

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2070

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening Leveringszekerheid Aardgas (Kamerstuk 22 112, nr. 2069)

Fiche 2: Besluit intergouvernementele overeenkomsten energie

Fiche 3: Pakket anti-belastingontwijking (Kamerstuk 22 112, nr. 2071)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Besluit intergouvernementele overeenkomsten energie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Besluit van het Europese parlement en de Raad tot instelling van een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten en niet-bindende instrumenten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied en tot intrekking van Besluit nr. 994/2012/EU
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 februari 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 53
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1455798146484&uri=COM:2016:53:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 27 en SWD(2016) 28
- f) *Behandelingstraject Raad*
Vervoer, Telecom en Energieraad.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel COM(2016) 53 (hierna «het voorstel») heeft als doel om alle energiecontracten met derde landen in overeenstemming te brengen met EU regelgeving. Het voorstel maakt onderdeel uit van het pakket aan acties dat was aangekondigd in de mededeling COM(2015) 80 «*Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering*», onder de dimensie «energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen». De Commissie stelt in de energieuniemededeling dat het van groot belang is voor de voorzieningszekerheid van de Unie dat alle energiecontracten met derde landen voldoen aan EU regelgeving. De Europese Raad heeft op 19 maart 2015 dit nog eens bekrachtigd. De Commissie wil een herziening van het huidige besluit over een mechanisme voor informatieuitwisseling met betrekking tot intergouvernementele akkoorden tussen EU-lidstaten en derde landen (IGA's) die een effect kunnen hebben op de werking of het functioneren van de interne energiemarkt of op de energievoorzieningszekerheid van de Unie. De Commissie constateert dat het belangrijkste instrument, de toetsing van de IGA's achteraf, wel toereikend is om incompatibiliteit met het EU-acquis te constateren, maar dat dit niet leidt tot de oplossing, namelijk dat de IGA's voldoen aan het EU-acquis. Met de herziening beoogt de Commissie de effectiviteit van het besluit te vergroten. Dit moet volgens de Commissie vooral bereikt worden door de volgende twee wijzigingen:

1. Een verplichte toetsing vooraf (ex ante toets) door de Commissie van een concept IGA. Hiermee kan de Commissie vooraf bepalen of een lidstaat een IGA afsluit dat in strijd is met het EU-acquis. De Commis-

sie zal de lidstaat binnen zes weken informeren en heeft – bij gereede twijfel van niet overeenstemming – de mogelijkheid de toets met zes weken te verlengen. De lidstaat moet rekening houden met het advies van de Commissie, maar is niet verplicht dit te volgen. Hierdoor is er voor partijen voor ondertekening duidelijkheid over de opinie van de Commissie of de IGA al dan niet voldoet aan alle EU-regelgeving. Zo kan een langdurige en ingewikkelde heronderhandeling tussen partijen achteraf worden voorkomen en worden er ook door partijen geen (juridisch) onomkeerbare stappen gezet in de implementatie van een IGA.

2. Een uitbreiding van de werking van het besluit naar alle in het voorstel genoemde niet-bindende overeenkomsten en afspraken tussen lidstaten en derde landen, zoals wanneer interpretaties van het EU-recht zijn opgenomen, voorwaarden voor energielevering zijn vastgesteld of bepalingen zijn opgenomen over de ontwikkeling van de energie-infrastructuur. Deze niet-bindende overeenkomsten kunnen een effect hebben op de werking of het functioneren van de interne energiemarkt of op de energievoorzieningszekerheid van de Unie. De Commissie stelt dat in dergelijke afspraken (zoals een Memorandum of Understanding of een politieke verklaring) ook zaken geregeld worden die impact hebben op de werking van de interne energiemarkt, bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur. Door de verplichting op te nemen dat lidstaten ook deze documenten overleggen aan de Commissie kan eventuele niet-overeenstemming worden onderzocht.

Het voorstel beperkt zich tot IGA's en niet-bindende overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen. Nadrukkelijk zijn overeenkomsten tussen (staats)ondernemingen uitgesloten van de werking van het besluit. Het staat lidstaten vrij om de Commissie te betrekken bij de eigenlijke onderhandelingen met derde landen over IGA's.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie geeft aan dat sinds de inwerkingtreding van het besluit 124 IGA's zijn genotificeerd. 17 daarvan zijn vermoedelijk in strijd gebleken met EU-regelgeving. De belangrijkste conclusie uit het impact assessment is dat het bestaande instrument ineffectief is gebleken op het punt van transformatie van de IGA's die niet voldoen aan EU-regels naar IGA's die daaraan wel voldoen. Deze gevallen hebben alle betrekking op de ontwikkeling van energie-infrastructuur. Ondanks dat de Commissie aan de betreffende lidstaten heeft verzocht de relevante bepalingen te amenderen of te schrappen, heeft dit tot op heden niet geresulteerd in wijziging van de IGA's. Als voorbeeld wordt het South Stream-project genoemd, in het kader waarvan 6 IGA's zijn afgesloten met Rusland, die alle niet in overeenstemming waren met EU-wetgeving, in het bijzonder met de regels van de interne energiemarkt. Op het moment dat de Commissie constateerde dat de betreffende IGA's in strijd waren met EU-wetgeving, waren bij sommige IGA's partijen al bezig met de implementatie van de overeenkomsten. De Commissie verwacht dat de komende jaren diverse IGA's vernieuwd moeten worden en als er nieuwe infrastructuur wordt ontwikkeld, er nieuwe IGA's zullen worden afgesloten. De herziening van het besluit is dus ook in dat opzicht relevant, aldus de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*
Het kabinet is voorstander van transparantie ten aanzien van IGA's tussen lidstaten en derde landen. Tevens onderschrijft het kabinet het belang van overeenstemming van IGA's met de Europese regels.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Uit het impact assessment blijkt dat het huidige besluit uit 2012 wel ertoe heeft geleid dat er goed inzicht is in de IGA's en zicht is op de overeenstemming met de EU-regels, maar dat het uitermate ingewikkeld en kostbaar is om de IGA's die niet voldoen aan de EU-regels alsnog gewijzigd te krijgen. Nederland is het met de Commissie eens dat het uitgangspunt moet zijn dat lidstaten overeenkomstig het Europese recht handelen en erkent dat is gebleken dat dit in een aantal IGA's niet is gebeurd en dat dit niet of nauwelijks is terug te draaien. Het kabinet is daarom met de Commissie tot de conclusie gekomen dat in dit specifieke geval een verplichte *ex ante* toets een effectief en efficiënt instrument is om verenigbaarheid met de EU-regels te toetsen. Belangrijk daarbij is dat dit partijen vooraf duidelijkheid geeft en aldus ingewikkelde onderhandelingen tussen lidstaten en derde landen achteraf worden voorkomen. Nederland heeft geen IGA's en er zijn ook geen plannen IGA's af te sluiten. Nederland onderschrijft dat het voorstel zich beperkt tot «Government to Government» overeenkomsten en zich niet moet uitstrekken tot contracten tussen (staats)ondernemingen.

Het kabinet heeft vragen bij de uitbreiding van de werking van het voorstel tot niet-bindende overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen, die een effect kunnen hebben op de werking of het functioneren van de interne energiemarkt of op de energievoorzieningszekerheid van de Unie. Bij niet-bindende overeenkomsten vindt het kabinet de effecten op de Europese energiemarkt te gering om een notificatieprocedure over de overeenstemming met het EU-acquis noodzakelijk te achten. Deze overeenkomsten zijn naar de aard niet juridisch en (dus) niet-bindend en kunnen derhalve geen verplichtingen bevatten. Bovendien leidt een dergelijke maatregel ook tot onnodige administratieve lasten, ook omdat alle bestaande niet-bindende overeenkomsten moeten worden onderzocht op de impact ervan op de werking van de interne energiemarkt en op de energievoorzieningszekerheid. In tegenstelling tot de in totaal 124 IGA's in Europa is de inschatting dat het aantal niet-bindende overeenkomsten in de Unie een veelvoud hiervan is. Eerste inventarisatie leert dat alleen Nederland al ongeveer 20 niet-bindende en energie gerelateerde overeenkomsten heeft met derde landen. Het merendeel daarvan gaat vooral over afspraken over kennisuitwisseling, maar ook breder dan alleen energie. Interpretatie van deze niet-bindende overeenkomsten zal ook met alle wederpartijen apart moeten worden besproken. De vraag is dus ook hoe deze uitbreiding tot niet-bindende overeenkomst bijdraagt aan het doel van het voorstel en voldoet aan de eisen van proportionaliteit.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De verwachting is dat er veel minder bezwaren zullen zijn tegen de invoering van een *ex ante* toetsing door de Commissie in dit specifieke geval, dan bij de onderhandelingen van het huidige Besluit het geval was. Met name Oost Europese landen dringen aan op een verplichte *ex ante* toetsing door de Commissie. Veel Lidstaten hebben weinig of geen IGA's en zijn ook niet van plan deze af te sluiten. Wat betreft de uitbreiding van de werking van het besluit naar niet-bindende overeenkomsten is de verwachting dat de tegenstand groter zal zijn in verband met de twijfel over de proportionaliteit van deze maatregel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 194 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis. Op grond van dit artikel is de

Unie bevoegd om maatregelen te treffen om o.a. de werking van de energiemarkt te borgen en de energievoorziening veilig te stellen. De Raad en het Europees parlement nemen de maatregelen volgens de gewone wetgevingsprocedure aan. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Deze maatregelen doen niets af aan het recht van een lidstaat de voorwaarden voor het exploiteren van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening, zoals ook vastgelegd in artikel 194, lid 2, VWEU.

b) *Subsidiariteit*

Het subsidiariteitsoordeel is positief. *Ex ante* toetsing van IGA's heeft toegevoegde waarde voor het functioneren van de interne energiemarkt en kan het beste op Europees niveau worden verwezenlijkt. Het bevordert de transparantie van energiegerelateerde overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen en de naleving van EU wet- en regelgeving.

c) *Proportionaliteit*

Het proportionaliteitsoordeel is deels positief, deels negatief.

Positief: Het voorstel om een *ex ante* toets in te voeren zal direct bijdragen tot het bereiken van het beoogde doel, overeenstemming van nieuwe IGA's met het EU acquis.

Negatief: Het kabinet ziet vooralsnog geen toegevoegde waarde in het overleggen van niet-bindende overeenkomsten aan de Commissie, alleen al omdat deze per definitie geen verplichtende elementen bevatten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting als het besluit zich beperkt tot juridisch bindende overeenkomsten. Indien de werking inderdaad wordt uitgebreid naar niet-bindende overeenkomsten, zal dit naar de inschatting van het kabinet extra lasten voor de Commissie met zich meebrengen. Nederland is van mening dat de eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Het voorstel voorziet geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel voorziet niet in directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De verplichting om vooraf de Intergouvernementele overeenkomsten en niet-bindende overeenkomsten met de Commissie te delen kan een administratieve last voor de rijksoverheid opleveren. Nederland moet in dat geval (concept)-overeenkomsten en niet-bindende overeenkomsten overleggen aan de Commissie. Nederland heeft geen bindende overeenkomsten, maar wel een reeks niet-bindende overeenkomsten. Eerste inventarisatie wijst uit dat Nederland 20 niet-bindenden overeenkomsten heeft.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Dit besluit beoogt te voorkomen dat de goede werking van de interne energiemarkt wordt belemmerd door ongeoorloofde afspraken met derde landen. Een goede werking van de energiemarkt verbetert de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Niet van toepassing
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Het besluit treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze inwerkingtreddingsdatum is haalbaar. De verplichtingen op grond van dit besluit worden relevant vanaf het moment dat de onderhandeling over een nieuwe overeenkomst start.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel bevat al de verplichting voor de Commissie om uiterlijk 1 januari 2020 bij het Europees parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag in te dienen over de toepassing van het besluit.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.