

Antwoorden van het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) op het Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer (ERK) “Interne markt voor elektriciteit”

1. Antwoord van ACER in het kort

ACER is het eens met de ERK dat een volledig geïntegreerde interne energiemarkt nog dringender is geworden door de energiecrisis en de crisis met betrekking tot de kosten van levensonderhoud waarmee de EU-burgers momenteel worden geconfronteerd.

Het controleverslag verschijnt in een periode van verhitte discussies over de voordelen en gevolgen van energiemarktintegratie. Dit is een serieus thema, en het debat brengt het risico met zich mee dat de elektriciteitsmarkt in de toekomst gefragmenteerd raakt. Dat maakt het des te belangrijker om nauwkeurig en weloverwogen te werk te gaan.

Mening van ACER over de voornaamste opmerkingen van de ERK over de integratie van de elektriciteitsmarkt

- ACER had graag een evenwichtiger overzicht gezien waarin de enorme inspanningen en prestaties bij de integratie van de nationale elektriciteitsmarkten beter tot uiting kwamen.
- Europa heeft het meest geïntegreerde energiestelsel ter wereld en haar burgers en bedrijven plukken daar de vruchten van. Uitgaande van een scenario zonder enige grensoverschrijdende handel in 2021, schat ACER dat de integratiewinst zo'n 34 miljard EUR per jaar belooft¹, dankzij de grensoverschrijdende handel tussen de lidstaten en hun verbeterde veerkracht en voorzieningszekerheid².
- Europa is er alleen in geslaagd om goede vooruitgang te boeken bij de integratie van het elektriciteitsstelsel omdat tal van actoren daar hard aan hebben gewerkt³. ACER betreurt het dat de complexiteit van deze onderneming en de inzet van de betrokken partijen geen erkenning krijgen.
- ACER had enige appreciatie voor een aantal belangrijke tussen 2015 en 2021 bereikte resultaten op prijs gesteld. Hiermee kregen de voordelen van het integratieproject voor de elektriciteitsmarkt namelijk concreet vorm, bijvoorbeeld door de oprichting (in 2018) van een centraal platform voor de toewijzing van beschikbare transmissiecapaciteitsrechten op lange en korte termijn aan alle interne EU-grenzen, de Europese eenvormige intradaykoppeling tussen 15 landen (2018) en de ingebruikname van de Europese balanceringsplatforms in de voorbije twee jaar.

¹ ERK-verslag, samenvatting en punt 38 van de opmerkingen.

² Raadpleeg voor meer details de [definitieve beoordeling van ACER inzake de opzet van de groothandelsmarkt voor elektriciteit in de EU](#) van april 2022.

³ Zoals de Europese Commissie, de lidstaten, het Europees Parlement, netwerk- en marktbeheerders, handelaren, ACER, de nationale regulerende instanties (NRI's) e.a.

Dankzij die platforms wordt de voorzieningszekerheid verhoogd en kunnen nieuwe elementen (zoals vraagrespons en hernieuwbare energiebronnen) de markt betreden.

ACER aanvaardt alle aanbevelingen, behalve voor wat betreft de streefdatum voor de uitvoering van aanbeveling 3. Naar mening van het agentschap zou het te moeilijk zijn om tegen de deadline in 2025 ten volle gevolg te geven aan de aanbeveling inzake markttoezicht.

2. Algemene opmerkingen van ACER over integratie op de elektriciteitsmarkten in de EU

ACER had het op prijs gesteld als in het verslag meer waardering was getoond voor de enorme inspanningen die zijn geleverd om de nationale elektriciteitsmarkten te integreren en de indrukwekkende resultaten die op dat gebied zijn neergezet. Dankzij die vooruitgang is de grensoverschrijdende handel de afgelopen tien jaar flink gegroeid en konden de burgers en bedrijven in de EU van grote voordelen profiteren. Dankzij al dat harde werk heeft Europa nu het meest geïntegreerde energiestelsel ter wereld. Uitgaande van een scenario zonder enige grensoverschrijdende handel in 2021, schat ACER dat de integratiewinst circa 34 miljard EUR per jaar belooft⁴, dankzij de grensoverschrijdende handel tussen de lidstaten en hun verbeterde veerkracht en voorzieningszekerheid⁵.

De integratie van de Europese elektriciteitsmarkt is een *work in progress*. ACER had het toegejuicht als enkele belangrijke verwezenlijkingen uit de periode 2015-2021 erkenning hadden gekregen. Er zijn immers gewichtige mijlpalen bereikt in de totstandbrenging van een volledig geïntegreerde elektriciteitsmarkt en de concretisering van de voordelen van het Europese integratieproject:

- de regels inzake langetermijnrechten betreffende transmissie werden steeds verder geharmoniseerd en in oktober 2018 werd er een centraal platform opgericht voor de toewijzing van beschikbare transmissiecapaciteitsrechten op lange en korte termijn aan alle interne EU-grenzen, als back-up voor het project voor eenvormige day-aheadkoppeling;
- in juni 2018 ging de Europese eenvormige intradaykoppeling tussen 15 landen van start (na twee verlengingsperioden zou dit project volgens de planning in de nabije toekomst moeten worden voltooid na de vierde en laatste ronde voor de integratie van Griekenland en Slowakije);
- in de voorbije twee jaar werden de Europese balanceringsplatforms in gebruik genomen, waardoor de voorzieningszekerheid wordt verhoogd en nieuwe elementen (zoals vraagsturing en hernieuwbare energiebronnen) de markt kunnen betreden, en
- recent (op 8 juni 2022) is het day-aheadproject met een stroomgebaseerde aanpak voor de kernregio van start gegaan, waarbij het gebruik van bestaande zoneoverschrijdende capaciteit in zo goed als de helft van Europa (13 landen) wordt geoptimaliseerd.

⁴ ERK-verslag, samenvatting en punt 38 van de opmerkingen.

⁵ Raadpleeg voor meer details de [definitieve beoordeling van ACER inzake de opzet van de groothandelsmarkt voor elektriciteit in de EU](#) van april 2022.

Daarnaast wenst ACER eraan te herinneren dat de interne Europese elektriciteitsmarkt:

- het meest veeleisende meerlandenproject voor energie-integratie ter wereld is, door de uiterst ambitieuze doelstellingen ervan en het feit dat er met zo veel actoren rekening moet worden gehouden;
- dankzij de geslaagde uitvoering ervan de lidstaten beter in staat stelt om het hoofd te bieden aan de huidige crisis op de energiemarkt (door de lagere prijsvolatiliteit en de hogere voorzieningszekerheid) en om toekomstige uitdagingen op te vangen;
- het toegenomen gebruik van hernieuwbare energiebronnen in Europa mogelijk heeft gemaakt, en wel sneller, veiliger en kostenefficiënter dan verwacht, en
- van cruciaal belang zal zijn voor de voorzieningszekerheid in verschillende lidstaten die in grote mate afhankelijk zijn van de grensoverschrijdende capaciteit die wordt verhandeld.

De waarde van de bijdrage van ACER aan deze complexe marktintegratie schuilt niet alleen in het bijeenbrengen van de nationale regulerende instanties (NRI's), maar ook in het betrekken van alle belanghebbenden bij dit proces en het verschaffen van inzichten in de uitdagingen op korte en langere termijn. Hiertoe neemt het agentschap bindende besluiten aan en vaardigt het aanbevelingen uit om de werking van de interne elektriciteitsmarkt te verbeteren. Maar daar blijft het niet bij; ACER heeft bijvoorbeeld ook met succes een inclusieve, doeltreffende uitvoeringsstrategie op poten gezet door vier Europese comités van belanghebbenden op te richten, die in overeenstemming met hun [mandaat](#) bijdragen tot het toezicht op de voortgang bij de toepassing van netcodes – evenals de exploitatie en werking van de processen en regelingen die volgens die codes worden opgezet – op lokaal, regionaal en pan-Europees niveau.

3. Specifieke opmerkingen

Opmerking VIII (samenvatting)

ACER staat open voor suggesties om zijn toezicht in de toekomst verder te verbeteren, maar is er tegelijkertijd van overtuigd dat het agentschap erin is geslaagd om de belangrijkste aspecten van de toepassing van de netcodes en de kaderrichtsnoeren (evenals de risico's die ontstaan als dit niet gebeurt) doeltreffend onder de aandacht te brengen.

Bovendien wordt op het volgende gewezen:

- 1) Alle interne (taskforces, werkgroep, raad van regulators) en externe (Europese comités van belanghebbenden, tripartiete coördinatiegroepen (EC-ACER-ENTSO-E), groep op hoog niveau voor toepassingstoezicht (EC-ACER-ENTSO-E), Europees regelgevend platform voor elektriciteit ("forum van Florence")) organen van ACER hebben zich gedurende de afgelopen zeven jaar – d.w.z. sinds de vaststelling van de netcodes en de richtsnoeren – ingezet voor het toezicht op de vooruitgang en de uitdagingen bij de toepassing van de netcodes en de richtsnoeren van de EU. ACER wijst hierbij met name op de rol die de Europese comités van belanghebbenden hebben gespeeld en de bijdrage die zij hebben geleverd om onafgelaten druk uit te oefenen op de betrokken partijen die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de netcodes en de richtsnoeren, namelijk de transmissiesysteembeheerders (TSB's), de benoemde elektriciteitsmarktbeheerders (NEMO's), de NRI's en soms zelfs ACER en de Europese Commissie.
- 2) Het agentschap maakt een onderscheid tussen het toezicht op de voor de hele EU

bindende netcodes en het toezicht op de richtsnoeren. Wat de netcodes betreft heeft ACER grote inspanningen geleverd om consistent, systematisch en uitvoerig verslag uit te brengen over de voortgang van de toepassing van die codes. Met betrekking tot de richtsnoeren heeft het agentschap voornamelijk getracht ervoor te zorgen dat de voorwaarden en methoden tijdig werden vastgesteld.

Dankzij deze uitgebreide verzameling interne en externe organen waren de Europese Commissie, de NRI's, de lidstaten en de belanghebbenden steeds goed op de hoogte van de gemaakte vorderingen bij de toepassing van elke code en elk richtsnoer.

Opmerking 73

De belanghebbenden waren actief betrokken bij het toezicht op de toepassing van de netcodes en de richtsnoeren, met name via de vier Europese comités van belanghebbenden die meteen na de vaststelling van de richtsnoeren zijn opgericht (het mandaat van deze comités en de agenda's, notulen en materialen van de bijeenkomsten die zij sinds hun oprichting hebben gehouden zijn te vinden op de website van de Europese comités van belanghebbenden (www.entsoe.eu)).

ACER heeft wel degelijk follow-up gegeven aan de aanbevelingen die het agentschap in zijn eerste richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer⁶/capaciteitstoewijzing op de langere termijn⁷ had verstrekt en raadde in 2021 de vaststelling van een nieuwe versie van het richtsnoer betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer aan. In oktober 2022 liet ACER de raadplegingsprocedure van start gaan die tegen maart 2023 een voorstel tot wijziging van het richtsnoer betreffende capaciteitstoewijzing op de langere termijn moet opleveren.

In zijn verslag van 2019 over het toezicht op de uitvoering heeft ACER het inderdaad niet gehad over het richtsnoer inzake balanceringsenergie, maar de reden daarvoor was dat de activiteiten voor de uitvoering van dat richtsnoer waren gericht op de tijdige vaststelling van de desbetreffende voorwaarden en methoden. Deze activiteiten gaan gewoonlijk vooraf aan de uitvoering van het project zelf.

Opmerking 84

ACER heeft in zijn verslagen over het markttoezicht inderdaad geen officieel advies uitgebracht aan de Europese Commissie of het Europees Parlement, maar het agentschap heeft in andere documenten wel aanbevelingen gedaan aan NRI's, TSB's en andere belanghebbenden. Zo zijn er de volgende voorbeelden:

- 1) de aanbeveling betreffende gemeenschappelijke methodologieën voor capaciteitsberekening alsook kostendeling voor redispatching en compensatiehandel van 2016;
- 2) de aanbeveling betreffende de invoering van minimaal beschikbare marges voor zoneoverschrijdende handel;

⁶ [Verordening \(EU\) 2015/1222 van de Commissie van 24 juli 2015 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer.](#)

⁷ [Verordening \(EU\) 2016/1719 van de Commissie van 26 september 2016 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing op de langere termijn.](#)

- 3) de aanbeveling tot herziening van het richtsnoer betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer.

Opmerking 130

ACER beschouwt zijn toezicht van hetzelfde niveau als de prestaties op dat gebied van personen die beroepshalve transacties tot stand brengen en financiële toezichthouders. De huidige kleine hoeveelheid handhavingsbesluiten op basis van voorlopige beoordelingen door ACER houdt verband met het lage absolute aantal verwijzingen naar het agentschap. Verhoudingsgewijs werden de laatste vijf jaar echter steeds meer zaken naar ACER verwezen (met een stijging van 2,4 % naar 8,8 % van alle bij het agentschap gemelde zaken). Dat is voornamelijk te wijten aan het tekort aan personeel voor toezichtsactiviteiten, de onvolledige dekking van het markttoezicht en het tijdschema van NRI-onderzoeken.

4. Antwoorden van ACER op de aanbevelingen van de ERK

ACER merkt op dat de aanbevelingen 1, 2, 5 en 7 tot de Commissie gericht zijn.

Aanbeveling 3 – Versterk het toezicht van ACER op de integriteit van de groothandelsmarkten

ACER aanvaardt deze aanbeveling, behalve voor wat betreft de streefdatum voor de uitvoering ervan. Het is niet haalbaar om deze aanbeveling tegen 2025 uit te voeren.

ACER heeft in al zijn jaarlijkse programmeringsdocumenten sinds 2016 aangegeven dat het agentschap niet over voldoende middelen beschikt om zijn wettelijke verplichtingen krachtens artikel 7, lid 1, van de Remit-verordening⁸ naar behoren te vervullen. Dit is bevestigd door de dienst Interne Audit van de Commissie en de ERK zelf.

Op grond van het advies van de Europese Commissie over het programmeringsdocument van ACER voor de periode 2022-2024 en het bijbehorende financieel memorandum heeft ACER aanvullende financiële en personele middelen gekregen. De nieuwe personeelsleden worden echter pas tegen 2027 stapsgewijs ingewerkt.

Met het oog op artikel 7, lid 1, van de Remit-verordening wil ACER nu eerst in de loop van de komende vijf jaar de dekking van het markttoezicht uitbreiden door waarschuwingen te ontwikkelen en te verbeteren. Daar had ACER in het verleden niet genoeg middelen voor, waardoor het agentschap nu een aanzienlijke inhaalslag moet maken. In de tweede plaats is ACER bezig met het aanwerven van extra markttoezichtdeskundigen om het groeiende aantal meldingen te kunnen verwerken die manueel door een deskundige moeten worden behandeld, alsook om het toezicht uit te breiden. Ten derde wordt het markttoezicht lastiger gemaakt door de veranderende groothandelsmarkten in de EU (bijv. in verband met eenvormige intradaykoppeling, intradayveilingen en het Europese balanceringsplatform) en door de groeiende werkingssfeer van de Remit-verordening (zo bereidt de regio van de Energiegemeenschap zich momenteel voor op de invoering van marktkoppeling). Ten vierde heeft de Europese Commissie ACER onlangs opgedragen om een benchmark voor vloeibaar aardgas uit te werken en is het mogelijk (afhankelijk van de uitkomst van de politieke

⁸ [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.](#)

besprekingen) dat het agentschap de taak krijgt om een correctiemechanisme voor de gasmarkt in te voeren. Al dit extra werk zou ertoe kunnen leiden dat de uitvoering van deze aanbeveling vóór het einde van 2025 vertraging oploopt.

Gezien de hierboven geschetste omstandigheden zal ACER zijn wettelijke verplichtingen krachtens artikel 7, lid 1, van de Remit-verordening trachten te vervullen door tegen 2027 stapsgewijs de nodige aanvullende personele middelen in te werken die dankzij het financieel memorandum zijn toegekend.

Aanbeveling 4 – Versnel het gebruik van Remit-vergoedingen om tekortkomingen in het markttoezicht door ACER aan te pakken

ACER aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 6 – Verbeter de transparantie en verantwoordingsplicht van ACER

ACER aanvaardt deze aanbeveling.