

GRUNDNOTAT

15. november 2007

J.nr.

Ref. TS/SVF

Side 1/6

Grundnotat vedr. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et agentur for samarbejde mellem energimyndigheder 2007/0197 (COD).

KOM(2007)530 endelig

Nyt notat

Resumé

Forslaget om et agentur for samarbejde mellem energitilsynsmyndighederne er en del af Kommissionens 3. liberaliseringspakke. Formålet er på fællesskabsplan at supplere de reguleringsopgaver, der varetages nationalt af de regulerende myndigheder i medfør af el- og gasdirektiverne, og om nødvendigt koordinere disse myndigheders indsats. Agenturet skal ses som en delvis institutionalisering af det frivillige samarbejde, der finder sted i "Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG)". Agenturets hovedopgave er at være et supplement på europæisk plan til de reguleringsopgaver, der varetages af de nationale myndigheder. Agenturet skal udgøre en samarbejdsramme for de nationale reguleringsmyndigheder, der giver mulighed for myndighedstilsyn med samarbejdet mellem transmissionssystemoperatørerne og for at træffe enkeltafgørelser om infrastruktur, der berører mere end én medlemsstats territorium.

1. Forordningens formål og indhold

Forslaget blev fremsendt den 25. september 2007 i en engelsk sprogversion. Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særligt artikel 95, og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Parlamentet). Forslaget foreligger i dansk sprogversion siden 2. oktober 2007.

Der stilles forslag om at oprette et EU agentur for samarbejde mellem energimyndighederne, med det formål på fællesskabsplan at supplere de reguleringsopgaver, der varetages nationalt af de regulerende myndigheder, som er nævnt i artikel 22a i el-direktivet og artikel 24a i gasdirektivet, og om nødvendigt koordinere disse myndigheders indsats.

Kommissionen nedsatte i 2003 en uafhængig rådgivende gruppe for elektricitet og gas under betegnelsen "Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG)". ERGEG fik til opgave at fremme rådslagning, samordning og samarbejde mellem de regulerende myndigheder i medlemsstaterne og mellem disse myndigheder og Kommissionen med

det formål at konsolidere det indre marked for elektricitet og naturgas. ERGEG blev sammensat af repræsentanter for de nationale regulerende myndigheder.

Kommissionen finder, at ERGEG de senere år har ydet et særdeles positivt bidrag til udviklingen af det indre marked for gas og elektricitet ved at udstede ikke-bindende retningslinjer og rette henstillinger og udtalelser til Kommissionen. Oprettelsen af ERGEG har dog ikke ført til virkelige fremskridt hen imod opstillingen af fælles standarder og fremgangsmåder, som er nødvendigt for at virkeliggøre handel på tværs af grænserne og udvikling af i første omgang regionale markeder og i sidste ende et europæisk energimarked.

Den stigende kompleksitet i el- og gassektoren og krydsfeltet mellem forskellige økonomiske interesser har vanskeliggjort den nuværende fremgangsmåde inden for ERGEG. Beslutningstagning i ERGEG kræver i praksis enighed blandt de 27 regulerende myndigheder og mere end 30 transmissionssystemoperatører. Denne procedure giver ikke tilfredsstillende resultater.

Denne situation har mundet ud i en række ikke-bindende regler og i bestræbelser på at nå til enighed om fælles fremgangsmåder gennem "gradvis konvergens". Disse tiltag har dog ikke ført til en effektiv evne til at træffe de nu nødvendige afgørelser i vanskelige spørgsmål.

De tekniske forskrifter, som elselskaber i øjeblikket må arbejde efter, "grid-codes", er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat og ofte ikke engang ens inden for samme medlemsstat. Disse regler er nødt til at nærme sig hinanden for til sidst at blive harmoniseret, hvis energimarkedene i EU skal kunne integreres.

Kommissionen har vurderet forskellige muligheder for, hvordan de nødvendige opgaver kan tilrettelægges, herunder om Kommissionen ville være i stand til at løse dem selv.

Kommissionen har imidlertid konkluderet, at de pågældende temmelig tekniske opgaver bedst kan løses af en særlig enhed, som er delvist uafhængig af Kommissionen. Både Det Europæiske Råd på mødet i foråret 2007 og Europa-Parlamentet, i den senere tids beslutninger, har tilsluttet sig en mekanisme til samarbejde mellem regulatorerne.

Kommissionen kom til den konklusion, at hvis der skulle oprettes et uafhængigt organ, der kunne stille forslag til Kommissionen om grundlæggende afgørelser og selv træffe reguleringsafgørelser med bindende virkning for tredjeparter om tekniske detailspørgsmål, der uddeles til det, så ville den eneste løsning være at oprette et "agentur".

Agenturets hovedopgave er at være et supplement til de reguleringsopgaver, der varetages af de nationale myndigheder. Agenturet skal udgøre en samarbejdsramme for de nationale reguleringsmyndigheder, der giver mulighed for myndighedstilsyn med samarbejdet mellem transmissionssystemoperatørerne og for at træffe enkeltafgørelser om infrastruktur, der berører mere end én medlemsstats territorium.

Agenturet skal fastlægge procedurer for samarbejde mellem nationale myndigheder, hvor mere end en medlemsstat er involveret. Det gælder særligt hvad angår udveksling af oplysninger og fordelinger af kompetence.

Agenturet skal også føre myndighedstilsyn med det tiltænkte institutionaliserede samarbejdet mellem transmissionssystemoperatørerne. Agenturet vil få ansvaret for at overvåge og kontrollere aktiviteterne i det europæiske net af transmissionssystemoperatører på både el- og gasområdet. Agenturet vil navnlig skulle gennemgå systemoperatørernes tiårige investeringsplaner og udarbejde tekniske og kommercielle regler. Det er tanken, at inddragelsen af agenturet får central betydning for sikringen af, at samarbejdet mellem transmissionssystemoperatørerne foregår på en effektiv og gennemskuelig måde, der gavner det indre marked.

Agenturet vil også komme til at træffe afgørelser i enkeltsager i grænseoverskridende spørgsmål. Det foreslås, at agenturet får myndighed til at træffe afgørelser i enkeltsager, hvor der anmodes om undtagelser for infrastruktur anlæg af europæisk interesse, og til at afgøre, hvilket reguleringssystem der skal anvendes på infrastruktur, som berører mere end én medlemsstats territorium, og hvor de berørte nationale regulatorer ikke kan komme til enighed. Agenturet skal derudover træffe specifikke afgørelser om tekniske enkeltsager, som overlades til agenturet i medfør af særlige retningslinjer, der vedtages af Kommissionen ved en udvalgsprocedure (komitologi) i overensstemmelse med gas- og eldirektiverne.

Endelig foreslås det, at agenturet skal varetage almindelige rådgivningsopgaver. Generelt skal agenturet optræde som rådgiver for Kommissionen, hvad angår spørgsmål om regulering af markedet, og kan eventuelt udstede ikke-bindende retningslinjer for at skabe opmærksomhed om god praksis blandt de nationale reguleringsmyndigheder. I enkeltsager foreslås det at give agenturet beføjelser til at afgive udtalelser afgørelser truffet af nationale regulerende myndigheder. Såfremt en udtalelse ikke følges af den nationale myndighed, underretter Agenturet Kommissionen, der herefter kan gribe ind. Hvis agenturet træffer afgørelse, vil den kun være bindende i bestemte tekniske situationer, der udtrykkeligt er fastlagt i forordningen og direktiverne eller for enkeltsagers vedkommende i bindende retningslinjer. Agenturet har ingen politisk skønsmargen uden for denne ramme.

Hvis samarbejdet mellem transmissionssystemoperatører eller afgørelser truffet af de nationale myndigheder truer konkurrencens effektivitet og markedets evne til at fungere, skal agenturet omgående underrette Kommissionen, som derpå kan træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe situationen.

Kun Kommissionen kan træffe grundlæggende afgørelser. I disse tilfælde er agenturets opgave rent forberedende og rådgivende. Kommissionens juridiske tjeneste har omhyggeligt gransket teksten ud fra disse synspunkter for at sikre, at agenturet ikke får nogen skønsmæssige beføjelser til at træffe grundlæggende afgørelser.

Den institutionelle opbygning af agenturet for samarbejde mellem energimyndigheder og principperne for styring af det bygger i hovedsagen på de normale regler og praksis for Fællesskabets reguleringsorganer ("agenturer").

Der skal dog tages særligt hensyn til myndighedsfunktionens nødvendige uafhængighed. Derfor foreslås det, at der ved siden af en bestyrelse, som bliver ansvarlig for alle administrative og budgetmæssige anliggender, oprettes et repræsentantskab med repræsentanter for alle medlemsstaternes regulerende myndigheder. Bestyrelsen består af 12 medlemmer, hvoraf seks medlemmer udpeges af Kommissionen og seks af Rådet. Direktøren, som bestyrelsen udnævner efter høring af repræsentantskabet, udvælges på grundlag af en liste, som indstilles af

Kommissionen. Direktøren repræsenterer agenturet og har ansvaret for den daglige ledelse. Dertil kommer et klagenævn, som behandler klager over agenturets afgørelser.

Det foreslås, at agenturet på baggrund af de opgaver, det pålægges, får en begrænset stab på 40-50 mennesker.

De samlede årlige udgifter til agenturet anslås til ca. 6-7 mio. EUR, heraf 5 mio. euro til personaleudgifter. De årlige omkostninger til agenturet dækkes af tilskud fra Fællesskabet. Agenturet får begrænsede indtægter fra gebyrer, der opkræves af tredjeparter, når agenturet træffer visse afgørelser.

2. Gældende dansk lovgivning på området og forslagets konsekvenser herfor

Der er ingen gældende dansk lovgivning på området for så vidt angår et EU agentur. El- og gasforsyningsloven regulerer alene det nationale myndighedstilsyn. Forordningen vil få direkte retsvirkning i Danmark og umiddelbart ses der ikke at være bestemmelser i dansk lov som er i modstrid med forslaget.

3. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos:

Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Brancheforeningen for Decentral Kraftvarme, CO-industri, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Landbrug, DONG Gas Distribution, Elsparefonden, Energinet.dk, Energitilsynet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervsregulering (CKR), Fagligt Fællesforbund - 3F, Finansministeriet, Forbrugerrådet, Forbrugerstyrelsen, Foreningen Danske Kraftvarmeværker, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Foreningen for Slutbrugere af Energi, Greenpeace Danmark, HNG/Midt-Nord, HTS, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Landbrugsraadet, LO, Miljøministeriet, Miljøstyrelsen, Naturgas Fyn, North Sea Operators Committee – Denmark, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Organisationen for Vedvarende Energi (OVE), Risø, Sammenslutningen af Danske Elforbrugere (SDE), Skatteministeriet, Statens Byggeforskningsinstitut, Transport- og Energiministeriet, Udenrigsministeriet, Verdensnaturfonden – WWF, Vindmølleindustrien og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Af høringssvarerne fremgår følgende:

Generelle bemærkninger til 3. liberaliseringspakke

Dansk Erhverv, Dansk Industri, Energinet.dk, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, HNG/Midt-Nord, HTS, LO og Oliebranchens Fællesrepræsentation udtrykker generel støtte til Kommissionens udspil til liberaliseringspakke.

Dansk Energi og Landbrugsraadet er enige i intentionerne i liberaliseringspakken. Landbrugsraadet finder dog, at en række af forslagene forholdsvis overordnede og derfor bør konkretiseres nærmere. Endvidere finder Landbrugsraadet det vigtigt, at tempoet i reformarbejdet speedes op. Dansk Energi bemærker, at regelværket bør designes så enkelt og ubureaukaritisk som muligt.

Energinet.dk finder det positivt, at el og gas grundlæggende behandles ens.

EU-agentur for samarbejde mellem energimyndigheder

CO-Industri, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Energitilsynet og LO støtter Kommissionens forslag om oprettelse af et EU-agentur til fremme af samarbejdet mellem de nationale regulatorer.

Energitilsynet påpeger vigtigheden af, at der trækkes en klar skillelinje mellem de nationale regulatorers og agenturets kompetencer.

Energitilsynet rejser endvidere en række spørgsmål af organisatorisk karakter, og finder det uheldigt, at agenturet kan finansieres ved bl.a. frivillige bidrag, da det kan virke problematisk i forhold til agenturets uafhængighed og neutralitet.

HTS og Landbrugsraadet finder det vigtigt, at der sikres et tættere og bedre samarbejde i EU mellem tilsynsmyndighederne.

4. Regeringens generelle foreløbige holdning

Den danske regering er generelt positiv indstillet over for forslaget fra Kommissionen, der lægger sig tæt op ad de danske synspunkter, som regeringen har fremført over for Kommissionen. Regeringen enig i, at den uafhængige rådgivende gruppe for elektricitet og gas under betegnelsen "Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektricitet og Gas (ERGEG)", som Kommissionen nedsatte i 2003, ikke længere i tilstrækkelig omfang kan løfte opgaver af fælles og grænseoverskridende karakter, og at de opgaver bedst kan varetages af en særlig enhed, som er uafhængig af og ligger uden for Kommissionen.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på to møder i Energigruppen. Der er generelt en bred opbakning til forslagets målsætninger om etablere et organ på Fællesskabsniveau til at fremme konkurrencen på det indre marked for energi. Nogle lande er dog skeptiske over for, hvorvidt dette organ skal være i form af et agentur. Andre har forbehold over for agenturets beføjelser i relation til de nationale regulatorer og transmissionssystemoperatørerne.

En mindre gruppe lande har udtrykt sig decideret kritisk over for agenturet. Nogle af disse mener, at agenturet kun bør være rådgivende og ikke kunne træffe bindende beslutninger. Andre har ligesom i forhold til andre elementer i Kommissionens samlede liberaliseringspakke problemer med agenturet angiveligt af forfatningsmæssige årsager.

Enkelte lande finder modsat, at agenturet bør have en stærkere rolle, især en mere overvågende rolle i forhold til transmissionssystemoperatørerne.

Det er forventningen, at der kan opnås enighed om at etablere et EU agentur. Men i og med at Agenturet er en tæt integreret del af de foreslåede ændrede el- og gasdirektiver må det forventes, at den endelige opgaveportefølje og i hvilket omfang agenturet kan træffe bindende beslutninger, først at blive endelig fastlagt, når medlemsstaterne kender rækkevidden af de sam-

tidige forslåede ændringer i el- og gasdirektiverne. Dette gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvor restriktiv en adskillelse der kommer til at gælde for de transmissionssystemansvarlige fra de kommercielle aktiviteter. Det vil have en afgørende betydning i forhold til om agenturet bør have en mere overvågende rolle over for transmissionssystemoperatørerne.

6. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser og konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget har statsfinansielle konsekvenser som følge af merudgifter til øget tilsyn, svarende til 800.000 kr. pr år (2 årsværk), som dog fuldt ud gebyrfinansieres. Forslaget vil med den forestående udgiftsramme indebære årlige merudgifter på EU's budget på 6 – 7 mio. €, hvoraf Danmark betaler 2 pct. svarende til ca. 1 mio. kr. Forslaget vurderes at kunne forbedre samfundsøkonomien som resultat af et mere effektivt el- og gasmarked, herunder adgang til mere konkurrencedygtige el- og gaspriser.

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet og skønnes ikke at have miljømæssige konsekvenser eller konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

7. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at adgangen for EU's borgere til både pålidelig og billigst mulig energi kun kan sikres gennem etablering af et effektivt indre energimarked. Et effektivt marked er også en forudsætning for at kunne styrke europæisk konkurrenceevne i lyset af konkurrencepres fra lavtlønsøkonomier.

En vigtig funktion i processen hen mod et velfungerende indre energimarked er samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne. Den nuværende fremgangsmåde med et frivilligt samarbejde har ikke givet tilstrækkeligt tilfredsstillende resultater. Det har mundet ud i en række ikke-bindende regler og i bestræbelser på at nå til enighed om fælles fremgangsmåder gennem "gradvis konvergens", men ikke ført til de nu nødvendige afgørelser af vanskelige spørgsmål.

Kommissionen konkluderer, at de opgaver, der må løses, bedst kan varetages af en særlig enhed på fællesskabsniveau, som er uafhængig af og ligger uden for Kommissionen, og at den eneste farbare vej vil være at oprette et "agentur".

I det danske EU-indspil fra oktober 2006 foreslog man, at der etableredes en europæisk regulator til at sikre den nødvendige harmonisering og koordinering af tilsynsfunktionen i forhold til el- og gasmarkederne. Regeringen er enig i, at Kommissionens forslag om etagentur for samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne kan tilgodese behovet for harmonisering og koordinering, som ikke kan løses på nationalt grundlag alene eller gennem frivilligt samarbejde. Regeringen finder således, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet, som skal inddrages i beslutningen da der er tale om et forslag i fælles beslutningstagen, har ikke udtalt sig endnu. Det forventes at en udtalelse vil blive afgivet medio 2008.