samenwerking tussen TSB's te versterken.

44

Ook de Commissie is van mening dat de bestaande mechanismen in de huidige context heterogeen zijn. Om hier iets aan te doen is wetgeving aangenomen om de handelsmechanismen voor gas en elektriciteit te harmoniseren. Deze wetgeving wordt momenteel ten uitvoer gelegd (met name door goedkeuring van de richtlijn inzake capaciteitstoewijzing en congestiebeheer (CACM) op het gebied van elektriciteit en van de richtsnoeren en de netcodes voor mechanismen voor capaciteitstoewijzing/congestiebeheersprocedures en balancering op het gebied van gas) en zal de inefficiënties in het vigerende regelgevingskader inzake energiehandel aanmerkelijk terugdringen.

46

De Commissie beschouwt het feit dat overheden hun interventies op energiemarkten niet coördineren als een van de grootste obstakels voor een geïntegreerde markt; deze kwestie is van cruciaal belang voor het functioneren van de interne energiemarkt en voor de voorzieningszekerheid. De Commissie heeft de belangrijkste punten en de maatregelen die zij voorstelt uiteengezet in haar mededeling „De interne elektriciteitsmarkt tot stand brengen en daarbij overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten” (C(2013) 7243 final) en schenkt extra aandacht aan het wegnemen van onnodige interventies in haar lopende initiatief inzake de opzet van de markt (zie „Startsein voor een openbare raadpleging over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt”, COM(2015) 340 final).

50 a)

De Commissie merkt op dat nationale TSB's, NRI's en lidstaten vaak weinig hebben gevoeld voor aanpassing van bestaande nationale of regionale regels om te komen tot een compromisoplossing die een meer geïntegreerde/grotere regionale of EU-markt zou opleveren. Zij stimuleert verdere integratie op het vlak van de interne energiemarkt, zelfs in het geval van markten die goed functioneren, zodat de potentiële baten van de Europese integratie, zoals meer mededinging, liquiditeit, en een grotere voorzieningszekerheid, volledig gerealiseerd kunnen worden.

50 b)

Het goedkeuren van EU-wetgeving over technische voorschriften betekent dat gevestigde nationale systemen veranderd moeten worden en dus dat 28 lidstaten tot compromissen over vaak complexe technische kwesties betreffende systeembeheer of energiehandel, met belangrijke herverdelingseffecten, moeten komen. Dit maakt het moeilijk om aan te geven hoe lang het precies gaat duren om de noodzakelijke compromissen te bereiken.

De Commissie heeft stappen gezet om in een duidelijke en transparante planning te voorzien door het verwachte goedkeuringsproces regelmatig te publiceren.

50 c)

In het kader van haar initiatief inzake de opzet van de elektriciteitsmarkt bekijkt de Commissie de mogelijkheden om het goedkeuringsproces rond de netcodes te verbeteren.

50 d)

Netcodes en richtsnoeren zijn Commissiedocumenten waarmee wordt beoogd handelsbelemmeringen weg te nemen door markt- en netbeheersvoorschriften op elkaar af te stemmen.

Het is de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat de ontwerp teksten die door ENTSB-E en ACER worden voorgesteld, in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving, neutraal zijn ten aanzien van alle belanghebbenden en niet slechts de status quo bevestigen, maar de interne energiemarkt ook echt dichterbij brengen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 50 a).

In het geval van de voorgestelde elektriciteitscodes moest de Commissie de voorgestelde teksten intensief bewerken voordat zij als EU-wetgeving goedgekeurd kunnen worden. Het goedkeuringsproces duurde daarom langer dan oorspronkelijk was verwacht, mede vanwege het grote economische belang en de mogelijke herverdelingseffecten van de aangenomen regels. De tijd die aan het herformuleren van de codes en aan onderhandelingen met lidstaten en belanghebbenden over de noodzaak van ambitieuze wetgeving is besteed, is een goede investering geweest, aangezien de codes die uiteindelijk worden goedgekeurd ook echte vorderingen op het vlak van harmonisatie zullen opleveren.

51

De Commissie merkt op dat de TSB's en NRI's vooral op het gebied van elektriciteit een zeer actieve rol hebben gespeeld in projecten die zijn gericht op snelle invoering van netcodes (zie bijv. het vrijwillige marktkoppelingproces, de initiatieven op het gebied van balancering of de werkzaamheden met betrekking tot regionale centra voor coördinatie van de voorzieningszekerheid).

53

De Commissie werkt actief samen met Bulgarije om vaart te zetten achter de oprichting van een energiebeurs, zodat het land ten volle kan deelnemen aan de handel in energie binnen Europa („marktkoppeling”) en met de landen van de Energiegemeenschap (die samen de „8e regio” vormen).

54

De Commissie merkt op dat het REMIT-toezichtskader dat bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1348/2014 is ingesteld, nog niet geldt voor de „B2B-handel” (de zgn. „niet-standaardtransacties”). De verordening is vooralsnog alleen van toepassing op de zgn. „standaardtransacties” (d.w.z. transacties op handelslocaties). De bepalingen die betrekking hebben op „niet-standaard”-transacties (d.w.z. bilaterale transacties die buiten handelslocaties om plaatsvinden) zullen in maart 2016 in werking treden.

59

De prijsconvergentie loopt achter bij de verwachtingen. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de sterk uiteenlopende overheidsmaatregelen, die zeer verschillende vormen van stroomvoorziening bevoorrechten. Door internemarktinitiatieven zoals marktkoppeling zijn de prijsverschillen echter zeker al kleiner geworden (zie de recente ervaring met toevoergebaseerde marktkoppeling) en er is hier nog ruimte voor verdere verbetering, met name wanneer lidstaten besluiten hun interventies meer op elkaar af te stemmen.

61

Bij de CACM-verordening, die in augustus 2015 in alle lidstaten juridisch bindend wordt, worden geharmoniseerde handelsmechanismen ingevoerd. De Commissie is het ermee eens dat bepaalde andere factoren (zoals ontbrekende interconnectie en ongecoördineerde overheidsmaatregelen in verschillende

lidstaten) een volledige prijsconvergentie nog in de weg staan.

64

De Commissie is het ermeê eens dat een einde moet worden gemaakt aan gevallen waarin prijsregulering leidt tot energieprijzen die onder de kostprijs liggen, en besteedt in het overleg met lidstaten en middels inbreukprocedures aandacht aan deze kwestie. Het Europees Hof van Justitie heeft de handhavingsmaatregelen van de Commissie tegen gereguleerde prijzen onlangs goedgekeurd (C-36/14).

70

Een afdeling van de Commissie houdt zich bezig met markttoezicht en energieprognoses. De Commissie erkent dat haar capaciteit voor het uitvoeren van complexe analyses begrensd is, omdat zij over beperkte middelen beschikt. Versterking van haar capaciteit zou welkom zijn.

Het is sowieso mogelijk dat de Commissie noodzaak is een beroep te doen op externe expertise.

75

Het belangrijkste instrument om lidstaten te helpen het streefdoel van 10 % te halen is relevante projecten van gemeenschappelijk belang in kaart te brengen en de uitvoering ervan te ondersteunen. Zo is een wezenlijk deel van het actieplan van het regionaal initiatief in Zuidwest-Europa erop gericht de interconnectiegraad tussen het Iberisch Schiereiland en de continentale elektriciteitsmarkt te verhogen.

82

De Commissie erkent dat een alomvattende analyse van de infrastructuurbehoeften op EU-niveau noodzakelijk is, maar wenst ook te benadrukken dat er op EU-niveau al veel aan infrastructuurplanning wordt gedaan en dat dit in het beleid van de Commissie wordt meegenomen.

De tienjarige netontwikkelingsplannen (TYNDP's) die door de Europese netwerken voor transmissiesysteembeheerders (ENTSB's) worden opgesteld, zijn gebaseerd op een grondige evaluatie van infrastructuurbehoeften, waarbij ook de vraag wordt ingecalculleerd. Zij worden regelmatig — iedere twee jaar — bijgewerkt en weerspiegelen dus de veranderingen in vraag

en productiepatronen. Aan de hand van deze plannen en volgens de in de TEN-E-verordening voorgeschreven methodologie voor de kosten-batenanalyse van het hele energiesysteem worden vervolgens projecten voor de EU-lijst van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) geselecteerd. De selectie van de PGB's vindt op transparante en gedegen wijze plaats.

83

Gezien haar beperkte personele middelen (en soortgelijke beperkingen binnen ACER) is de Commissie van mening dat modellering van infrastructuur en ontwikkeling van een reeks scenario's overgelaten zouden kunnen worden aan de ENTSB's, onder nauwlettend toezicht van de Commissie en ACER.

Er zij op gewezen dat het TYNDP voor elektriciteit reeds vier scenario's bevat (versie 2014). Het uitwerken van methodologieën en scenario's kan nog worden verfijnd en bijgewerkt, en zowel de Commissie als ACER werken op dit vlak nauw samen met de ENTSB's.

84

De financiering is niet alleen gebaseerd op een vooraf vastgestelde behoefteanalyse (van bovenaf) maar moet noodzakelijkerwijs beoordeeld en geëvalueerd worden aan de hand van specifieke eisen. Bij de beoordeling van specifieke projecten is rijpheid een van de belangrijkste criteria, samen met de baten die een project de regio waarin het wordt uitgevoerd, zal opleveren. Dit geldt voor zowel financiële instrumenten als subsidies.

86 — Vierde alinea

Er wordt niet naar gestreefd dat TYNDP's volledig overeenkomen met nationale plannen; zij worden geacht meer te zijn dan slechts een opsomming van alle nationale plannen. Zij richten zich op de ontwikkeling van trans-Europese infrastructuur waarmee een bijdrage aan de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen — marktintegratie, continuïteit van de voorziening en duurzaamheid — wordt geleverd.

87

Planning moet berusten op reeksen volledige, betrouwbare en degelijke gegevens. Het verkrijgen van deze gegevens, met name van projectontwikkelaars maar ook van lidstaten, is inderdaad een van de grootste uitdagingen voor de volgende ronde TYNDP's.

90

De Commissie heeft regionale marktintegratie bestempeld tot cruciaal instrument om vooruitgang op het gebied van de interne energiemarkt te boeken. Zij zal regionale initiatieven op alle onderdelen van de interne markt (zoals infrastructuur, energiehandel, systeembeheer, toereikendheid van de energieopwekking, steunregelingen voor energie uit hernieuwbare bronnen) actief blijven steunen en verder blijven ontwikkelen, zonder het uiteindelijke doel — een Europese geïntegreerde markt — uit het oog te verliezen.

100

In zowel de gas- als de elektriciteitssector biedt de ontwikkeling van de tienjarige netontwikkelingsplannen door de respectieve ENTSB's een goed overzicht van waar Europese investeringen in het elektriciteitsnet nodig zijn.

Deze dienen als input voor procedures zoals de PGB-lijst. Het is echter belangrijk eraan te herinneren dat prioritaire of strategisch belangrijke projecten niet altijd EU-financiering nodig hebben om uitgevoerd te kunnen worden. Andere belemmeringen, van niet-financiële aard (zoals de verlening van vergunningen), spelen vaak een grotere rol. Het is bedoeling dat deze belemmeringen binnen de PGB-procedure worden aangepakt. Als er sprake is van specifieke financiële belemmeringen wordt steun uit de EU-begroting overwogen (bijv. uit hoofde van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen). Daarom worden lijsten over het algemeen niet alleen maar opgesteld om prioriteiten voor investeringen uit de EU-begroting te bepalen.

103

De lijst van projecten van gemeenschappelijk belang is gebaseerd op een gedegen beoordeling, die thans verbeterd wordt door verschillende aspecten van de kosten-batenanalyse te verfijnen (bijv. hoe de voorzieningszekerheid gewaardeerd moet worden). Volgens de vigerende wetgeving inzake de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen komt een project alleen in aanmerking voor financiële steun als het op de lijst staat. In overeenstemming met het vigerende rechtskader wordt pas een besluit over de toewijzing van steun genomen nadat de aanvraag is getoetst aan een reeks gunningscriteria die verband houden met beleidsdoelstellingen alsook technische en financiële aspecten.

104

De Commissie erkent dat het EEP-programma door vertragingen bij de uitvoering van de projecten niet op korte termijn tot economische groei heeft geleid.

Op lange termijn leveren de projecten echter aanzienlijke baten op, in het bijzonder met betrekking tot de voorzieningszekerheid:

Op één na zijn alle projecten voor bidirectionele stromen en interconnectieprojecten in Midden- en Oost-Europa afgerond; de weerbaarheid van het EU-gasnet in geval van verstoring van de voorziening, zoals de onderbreking die begin 2009 plaatsvond, is daardoor aanmerkelijk verbeterd.

Mede dankzij het „Nordbalt 02”-project kon de noodzakelijke verbetering van het Litouwse transmissienet om elektriciteit gemakkelijker langs de interconnector te laten stromen, worden doorgevoerd. Met „Estlink 2” werd het Estische net/Baltische net door middel van een onderzeese kabelverbinding met Finland aangesloten op de Noordse stroommarkt.

Een nieuwe onderzeese kabelverbinding tussen Italië en Malta heeft een einde gemaakt aan het isolement van het Maltese net ten opzichte van de rest van Europa.

109

Wat de operationele programma's in de periode 2014-2020 betreft, hebben slechts zes lidstaten gekozen voor de EFRO-investeringsprioriteit die o.a. betrekking heeft op verbetering van de voorzieningszekerheid door ontwikkeling van slimme energieopslag- en transmissiesystemen. In de wetgeving betreffende deze investeringsprioriteit is een specifieke ex-antevoorwaarde voorzien, die samenhang met relevante onderdelen van de wetgeving inzake de interne energiemarkt en het PGB-kader waarborgt. Resultaatindicatoren worden vastgesteld in de relevante operationele programma's (niet in de partnerschaps-overeenkomsten) voor elk van de overeengekomen specifieke doelstellingen en omvatten resultaatindicatoren die betrekking hebben op aspecten van de interne energiemarkt.

Ondersteuning van de overschakeling op een koolstofarme economie, inclusief investeringen in energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en slimme distributienetten, behoort tot de prioriteiten van de ESIF in de periode 2014-2020, met name met verplichte minimumtoewijzingen voor het EFRO. Investerings in andere energie-infrastructureur, bijv. het opheffen van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuur, is voor bepaalde lidstaten van belang. Dergelijke investeringen vertegenwoordigen gemiddeld zo'n 0,5 % van de totale toewijzingen uit hoofde van EFRO, CF en ESF, zowel tussen 2007 en 2013 als tussen 2014 en 2020. In sommige lidstaten ligt het aandeel echter hoger (rond de 2 %), als afspiegeling van nationale behoeften en prioriteiten.

112. b)

De tenuitvoerlegging van alle projecten die mede uit de EU-begroting gefinancierd worden, wordt nauwlettend gevolgd, en verzoeken van projectontwikkelaars tot wijziging van subsidiebesluiten worden zorgvuldig onderzocht en, indien de aangedragen argumenten niet volstaan, afgewezen.

Conclusies en aanbevelingen

113

Het is van belang op het volgende te wijzen:

- Energie-infrastructureur wordt geacht te worden gefinancierd door gebruikersheffingen en de markt; financiële steun uit de EU-begroting dient dus eerder uitzondering dan regel te zijn.
- Waar financiële steun is verleend, is de voorzieningszekerheid voor bepaalde regio's aanmerkelijk verbeterd (zie bijv. de voorbeelden van EEPR-projecten die in paragraaf 103 van de opmerkingen van de Rekenkamer worden genoemd of verscheidene gecontroleerde, door CEF of ESIF gefinancierde projecten die in paragrafen 109-111 van de opmerkingen van de Rekenkamer worden genoemd).

Aanbeveling 1

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De diensten van de Commissie hebben handhaving van de regels van het derde pakket in 2015 aange-merkt als prioriteit. De nalevingscontroles met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het derde pakket zijn in alle 28 lidstaten afgerond en alle kwesties die mogelijk onverenigbaar zijn met de internemarktwetgeving worden met de autoriteiten van de betrokken lidstaten besproken.

Aanbeveling 2 a)

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten. De Commissie kan zich echter vinden in de aanbeveling en zal bij de beoordeling van de naleving van de regels van het derde pakket voor de energiemarkt extra aandacht schenken aan de onafhankelijkheid van de NRI's.

Aanbeveling 2 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over en zoekt naar mogelijkheden om de huidige bevoegdheden van ACER, mede ten aanzien van de lidstaten, te versterken teneinde het agentschap aan de realiteit van de grotere integratie op de interne markt aan te passen.

Aanbeveling 3

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Om het probleem van de onderontwikkelde beurshandel aan te pakken zijn er verordeningen op het gebied van gas en elektriciteit goedgekeurd waarbij de oprichting van energiebeurzen verplicht wordt gesteld (bijv. de verordening inzake het capaciteitstoeuwijzingsmechanisme en de balanceringsverordening op het vlak van gas, de „CACM“-verordening tot vaststelling van de regels voor marktkoppeling in de EU op het vlak van elektriciteit). Bovendien wordt Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (REMIT) nog ten uitvoer gelegd.

Aanbeveling 4

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissaris voor klimaatactie en energie heeft de goedkeuring van de netcodes aangemerkt als prioriteit. De Commissie heeft zich samen met regelgevers, TSB's en andere belanghebbenden intensief ingespannen om de voorgestelde netcodes op dusdanige wijze te herformuleren dat de neutraliteit en doeltreffende invoering ervan gewaarborgd zijn. Naar verwachting zullen acht van de tien voorgestelde elektriciteitsnetcodes eind 2015 door het Comité worden goedgekeurd.

De Commissie zet zich actief in voor een snelle invoering van de netcodes in het kader van regionale samenwerkingsinitiatieven.

120

De prijsconvergentie loopt achter bij de verwachtingen. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de sterk uiteenlopende overheidsmaatregelen, die zeer verschillende vormen van stroomvoorziening bevoorrecht. Door internemarktinitiatieven zoals marktkoppeling zijn de prijsverschillen echter zeker al kleiner geworden (zie de recente ervaring met toevoergebaserde marktkoppeling) en er is hier nog ruimte voor verdere verbetering, met name wanneer lidstaten besluiten hun interventies meer op elkaar af te stemmen.

Aanbeveling 5 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Terwijl het huidige streefdoel van 10 % voor 2020 op productiecapaciteit is gebaseerd, zullen kostenaspecten en het potentiële handelsverkeer in aanmerking worden genomen en een belangrijke rol spelen bij de modellering van de interconnectiedoelstelling voor 2030 op regionaal of nationaal niveau. Dit zal de nodige flexibiliteit opleveren om de interconnectiedoelstelling op het gebied van elektriciteit voor 2030 — ten minste 15 % — aan te passen aan de marktbehoeften.

Aanbeveling 5 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Het in 2015 vastgestelde TYNDP voor gas voorziet reeds in een goede beoordeling van de infrastructuurbehoeften, uitgaande van een groot aantal uiteenlopende scenario's qua toekomstige vraag, prijs, infrastructuurontwikkeling en andere aspecten. Uit de analyse blijkt duidelijk dat niet alle geplande projecten nodig zullen zijn. Het lopende PGB-proces bouwt voort op deze beoordeling. Om tot een betere inschatting van de behoeften voor de EU-gasmarkt te komen is daarnaast begonnen met de voorbereiding van een EU-strategie voor vloeibaar aardgas en gasopslag; de Commissie zal deze strategie in januari 2016 publiceren.

Aanbeveling 6 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Zij heeft reeds stappen in die richting gezet. Dit geldt met name voor de Groep op hoog niveau voor gasconnectiviteit in Centraal- en Zuidoost-Europa. Doel van de groep is het coördineren van inspanningen ten behoeve van grensoverschrijdende en trans-Europese infrastructuurvoorzieningen waarmee gasleveringen aan de regio gediversifieerd worden, en het ten uitvoer leggen van geharmoniseerde regels.

Aanbeveling 6 b)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Zij heeft reeds stappen in deze richting gezet in het kader van de regionale initiatieven: een van de hoofddoelstellingen van de regionale initiatieven is dat de knelpunten (fysieke of op het vlak van regelgeving) bij grensoverschrijdende infrastructuur de nodige aandacht krijgen.

Aanbeveling 6 c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Samenwerking tussen TSB's is in veel uitvoeringsbepalingen („netcodes”) met betrekking tot netbeheer en handel in energie reeds verplicht gesteld.

In de context van het initiatief inzake de opzet van de elektriciteitsmarkt bestudeert de Commissie mogelijkheden voor TSB's om op basis van het concept van regionale initiatieven voor de coördinatie van de voorzieningszekerheid nauwer samen te werken en

verantwoordelijkheden te delen, met name in regio's die over goede aansluitingen beschikken, als eerste stap naar een grotere integratie van TSB's op regionaal niveau.

Aanbeveling 7 a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Zij heeft reeds stappen in die richting gezet. Er wordt voortdurend gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de TYNDP's en (sinds 2013) de bijbehorende kosten-batenanalyses. Bovendien wordt in artikel 11, lid 8, van de TEN-E-verordening bepaald dat de ENTSB's de Commissie en ACER uiterlijk op 31 december 2016 een door hen ontwikkeld (onderling samenhangend) elektriciteits- en gasnetwerkmodel moeten voorleggen. De Commissie zal erop toezien dat dit tijdig gebeurt.

Aanbeveling 7 b)

De Commissie neemt de aanbeveling gedeeltelijk over.

Het creëren van interne analytische en modelleringscapaciteit zou aanzienlijke middelen van de Commissie dan wel ACER kunnen vergen. Het uitbesteden van deze activiteiten aan de ENTSB's onder toezicht van ACER en de Commissie zou als een relevant alternatief beschouwd kunnen worden.

Aanbeveling 7 c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De kosten-batenanalyse van het hele energiesysteem die de basis vormt voor de planning en behoefteanalyse alsook de TYNDP's worden door de ENTSB's in nauwe samenwerking met zowel de Commissie als ACER opgesteld.

125

In zowel de gas- als de elektriciteitssector biedt de ontwikkeling van de tienjarige netontwikkelingsplannen door de respectieve ENTSB's een goed overzicht van waar Europese investeringen in het elektriciteitsnet nodig zijn.

Deze dienen als input voor procedures zoals de PGB-lijst. Het is echter belangrijk eraan te herinneren dat prioritaire of strategisch belangrijke projecten niet altijd EU-financiering nodig hebben om uitgevoerd te kunnen worden. Andere belemmeringen, van niet-financiële aard (zoals de verlening van vergunningen), spelen vaak een grotere rol. Het is bedoeling dat deze belemmeringen binnen de PGB-procedure worden aangepakt. Als er sprake is van specifieke financiële belemmeringen wordt steun uit de EU-begroting overwogen (bijv. uit hoofde van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen). Daarom worden lijsten over het algemeen niet alleen maar opgesteld om prioriteiten voor investeringen uit de EU-begroting te bepalen.

Aanbeveling 8

De Commissie neemt de aanbeveling gedeeltelijk over.

Wat de prioritering betreft herinnert de Commissie eraan dat verbetering van de planningsprocedures reeds deel uitmaakt van het mechanisme voor regelmatige samenwerking waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken.

Zo is het bij de selectie van TGB-projecten de bedoeling die projecten aan te wijzen die de grootste bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU op het vlak van het energiebeleid (betaalbaarheid, voorzieningszekerheid, duurzaamheid).

Eind 2016 zal er een grondigere analyse van de behoeften op de elektriciteits- en de gasmarkt tezamen beschikbaar zijn. Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 7 a).

Wat de financiering betreft worden projecten die in aanmerking komen voor financiële bijstand ook beoordeeld op rijpheid en andere evaluatiecriteria tijdens de selectieprocedure. De Commissie werkt nauw met de EIB en andere belanghebbenden samen om de technische bijstand ter verbetering van de pijplijn van projecten van strategisch belang uit te breiden. Nadere stappen zijn dan ook niet voorzien.

126

Wat de ESIF betreft, beoogt het EFRO in het kader van de thematische doelstelling inzake de bevordering van duurzaam vervoer en de opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuur de energievoorzieningszekerheid zowel in de EU als in nabuurschapslanden te verbeteren. Voorzieningszekerheid is een van de doelstellingen van de interne markt. De ex-antevoorwaarden, die in het regelgevingskader voor 2014-2020 zijn opgenomen om de doeltreffendheid en efficiëntie van de ESIF-investeringen te waarborgen, dragen bij tot de internemarkthervormingen en tot een betere tenuitvoerlegging van de door ESIF gesteunde projecten.

De CEF heeft duidelijk internemarkt doelstellingen, zoals blijkt uit artikel 4 van de CEF-verordening. In artikel 17, lid 6, wordt dit nadrukkelijk aangemerkt als doelstelling waaraan de eerste twee jaarlijkse werkprogramma's bij voorrang aandacht aan moeten besteden.

Zoals de Commissie ook in haar antwoord op aanbeveling 9 aangeeft, is het echter geen haalbare kaart om de CEF-financiering te koppelen aan het al dan niet doorvoeren van hervormingen ten behoeve van de interne energiemarkt.

Aanbeveling 9

De Commissie neemt de aanbeveling niet over.

De Commissie is ervan overtuigd dat infrastructuurontwikkeling en marktregulering gelijke tred met elkaar moeten houden om een doeltreffende interne energiemarkt te waarborgen. Het zou echter te ingewikkeld zijn om een rigide conditionaliteit in te voeren die wettelijk afgedwongen kan worden; dit zou ook schadelijk kunnen zijn voor de ontwikkeling van noodzakelijke infrastructuur.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Deze controle was bedoeld om vast te stellen of de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen inzake de interne energiemarkt en de EU-uitgaven voor energie-infrastructuur daadwerkelijk voordelen hebben opgeleverd voor de energievoorzieningszekerheid. De doelstelling van de EU om de interne energiemarkt tegen 2014 te voltooien, werd niet behaald. De Europese energie-infrastructuur is over het geheel genomen nog niet klaar voor volledig geïntegreerde markten en biedt momenteel dan ook nog geen doeltreffende energievoorzieningszekerheid. De financiële steun uit de EU-begroting op het gebied van energie-infrastructuur heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de interne energiemarkt en de energievoorzieningszekerheid.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau