

Europese netwerken van toezichthouders: een blik achter de schermen

Een casestudy naar de output en het besluitvormingsproces van
de European Energy Regulators



G.J. Lybaart

Utrecht, juli 2010



Universiteit Utrecht

Auteur: G.J. Lybaart, LL.M.
Adres: Maliesingel 65
3582 AA Utrecht
Telefoonnummer: 06-52651615
E-mail: G.J.Lybaart@gmail.com
Studentnummer: 0335606

Opleiding: Bestuurs- en Organisationswetenschap
Afstudeerrichting: Bestuur en Beleid
Universiteit: Universiteit Utrecht
Faculteit: Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Departement: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Scriptiebegeleider: dr. A.K. Yesilkagit
Tweede lezer: dr. G.J. Brandsma

Stage-instelling: Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Directie Regulering
Energie en Vervoer (DREV)
Stagebegeleider: drs. R.M. Timmerman

Datum: 24 juli 2010

Illustratie voorblad: Logo European Energy Regulators (CEER & ERGEG)

“Overleg tussen regulators moet er gewoon zijn. Er moeten besluiten worden genomen en er moeten standpunten worden ingenomen, want anders kom je niet verder op die Europese markt.”

- drs. P.J. Plug, directeur Energiekamer, 8 juni 2010 -

Voorwoord

Hoewel ik in mijn studentenbestaan verschillende academische paden heb bewandeld, ben ik tijdens het schrijven van deze scriptie tot de conclusie gekomen dat er terugkerende thema's zijn waar te nemen in de door mij gekozen vakken, stages en paper- en scriptieonderwerpen; mijn interesse gaat namelijk hoofdzakelijk uit naar liberalisering, marktwerking, regulering en toezicht, zowel op nationaal als op Europees niveau. Zo heb ik mij tijdens de opleiding Rechtsgeleerdheid hoofdzakelijk toegelegd op het mededingingsrecht en economisch publiekrecht, waarbij onder andere het toezicht op kartelvorming, misbruik van economische machtsposities en fusies van ondernemingen centraal stonden. Hierbij heb ik mij voornamelijk verdiept in het toezicht op de marktwerking in de Nederlandse zorgsector. Tijdens de masteropleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht heb ik mijn focus meer gelegd op liberalisering, harmonisering en regulering op Europees niveau. De voor u liggende scriptie past ook in dit straatje thuis, en dient ter afronding van deze opleiding. Dit onderzoek brengt de *output* en het besluitvormingsproces van twee Europese netwerken van toezichthouders in kaart: de CEER en de ERGEG. Op die manier biedt het meer zicht op de structuur, activiteit en het functioneren van dit type samenwerkingsverbanden en op hun rol ten aanzien van de harmonisering en regulering van de Europese interne markt.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Kutsal Yesilkagit hartelijk danken voor zijn advies en ondersteuning bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Het uitwisselen van gedachten, de opbouwende *feedback* en de kritische blik waren erg behulpzaam in dit proces. Daarnaast wil ik ook mijn tweede lezer, Gijs Jan Brandsma, bedanken voor zijn heldere commentaar op mijn onderzoeksopzet en conceptversie. Verder wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en medewerking aan mijn onderzoek, en het mij in staat stellen om bijeenkomsten van de CEER en de ERGEG in Brussel bij te wonen. Tot slot wil ik mijn stagebegeleider Ronald Timmerman danken voor de begeleiding binnen de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, en de mogelijkheid om op deze mooie plek in Den Haag mijn afstudeeronderzoek uit te voeren. Het was interessant en leerzaam om op deze manier de wondere wereld van regulering en toezicht te ontdekken, zowel op nationaal als op Europees niveau!

Utrecht, juli 2010

Gijsbert Lybaart

Samenvatting

Elke lidstaat van de Europese Unie kent nationale regelgevende instanties, oftewel toezichthouders. De toezichthouder kan per marktsector verschillen. In Europa werkt deze toezichthouder samen met de equivalenten uit de andere lidstaten. Dit worden transnationale of Europese netwerken van toezichthouders genoemd. In de wetenschappelijke literatuur zijn kritische geluiden te horen ten aanzien van de parlementaire controle op en de democratische legitimiteit van deze netwerken, echter terwijl er relatief weinig bekend is over hetgeen de netwerken precies doen en op welke manier zij functioneren. In dit onderzoek staat derhalve het in kaart brengen van de besluiten van deze netwerken, en de totstandkoming daarvan, centraal. Hierbij is gekozen voor een *casestudy* naar twee netwerken van toezichthouders met betrekking tot de Europese energiesector; de CEER en de ERGEG. Er is getracht een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

Hoe functioneren Europese netwerken van toezichthouders?

Een kwantitatieve verkenning van de *output* van de CEER en de ERGEG geeft een beter beeld van het functioneren van de transnationale netwerken van toezichthouders. Hieruit komt naar voren dat formele netwerken als de ERGEG meer documenten voortbrengen dan informele netwerken als de CEER. Daarnaast publiceren zij ook verschillende type documenten. Zo publiceert de CEER voornamelijk opinies en rapportages, terwijl de ERGEG veel adviezen, niet-bindende richtsnoeren en consultatiedocumenten voortbrengt. Toch blijft het monitoren van de marktontwikkelingen de voornaamste activiteit. Verder is het aantal gepubliceerde documenten per jaar sinds 2001 toegenomen. Dit kan worden verklaard door een groei van het takenpakket en een sterkere proactieve houding van de netwerken. De wisselende activiteit van de organen van de netwerken toont verder aan dat de netwerken reageren op actuele ontwikkelingen in de markt. Ten slotte tonen de resultaten aan dat 87 procent van alle documenten voor eenieder vrij toegankelijk is, wat een hoge mate van transparantie aantoont.

Kwalitatief onderzoek naar de structuur van en de besluitvorming binnen de CEER en de ERGEG levert ook waardevolle informatie op. Zo is geconstateerd dat de totstandkoming van een document een lang proces behelst. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het document een lange weg moet afleggen langs verschillende organen en *stakeholders*, en dat men streeft naar een consensus of compromis. Het proces is daarom niet bepaald efficiënt ingericht, maar past wel binnen de voorzichtigheid en gevoeligheid waarmee men in Europa opereert. Ook de

vrijblijvendheid ten aanzien van de participatie van toezichthouders is kenmerkend voor de samenwerking op Europees niveau. De grote Europese landen beschikken over de meeste middelen voor Europese samenwerking, en hebben daardoor de meeste invloed binnen de netwerken. Daarnaast is het opvallend dat de Europese Commissie de netwerken van toezichthouders een hoge mate van autonomie toevertrouwt. Ten slotte hebben de resultaten aangetoond dat de netwerken door middel van hun beleidsmatige adviezen en expertise veel invloed hebben op de totstandkoming van bindende Europese regelgeving.

De verkregen resultaten geven nieuwe informatie over de structuren, processen en *output* van Europese netwerken van toezichthouders in het algemeen, en de CEER en de ERGEG in het bijzonder. Op grond van de geconstateerde autonomie en invloed van de netwerken binnen Europa, kan worden betoogd dat de democratische controle op deze netwerken van toezichthouders moet worden versterkt. In het kader van het brede debat over de organisatie van deze parlementaire controle kan worden geadviseerd om het Europese Parlement meer controlerende bevoegdheden te geven ten aanzien van het werkprogramma en de *output* van de netwerken, en de totstandkoming van bindende regelgeving in Europa. Hierbij dient men echter wel rekening te houden met het principe van onafhankelijke marktregulering, en moet men ervoor zorgen dat de effectiviteit van het netwerkmodel niet in de weg wordt gestaan.

Op basis van de verkregen inzichten zou men in de toekomst vanuit de betrokken partijen onderzoek kunnen doen naar de huidige organisatie van de democratische controle op de netwerken. Daarnaast kan men aan de hand van de in kaart gebrachte *output* onderzoeken wat er in de praktijk concreet met deze documenten wordt gedaan. Ten slotte zouden toekomstige studies zich kunnen richten op een vergelijkend onderzoek van de *output* en het besluitvormingsproces van de ERGEG met die van de ACER, per 3 maart 2011 de opvolger van de ERGEG.

Lijst van afkortingen

| | |
|---------|---|
| ACER | Agency for the Cooperation of Energy Regulators |
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| AFUR | African Forum for Utility Regulation |
| BEREC | Body of European Regulators for Electronic Communications |
| CEER | Council of European Energy Regulators |
| CESR | Committee of European Securities Regulators |
| CO | Communications Officer |
| DG COMP | Directorate General for Competition |
| DG ENER | Directorate General for Energy |
| DG TREN | Directorate General for Transport and Energy |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| ECN | European Competition Network |
| EECMA | European Electronic Communications Market Authority |
| EER | Europese Economische Ruimte |
| EFET | European Federation of Energy Traders |
| EG | Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap |
| ENTSO-E | European Network of Transmission System Operators for Electricity |
| ENTSO-G | European Network of Transmission System Operators for Gas |
| ENTSOs | European Network bodies of Transmission System Operators |
| ERG | European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services |
| ERGEG | European Regulators Group for Electricity and Gas |
| ERI | Electricity Regional Initiative |
| ERRA | Energy Regulators Regional Association |
| ETSO | European Association of Transmission System Operators |
| EWG | Electricity Working Group |
| FG | Framework Guideline |
| FSR | Florence School of Regulation |
| GA | General Assembly |
| GGP | Guideline of Good Practice |
| GRI | Gas Regional Initiative |
| GRI NW | Gas Regional Initiative North-West |
| GvEA | Gerecht van Eerste Aanleg |
| GWG | Gas Working Group |

| | |
|-------|--|
| HvJ | Hof van Justitie |
| ICER | International Confederation of Energy Regulators |
| IEA | International Energy Agency |
| IERN | International Energy Regulation Network |
| IG | Implementation Group |
| NARUC | National Association of Regulatory Utility Commissioners |
| NMa | Nederlandse Mededingingsautoriteit |
| NZa | Nederlandse Zorgautoriteit |
| Ofgem | Office of the Gas and Electricity Markets |
| OPTA | Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit |
| P&C | Planning & Control |
| RCC | Regional Coordination Committee |
| SG | Stakeholder Group |
| TF | Task Force |
| WG | Working Group |
| WPDC | Work Programme Drafting Committee |

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 6 |
| Lijst van afkortingen | 8 |
| 1. Inleiding | 14 |
| § 1.1 Aanleiding | 14 |
| § 1.2 Doelstelling | 15 |
| § 1.3 Relevantie | 15 |
| § 1.3.1 Maatschappelijke relevantie | 15 |
| § 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie | 16 |
| § 1.4 Probleemstelling | 17 |
| § 1.4.1 Hoofdvraag | 17 |
| § 1.4.2 Deelvragen | 17 |
| § 1.5 Leeswijzer | 18 |
| 2. Theoretisch kader | 19 |
| § 2.1 Transnationale netwerken van toezichthouders | 19 |
| § 2.1.1 Algemeen | 19 |
| § 2.1.1.1 Opkomst | 19 |
| § 2.1.1.2 Taken en functioneren | 20 |
| § 2.1.1.3 Relatie met de Commissie en de lidstaten | 22 |
| § 2.1.2 Energiemarkt | 24 |
| § 2.1.2.1 Totstandkoming netwerken | 24 |
| § 2.1.2.2 Relatie tussen netwerken | 26 |
| § 2.1.2.3 Functioneren van de netwerken | 27 |
| § 2.1.2.4 Structuur van de netwerken | 28 |
| § 2.2 Ontbrekende inzichten | 29 |
| § 2.2.1 Output | 29 |
| § 2.2.2 Besluitvorming | 30 |
| § 2.3 Conclusie | 30 |
| 3. Methodologisch kader | 32 |
| § 3.1 Empirische onderzoeksstrategie | 32 |
| § 3.2 Casuskeuze | 32 |
| § 3.2.1 Sector | 32 |
| § 3.2.2 Netwerk | 33 |
| § 3.3 Casusonderzoek | 33 |
| § 3.3.1 Output | 34 |
| § 3.3.1.1 Dataverzameling | 34 |
| § 3.3.1.2 Onderzoeksbereik | 34 |
| § 3.3.1.3 Codering | 35 |
| § 3.3.1.4 Analyse | 39 |
| § 3.3.2 Besluitvorming | 39 |
| § 3.3.2.1 Dataverzameling | 39 |
| § 3.3.2.2 Onderzoeksbereik | 40 |
| § 3.3.2.3 Analyse | 40 |
| § 3.3.3 Conclusie | 41 |
| § 3.4 Onderzoeksvragen | 41 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4. | De output van de CEER en de ERGEG | 43 |
| § 4.1 | Resultaten en analyse | 43 |
| § 4.1.1 | Initiërend netwerk | 43 |
| § 4.1.1.1 | Resultaten | 43 |
| § 4.1.1.2 | Analyse | 46 |
| § 4.1.2 | Documenttype | 47 |
| § 4.1.2.1 | Resultaten | 47 |
| § 4.1.2.2 | Analyse | 51 |
| § 4.1.3 | Thema van document | 51 |
| § 4.1.3.1 | Resultaten | 51 |
| § 4.1.3.2 | Analyse | 54 |
| § 4.1.4 | Producterend orgaan | 55 |
| § 4.1.4.1 | Resultaten | 55 |
| § 4.1.4.2 | Analyse | 55 |
| § 4.1.5 | Transparantie | 56 |
| § 4.1.5.1 | Resultaten | 56 |
| § 4.1.5.2 | Analyse | 59 |
| § 4.1.6 | Ontvanger van besluit | 59 |
| § 4.1.6.1 | Resultaten | 59 |
| § 4.1.6.2 | Analyse | 59 |
| § 4.2 | Deelconclusie | 60 |
| 5. | De structuur en het besluitvormingsproces van de CEER en de ERGEG | 62 |
| § 5.1 | Resultaten | 62 |
| § 5.1.1 | Agendasetting | 63 |
| § 5.1.1.1 | Toezichthouders | 63 |
| § 5.1.1.2 | Europese fora | 63 |
| § 5.1.2 | ERGEG Plenary | 64 |
| § 5.1.2.1 | Taken | 64 |
| § 5.1.2.2 | Samenstelling | 65 |
| § 5.1.2.3 | Bijeenkomsten | 65 |
| § 5.1.2.4 | Besluitvorming | 66 |
| § 5.1.2.5 | Verantwoording | 66 |
| § 5.1.3 | CEER General Assembly | 66 |
| § 5.1.3.1 | Taken | 66 |
| § 5.1.3.2 | Samenstelling | 67 |
| § 5.1.3.3 | Bijeenkomsten | 68 |
| § 5.1.3.4 | Besluitvorming | 70 |
| § 5.1.3.5 | Publicatie en verantwoording | 71 |
| § 5.1.4 | Board of Directors | 71 |
| § 5.1.4.1 | Taken | 71 |
| § 5.1.4.2 | Samenstelling | 71 |
| § 5.1.4.3 | Bijeenkomsten | 72 |
| § 5.1.4.4 | Besluitvorming | 72 |
| § 5.1.4.5 | Verantwoording | 72 |
| § 5.1.5 | CEER Secretariat | 72 |
| § 5.1.5.1 | Taken | 72 |
| § 5.1.5.2 | Samenstelling | 74 |
| § 5.1.5.3 | Setting | 74 |

| | |
|--|-----------|
| § 5.1.6 Working Groups | 74 |
| § 5.1.6.1 Taken | 74 |
| § 5.1.6.2 Samenstelling | 75 |
| § 5.1.6.3 Bijeenkomsten | 76 |
| § 5.1.6.4 Besluitvorming | 77 |
| § 5.1.6.5 Verantwoording | 79 |
| § 5.1.7 Task Forces | 79 |
| § 5.1.7.1 Taken | 79 |
| § 5.1.7.2 Samenstelling | 80 |
| § 5.1.7.3 Bijeenkomsten | 80 |
| § 5.1.7.4 Publieke consultatie | 81 |
| § 5.1.7.5 Besluitvorming | 83 |
| § 5.1.7.6 Verantwoording | 83 |
| § 5.1.8 ERGEG Regional Initiatives | 84 |
| § 5.1.8.1 Taken | 84 |
| § 5.1.8.2 Samenstelling | 84 |
| § 5.1.8.3 Bijeenkomsten | 85 |
| § 5.1.8.4 Publieke consultatie | 85 |
| § 5.1.8.5 Besluitvorming | 86 |
| § 5.1.8.6 Verantwoording | 86 |
| § 5.1.9 Publicaties | 86 |
| § 5.1.9.1 CEER- en ERGEG documenten | 86 |
| § 5.1.9.2 Soft law | 86 |
| § 5.1.9.3 Doelgroep | 87 |
| § 5.1.9.4 Verhouding tot comitologieprocedure | 88 |
| § 5.1.10 Vooruitblik: ACER | 89 |
| § 5.1.10.1 Mogelijke veranderingen | 89 |
| § 5.1.10.2 Voorbereidingen | 90 |
| § 5.1.10.3 Besluitvormingsproces | 90 |
| § 5.2 Resultatenanalyse | 92 |
| § 5.2.1 Voorzichtigheid | 92 |
| § 5.2.2 Vrijblijvendheid | 93 |
| § 5.2.3 Invloed | 93 |
| § 5.3 Deelconclusie | 94 |
| § 5.3.1 Bevindingen | 94 |
| § 5.3.2 Inductieve verklaringen | 94 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen | 96 |
| § 6.1 Conclusie | 96 |
| § 6.2 Betekenis resultaten | 99 |
| § 6.3 Europese netwerken van toezichthouders in relatie tot democratische controle | 100 |
| § 6.4 Evaluatie onderzoeksmethode | 102 |
| § 6.5 Aanbevelingen toekomstig onderzoek | 103 |

| | |
|---|------------|
| Referentielijst | 104 |
| Literatuur | 104 |
| Documenten | 106 |
| Websites | 108 |
| Bijlage I: Coderingschema | 110 |
| Bijlage II: Respondentenlijst | 112 |
| Bijlage III: Overzicht bijgewoonde bijeenkomsten | 114 |
| Bijlage IV: Activiteit organen CEER/ERGEG | 115 |
| Bijlage V: Overzicht tabellen en figuren | 117 |

1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding

De interne markt is de hoeksteen van de Europese Unie. De invoering hiervan heeft in totaal zeven jaar geduurd en is uiteindelijk in 1993 doorgevoerd. Dit proces heeft lang geduurd, omdat honderden wetten aangenomen moesten worden die een einde zouden maken aan de technische, wettelijke, bestuursrechtelijke en bureaucratische belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, personen en kapitaal.¹ Na de totstandkoming van deze interne markt zijn in verscheidene marktsectoren nationale onafhankelijke toezichthouders opgericht. Elke lidstaat kent dan ook zijn eigen nationale regelgevende instanties, oftewel toezichthouders. Ten aanzien van de Nederlandse energiesector is bijvoorbeeld de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) belast met het houden van toezicht.² Vervolgens zijn er ook Europese transnationale netwerken van deze nationale toezichthouders – of *regulators* – opgekomen, zoals de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) en de European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG). Deze netwerken ontstaan voornamelijk in marktsectoren die onder een strakke regulering staan van de lidstaten en de Europese Unie. In de netwerken moeten de nationale toezichthouders van de lidstaten op Europees niveau samenwerken. Op die manier dienen zij gezamenlijk de praktijk af te stemmen op de geharmoniseerde wetgeving. Hiermee trachten zij op de Europese markt een *level playing field* te creëren. Zo wordt getracht om binnen Europa te komen tot een consistente uitleg en toepassing van het Europese *Regulatory Framework*. De netwerken spelen dan ook een sleutelrol bij de verdere ontwikkeling van de interne markt, de harmonisering van regelgeving en het oplossen van grensoverschrijdende problemen.

In een representatieve democratie is de volksvertegenwoordiging de ultieme bron van legitimiteit. De toezichthouders – en daarmee ook hun Europese netwerken – staan echter op een zekere afstand van de politiek en het parlement. In beginsel zijn zij immers zelfstandige bestuursorganen of agentschappen. Zoals uit hoofdstuk 2 nog zal blijken, wordt om die reden in de literatuur de politieke en democratische legitimiteit van de netwerken nogal eens in twijfel getrokken. Zo is er kritiek op de uitoefening van vergaande regulerende bevoegdheden buiten het zicht van de parlementaire controle en op de invloed van niet-democratisch gekozen individuen daarbij. Deze kritiek is overigens niet alleen te horen ten aanzien van Europese netwerken van toezichthouders, maar ook over andere Europese instituties. Hierbij

¹ http://europa.eu/pol/singl/index_nl.htm, geraadpleegd op 28 juni 2010.

² De toezichthouder kan per sector verschillen. Zo houden De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in Nederland toezicht op de financiële sector. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) houden toezicht op de zorgsector respectievelijk de post- en telecommunicatiesector.

kan men denken aan Europese agentschappen en comités met ambtenaren uit de Europese lidstaten. Democratische controle is daarmee een belangrijk thema binnen Europa en onderwerp van een breed debat. Ten aanzien van het debat omtrent de legitimiteit van en democratische controle op Europese netwerken van toezichthouders is het opmerkelijk dat deze discussie al jaren uitgebreid wordt gevoerd, echter zonder dat er een duidelijk beeld bestaat van wat zij precies doen. Zo is er relatief weinig bekend over het functioneren van deze netwerken, met name ten aanzien van hun *output* en de totstandkoming daarvan. En hoe kan men oordelen over de legitimiteit van deze netwerken en de democratische controle op hun functioneren als deze essentiële informatie niet voorhanden is? Er zal dus eerst een studie verricht moeten worden naar het functioneren van deze netwerken, voordat men hierover een constructieve discussie kan voeren vanuit een democratisch perspectief.

§ 1.2 Doelstelling

In dit onderzoek zullen de Europese transnationale netwerken van toezichthouders nader worden onderzocht. Zoals uit hoofdstuk 3 zal blijken, zal dit worden gedaan aan de hand van een casus, en wel ten aanzien van de netwerken van toezichthouders met betrekking tot de Europese energiesector. Hierbij zal allereerst aandacht bestaan voor de *output* van deze netwerken. Vervolgens zullen de pijlen gericht zijn op de manier waarop deze *output* tot stand is gekomen. Zo ontstaat er meer zicht op en kennis over het functioneren van dit type samenwerkingsverband in Europa.

§ 1.3 Relevantie

§ 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Indien (bindende) besluiten door de volksvertegenwoordiging worden genomen, dan bestaat hier in beginsel geen probleem. Het parlement is immers door het volk verkozen, en mag daarom namens haar besluiten nemen die de burger kunnen binden. De besluiten van een netwerk van toezichthouders kunnen echter ook direct danwel indirect een vergaande invloed hebben op de regulering van een markt en daarmee tevens op de burger als consument op die markt. Deze besluiten worden echter genomen door niet-verkozen personen. Toezichthouders zijn immers uitvoerende en autonome overheidsorganisaties en niet gekozen door het volk. Daarom is een democratische controle op het functioneren van de netwerken van essentieel belang. Deze controle door de volksvertegenwoordiging maakt het optreden van de netwerken immers legitiem. Indien echter deze controle of het verantwoordingsregime van de netwerken te wensen overlaat, dan speelt hier een groot legitimiteitsprobleem op. Immers, als niet-gekozen ambtenaren vergaande bevoegdheden kunnen uitoefenen zonder dat zij daarbij worden gecontroleerd door de gekozen volksvertegenwoordiging, dan ondermijnt dat de positie van de burger en maatschappij als principaal, en daarmee de democratie als geheel.

Dit onderzoek geeft een overzicht van het aantal, de soort en de onderwerpen van de besluiten van netwerken van toezichthouders. Tevens wordt de totstandkoming van deze *output* in kaart gebracht. Hierdoor ontstaat er een overzichtelijk beeld van het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders; kennis die tot op heden niet voorhanden is. Op die manier draagt het bij aan het brede debat omtrent de democratische controle op deze samenwerkingsvorm in Europa. De studie is daarom niet alleen van bestuurlijk en politiek belang, maar voornamelijk ook van maatschappelijk belang.

§ 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Aangezien dit onderzoek inzicht verschaft in het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders, is het tevens relevant op wetenschappelijk gebied. Zoals in het volgende hoofdstuk duidelijk zal worden, bieden andere studies naar Europese netwerken van toezichthouders immers nauwelijks informatie over deze materie. In de huidige wetenschappelijke literatuur over transnationale netwerken van toezichthouders wordt namelijk het bestaan van deze samenwerkingsvorm uitgebreid besproken, echter zonder zicht te geven op de daadwerkelijke structuren, processen en *output*.

Dit onderzoek beoogt hier verandering in aan te brengen, en wel door – aan de hand van een casus – de *output* van transnationale netwerken van toezichthouders in kaart te brengen, en de totstandkoming daarvan. Ondanks dat het onderzoek betrekking heeft op een enkele casus, ontstaat hierdoor toch een beeld van het functioneren van deze netwerken in het algemeen. De diverse netwerken van toezichthouders hebben immers vergelijkbare taken, bevoegdheden en leden. Daarmee heeft het onderzoek dus een sterke toegevoegde waarde ten aanzien van de bestaande kennis over deze Europese samenwerkingsvorm. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek wordt men vervolgens beter in staat gesteld om te discussiëren over de vraag in hoeverre het functioneren van deze netwerken binnen de grenzen van de nationale democratische controle valt. Op die manier voegt het onderzoek een extra dimensie toe aan het wetenschappelijke debat omtrent de legitimiteit van en de parlementaire controle op de Europese netwerken van toezichthouders.

Kortom, dit onderzoek biedt waardevolle informatie over het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders, welke informatie tot op heden zo goed als onbekend was. Hiermee wordt tevens een belangrijke bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke discussie over de democratische controle op dit functioneren. Om deze redenen is het onderzoek niet alleen maatschappelijk relevant, maar is het daarnaast ook van wetenschappelijk belang.

§ 1.4 Probleemstelling

§ 1.4.1 Hoofdvraag

De doelstelling van dit onderzoek is om meer zicht te krijgen op het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders. Dit zal worden gedaan door de structuur en het besluitvormingsproces van de Europese transnationale netwerken van toezichthouders te beschrijven en de hieruit voortkomende besluiten in kaart te brengen. De hoofdvraag binnen dit onderzoek is dan ook als volgt geformuleerd:

Hoe functioneren Europese netwerken van toezichthouders?

§ 1.4.2 Deelvragen

Alvorens bovenstaande hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om deze vraag te plaatsen in de bredere context van de onderzoeksthematiek. Het is daarom noodzakelijk eerst duidelijkheid te scheppen omtrent de volgende analytische en conceptuele deelvragen:

- *Wat zijn Europese transnationale netwerken van toezichthouders?*

In verscheidene sectoren bestaan transnationale netwerken van toezichthouders, bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese telecommunicatiemarkt, energiemarkt en financiële sector. Wat zijn dit precies voor samenwerkingsverbanden? Hoe zijn deze ontstaan? Welke taken hebben zij? En hoe zijn zij gestructureerd? Deze vragen staan centraal bij de beantwoording van bovengenoemde deelvraag. Vooruitlopende op de casuskeuze in hoofdstuk 3, zal bij de beantwoording van deze deelvraag ook specifieke aandacht worden besteed aan netwerken van toezichthouders ten aanzien van de Europese energiemarkt.

- *Hoe staan deze Europese netwerken van toezichthouders in relatie tot de Europese Commissie en de lidstaten?*

Deze deelvraag legt de focus op de verhouding tussen de netwerken enerzijds en de Commissie en lidstaten anderzijds. In hoeverre hebben zij met elkaar te maken en zijn zij tot elkaar veroordeeld? Hoe is deze relatie vormgegeven? Deze vragen staan centraal bij de beantwoording van deze deelvraag.

- *Wat is er bekend over de besluiten van de Europese transnationale netwerken van toezichthouders?*

De netwerken publiceren ondermeer diverse opinies en aanbevelingen. Deze *output* is vaak overzichtelijk weergegeven op hun website. Bestaan er ook statistische gegevens over de diverse besluiten van deze netwerken? Verschilt de *output* van nu met die van een aantal jaren geleden? De antwoorden op deze vragen leiden tot een beantwoording van deze deelvraag.

- *Wat is er bekend over de totstandkoming van de besluiten van Europese transnationale netwerken van toezichthouders?*

De opinies, aanbevelingen en andere *output* van deze Europese netwerken bevatten het gemeenschappelijke standpunt van 27 lidstaten. Hoe wordt er gekomen tot een dergelijk gemeenschappelijk standpunt en welk proces gaat daaraan vooraf?

§ 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geschetst, waarmee een antwoord wordt gegeven op de conceptuele deelvragen uit de vorige paragraaf. Hierbij zal worden ingegaan op de bestaande literatuur over Europese transnationale netwerken van toezichthouders in het algemeen, en ten aanzien van de regulering van de energiemarkten in het bijzonder. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de methodiek van het onderzoek besproken. Hierbij zullen de onderzoeksstrategie, het casusonderzoek en de onderzoeksvragen centraal staan. In dit hoofdstuk zal de casuskeuze voor de Europese netwerken van toezichthouders op de Europese energiemarkt – de CEER en de ERGEG – nader worden toegelicht. Verder zullen de twee in dit hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen en bijbehorende subvragen uiteindelijk moeten leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag. Hoofdstuk 4 en 5 staan in het teken van de empirische onderzoeksresultaten en de analyse daarvan. Zo zullen in hoofdstuk 4 de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek naar de *output* van de twee netwerken aan bod komen, gevolgd door de resultaten en analyse van het kwalitatieve onderzoek naar de structuur en het besluitvormingsproces van deze zelfde twee netwerken in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 komen alle lijnen samen in een slotconclusie, een evaluatie van de onderzoeksmethode en de aanbevelingen voor nader onderzoek.

2. Theoretisch kader

§ 2.1 Transnationale netwerken van toezichthouders

Er is veel geschreven over transnationale netwerken van toezichthouders. Deze paragraaf geeft een theoretische verkenning en overzicht van deze literatuur. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 vastgesteld welke kennis en inzichten nog ontbreken. In paragraaf 2.3 komt vervolgens aan de orde hoe dit onderzoek een bijdrage levert aan het invullen van deze ontbrekende inzichten.

§ 2.1.1 Algemeen

§ 2.1.1.1 Opkomst

De jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw stonden in het teken van de opkomst van de *regulatory state*. Deze werd gekenmerkt door de delegatie van bevoegdheden van nationale overheden aan onafhankelijke instellingen, zoals agentschappen en de rechterlijke macht (Majone 1999: 1). Onderdeel hiervan betrof de dubbele delegatie van bevoegdheden door nationale overheden aan supranationale instituties – zoals de Europese Unie – en nationale onafhankelijke toezichthouders (Coen & Thatcher 2008: 49). Deze toezichthouders functioneren in bepaalde mate op afstand van de politiek, kunnen geen individuele aanwijzingen van de verantwoordelijke minister krijgen en beschikken over ruime discretionaire bevoegdheden (Lavrijssen-Heijmans 2006; De Visser 2009: 246).

De harmonisering van de interne markt aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw had vervolgens een tweede delegatiegolf tot gevolg, in de vorm van een delegatie van coördinerende bevoegdheden aan Europese netwerken van toezichthouders. Ook dit betrof een dubbele delegatie. Enerzijds was er de opwaartse delegatie van bevoegdheden van nationale onafhankelijke toezichthouders aan deze netwerken, anderzijds de neerwaartse delegatie van implementatietaken van de Commissie (Coen & Thatcher 2008: 50). Deze delegatie wordt gezien als onderdeel van een verschuiving naar *network governance* in Europa, welke gekenmerkt wordt door *sectoral governance*, coördinerende actoren en een verschuiving van hiërarchie naar consultatie, onderhandeling en *soft law* (Coen & Thatcher 2008: 50). Reden voor deze delegatie betrof het inzicht dat de harmonisering van de interne markt niet enkel kan geschieden door een harmonisering van de bestaande wetgeving. Immers, om een *level playing field* mogelijk te maken diende ook de praktijk afgestemd te worden op deze geharmoniseerde wetgeving; hier komen de transnationale netwerken van toezichthouders om de hoek kijken (Dehousse 1997: 246).

Via de twee hiervoor behandelde delegatiegolven zijn bevoegdheden van nationale overheden uiteindelijk terecht gekomen bij de Europese netwerken van toezichthouders. Om

die reden is het noodzakelijk dat deze nationale overheden (democratische en politieke) controle uitoefenen op het functioneren van de netwerken.

De meest recente ontwikkelingen betreffen de formalisering en versterking van deze netwerken door hen de status van agentschap te verschaffen, de zogenaamde 'network agencies' (Lavrijssen & Hancher 2008: 24). Zo gaat de Commissie in de energie- en telecommunicatiesector een Europees agentschap oprichten.³ Vanwege de formele versterking van de ex ante en ex post controle door de Commissie, het Europese Parlement en de lidstaten, wordt hiermee de politieke verantwoording van de netwerken vergroot. Echter, volgens Lavrijssen & Hancher (2008: 54) zullen deze verantwoordingslijnen in praktijk leiden tot een diffuse politieke verantwoording.

§ 2.1.1.2 Taken en functioneren

Binnen de Europese netwerken van toezichthouders worden ervaringen en *best practices* uitgewisseld en ontwikkelt men een gezamenlijke visie op het Europese reguleringsbeleid. Daarnaast worden kennis en expertise op het gebied van marktordening en infrastructuur bijeengebracht ten behoeve van discussies op Europees niveau. Verder creëren ze niet-bindende normen, de zogenaamde *soft law* (Coen & Thatcher 2008: 63). Deze voeren zij uit op basis van hun nationale bevoegdheden (Eberlein & Newman 2008: 45). Deze activiteiten van de netwerken klinken nogal algemeen in de oren. Zij roepen dan ook de vraag op hoe deze activiteiten zich uiten in concrete *output*. Immers, hoe wordt de gezamenlijke visie van de toezichthouders gecommuniceerd? Hoe ziet deze *soft law* eruit? Hoe wordt de gezamenlijke kennis gebundeld? De vorm van de *output* blijft dus ongewis, en de totstandkoming daarvan idem dito.

Naast de hiervoor genoemde activiteiten, worden de netwerken echter hoofdzakelijk gebruikt als een adviesorgaan voor de Europese Commissie, ter voorbereiding van concept uitvoeringsmaatregelen en regelgeving. Zo worden zij door de Commissie betrokken bij de voorbereiding van comitologievoorstellen. In de 'comitologieprocedure' presenteert de Commissie voorstellen van uitvoeringsmaatregelen. Technische comités van vakambtenaren van lidstaten bespreken vervolgens deze voorstellen en stemmen erover. Indien zij zich tegen een voorstel verzetten, dan wordt het voorstel naar de Raad van Ministers doorverwezen en mag de Commissie deze niet direct in regelgeving omzetten (Brandsma 2010). De betrokkenheid bij de voorbereiding van een comitologievoorstel van de Commissie, geeft het netwerk een grote invloed op het uiteindelijke voorstel van de Commissie en daarmee ook op de *output* van het comitologieproces. Dit wordt ook wel het 'first-mover advantage' genoemd (Geuijen et al. 2008: 73-74).

³ De Commissie wil de Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) oprichten in de energiesector, en de European Electronic Communications Market Authority (EECMA) in de elektronische communicatiesector.

Wat betreft haar functioneren hebben de netwerken zowel sterke als zwakke kanten. Zo hebben zij als sterke kant hun toegevoegde waarde ten aanzien van de regulering en harmonisering van de interne markt. Zij kunnen bijvoorbeeld informele banden en bronnen aanhalen, waarmee zij informatie en expertise kunnen uitwisselen. Hierdoor kunnen zij vertrouwen kweken en banden met de industrie aanhalen (Coen & Thatcher 2008: 68). De samenwerking van de nationale toezichthouders is dan ook nodig voor een ongehinderde ontwikkeling van de gereguleerde markt en de bescherming van de marktpartijen (Vasconcelos 2005: 89). Daarnaast kan de samenwerking er ook voor zorgen dat het toezicht kwalitatief beter is, als gevolg van de uitwisseling van ervaringen en informatie. Ten slotte kan de implementatie van regelgeving in de verschillende lidstaten eenvoudiger geharmoniseerd worden als de nationale toezichthouders onderling nauw met elkaar samenwerken. Deze voordelen van netwerken zijn wederom erg algemeen gesteld. Zo zal een onderlinge samenwerking ongetwijfeld voordelen opleveren, maar hoe vindt deze samenwerking precies plaats? En hoe halen de netwerken de banden aan met de industrie? Hierin geeft de literatuur weinig inzicht.

De netwerken vertonen echter ook een aantal zwakheden. Zo hebben ze weinig macht vanwege het niet-bindende karakter van haar besluiten, en beschikken zij over beperkte middelen wat betreft budget en personeel (Coen & Thatcher 2008: 61-64). Daarnaast hebben zij een beperkte autonomie, vanwege de nauwe betrokkenheid van de Commissie (Lavrijssen-Heijmans 2006: 404). Hoe deze betrokkenheid zich in de praktijk uit wordt echter niet duidelijk. Ten derde kan de samenwerking tussen de toezichthouders worden belemmerd door de onderlinge verschillen tussen de bevoegdheden van de nationale toezichthouders (Lavrijssen-Heijmans 2006: 405). De toezichthouder in de ene lidstaat heeft immers niet exact dezelfde bevoegdheden als de toezichthouder in een andere lidstaat. Verder hebben zij als adviesorgaan van de Commissie rivalen in de vorm van andere adviserende instellingen en comités. Door het bestaan van meerdere netwerken op één beleidsterrein concurreren de netwerken onderling ook weer met elkaar, wat leidt tot *venue shopping* door private partijen in het *multi-level* beleidvormingsproces (Coen & Thatcher 2008: 66). Een voorbeeld hiervan is de energiesector, waarbij er sprake is van een drietal Europese fora en een tweetal netwerken van toezichthouders. Ten slotte is gebleken dat regulering door netwerken niet in alle situaties succesvol is. Dit blijkt uit onderzoek van Eberlein naar de effectiviteit van *governance* door private actoren en toezichthouders met behulp van netwerken (Eberlein 2008: 73). Hij kwam tot de conclusie dat het sectorgerichte *governance* grote voordelen biedt op het gebied van de expertise, capaciteit en legitimiteit van regulering. Daarnaast levert deze vorm van *governance* werkbare normen en waarden op voor markttransacties in een complexe omgeving. Echter, de netwerken bleken niet effectief ten tijde van grensoverschrijdende distributieconflicten en andere tegenstrijdige belangen tussen lidstaten.

In dergelijke gevallen moest de Commissie gebruik maken van hiërarchie door het inzetten van wetgeving of mededingingsrecht; dit wordt ook wel de *shadow of governmental hierarchy* genoemd (Eberlein & Newman 2008: 46). Zo vullen de Commissie en de netwerken elkaar dus aan in het Europese beleidsproces.

§ 2.1.1.3 Relatie met de Commissie en de lidstaten

De Commissie vervult een proactieve rol in transnationale netwerken. Vanwege haar geloofwaardigheid, expertise en overzicht kan zij de nationale toezichthouders ervan overtuigen dat er in een situatie in Europa een bepaalde vorm van actie nodig is (Martens 2007: 313). In de literatuur wordt echter niet duidelijk hoe de Commissie deze proactieve rol in praktijk vervult en hoe zij de toezichthouders van haar visie tracht te overtuigen. De ene toezichthouder zal zich hierbij sneller laten overtuigen dan de ander, aangezien er tussen toezichthouders verschillen bestaan in de mate waarop zij op Europa georiënteerd zijn. Dit hangt namelijk af van de manier waarop de lidstaten van de toezichthouders georganiseerd zijn (Beyers & Trondal 2004: 938). Immers, aangezien de verschillende *governance* niveaus op elkaar inwerken, heeft hetgeen wat op het nationale niveau gebeurt een substantiële invloed op dat wat er gebeurt op het Europese niveau. Nationale omstandigheden – zoals het aantal (gespecialiseerde) actoren, de rol van het ministerie en het vertrouwen in de nationale overheid – zijn daarmee van invloed op de mate waarin een toezichthouder op Europa georiënteerd is. Onderzoek van Egeberg heeft verder aangetoond dat de loyaliteit van ambtenaren kan verschuiven van nationaal niveau naar supranationaal niveau, maar dat deze verschuiving slechts marginaal is (Egeberg 1999: 470).

De netwerken staan ook onder grote invloed van de Commissie en de nationale toezichthouders en overheden. Zo hebben zij zelf weinig middelen en geen recht van initiatief. Dit verklaart ook waarom de Commissie en de lidstaten überhaupt zijn overgegaan tot delegatie van bevoegdheden; zij droegen immers slechts beperkte bevoegdheden over en behielden grote controle over de Europese netwerken (Coen & Thatcher 2008: 51). Maar als zij zo graag de controle over de netwerken wilden behouden, waarom hebben zij dan toch bevoegdheden aan deze netwerken gedelegeerd? Allereerst kan op die manier de regulering geïsoleerd worden van politieke druk. Tevens kan het worden gebruikt om de geloofwaardigheid van de regulering te vergroten (Majone 1999: 4). Tenslotte kan efficiëntie een overweging zijn, aangezien bepaalde sectoren zeer complex en technisch van aard zijn en daarom specialistische kennis van een toezichthouder vereisen.

De delegatie van bevoegdheden aan onafhankelijke toezichthouders en netwerken doet in de literatuur vragen rijzen omtrent de democratische legitimiteit daarvan, want in een representatieve democratie is het parlement de bron van legitimiteit (Majone 1999: 17). Een kenmerk van de toezichthouders en hun netwerken is echter dat zij op enige afstand van het

parlement opereren. Er bestaat dus een legitimiteitsprobleem. Dit probleem kan worden ondervangen door het inperken van de onafhankelijkheid van de toezichthouders, of door het versterken van het verantwoordingsregime. Majone pleit voor deze laatste optie. Dit kan op verschillende manieren, maar de eenvoudigste en meest effectieve manier is dat de toezichthouders hun besluiten met redenen moeten omkleden (Majone 1999:14). Ook in recentere literatuur wordt de verantwoording door Europese netwerken in twijfel getrokken (Lavrijssen & Hancher 2008: 23). Zo stelt Eberlein dat er sprake is van het uitoefenen van substantiële regulerende bevoegdheden door niet-gekozen ambtenaren, terwijl zij geen electorale en weinig niet-electorale verantwoording afleggen (Eberlein 2004: 151). De toezichthouders leggen op nationaal niveau wel politieke verantwoording af aan de verantwoordelijke ministers en de regering. Dit is van groot belang, aangezien een ondermaats verantwoordingsregime een 'agency drift' tot gevolg kan hebben. Dit houdt in dat de agent – de toezichthouder – als gevolg van een informatieasymmetrie afdrijft van de doelen die zijn afgesproken met de principaal, de verantwoordelijke minister (Timmerman & Plug 2009: 113). Echter, de netwerken als geheel hoeven op Europees niveau geen politieke verantwoording af te leggen (Lavrijssen-Heijmans 2006: 422). Het is opvallend dat in de literatuur standpunten worden ingenomen over de verantwoording door netwerken van toezichthouders, zonder dat er echter een duidelijk beeld bestaat van het object van deze verantwoording. Immers, wat doen netwerken van toezichthouders precies? Wat publiceren zij? Welke activiteiten ontplooiën zij? En hoe zijn zij georganiseerd? Op deze vragen biedt de literatuur helaas geen uitsluitsel.

Ten slotte mag een minister, op grond van de staatsrechtelijke positie van de toezichthouders, slechts algemene aanwijzingen geven over de wijze waarop de toezichthouders in het Europese afstemmingsproces afspraken maken met andere toezichthouders over de manier waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen (Lavrijssen-Heijmans 2006: 417). Deze aanwijzingen hebben vanwege het consensusgerichte afstemmingsproces binnen de netwerken mogelijk maar een beperkt effect op de inhoud van de documenten van de netwerken. Daarnaast is het onbekend in hoeverre toezichthouders in praktijk dit soort aanwijzingen krijgen.

§ 2.1.2 Energiemarkt

§ 2.1.2.1 Totstandkoming netwerken

Tot het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw waren de Europese elektriciteits- en gasmarkten georganiseerd als wettelijke monopolies (Eberlein & Newman 2008: 42). Dit veranderde echter met de privatisering en liberalisering van deze sectoren in de jaren negentig, door middel van de eerste energierichtlijnen uit 1996 (elektriciteit) en 1998 (gas).⁴ Het ontstaan van onafhankelijke toezichthouders op de energiemarkt hing samen met het ontstaan van deze vrije energiemarkten in de Europese Unie. Er bestond echter een reguleringskloof in de energierichtlijnen, en wel ten aanzien van de stimulering van de grensoverschrijdende energiehandel, de supranationale integratie van energiemarkten tot één Europese markt en de interactie met niet-EU markten (Vasconcelos 2005: 82). Niet een verdere harmonisering van wetgeving of het instellen van een supranationale toezichthouder, maar informele samenwerking van nationale toezichthouders met de Commissie was vervolgens nodig om dit supranationale *regulatory gap* van de eerste energierichtlijnen op te vullen. De interne energiemarkt is een gereguleerde markt, maar in tegenstelling tot nationale energiemarkten, kent de Europese energiemarkt geen Europese institutionele toezichthouder. Vandaar dat voor deze invulling werd gekozen.

Italië, Spanje en Portugal namen in maart 1997 het eerste initiatief tot samenwerking, door middel van bijeenkomsten, werkgroepen en seminars (Vasconcelos 2005: 93). Kort daarop creëerde de Commissie twee informele fora; het in februari 1998 in Florence opgerichte European Electricity Regulation Forum en het in 1999 in Madrid opgerichte European Gas Regulatory Forum (Vasconcelos 2005: 90). Deze fora vinden twee keer per jaar plaats, en hebben geen juridische bevoegdheden om bindende beslissingen te nemen. Binnen de fora wordt dan ook gestreefd naar consensus tussen alle partijen, en spreekt men dus wel van 'regulation by cooperation' (Lavrijssen-Heijmans 2006: 389). Naast deze twee fora werd in juli 1999 de European Association of Transmission System Operators (ETSO) opgericht, in maart 2000 gevolgd door de Council of European Energy Regulators (CEER 2000). De CEER is onafhankelijk, heeft geen winstoogmerk en is door een elftal nationale toezichthouders op eigen initiatief en op vrijwillige basis opgericht.⁵ CEER is op haar beurt weer lid van een groter netwerk: het International Energy Regulation Network (IERN). Na het 2^e Pakket van energierichtlijnen⁶ en Verordening 1228/2003 van 26 juni 2003 moest naast

⁴ Richtlijn 96/92/EG van het Europese Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt, *PbEG* 1997 L 27/20, 30 januari 1997; Richtlijn 98/30/EG van het Europese Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne gasmarkt, *PbEG* 1998 L 204/1, 21 juli 1998.

⁵ De CEER is opgericht door een initiatief van elf Europese landen: België, Finland, Ierland, Italië, Nederland, Noord-Ierland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk/Groot-Brittannië en Zweden.

⁶ Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG, *PbEG* 2003 L 176/37; Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende

deze fora en de CEER nog een vierde platform de kloof dichten; het op 11 november 2003 door de Commissie opgerichte European Regulators Group for Electricity and Gas (EREG).⁷ In dit netwerk zijn de hoofden van de nationale toezichthouders vertegenwoordigd (Eberlein & Newman 2008: 42; Lavrijssen-Heijmans 2006: 390). De EREG moest de informele samenwerking van toezichthouders een meer formele status geven (Eberlein 2008: 82; EREG 2008: 1). In tegenstelling tot de twee fora en de CEER, is de EREG een formeel adviesorgaan, met een wettelijke basis. De Commissie was namelijk van mening dat het functioneren van de EREG bij zou dragen aan de bevordering van *good governance* door de nationale toezichthouders (Lavrijssen 2004: 10). Immers, de energierichtlijnen bepalen dat de nationale toezichthouders dienen bij te dragen aan de ontwikkeling van de interne markt en gelijke mededingingsvoorwaarden, door een transparante samenwerking onderling en met de Commissie.⁸ Hoe deze samenwerking precies georganiseerd zou moeten worden, blijkt niet uit de energierichtlijnen. Het is echter niet gebeven bij de hiervoor genoemde samenwerkingsverbanden, want in 2008 heeft de Commissie nog een derde forum in Londen – *on energy consumer and retail issues* – opgericht, het European Citizens' Energy Forum. Daarnaast bestaat er sinds kort ook nog een wereldwijd netwerk van toezichthouders op de energiemarkt, de in oktober 2009 opgerichte International Confederation of Energy Regulators (ICER). Tot slot heeft de Raad van Ministers in juni 2009 nieuwe liberaliseringsvoorstellen van de Europese Commissie aangenomen, het zogenaamde 3^e Pakket. Deze energieregelgeving bestaat uit twee richtlijnen en drie verordeningen, welke op 3 maart 2011 van kracht zullen worden. Het bevat aanpassingen van de huidige richtlijnen voor de interne markt voor elektriciteit en gas,⁹ aangepaste verordeningen voor de grensoverschrijdende handel in elektriciteit en aardgas,¹⁰ en een verordening voor de oprichting van een Europees agentschap; de Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER).¹¹ Dit agentschap zal worden gevestigd in Ljubljana (Slovenië) en zal gefinancierd worden van het EU budget (European Energy Regulators 2010). Daarnaast zal zij een omvangrijke staf krijgen, van rond de vijftig

gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG, *PbEG* 2003 L 176/57.

⁷ Besluit 2003/796/EG van de Commissie van 11 november 2003 tot oprichting van de Europese groep van regelgevende instanties voor elektriciteit en gas, *PbEG* 2003 L 296/34.

⁸ Zie artikel 23 lid 12 Richtlijn 2003/54/EG en artikel 25 lid 12 van Richtlijn 2003/55/EG.

⁹ 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 tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, *PbEG* 2009 L 211/55; 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 tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, *PbEG* 2009 L 211/94.

¹⁰ Verordening 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening 1228/2003, *PbEG* 2009 L 211/15; Verordening 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening 1775/2005, *PbEG* 2009 L 211/36.

¹¹ Verordening 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators, *PbEG* 2009 L 211/1.

werknemers. ACER zal een centrale rol gaan spelen bij de ontwikkeling van Europese netwerkcodes. Daarnaast zal zij de adviserende rol van de ERGEG overnemen, welke uitgebreid zal gaan worden naar ook andere Europese instellingen dan de Commissie. Verder zal zij ook een individuele en bindende beslissingsbevoegdheid krijgen, voor de situatie waarin twee of meer toezichthouders van mening verschillen (European Energy Regulators 2010). Deze bevoegdheid zal onder bepaalde voorwaarden gelden voor technische kwesties en de regulering van grensoverschrijdende infrastructuur. Vanwege deze speciale bevoegdheid zal de ACER – naast een Board of Regulators, een Administrative Board en een Director – ook een Board of Appeal kennen, waarbij men in bezwaar kan gaan tegen besluiten van de ACER. Na deze bezwaarprocedure staat er ook nog een beroepsprocedure open bij het Gerecht van Eerste Aanleg (GvEA) en het Hof van Justitie (HvJ).

§ 2.1.2.2 Relatie tussen netwerken

De fora, de CEER en de ERGEG werken onderling nauw met elkaar samen. Vooral de CEER en de ERGEG zijn sterk met elkaar vervlochten. Zo geeft de ERGEG op eigen initiatief of op verzoek advies aan de Europese Commissie ten aanzien van vraagstukken die de interne energiemarkt aangaan, waarbij de CEER *input* levert voor het werk van de ERGEG. Echter, op welke manier dit precies gebeurt blijft onduidelijk. De ERGEG en de CEER delen dezelfde doelstelling: *“facilitating the creation of a single, competitive, efficient and sustainable market for gas and electricity in Europe”*.¹² Daarnaast hebben ze tot doel om de onderlinge consultatie, coördinatie, informatie-uitwisseling, assistentie en samenwerking van nationale toezichthouders te faciliteren, om zo in de lidstaten tot een consistente toepassing van wetgeving te komen. Dit is in overeenstemming met de verplichting tot een loyale samenwerking tussen toezichthouders uit de Europese jurisprudentie (Lavrijssen 2004: 6).

De ERGEG assisteert de Commissie door maatregelen voor te bereiden, beleidsvoorstellen te doen en overeengekomen beleid – zoals de energierichtlijnen – te implementeren. Er bestaat helaas weinig informatie over de vorm en de manier waarop dit plaatsvindt. De ERGEG heeft zelf geen regulerende of handhavende bevoegdheden. De ontwikkeling van regelgeving op het Europese niveau geschiedt namelijk op de gebruikelijke manier, aan de hand van de formele comitologieprocedure. Deze gang van zaken spreekt echter het principe van onafhankelijke netwerkregulering uit de elektriciteits- en gasrichtlijn tegen (Vasconcelos 2005: 96). Er is dan weliswaar geen sprake van onafhankelijke netwerkregulering op Europees niveau, maar de belanghebbende partijen worden door de diverse transnationale netwerken wel bij de ontwikkeling van deze regelgeving betrokken. De ERGEG assisteert of adviseert de Commissie immers bij de ontwikkeling van richtlijnen en

¹² <http://www.energy-regulators.eu>, geraadpleegd op 15 maart 2010.

verordeningen. Dit doet zij voornamelijk aan de hand van consultaties van de *stakeholders*, onder andere via de drie Europese fora. Op die manier zijn de fora verbonden met de ERGEG. Helaas is ook hier het geval dat de literatuur weinig tot geen informatie verschaft over de manier waarop deze actoren in praktijk onderling met elkaar te maken hebben.

§ 2.1.2.3 Functioneren van de netwerken

Het instellen van een volledig autonome en federale toezichthouder op de Europese energiemarkt gaat de Europese Unie echter een stap te ver (Eberlein & Newman 2008: 42). Er is immers sprake van een politiek gevoelige sector. De lidstaten willen een dergelijk orgaan dan ook niet financieren en van personeel voorzien. Economische en politieke barrières houden daarmee het ontstaan van een Europese toezichthouder tegen, ook al is dit wellicht de meest efficiënte en effectieve manier om een *level playing field* op de Europese energiemarkt te realiseren. De Commissie is daarentegen wel gecharmeerd van het idee van een Europese toezichthouder (Talus 2007: 283). Met de komst van de ACER wordt weliswaar een stap in die richting gezet, maar dit agentschap zal geen bevoegdheden krijgen zoals een nationale toezichthouder in een lidstaat wel heeft. Formele en informele horizontale netwerken van toezichthouders zijn daarmee het *second-best* alternatief (Eberlein & Newman 2008: 43). Europese instituties – zoals de ERGEG – dienen dan ook te handelen als een netwerkcoördinator, niet als een centrale toezichthouder (Dehousse 1997: 246).

In de netwerken van toezichthouders zijn alle lidstaten vertegenwoordigd, zo ook Nederland. De Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is de toezichthouder op de Nederlandse energiemarkt. Zij maakt daarom deel uit van de CEER, de ERGEG, het Florence Forum en het Madrid Forum. Dit uit zich onder andere in de deelname aan een aantal ondersteunende werkgroepen, zoals de Electricity Working Group en de Gas Working Group. Ook vervult zij het voorzitterschap van het Gas Regional Initiative North West (GRI NW), één van de tien in 2006 opgezette regionale initiatieven van de ERGEG om de integratie van de nationale energiemarkten kracht bij te zetten. De deelnemende toezichthouders uit de lidstaten verschillen echter aanzienlijk wat betreft hun leeftijd, ervaring, omvang, capaciteit en de hun gedelegeerde bevoegdheden (Eberlein & Newman 2008: 43).

De CEER en de ERGEG hebben reeds belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van de interne energiemarkt. Zo zijn de verordeningen¹³ ten aanzien van de grensoverschrijdende handel in elektriciteit en gas gebaseerd op beleidsvoorstellen van de CEER en de ERGEG (Eberlein & Newman 2008: 43). Daarnaast worden de opinies en

¹³ Verordening 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit, *PbEG* 2003 L 176/1; en Verordening 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetwerken, *PbEG* 2005 L 289/1.

aanbevelingen van deze netwerken regelmatig aangehaald; niet alleen door de Europese Raad en het Europese Parlement, maar ook door marktpartijen en belangenorganisaties (Eberlein & Newman 2008: 43). De netwerken kunnen echter geen bindende beslissingen nemen (Lavrijssen-Heijmans 2006: 375). Desalniettemin kan zij, via haar adviezen aan de Commissie over de formulering van juridisch bindende regels, indirect invloed uitoefenen op de rechten en plichten van de *stakeholders*. De Europese regelgeving maakt echter niet duidelijk of en op welke wijze de Commissie rekening moet houden met deze adviezen (Lavrijssen-Heijmans 2006: 393).

Verder rijzen in de literatuur vragen op over de transparantie van de activiteiten van de ERGEG. Zij mag informatie namelijk niet openbaar maken indien de Commissie heeft medegedeeld dat het gevraagde advies een vertrouwelijk karakter heeft (Lavrijssen-Heijmans 2006: 408). Betekent dit dat de ERGEG relatief veel vertrouwelijke en interne documenten voortbrengt? Het antwoord op deze vraag is helaas niet bekend. Ondanks de speculaties over dit onderwerp tracht de ERGEG door middel van openbare consultaties wel degelijk transparant te werk te gaan. Hierbij zijn echter voornamelijk de belangen van de gereguleerde marktpartijen en de grote afnemers vertegenwoordigd, en blijft zo de stem van de consument en de kleine bedrijven ondervertegenwoordigd, zo stelt Lavrijssen-Heijmans (Lavrijssen-Heijmans 2006: 411).

§ 2.1.2.4 Structuur van de netwerken

De verschillende netwerken kennen ieder een eigen structuur. Zo nemen aan de Europese fora niet alleen toezichthouders, nationale overheden en de Commissie (als voorzitter) deel, maar nemen ook experts, netwerkbeheerders, netwerkgebruikers, marktpartijen en internationale brancheorganisaties op vrijwillige basis deel aan deze bijeenkomsten. Tussen de bijeenkomsten van deze fora in, komen ook nog kleinere en gespecialiseerde werkgroepen bij elkaar (Eberlein 2008: 78; Eberlein 2004: 144).

De CEER heeft in 2003 – in verband met een groeiend aantal zaken en de verbetering van de samenwerking op operationeel niveau – een klein kantoor geopend in het juridische district van Brussel (Vasconcelos 2005: 94). Dit kantoor verzorgt in de praktijk het secretariaat van zowel de CEER als de ERGEG. Officieel wordt het secretariaat van de ERGEG echter verzorgd door de Commissie (Eberlein & Newman 2008: 42). In de CEER zijn alle 27 nationale energieregulators van de Europese Unie vertegenwoordigd. Daarnaast nemen ook IJsland en Noorwegen – als onderdeel van de Europese Economische Ruimte (EER) – deel aan de CEER. De 27 Europese toezichthouders zijn ook vertegenwoordigd in de ERGEG. Daarnaast heeft de Commissie zitting in de ERGEG, en hebben de kandidaat-lidstaten van de EU – Kroatië en Turkije – een rol als waarnemer. Ook IJsland en Noorwegen – beiden wel lid van de CEER – hebben een status als waarnemer.

De CEER en de ERGEG hebben een vergelijkbare structuur. De CEER staat onder leiding van de General Assembly (GA) en de Board of Directors. De ERGEG staat onder leiding van een Plenary en dezelfde Board of Directors. Beide organisaties worden ondersteund door een achttal Working Groups (WGs), welke op hun beurt weer hulp krijgen van in totaal negentien Task Forces (TFs). Deze organen komen regelmatig bijeen en worden gevormd door afgevaardigden van de verschillende Europese toezichthouders (Eberlein & Newman 2008: 42). De Commissie is in formeel opzicht geen lid van de ERGEG, maar zij is wel aanwezig bij de vergaderingen en neemt hier op basis van gelijkwaardigheid ook actief aan deel (Lavrijssen-Heijmans 2006: 375). Ondanks het feit dat men bekend is met het bestaan van de verschillende organen binnen de netwerkstructuur, wordt in de literatuur helaas niet duidelijk hoe deze zich tot elkaar verhouden en op welke manier zij samenwerken.

§ 2.2 Ontbrekende inzichten

Er kan geconcludeerd worden dat er al veel geschreven en bekend is over de opkomst, taken, functioneren, onderlinge relatie en structuur van de diverse Europese netwerken van toezichthouders. Echter, over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de huidige kennis over Europese netwerken van toezichthouders zich beperkt tot een algemene beschrijving en typering. Diepgaande kennis over het functioneren van de netwerken in de praktijk ontbreekt dan ook. Dit uit zich voornamelijk door een ondermaatse kennis van de besluiten (*output*) van de netwerken en de manier waarop deze tot stand komen, de besluitvorming.

§ 2.2.1 Output

De CEER en de ERGEG nemen diverse soorten besluiten. Zo publiceren zij elk jaar gezamenlijk een jaarverslag en een werkprogramma. Verder publiceren zij adviezen die verstrekt zijn aan de Commissie, consultatiedocumenten, richtlijnen voor 'good practices', rapporten en opinies. De besluiten gaan over diverse onderwerpen. Zo worden binnen de GRI NW oplossingen gezocht voor verschillende marktintegratiebelemmerende problemen. Sinds de start in 2006 zijn er binnen dit initiatief bijvoorbeeld verschillende onderwerpen aan de orde geweest, zoals transparantie, investeringen en *short term capacity*. Op basis van de huidige inzichten kan dus geconcludeerd worden dat de netwerken verschillende soorten besluiten nemen over een diversiteit aan onderwerpen. Echter, het blijft onduidelijk hoeveel besluiten de netwerken nemen, van wat voor soort of status deze zijn en op welke thema's deze besluiten precies betrekking hebben. Kortom, een overzichtelijk en statistisch beeld van de *output* van Europese netwerken van toezichthouders bestaat momenteel niet.

Daarnaast is het onduidelijk welke juridische status aan de besluiten en gemeenschappelijke standpunten van de ERGEG moet worden toegekend. In beginsel kunnen deze de burger niet binden. Echter, nationale en Europese beginselen van behoorlijk bestuur

en artikel 10 EG brengen met zich mee dat nationale toezichthouders in beginsel gehouden zijn om de inhoud van deze besluiten en standpunten toe te passen (Lavrijssen 2004: 15). Ondanks dat de besluiten van de ERGEG geen bindend karakter hebben, kan deze *soft law* dus wel degelijk juridische gevolgen hebben. Om deze redenen dient er een degelijke democratische controle te bestaan op de inhoud van de besluiten. Het is dan ook van maatschappelijk belang om de diverse besluiten van de netwerken in kaart te brengen. Dit geeft immers zicht op het object van deze controle.

§ 2.2.2 Besluitvorming

Ondanks het feit dat er veel literatuur bestaat over Europese netwerken van toezichthouders, is er relatief weinig bekend over de totstandkoming van de besluiten binnen deze netwerken. Zelfs de energierichtlijnen bevatten nauwelijks procedurele regels die de netwerken bij hun taakuitoefening in acht moeten nemen (Lavrijssen 2004: 13). Wel hebben de CEER en de ERGEG reglementen waarin kort wordt ingegaan op de diverse organen, communicatie, stemming, transparantie, consultatie en verantwoording (ERGEG 2007, 2008; CEER 2008). Deze documenten geven echter geen (volledig) beeld van de manier waarop de besluitvorming in de praktijk geschiedt, zoals de manier waarop een toezichthouder een standpunt inneemt en de wijze waarop wordt getracht om tot een consensus te komen. Dit is een lacune in de bestaande literatuur, zo kan worden geconstateerd. Met het oog op het debat over de democratische controle op het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders, is het immers juist van belang om kennis te hebben van de wijze waarop de besluitvorming binnen de netwerken in de praktijk geschiedt.

§ 2.3 Conclusie

Zoals uit paragraaf 2.1 blijkt, is er al veel bekend over het ontstaan en bestaan van transnationale netwerken van toezichthouders, en het delegeren van bevoegdheden door de Commissie en de lidstaten aan onafhankelijke nationale toezichthouders en hun transnationale netwerken. Ook geeft de theoretische verkenning een algemeen beeld van de taken, de structuur en het functioneren van de netwerken. Ook de relatie van de netwerken met de Commissie en de lidstaten is aan bod geweest.

De hieruit voortvloeiende vraag is vervolgens in hoeverre met deze informatie de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord. Oftewel, geeft de literatuur een volledig antwoord op de vraag op welke manier transnationale netwerken van toezichthouders functioneren? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. De wetenschappelijke literatuur geeft namelijk weinig tot geen (statistische) informatie over de besluiten van de netwerken en de manier waarop deze in de praktijk tot stand komen, zo blijkt uit paragraaf 2.2. In de literatuur wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van de manier waarop de

netwerken in de praktijk de banden met de industrie aanhalen. Daarnaast wordt ook niet duidelijk hoe de Commissie in werkelijkheid betrokken wordt door de netwerken, en welke rol zij precies speelt in het proces. Verder bestaat er geen zicht op de mate van ruggespraak met nationale ministeries, de transparantie van de netwerken en de manier waarop de CEER input levert voor het werk van de ERGEG.

Dit empirische onderzoek heeft tot doel om deze lacunes nader in te vullen door een analyse van de *output* van Europese netwerken van toezichthouders, en de totstandkoming daarvan.

3. Methodologisch kader

§ 3.1 Empirische onderzoeksstrategie

Dit onderzoek beoogt zicht te geven op het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders. Zoals uit paragraaf 3.3 zal blijken, zal dit worden gedaan aan de hand van een bestudering van de besluiten (*output*) van de netwerken en de totstandkoming daarvan. Het onderzoek heeft dan ook een exploratief karakter. Aangezien in dit onderzoek niet alle netwerken van toezichthouders binnen Europa geanalyseerd kunnen worden, zal in de volgende paragraaf een casusselectie worden gedaan.

§ 3.2 Casuskeuze

§ 3.2.1 Sector

In Europa bestaan diverse netwerken van toezichthouders. Zo zijn er niet alleen netwerken met betrekking tot de interne energiemarkt, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de interne telecommunicatiemarkt (BEREC¹⁴), de financiële sector (CESR) en de algemene mededinging binnen de Europese Unie (ECN). In dit onderzoek ligt de focus op de netwerken ten aanzien van de interne energiemarkt. Deze zijn namelijk goed te vergelijken met netwerken binnen andere sectoren. De energiesector heeft namelijk met andere sectoren gemeen dat deze ongeveer in dezelfde tijd zijn geliberaliseerd, zij allen onder strikte regulering staan en zij allen inhoudelijk zeer technisch van aard zijn. Om die reden zullen de resultaten van dit onderzoek gemakkelijker doorgetrokken kunnen worden naar andere netwerken van toezichthouders. De netwerken zijn immers vergelijkbaar. Dit maakt een nadere bestudering van de samenwerking van toezichthouders binnen de Europese energiesector een interessante casus.

De energiesector verschilt echter op één punt van andere beleidssectoren. De energiesector kent namelijk meer dan één netwerk van toezichthouders, namelijk de CEER en de ERGEG. Deze twee netwerken zijn wat betreft hun structuur weliswaar min of meer in elkaar verweven, maar zij hebben wel degelijk verschillende activiteiten. Dit wordt veroorzaakt door de oorsprong van de twee netwerken. De CEER is namelijk een vrijwillig samenwerkingsverband, terwijl de ERGEG juist als formeel adviesorgaan door de Commissie in het leven is geroepen. Ondanks dit verschil met andere sectoren is toch voor de energiesector gekozen, omdat op die manier een beeld ontstaat van zowel het functioneren van vrijwillige als formele netwerken van toezichthouders. Hierdoor neemt de waarde van de onderzoeksresultaten toe. De bevindingen kunnen immers naar een breder scala aan netwerken worden doorgetrokken.

¹⁴ BEREC is op 25 november 2009 opgericht. Diens voorganger was de European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services (ERG).

§ 3.2.2 Netwerk

Zoals hiervoor al naar voren kwam, zijn er in Europees verband meerdere netwerken van toezichthouders actief met betrekking tot de regulering van de interne energiemarkt. Zo werden reeds de CEER en de ERGEG onderscheiden. Daarnaast komen zij samen tijdens het Florence Forum, het Madrid Forum en het London Forum. Het onderzoek zal zich echter hoofdzakelijk richten op het tweetal netwerken: de CEER en de ERGEG.

Vanwege haar formele status is de ERGEG het belangrijkste netwerk. Zo heeft zij een wettelijke en formele basis als adviesorgaan voor de Europese Commissie. Zij is daarmee het beste te vergelijken met netwerken in andere sectoren. Om die reden is de ERGEG in het onderzoek meegenomen.

De CEER is sterk vervlochten met de ERGEG; dit blijkt onder andere uit het feit dat zij gezamenlijk een website onderhouden.¹⁵ De CEER doet namelijk voorbereidend werk voor de ERGEG. Ook publiceren zij vaak samen documenten. Naast deze activiteiten, publiceert zij echter ook nog eigen besluiten. Dit kan worden verklaard door haar oorspong. De CEER is immers een vrijwillig netwerk van toezichthouders en kan daarmee mogelijk op een andere manier functioneren. Een analyse van beide netwerken geeft daarmee informatie over een breder palet aan samenwerkingsverbanden binnen Europa. Om deze redenen is ervoor gekozen om beide netwerken in het onderzoek te betrekken.

§ 3.3 Casusonderzoek

De hoofdvraag binnen het onderzoek heeft betrekking op het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders. Dit functioneren kan aan de hand van een tweetal afhankelijke variabelen of indicatoren in kaart worden gebracht, namelijk door een statistische weergave van de besluiten en een beschrijving van de totstandkoming daarvan.

Een statistische weergave van de besluiten van de netwerken toont aan wat deze netwerken precies doen en waar zij zich mee bezig houden. De beschrijving van het besluitvormingsproces binnen de netwerken toont vervolgens aan op welke manier zij in de praktijk functioneren. Op die manier dragen de bevindingen bij aan de beantwoording van de hoofdvraag.

In de volgende subparagrafen zijn de twee indicatoren geoperationaliseerd. Op die manier wordt weergegeven hoe de resultaten zijn verzameld, beoordeeld en weergegeven.

¹⁵ Zie hiervoor: www.energy-regulators.eu.

§ 3.3.1 Output

§ 3.3.1.1 Dataverzameling

Het eerste deel van het onderzoek betreft het inzichtelijk maken van de *output* van de CEER en de ERGEG. Dit is gedaan door middel van een kwantitatief onderzoek. Op die manier ontstaat een chronologisch overzicht van het aantal, de transparantie, de soorten, het onderwerp en de ontvanger van de besluiten. In het onderzoek wordt onder een 'besluit' verstaan: alle openbare en interne eindproducten (*output*) van de netwerken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan opinies, aanbevelingen, rapporten, jaarverslagen en richtsnoeren. De website van de CEER en de ERGEG – de European Energy Regulators – geeft een compleet overzicht van alle *output* van deze twee netwerken. Het kwantitatieve onderzoek richt zich dus op de analyse van de publicaties op deze website. Vanwege de beschikbaarheid van inloggegevens tot deze website, zijn niet alleen de openbare documenten in het onderzoek meegenomen, maar ook de interne documenten.

§ 3.3.1.2 Onderzoeksbereik

In het kwantitatieve onderzoek naar de *output* van de CEER en de ERGEG is de maximale tijdsperiode in aanmerking genomen. Dit betekent dat alle besluiten van deze twee netwerken sinds hun oprichting in het onderzoek zijn meegenomen, tot en met het jaar 2009. Voor de CEER is daarmee sprake van documenten sinds haar oprichting in 2000, en voor de ERGEG besluiten sinds haar oprichting in 2003.

De website van de CEER en de ERGEG bevat een groot aantal documenten. Het secretariaat van CEER heeft bevestigd dat deze website compleet is en dat derhalve alle definitieve en goedgekeurde openbare danwel interne documenten van de CEER en de ERGEG – of 'deliverables', zoals ze in het interne werkprogramma worden genoemd – op de website zijn opgenomen.¹⁶ Om de omvang van het onderzoek binnen de perken te houden zijn er dan ook een aantal keuzes gemaakt ten aanzien van de bandbreedte van geanalyseerde documenten:

- Alleen de definitieve en finale documenten zijn in het onderzoek meegenomen. Tussentijdse en conceptversies zijn niet meegenomen. Aangezien de verschillende versies van hetzelfde document allen dezelfde referentie dragen, kon elke documentreferentie slechts één keer in het onderzoek voorkomen. In uitzonderlijke gevallen had een concept paper een eigen referentienummer. Deze zijn wel in het onderzoek meegenomen. De referentiecode is dus als uitgangspunt genomen.

¹⁶ Dit volgt uit een schriftelijk en telefonisch interview met een medewerker van het CEER Secretariaat.

- Sommige documenten staan weliswaar op zichzelf, maar zijn een aanvulling op een ander (hoofd)document. Op die manier hebben veel documenten met elkaar te maken of liggen ze in elkaars verlengde. Zo bestaat één publieke consultatie soms uit drie verschillende documenten; een *public consultation paper*, een *evaluation of responses paper* en een *conclusions paper*. Een andere keer bestaat een publieke consultatie weer uit twee papers, met de derde 'paper' als bijlage. Sommige documenten in het onderzoek – zoals een *evaluation of responses paper* – zijn dus tussenresultaten en geen eindresultaten. Toch worden deze tussenresultaten als apart, openbaar en finaal document gepubliceerd. Een enkele keer blijkt uit de documentreferentie dat er sprake is van een aanvullend document, aangezien deze referenties met een extra letter eindigen. Soms bleef dit echter onduidelijk. Aangezien de scheidslijn derhalve moeilijk consequent te trekken was en het hier toch allemaal finale eindproducten betrof, zijn deze documenten dus wel allemaal (apart) in het onderzoek meegenomen.
- Pers- en nieuwsberichten en in- en externe nieuwsbrieven zijn niet in het onderzoek meegenomen, aangezien dit geen richtinggevende en zuiver inhoudelijke documenten zijn. Bovendien hebben zij vaak betrekking op de publicatie van een document, waardoor het pers- of nieuwsbericht eenzelfde inhoud heeft als het document zelf, welke wel in het onderzoek wordt meegenomen.
- Alleen documenten op het Europese niveau zijn opgenomen. Nationale rapporten van toezichthouders en documenten van de aparte regionale initiatieven zijn niet meegenomen.
- Oprichtingsdocumenten, interne regels en interne richtlijnen van de CEER en de ERGEG zijn niet meegenomen, aangezien deze niet te maken hebben met de regulering van de interne energiemarkt.
- Tenslotte, ook de (interne) documenten van bijeenkomsten zijn niet in het onderzoek opgenomen. Hierbij moet men denken aan agenda's, notulen, presentaties, presentielijsten en conceptdocumenten.

§ 3.3.1.3 *Codering*

Door het toepassen van bovenstaande filters, blijven er 331 documenten over. Deze *output* aan documenten en besluiten is geanalyseerd op basis van een coderingsschema, welke als bijlage I is opgenomen. Vanwege de veelheid en verscheidenheid aan CEER en ERGEG documenten, vereiste het toepassen van dit coderingsschema wel een bepaalde systematiek:

Publicatie

De CEER en de ERGEG produceren zowel openbare of publieke documenten als interne documenten. Beide zijn in het onderzoek meegenomen. De documenten die voor eenieder toegankelijk zijn via de website van de CEER en de ERGEG,¹⁷ zijn in het onderzoek aangemerkt als openbare documenten. De documenten die louter toegankelijk waren na het inloggen op de website zijn aangemerkt als interne documenten. Bij deze documenten stond op de website tevens – en vaak ook in het document zelf – uitdrukkelijk vermeld dat het een 'internal document' betrof.

Jaar

In het onderzoek wordt het jaar van publicatie aangemerkt als het jaartal van het document. Een andere optie zou zijn geweest om het jaartal te nemen waarin met het document van start is gegaan. Tezamen met het jaar van publicatie zou dit immers inzicht kunnen geven in de duur van de ontwikkeling van een document. Echter, het jaar waarin met een document van start werd gegaan is in veel gevallen niet te achterhalen, en daarmee praktisch onuitvoerbaar.

Netwerk

Sommige documenten zijn voortgebracht door de CEER, anderen door de ERGEG. Ook publiceren zij gezamenlijk stukken. In een zeer uitzonderlijk geval was er ook een document opgenomen van een externe partij, deze zijn gecodeerd als 'overig'. Voor de codering van het netwerk is primair het logo op het voorblad als uitgangspunt genomen. Indien er geen logo was weergegeven, dan werd secundair de documentreferentie als uitgangspunt genomen. De eerste letter van deze referentie – een 'C' of een 'E' – staat immers voor het initiërende netwerk. In sommige gevallen kwam het logo niet overeen met de letter in de referentie; in die gevallen is dus het netwerk van het logo gehanteerd. Verder komt het ook voor dat de CEER of de ERGEG een document heeft opgesteld in samenwerking met een andere (externe) instelling. Deze zijn gecodeerd als een document van het betreffende netwerk. Indien bijvoorbeeld de ERGEG een document samen met een andere organisatie had gepubliceerd, dan is deze gecodeerd als een document van de ERGEG.

Type

Het type document is primair gebaseerd op informatie uit de titel van het document. De titel geeft immers veel informatie over het soort document. Veelal wordt namelijk in de documenttitels terugkerende terminologie gebruikt, welke als handvat kan dienen bij het coderen op het documenttype. In tabel 3.1 is weergegeven welke termen aan een

¹⁷ Zie: www.energy-regulators.eu.

documenttype zijn gekoppeld. Echter, in sommige gevallen bood de documenttitel geen soelaas en bleek het toch lastig om een documenttype aan een stuk te verbinden. In die gevallen is de *Introduction*, *Executive summary* of andere informatie uit het document nader geanalyseerd om het documenttype te bepalen.

Tabel 3.1 Toelichting bij indeling op documenttype

| Documenttype | Terminologie |
|----------------------------|--|
| Advies / aanbeveling | <ul style="list-style-type: none"> • Advise • Recommendations • Proposition • Proposal • Input • Contribution |
| Opinie / standpunt | <ul style="list-style-type: none"> • Position paper • Response • Comments • Views • Submission • Notes |
| Rapportage | <ul style="list-style-type: none"> • Status review • (Impact) Assessment • Monitoring report • Progress report • Benchmarking report • Experiences • Analysis • Overview • Review • Consequences • Common Understanding Paper |
| Niet-bindende richtsnoeren | <ul style="list-style-type: none"> • Principles • Framework Guideline • Guidelines of Good Practice |
| Factsheet | <ul style="list-style-type: none"> • Factsheet |
| Consultatiedocument | <ul style="list-style-type: none"> • Discussion paper for public consultation • Public consultation paper • Call for Evidence • Evaluation / summary of comments / responses • Conclusions paper • Cover notes |
| Planning & Control | <ul style="list-style-type: none"> • Annual report • Work programme |
| Overig | <ul style="list-style-type: none"> • Information paper • Background paper • Agenda • Definitions • Overige documenten die niet onder één van de andere documenttypen kunnen worden geschaard. |

In praktijk bleek het coderen van het type document soms erg lastig. Een document kan bijvoorbeeld sterke tekenen van twee soorten documenten vertonen. Zo kan er duidelijk sprake zijn van een rapportage, maar kan deze rapportage tevens aanbevelingen bevatten. In dergelijke gevallen is gekozen voor de primaire functie van het document; in dit voorbeeld is dus sprake van een rapportage. Publieke consultatiedocumenten hebben vaak te maken met bijvoorbeeld het opstellen van 'Guidelines of Good Practice' of een 'Status Review'. Deze documenten zijn dus niet gecodeerd als niet-bindende richtsnoeren respectievelijk rapportages. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het verschil tussen een advies en opinie heel klein is, aangezien beiden het standpunt van het netwerk bevatten. Het verschil tussen beiden heeft dan ook te maken met de mate waarin ex- of impliciet adviezen worden verstrekt.

Thema

Vaak hebben de documenten van de CEER en de ERGEG alleen betrekking op de regulering van de elektriciteitsmarkt of alleen op de gasmarkt. Andere documenten concentreerden zich weer nadrukkelijk op de consumentenmarkt. Sommige documenten – bijvoorbeeld ten aanzien van het 3^e Pakket van energieregelgeving – hadden echter betrekking op al deze thema's en zijn daarom gecodeerd als 'sectoroverstijgend'. In enkele gevallen had het document geen betrekking op de energiesectoren, en deze zijn dan ook gecodeerd als 'overig'. Bij twijfel over de codering is gekeken naar de referentie – het initiërende orgaan geeft soms informatie over het relevante thema – en de inhoud van het document. Ook kon de categorisering op de website zelf als handvat dienen bij de beoordeling van het thema.

Orgaan

Om een beter beeld te krijgen van de activiteit van de Task Forces en de Working Groups van de netwerken, is ook het initiërende orgaan gecodeerd. Deze is uit de documentreferentie geëxtraheerd. In veel gevallen – voornamelijk bij de wat oudere documenten – was er echter geen documentreferentie te achterhalen. In die gevallen is er alleen een orgaan gecodeerd, als er in het document expliciet naar dit orgaan werd verwezen als producerend orgaan. In veel gevallen bleef het orgaan ongewis, en aan deze documenten is dan ook geen orgaan gekoppeld.

Ontvanger

De documenten zijn gericht aan diverse ontvangers. Hierbij kan men denken aan de Commissie, de toezichthouders, de netwerkbeheerders, de energieleveranciers, de consumenten en de nationale lidstaten. Een strikt onderscheid tussen deze ontvangers bleek echter niet goed te maken. Vandaar dat er gecodeerd is of een document gericht is aan de

Commissie of aan de overige partijen. De Commissie is alleen als ontvanger aangemerkt als dit expliciet in het stuk werd vermeld. Twijfelgevallen en alle andere gevallen zijn gecodeerd als 'overig'.

§ 3.3.1.4 Analyse

Op basis van de codering van de besluiten van de CEER en de ERGEG kan de *output* van de deze netwerken statistisch worden weergegeven. Aan de hand daarvan kunnen trends worden aangeduid. Zo kunnen de verschillen in activiteit van de netwerken – of hun organen – worden beoordeeld of kan de spreiding over de verschillende thema's inzichtelijk worden gemaakt. Verder zegt het aandeel van interne documenten iets over de mate waarin de netwerken transparant te werk gaan. Zo kan gesteld worden dat indien bijvoorbeeld sprake is van een groot percentage aan interne documenten, dat er in die situatie sprake is van weinig transparantie. De verhouding tussen verschillende type besluiten geeft ten slotte waardevolle informatie over hetgeen de netwerken zich voornamelijk mee bezig houden. Vervolgens kunnen mogelijke verklaringen voor deze trends worden geformuleerd. Op die manier geven de resultaten een beter zicht op het functioneren van netwerken van toezichthouders.

§ 3.3.2 Besluitvorming

§ 3.3.2.1 Dataverzameling

In het tweede deel van dit onderzoek wordt – aan de hand van een kwalitatief onderzoek – de structuur en het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG in kaart gebracht. De benodigde data zal worden verzameld door een zogenaamde 'getrianguleerde'¹⁸ toepassing van onderzoeksmethoden; een documentenstudie, interviews met personen die actief zijn in deze netwerken, en (participerende) observaties tijdens bijeenkomsten van de CEER en de ERGEG. Deze werkwijze vergroot de kans op valide en betrouwbare data (Hutjes & Van Buuren 1992: 20).

Van de specialisten die vanuit de Nederlandse toezichthouder – de Energiekamer – actief zijn binnen de CEER en de ERGEG zijn er zeven benaderd voor een interview. Deze zeven personen zijn geselecteerd vanwege hun ervaring binnen de verschillende organen van de CEER en de ERGEG. Zij zijn actief in de ERGEG Plenary, de CEER General Assembly, de Working Groups, de Task Forces en de regionale initiatieven, en geven daarom gezamenlijk een goed en algemeen beeld van de structuur en de besluitvorming binnen de CEER en de ERGEG. In drie gevallen zijn deze interviews uitgebreid met participerende observaties tijdens een bijeenkomst. Ook is een medewerker van het secretariaat van de CEER geïnterviewd. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen

¹⁸ Triangulatie betekent het combineren van verschillende invalshoeken – in dit geval dataverzamelingstechnieken – bij de bestudering van een verschijnsel (Hutjes & Van Buuren 1992: 97).

en in bijlage 3 staat een overzicht van de bijgewoonde bijeenkomsten. Uit privacy- en vertrouwelijkheidsoverwegingen is besloten om verwijzingen naar interviews te anonimiseren.

§ 3.3.2.2 Onderzoeksbereik

In dit deel van het onderzoek zal het gehele totstandkomingsproces van een besluit of document centraal staan; van de agendering van een onderwerp tot aan de publicatie van het besluit door de netwerken. Een omvangrijke en gedetailleerde *casestudy* naar de totstandkoming van één of meer documenten zou de omvang van het onderzoek te buiten gaan. Derhalve zal dit kwalitatieve onderzoek zich beperken tot een algemene beschrijving van de structuur en het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG. Dit proces ziet er in benadering en op hoofdlijnen als volgt uit:

Tabel 3.2 Besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG, in benadering en op hoofdlijnen

| Fasen | Proces |
|-------|---|
| 1 | Agendavorming |
| 2 | Inhoudelijke behandeling door het netwerk en <i>drafting</i> van besluit, aan de hand van standpunten van toezichthouders en de formulering van een gezamenlijk standpunt |
| 3 | Optioneel: publieke consultatie van <i>stakeholders</i> en heroverweging binnen netwerk aan de hand van de ontvangen reacties |
| 4 | Consensus/besluitvorming binnen netwerk over het definitieve besluit |
| 5 | Eindproduct (gepubliceerd besluit) |

Op het moment is het onduidelijk of dit proces ook daadwerkelijk zo gefaseerd plaatsvindt. Dit deel van het onderzoek zal dat moeten uitwijzen.

§ 3.3.2.3 Analyse

Het beschrijven van de structuur van en de besluitvorming binnen de CEER en de ERGEG draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag. Door deze bijschrijving wordt immers de interactie tussen interne organen duidelijk. Ook de relatie met externe organisaties wordt aan het licht gebracht. De processen en structuur geven daarnaast een duidelijk beeld van de totstandkoming van een besluit, en van de mensen en organisaties die daar invloed op hebben. Zo ontstaat een beeld van de verschillende fasen in dit proces en wat bijvoorbeeld met de input van *stakeholders* wordt gedaan. Op die manier wordt duidelijk hoe de netwerken in praktijk functioneren. Tevens kunnen voor deze gang van zaken verklaringen worden geformuleerd.

§ 3.3.3 Conclusie

Door middel van het kwantitatieve onderzoek naar het aantal, de soort en de onderwerpen van de *output* van de netwerken, en het kwalitatieve onderzoek naar de structuur en het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG, zal er meer bekend worden over de mate van democratische controle op deze netwerken. Hiermee zal dan ook uiteindelijk een antwoord geformuleerd kunnen worden op de hoofdvraag.

§ 3.4 Onderzoeksvragen

Nu de onderzoeksstrategie, de casuskeuze en het casusonderzoek nader zijn toegelicht, kunnen de volgende twee onderzoeksvragen met bijbehorende subvragen geformuleerd worden:

- Welke besluiten nemen de CEER en de ERGEG ten aanzien van de interne energiemarkt?
 - Hoe zijn deze besluiten over de jaren verdeeld?
 - Welke besluiten worden door de CEER alleen genomen, welke door de ERGEG en welke gezamenlijk?
 - Wat voor type besluiten zijn er genomen?
 - Op welke thema's hebben de besluiten betrekking?
 - Welke organen van de CEER en de ERGEG stellen de besluiten op?
 - Welke besluiten worden openbaar gemaakt en welke blijven intern?
 - Aan wie zijn de besluiten gericht?
 - Welke conclusies kunnen aan de onderzoeksresultaten worden verbonden?

- Hoe komen de besluiten van de CEER en de ERGEG tot stand?
 - Welke fasen kent het besluitvormingsproces?
 - Hoe geschiedt de agendavorming in de praktijk?
 - Hoe formuleert een lidstaat zijn standpunt inzake een onderwerp?
 - Hoe gaat de consultatie van *stakeholders* in de praktijk in zijn werk?
 - Hoe gaat de besluitvorming binnen het netwerk in zijn werk, en hoe trachten men te komen tot een consensus?
 - Hoe wordt het standpunt van het netwerk omgezet in een eindproduct?
 - Welke inductieve verklaringen kunnen aan de onderzoeksresultaten worden verbonden?

De eerste onderzoeksvraag zal in het volgende hoofdstuk worden beantwoord. Zo ontstaat er een duidelijk beeld van de *output* van de CEER en de ERGEG. In hoofdstuk 5 zal vervolgens de tweede onderzoeksvraag worden behandeld, waardoor de totstandkoming van deze *output* zichtbaar wordt. De analyse van deze resultaten zal vervolgens leiden tot een beter beeld van het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders.

4. De output van de CEER en de ERGEG

§ 4.1 Resultaten en analyse

In deze paragraaf zullen de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar de *output* van de CEER en de ERGEG getoond en geanalyseerd worden. Dit zal worden gedaan aan de hand van een aantal thema's:

- het initiërende netwerk;
- het documenttype;
- het thema van het document;
- het producerende orgaan;
- de transparantie van de netwerken;
- en de ontvanger van het document.

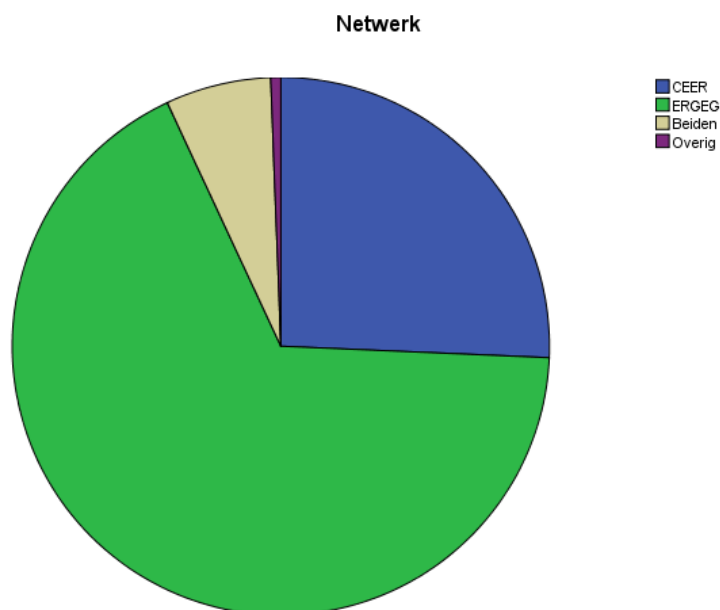
Deze thema's komen in de volgende subparagrafen aan bod. Hierbij worden eerst de resultaten getoond, en vervolgens zullen deze aan een analyse worden onderworpen.

§ 4.1.1 Initiërend netwerk

§ 4.1.1.1 Resultaten

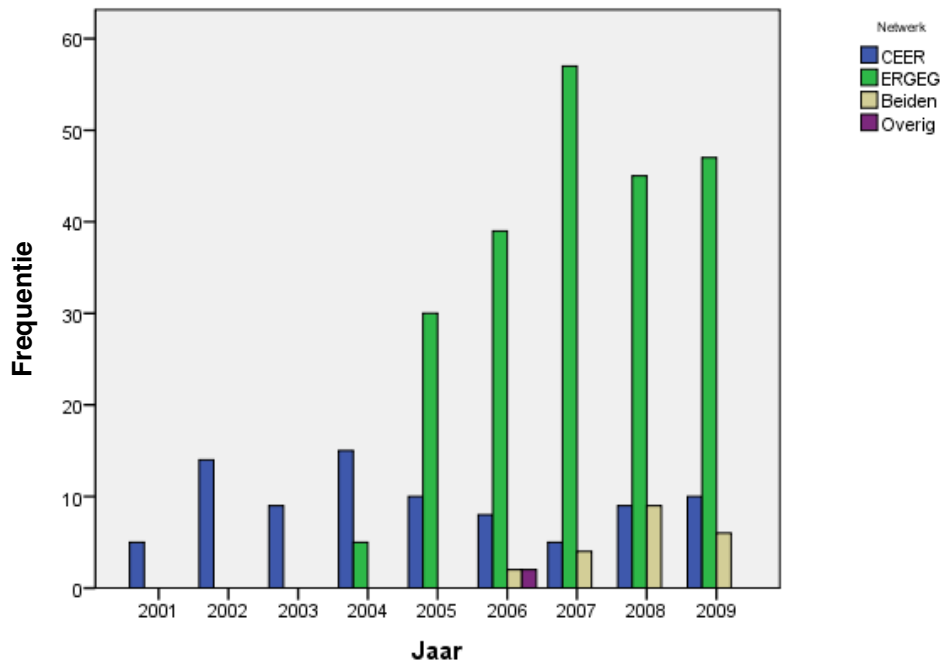
In figuur 4.1 is de verhouding tussen de CEER en de ERGEG opgenomen. 67,4 procent van de documenten zijn voortgebracht door de ERGEG, tegen 25,7 procent van de CEER. 6,3 procent van de documenten zijn gezamenlijk voortgebracht.

Figuur 4.1 Documenten weergegeven per netwerk



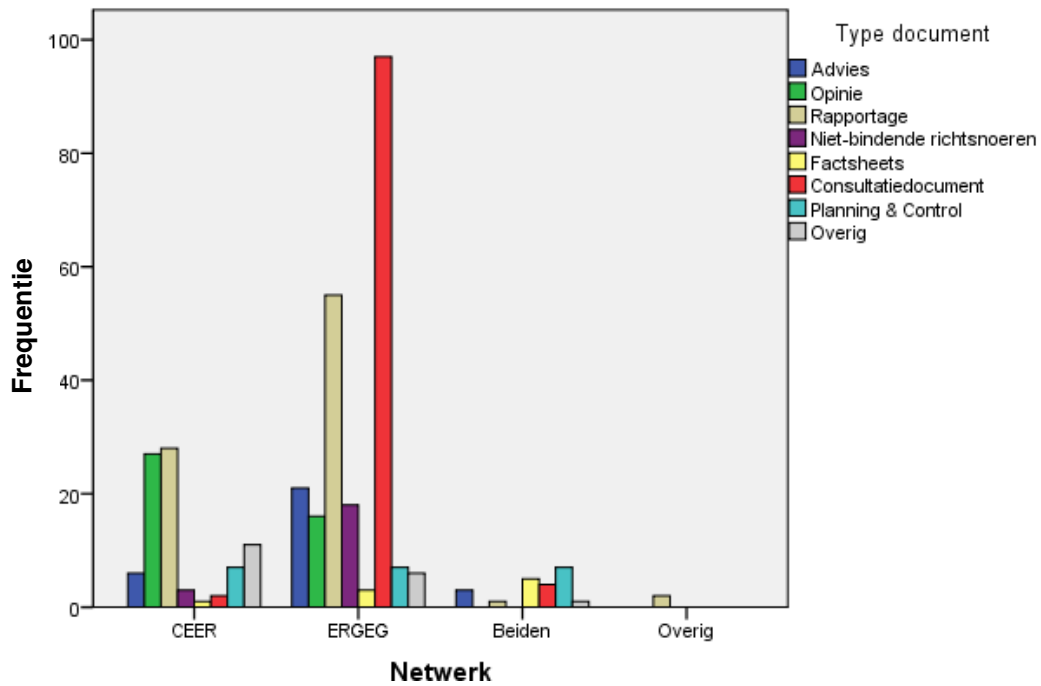
In figuur 4.2 is vervolgens getoond hoe actief de netwerken zijn geweest over de verschillende jaren. Het totaal aantal documenten is in de loop der jaren gestegen, zo blijkt uit deze figuur. In 2001 werden 5 documenten gepubliceerd, tegen 63 in 2009. Daarnaast is de opkomst van de ERGEG te zien vanaf het jaar 2004. Ten slotte valt te constateren dat de CEER en de ERGEG sinds 2006 zo nu en dan gezamenlijk naar buiten treden.

Figuur 4.2 Documenten weergegeven per netwerk en per jaar



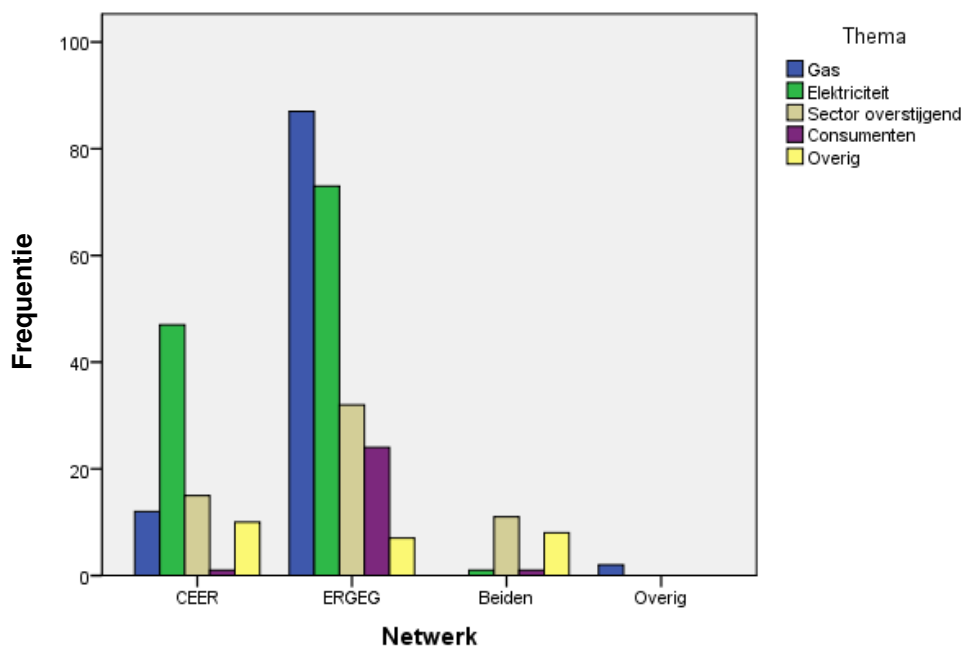
In figuur 4.3 is te zien wat voor type documenten elk netwerk publiceert. De CEER publiceert voornamelijk opinies en rapportages, met 31,8 respectievelijk 32,9 procent van alle CEER documenten. De ERGEG produceert echter beduidend minder opinies, maar meer adviezen. Daarnaast publiceert de ERGEG ruimschoots meer rapportages en consultatiedocumenten. Als voorbeeld, 43,5 procent van de publicaties van ERGEG zijn consultatiedocumenten. Dit is 94,2 procent van het totaal aantal consultatiedocumenten. De CEER en de ERGEG treden voornamelijk samen naar buiten waar het gaat om *Planning & Control* documenten, zoals jaarverslagen en werkprogramma's. Daarnaast zijn twee externe rapportages opgenomen op de website, welke weergegeven zijn onder het netwerk 'overig'.

Figuur 4.3 Weergave van de type documenten, verdeeld over de netwerken



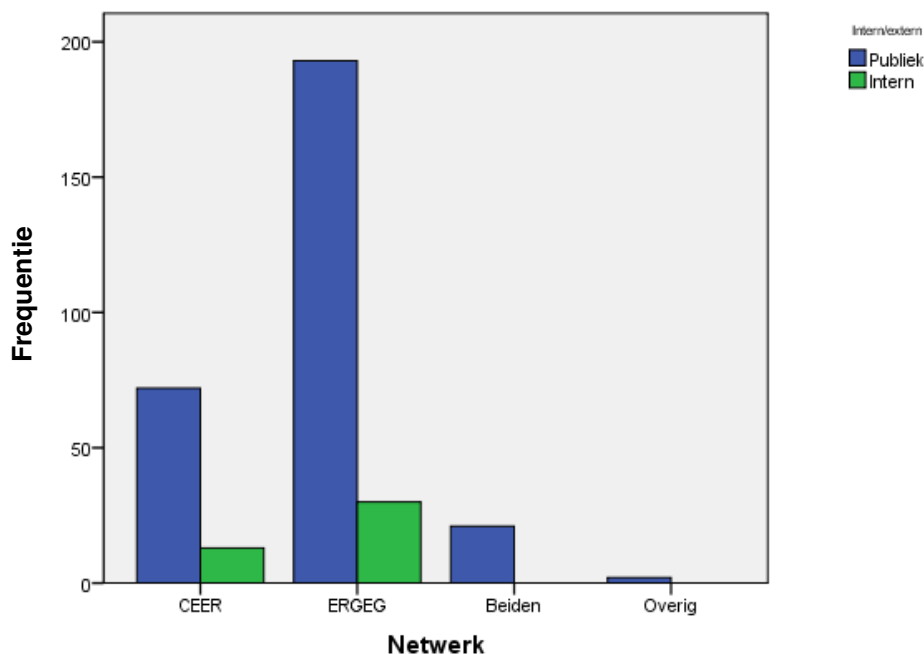
In figuur 4.4 is waar te nemen over welke thema's de CEER en de ERGEG publiceren. Opvallend is dat de CEER meer documenten over elektriciteit dan over gas heeft gepubliceerd, en bij ERGEG is dat juist andersom. Daarnaast publiceert ERGEG beduidend meer over consumentenzaken. Immers, 92,3 procent van alle besluiten over consumenten is geproduceerd door ERGEG, tegen 3,8 procent van de CEER. Samen besteden ze vooral aandacht aan sectoroverstijgende zaken.

Figuur 4.4 Weergave van de thema's van documenten gesplitst over de netwerken



Opvallend in figuur 4.5 is het feit dat de 21 door hen samen voortgebrachte documenten allen openbaar zijn. Daarnaast gaan beide netwerken transparant te werk; 84,7 procent van de CEER documenten en 86,5 procent van de ERGEG document zijn voor eenieder toegankelijk.

Figuur 4.5 Interne en openbare documenten per netwerk



§ 4.1.1.2 Analyse

De meeste documenten zijn onder de noemer 'ERGEG' gepubliceerd. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien dit netwerk sinds 2003 als het formele adviesorgaan van de Commissie fungeert. De CEER kan weliswaar een voorbereidende rol hebben gespeeld bij het opstellen van deze documenten, maar uiteindelijk wordt er als de ERGEG naar buiten getreden.

Verder is de CEER opgericht in 2000, en publiceert zij sinds 2001. De publicaties van de ERGEG starten in 2004. Dit is logisch te verklaren, aangezien de ERGEG pas eind 2003 is opgericht. Daarnaast publiceren zij vanaf 2006 ook tezamen documenten, en treden zij dus vaker gezamenlijk naar buiten. Het totaal aantal documenten is sinds 2001 hard gestegen, voornamelijk door een sterke toename van het aantal ERGEG documenten. Kennelijk is er het afgelopen decennium steeds meer vraag geweest naar samenwerking tussen toezichthouders. Een verklaring hiervoor zou de implementatie van het 2^e Pakket en de voorbereiding van het 3^e Pakket van energieregelgeving kunnen zijn. Inmiddels is de totale *output* per jaar gestabiliseerd rond de 63 documenten per jaar.

Dat de CEER als informeel samenwerkingsverband voornamelijk opinies en rapportages publiceert, is – net als het feit dat de ERGEG als formeel adviesorgaan meer adviezen voortbrengt – niet verwonderlijk. Het grote aantal consultatiedocumenten van de

ERGEG kan worden verklaard door het feit dat een formeel adviesorgaan als de ERGEG zorgvuldiger en transparanter te werk moet gaan met het opstellen van documenten en het formuleren van adviezen.

De regulering en ontwikkeling van de interne elektriciteitsmarkt is eerder gestart dan die van de interne gasmarkt. Dit verklaart het feit dat de CEER vooral over het thema elektriciteit heeft gepubliceerd. In de jaren 2000 tot 2003 bestond de ERGEG immers nog niet en werd vooral gewerkt aan de ontwikkeling van de interne elektriciteitsmarkt. Na de oprichting van de ERGEG moest er nog vooral veel gebeuren ten aanzien van de interne gasmarkt. Dit kan een verklaring zijn voor het gegeven dat de ERGEG meer op dit thema heeft gepubliceerd.

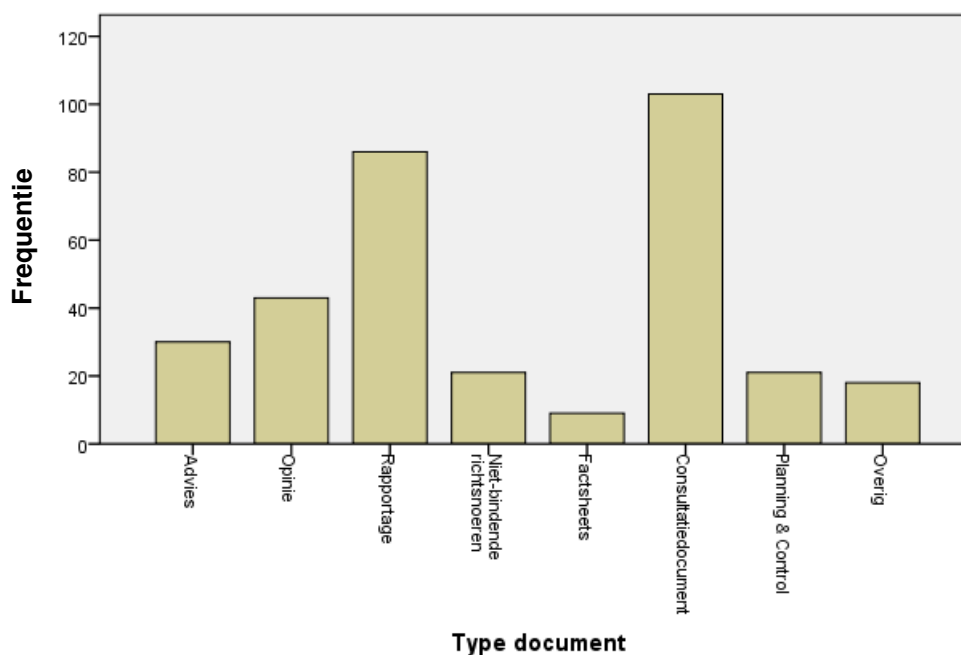
Tot slot gaan beide netwerken transparant te werk. Dit geeft aan dat de CEER en de ERGEG als netwerken van toezichthouders veel waarde hechten aan de openheid van hun handelen. Enerzijds vergroot dit immers hun legitimiteit als samenwerkingsverband van onafhankelijke toezichthouders. Anderzijds kan zij ook niet echt anders, aangezien de documenten onder andere als doel hebben om de markt te informeren.

§ 4.1.2 Documenttype

§ 4.1.2.1 Resultaten

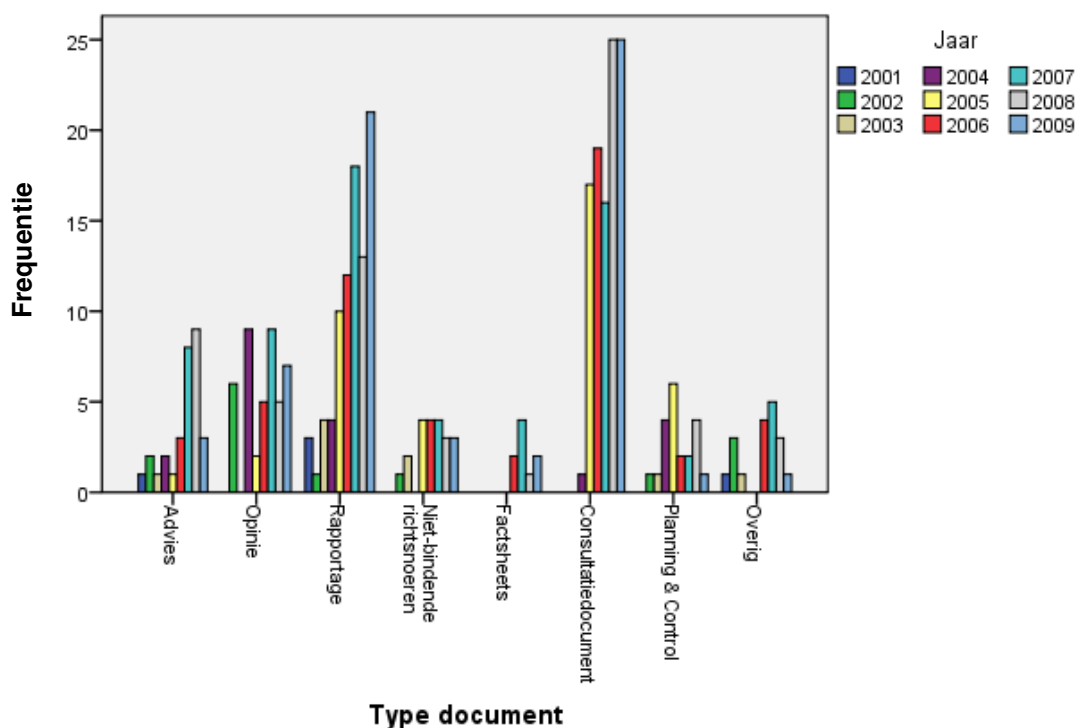
In figuur 4.6 is weergegeven in welke typen de CEER en de ERGEG documenten zijn verdeeld. Het merendeel van de documenten wordt gevormd door rapportages (26 procent) en consultatiedocumenten (31,1 procent).

Figuur 4.6 Documenten ingedeeld per documenttype



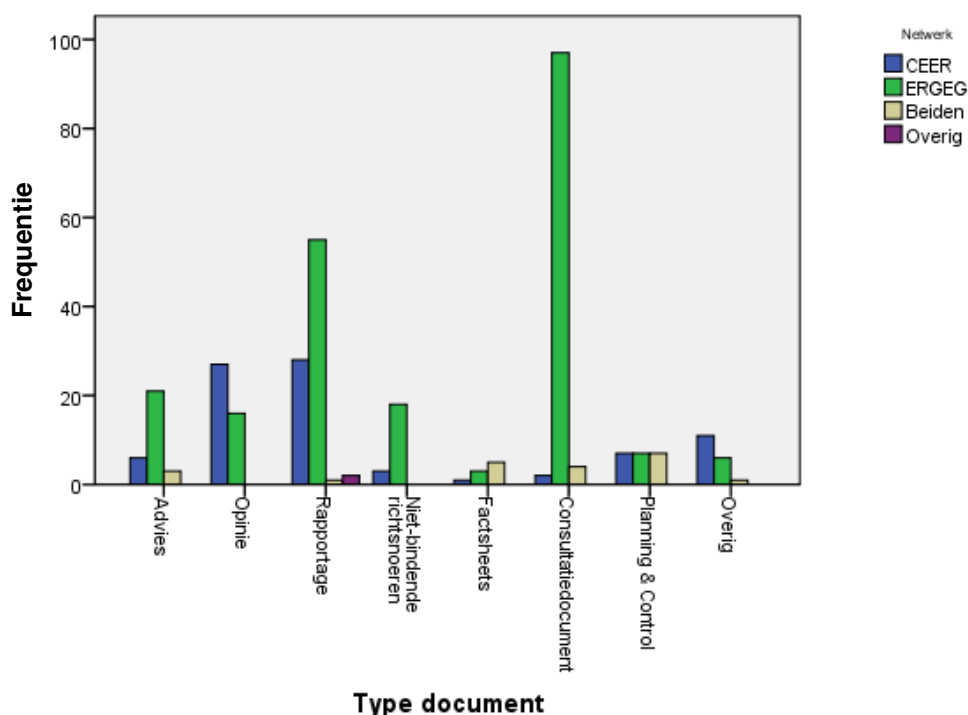
In de onderstaande staafdiagram zijn de acht verschillende documenttypen naar jaren ingedeeld. Hieruit blijkt dat er veel adviezen zijn verleend in 2007 en 2008. Opinies werden vooral geformuleerd in 2004 en 2007. Het aantal rapportages kent een duidelijke piek in 2007 en 2009. Niet-bindende richtsnoeren zijn vooral opgesteld in de periode 2005-2007, en de *factsheets* zijn voornamelijk opgesteld in 2007. Het aantal consultatiedocumenten is vanaf 2004 gestegen en is de laatste twee jaren constant gebleven. In 2003 en eerder werd er kennelijk niet geconsulteerd. De restcategorie kent de meeste documenten in 2007. Veel documenttypen kennen een piek in 2007; kennelijk was dit een belangrijk jaar voor de regulering van de Europese energiemarkt.

Figuur 4.7 Documenttypen ingedeeld naar jaren



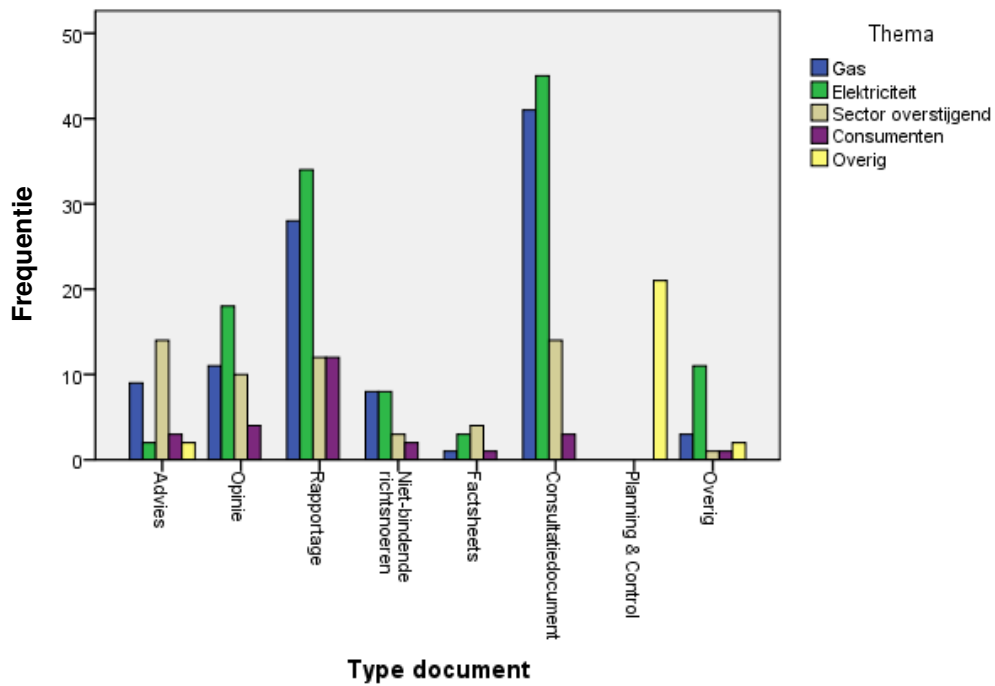
In figuur 4.8 is zichtbaar wat per documenttype de bijdrage van een netwerk is. Zo zijn adviezen voornamelijk afkomstig van ERGEG (70 procent), maar opinies meer van CEER (62,8 procent). Beiden rapporteren veel, maar dit geschiedt toch voornamelijk onder de ERGEG vlag (64 procent). De niet-bindende richtsnoeren zijn voornamelijk afkomstig van de ERGEG, net als de consultatiedocumenten. *Factsheets* – kernachtige en beknopte informatiefolders – en *Planning & Control* (P&C) documenten worden vaak gezamenlijk uitgebracht.

Figuur 4.8 Type document opgedeeld naar netwerk



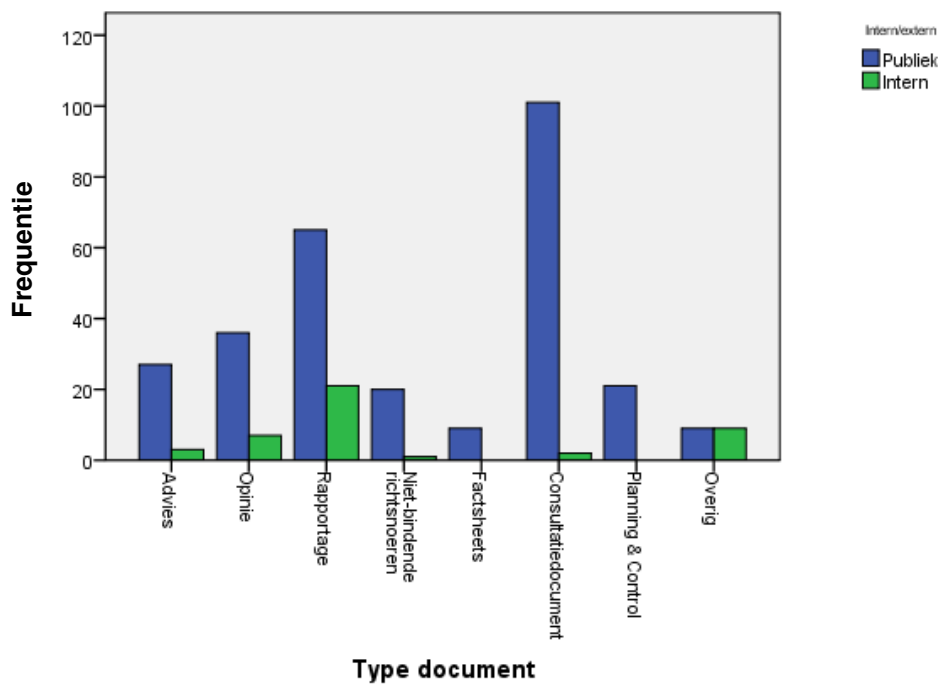
In figuur 4.9 zijn de thema's verdeeld over de documenttypen. Hierbij vallen een aantal zaken op. Adviezen hebben vaak met sectoroverstijgende zaken of met gasonderwerpen te maken. Er is dus weinig geadviseerd over elektriciteit. Echter, op dit thema zijn wel weer veel opinies gepubliceerd. Aangezien adviezen en opinies wat betreft hun inhoud veel gemeen hebben, wordt het verschil dus op die manier deels opgeheven. Tussen elektriciteit en gas bestaat er een klein verschil in rapportages en consultatiedocumenten, maar wat betreft niet-bindende richtsnoeren staan zij gelijk. P&C documenten zijn logischerwijs gecodeerd onder het thema 'overig'.

Figuur 4.9 Weergave van thema's per documenttype



Figuur 4.10 geeft een beeld van het aantal interne en openbare documenten per documenttype. Het grootste percentage van interne documenten – op het type ‘overig’ na – kent met 24,4 procent het documenttype ‘rapportage’. Daarentegen is slechts één van de in totaal 21 richtsnoeren intern. Consultatiedocumenten zijn logischerwijs overwegend openbaar, net als de P&C documenten en de *factsheets*.

Figuur 4.10 Aantal interne en openbare documenten per documenttype



§ 4.1.2.2 Analyse

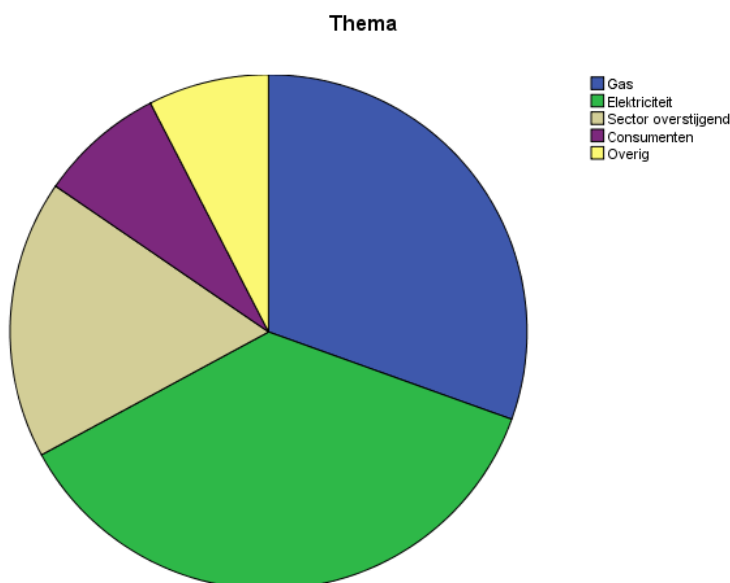
Het grote aantal rapportages en consultatiedocumenten geeft aan dat de CEER en de ERGEG in de periode 2001-2009 voornamelijk aandacht hebben besteed aan het monitoren van de voortgang van de ontwikkeling van de interne energiemarkt. Kennelijk is dat de voornaamste rol van deze netwerken. Op basis van deze monitoring schrijven zij ook adviezen en opinies. Verder wordt er pas sinds de komst van de ERGEG geconsulteerd, en wel in een toenemende mate. Kennelijk acht zij transparantie en samenwerking met de markt steeds belangrijker bij de regulering van de energiemarkt. Adviezen en niet-bindende richtsnoeren zijn voornamelijk afkomstig van de ERGEG. Dit is niet geheel onverwacht, aangezien dit bij uitstek documenten zijn die door een formeel adviesorgaan als de ERGEG gepubliceerd worden. Adviezen en richtsnoeren zijn namelijk de meest richtinggevende en invloedrijke documenten die door de netwerken worden voortgebracht. Het aantal interne documenten is het grootste bij de rapportages. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat een netwerk als de CEER en de ERGEG soms eerst meer over een onderwerp of situatie wil weten, voordat zij besluit om ook daadwerkelijk met dit onderwerp aan de slag te gaan.

§ 4.1.3 Thema van document

§ 4.1.3.1 Resultaten

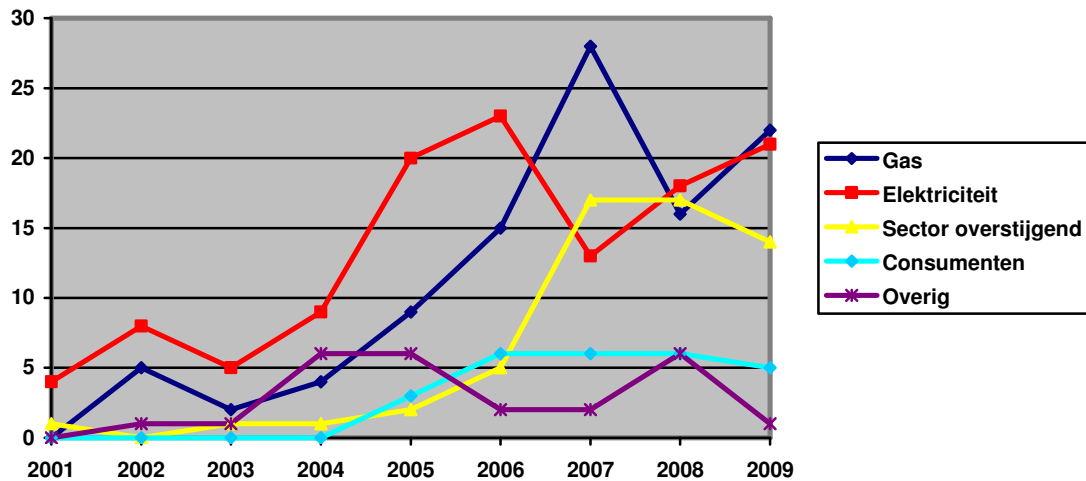
In het onderstaande cirkeldiagram is de verdeling van de documenten over de verschillende thema's weergegeven. Elektriciteit kent met 36,6 procent de meeste documenten, gevolgd door gas met 30,5 procent, sectoroverstijgend met 17,5 procent en consumenten met 7,9 procent. De restcategorie bevat 7,6 procent van de documenten.

Figuur 4.11 Aantal documenten weergegeven per thema



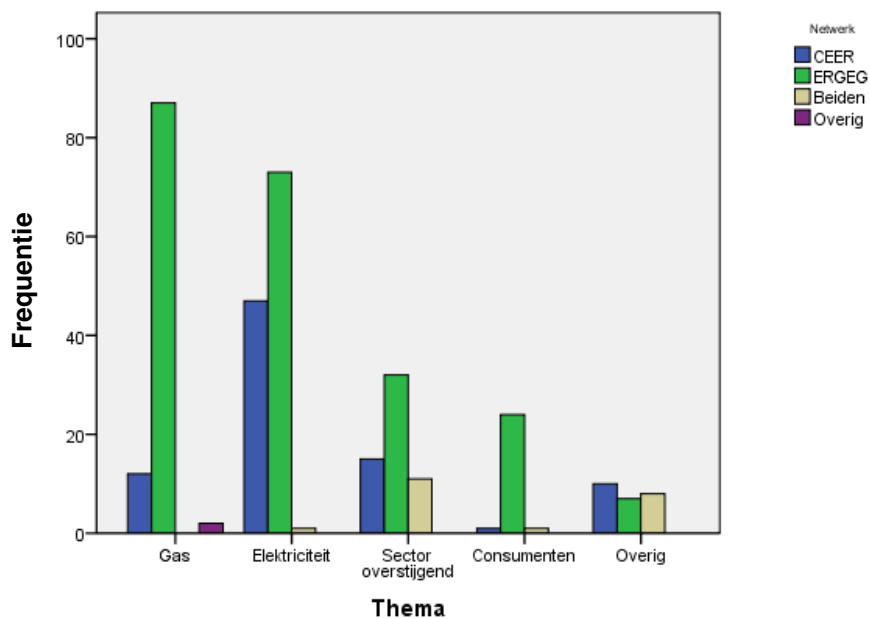
In figuur 4.12 zijn de thema's over de jaren weergegeven. Opvallend is het grote aantal documenten over gas in 2007, en een aanzienlijke daling van documenten over elektriciteit in datzelfde jaar. Alleen in 2007 en 2009 is er meer over gas gepubliceerd dan over elektriciteit. Tevens is het opvallend dat in de periode 2007-2009 relatief veel over sectoroverstijgende zaken is geschreven, en dat consumentenzaken pas vanaf 2005 waarneembaar zijn.

Figuur 4.12. Documenten weergegeven per jaar en opgedeeld naar thema



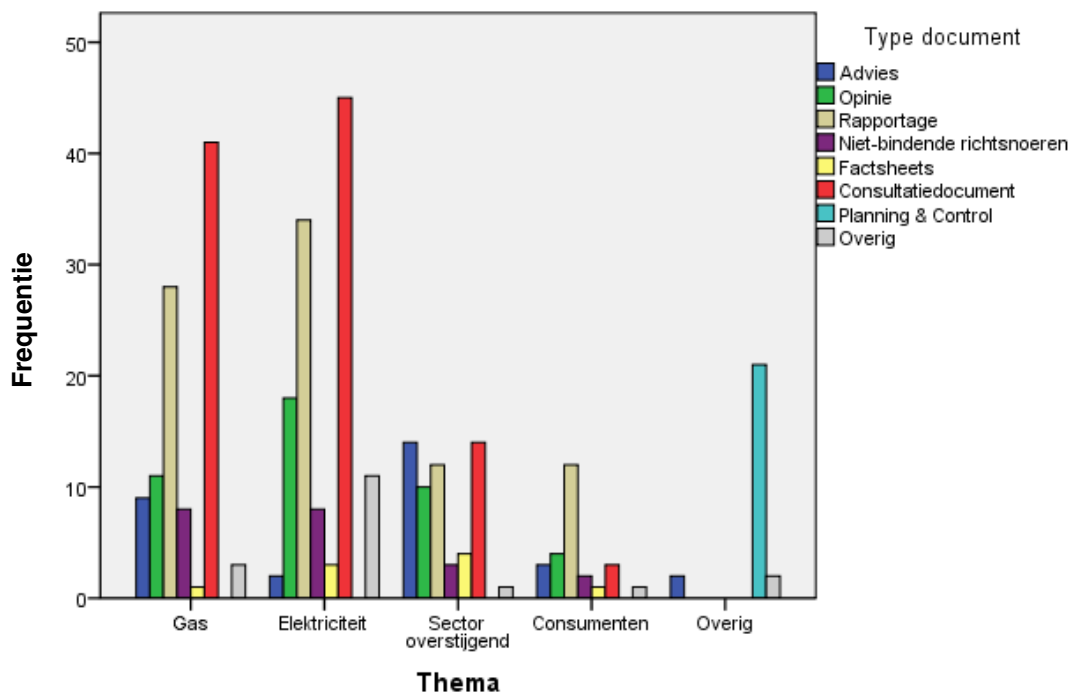
In figuur 4.13 is per thema aangegeven welk netwerk verantwoordelijk is voor de publicatie van het besluit. Hieruit volgt dat de ERGEG aanzienlijk actiever is geweest op het gebied van gas en consumenten. De CEER heeft echter een grote bijdrage geleverd aan de documenten op het gebied van elektriciteit en sectoroverstijgende onderwerpen.

Figuur 4.13. Het aantal documenten per thema en opgedeeld naar netwerk



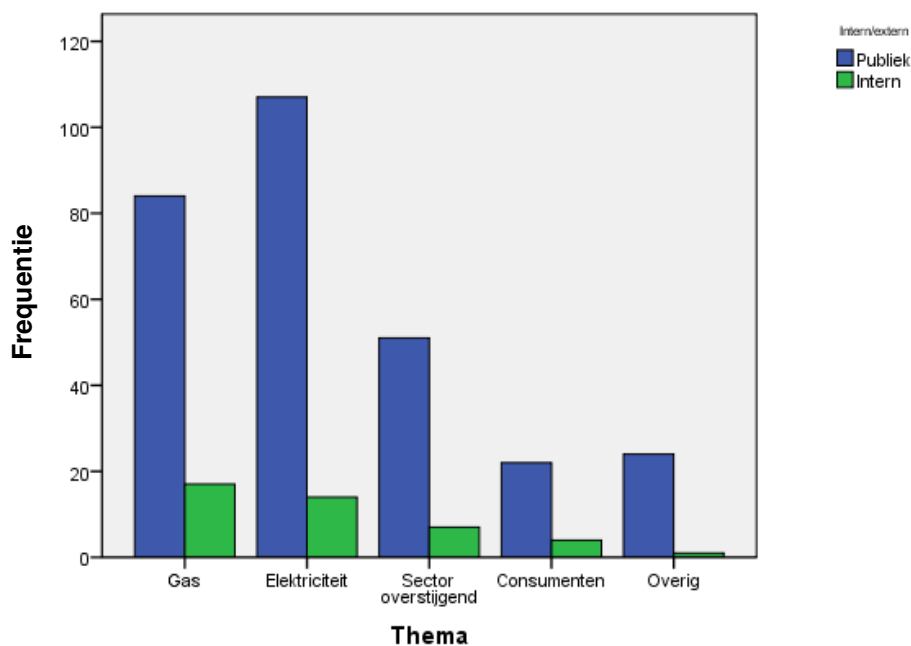
In de volgende figuur zijn de thema's gespecificeerd naar documenttype. Bij gas en elektriciteit betreft het voornamelijk rapportages en consultatiedocumenten. Bij sectoroverstijgende documenten spelen consultatiedocumenten ook een prominente rol. Opvallend is echter het relatief grote aandeel van adviezen bij sectoroverstijgende documenten; 46,7 procent van de adviezen heeft betrekking op sectoroverstijgende onderwerpen. Dit is veel hoger dan bij gas (30 procent) en elektriciteit (6,7 procent). Ten aanzien van consumentenzaken betreft het vooral rapportages. Het thema 'overig' wordt voor 84 procent gevuld door P&C documenten.

Figuur 4.14 Thema's van output gespecificeerd naar documenttype



In figuur 4.15 zijn wederom de thema's van de documenten weergegeven, maar ditmaal gespecificeerd naar interne en publieke documenten. Hierbij vallen echter geen grote dingen op. De restcategorie daargelaten, zijn de CEER en de ERGEG met 88,4 procent aan openbare stukken het meest transparant op het gebied van elektriciteit.

Figuur 4.15 Thema's weergegeven naar transparantie



§ 4.1.3.2 Analyse

Het feit dat de meeste documenten gepubliceerd zijn over het thema 'elektriciteit' is niet geheel onverwachts, aangezien de CEER hier al sinds haar oprichting in 2000 over publiceert en deze markt verder is ontwikkeld dan de gasmarkt. Besluiten over consumentenzaken blijven achter, maar ook dit is niet vreemd. Immers, pas sinds 2005 bestaat er voor dit thema een eigen WG met een tweetal TFs, waardoor het thema pas sindsdien apart op de agenda van de CEER en de ERGEG voorkomt. Een verklaring voor het grote aantal sectoroverstijgende documenten is wellicht te vinden in de voorbereidende documenten voor het 3^e Pakket. Het 3^e Pakket heeft immers betrekking op zowel gas en elektriciteit als op consumenten. Dat de CEER een grote bijdrage heeft geleverd aan de *output* op het gebied van elektriciteit heeft te maken met het feit dat in de periode 2000-2002 de ERGEG nog niet bestond en de CEER zich wel al bezighield met de elektriciteitsmarkt. Gas en consumenten kwamen pas later onder de aandacht, wat de grote bijdrage van de ERGEG verklaart. Verder heeft 46,7 procent van alle adviezen betrekking op sectoroverstijgende onderwerpen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de ontwikkeling van het 3e Pakket.

§ 4.1.4 Producerend orgaan

§ 4.1.4.1 Resultaten

Van de 331 geanalyseerde documenten waren twee documenten van externe partijen en kon van 80 documenten geen orgaan worden achterhaald. Van 249 documenten kon het orgaan van de CEER en de ERGEG dus wel worden vastgesteld. Hierbij was het mogelijk om in totaal 59 verschillende organen te onderscheiden. Hiervan publiceerden twee organen enkel gezamenlijke documenten van de CEER en de ERGEG. Daarnaast publiceerden 13 organen alleen voor de CEER, 34 organen enkel voor de ERGEG en 10 organen voor zowel de CEER als voor de ERGEG.

In bijlage IV is – door middel van afkortingen – een lijst van organen weergegeven. Per orgaan staat vermeld hoeveel documenten zij per jaar hebben voortgebracht. De twee-na-laatste kolom bevat het totaal aantal documenten per orgaan. Dit varieert van 1 tot 22 documenten. De één-na-laatste kolom bevat het aantal jaren waarin het orgaan actief was. Dit varieert van 1 jaar tot 5 jaren. De laatste kolom toont de activiteit van het orgaan door het totaal aantal documenten te delen door het aantal jaren dat het actief was. Dit getal geeft dus aan hoeveel documenten het orgaan gemiddeld per jaar (dat het actief was) heeft voortgebracht. Dit loopt uiteen van 1 document tot aan 8 documenten in een jaar.

§ 4.1.4.2 Analyse

Van de te identificeren 59 organen publiceerden 47 organen voor slechts één netwerk. Hieruit kan worden bevestigd dat de meeste organen slechts werk verrichten voor óf de CEER óf de ERGEG. Immers, kennelijk werken 13 TFs of WGs louter op vrijwillige basis en op aanvraag van de toezichthouders zelf, terwijl 34 organen zich bezig houden met onderwerpen die alleen de ERGEG aangaan.

Verder hebben de CEER en de ERGEG op het moment samen geen 59 organen, zo zal nog blijken uit hoofdstuk 5. Kennelijk zijn er in het afgelopen decennium organen ontstaan en vervolgens weer vergaan. Dit komt overeen met de bevindingen uit hoofdstuk 5, waarin wordt gesteld dat in sommige situaties organen ad hoc worden ingesteld om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Als dit is voltooid, dan houdt het orgaan dus op te bestaan. Het hoge aantal organen geeft tevens aan dat de CEER en de ERGEG zich met een grote verscheidenheid aan onderwerpen bezig houdt. Elk orgaan heeft zich immers gespecialiseerd in een bepaald onderwerp.

De organen kennen een wisselende activiteit. Het ene orgaan produceert gemiddeld 8 documenten per jaar, terwijl het andere er slechts één voortbrengt. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat het ene document meer tijd vergt om op te stellen dan het andere. Sommige organen zijn slechts één jaar actief geweest, anderen een aantal jaar op rij. Een enkeling – zoals de CBT, de QOS en de SOS – is meerdere jaren actief, met enkele inactieve

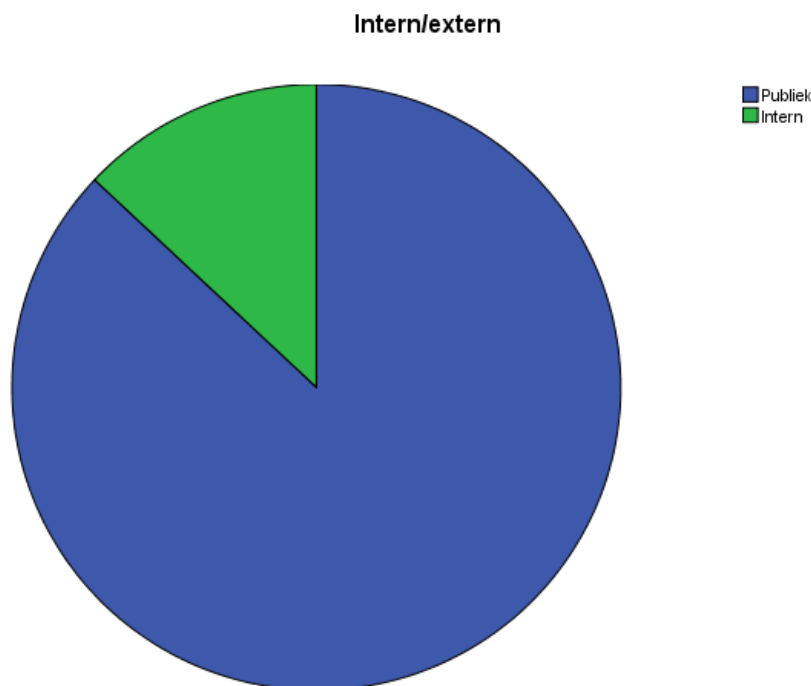
jaren ertussen. Deze organen worden dus weer actief op het moment dat de actualiteit dat van ze vergeet. Sommige onderwerpen komen kennelijk in de loop der jaren meerdere malen op. Dit geeft aan dat er sprake kan zijn van een lang proces met veel interne discussie.

§ 4.1.5 Transparantie

§ 4.1.5.1 Resultaten

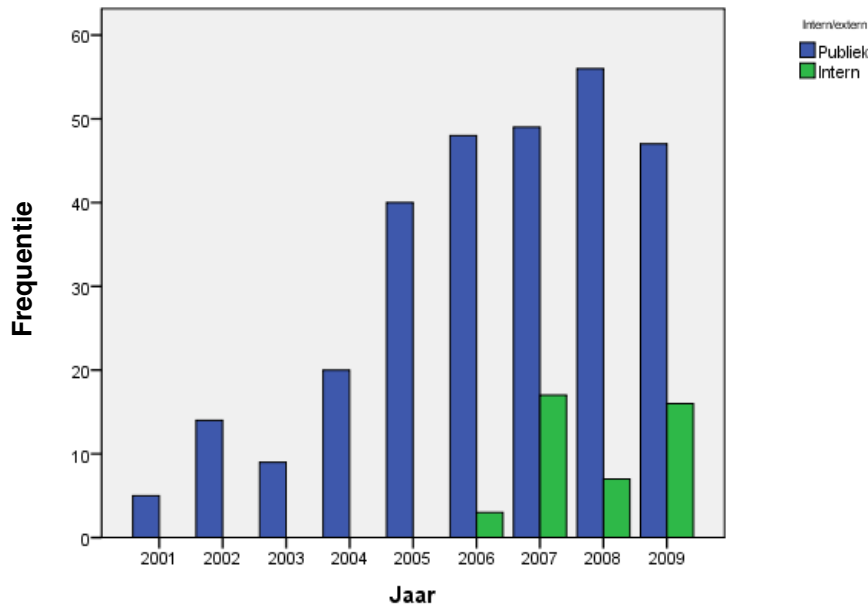
In het onderstaande cirkeldiagram is het totaal aantal interne en openbare documenten – en daarmee de mate van transparantie van de CEER en de ERGEG – weergegeven. 87 procent van de geanalyseerde documenten is openbaar.

Figuur 4.16 Verhouding tussen het aantal interne en openbare documenten



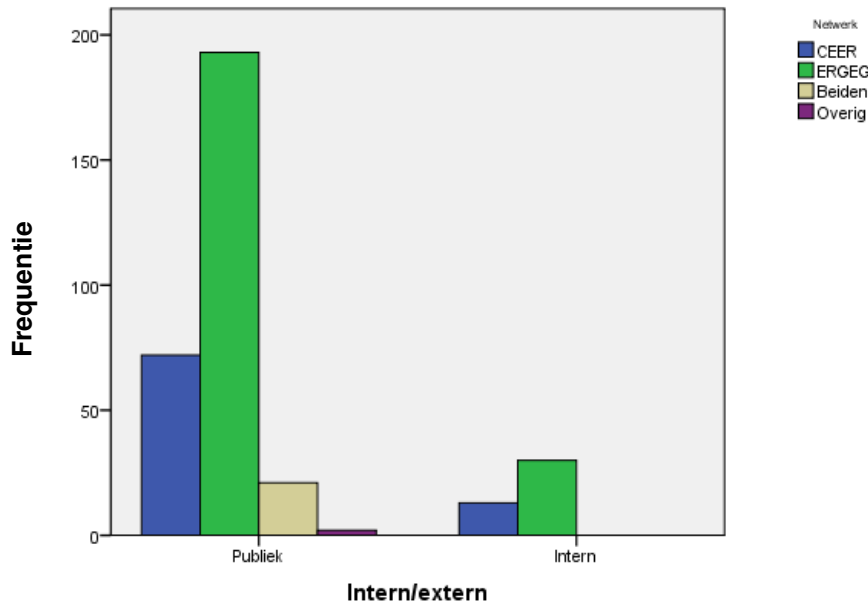
In figuur 4.17 is vervolgens het aantal publieke en interne documenten per jaar weergegeven. Zoals ook al eerder in dit hoofdstuk naar voren is gekomen, is hier de stijging van het aantal documenten goed zichtbaar; van 5 in 2001 tot 63 in 2009. Het totale aantal is echter gestabiliseerd in de periode 2007-2009. Opvallend is vooral het feit dat er pas interne documenten zijn gevonden vanaf het jaar 2006.

Figuur 4.17 Het aantal publieke en interne documenten per jaar



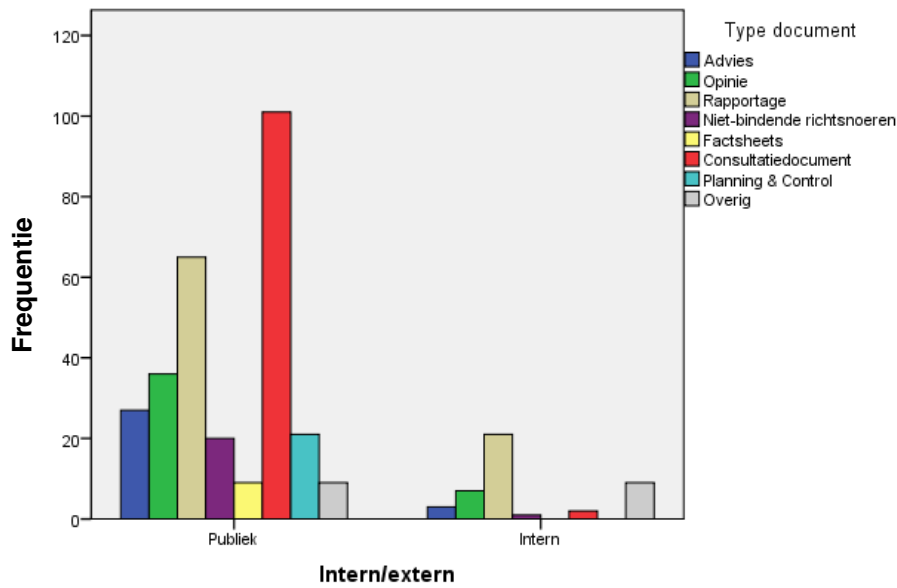
In figuur 4.18 zijn de openbare en interne documenten per netwerk weergegeven. Hierbij valt op dat de documenten die door de CEER en de ERGEG samen worden gepubliceerd allen openbaar zijn.

Figuur 4.18 Openbare en interne documenten weergegeven per netwerk



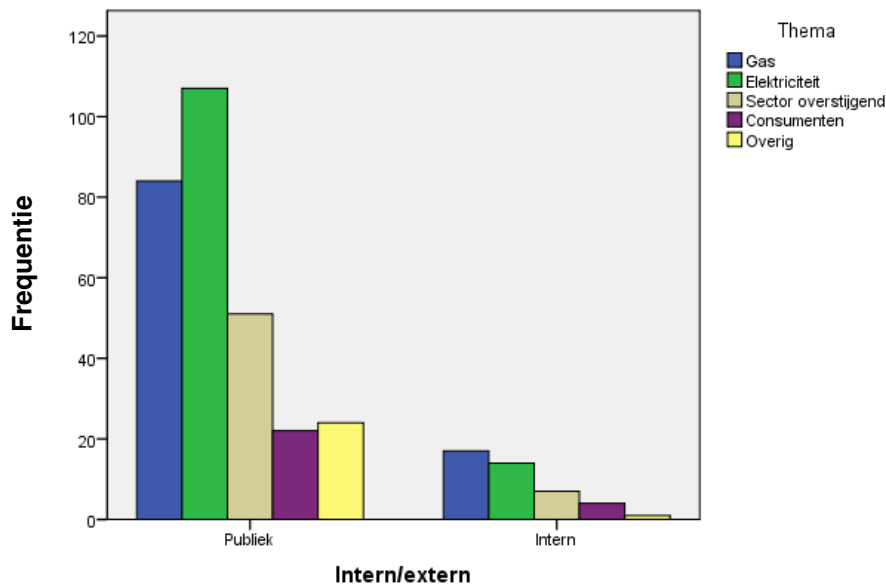
In figuur 4.19 zijn de publieke en interne documenten opgedeeld over de verschillende documenttypen. Een blik op deze figuur wijst uit dat 48,8 procent van de interne documenten rapportages betreft. Tevens valt op dat adviezen en opinies voornamelijk openbare documenten zijn. Immers, 90 procent van de adviezen en 83,7 procent van de opinies zijn openbaar.

Figuur 4.19 Openbare en interne documenten ingedeeld naar documenttype



In het onderstaande staafdiagram wordt zichtbaar hoe de interne en openbare documenten zijn verdeeld over de verschillende thema's. Van de vier hoofdthema's – thema 'overig' niet meegenomen – is elektriciteit met 88,4 procent aan openbare documenten het meest transparant. Het minst transparant is gas met het – desalniettemin niet geringe – percentage van 83,2 procent.

Figuur 4.20 Publieke en interne documenten ingedeeld naar thema



§ 4.1.5.2 Analyse

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat de CEER en de ERGEG zeer transparant te werk gaan. Immers, 87 procent van alle documenten is openbaar. Dit is ook begrijpelijk, aangezien de netwerken de markt willen laten weten hoe zij tegen zaken aankijken. Het is echter onduidelijk waarom in de periode 2001-2005 geen interne documenten werden voortgebracht, en in 2006-2009 wel. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat er in de jaren 2001 tot 2005 geen interne documenten zijn opgesteld, lijkt het er dan toch op dat de website geen volledige weergave van de *output* bevat. Verder is het aantal interne adviezen en opinies zeer beperkt. Ook dit is opvallend, aangezien men van een formeel adviesorgaan als de ERGEG zou kunnen verwachten dat deze ook veel vertrouwelijke adviezen verstrekt.

§ 4.1.6 Ontvanger van besluit

§ 4.1.6.1 Resultaten

In dit onderzoek is ook gecodeerd welke documenten aan de Commissie waren gericht en welke niet. Net als bij de voorgaande subparagrafen, zouden ook hier visuele weergaven van getoond kunnen worden. Hier is echter niet voor gekozen, omdat dit een vertekend beeld van de werkelijkheid zou kunnen geven. Bij de uitvoering van het onderzoek is namelijk gebleken dat het in veel gevallen onduidelijk bleef wie de ontvanger of *target audience* van het document was. Bij het ene document werd weliswaar expliciet vermeld dat het gericht was aan de Commissie, en een ander document was weer expliciet gericht aan een andere partij, maar weer een ander document liet in het midden aan wie het document gericht was. Deze laatste vorm kwam veelvuldig voor, waardoor de resultaten van deze codering onbetrouwbaar zijn. Een weergave hiervan zou dan ook geen waardevolle bijdrage aan het onderzoek leveren.

§ 4.1.6.2 Analyse

Het feit dat een document in veel gevallen niet – of niet duidelijk – aan de Commissie is gericht, geeft aan dat de CEER en de ERGEG een redelijke mate van autonomie kennen. Naast de documenten die uitdrukkelijk aan de Commissie zijn gericht, stellen zij namelijk ook documenten op die gericht zijn aan andere actoren of de gehele sector. Deze documenten zullen in sommige gevallen wellicht ook op aanvraag van de Commissie zijn, maar in veel gevallen zullen dit ook documenten zijn die zij proactief en op eigen initiatief hebben voortgebracht.

§ 4.2 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de *output* – in de vorm van besluiten en documenten – van de CEER en de ERGEG in kaart gebracht. Dit heeft geleid tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het heeft immers een goed beeld gegeven van de spreiding van de documenten over de jaren, de netwerken, de type besluiten en de thema's. De resterende vraag die nu nog beantwoord dient te worden is: wat zeggen deze gegevens over het functioneren van Europese netwerken van toezichthouders? Oftewel, welke nieuwe inzichten verschaffen de in dit hoofdstuk opgedane resultaten?

Allereerst kan uit dit hoofdstuk worden geconcludeerd dat formele netwerken zoals de ERGEG actiever zijn dan informele organisaties als de CEER. Zij brengen immers ruimschoots meer documenten voort. De groei van de *output* geeft tevens aan dat er sprake is geweest van een groeiende vraag naar samenwerking tussen Europese toezichthouders. Dit kan de wens van de toezichthouders zelf zijn, maar kan mogelijk ook het gevolg zijn van een groter takenpakket van de toezichthouders en hun samenwerkingsverbanden. Immers, mogelijk krijgen de toezichthouders van de Commissie en de nationale lidstaten steeds meer taken en samenwerkingsverplichtingen gedelegeerd ten aanzien van de ontwikkeling van de interne markt. Een goed voorbeeld hiervan is het vanaf 2005 verschijnen van documenten ten aanzien van de consumentenmarkt. Kennelijk ging dit onderwerp steeds meer spelen en dienden de toezichthouders en hun netwerken zich vanaf dat moment ook daarmee bezig te houden. Een ander goed voorbeeld van een groeiend takenpakket is het nieuwe Europese agentschap 'ACER', aangezien dit de Europese samenwerking van toezichthouders naar een hoger niveau moet gaan brengen.

Ten tweede geeft het grote aantal consultatiedocumenten en rapportages aan dat dit type netwerk vooral gehanteerd wordt voor het monitoren van de ontwikkelingen in de markt. Op die manier dient het netwerk als kennisbron voor de Commissie, de lidstaten en de toezichthouders. Op basis van deze informatie kunnen de toezichthouders vervolgens gezamenlijk opinies, aanbevelingen en richtsnoeren formuleren. Op basis van deze documenten worden door de Commissie implementatie- en uitvoeringsmaatregelen genomen en wordt er nieuwe regelgeving ontworpen. De documenten kunnen daarmee een vergaande invloed hebben op de markt.

In de literatuur wordt de samenwerking en afstemming tussen zelfstandige bestuursorganen en agentschappen in Europa met argusogen bekeken. Het bestaan van een sterke verantwoording door de netwerken en een deugdelijke controle door de nationale parlementen trekken zij namelijk in twijfel. Al heel snel bekruipt immers het idee dat deze netwerken in het geheim en buiten het oog van de politiek allerlei belangrijke besluiten nemen en op die manier veel invloed hebben op de ontwikkeling van de markt en de bijbehorende wetgeving. Dit onderzoek toont echter aan dat er van deze geheimzinnigheid

weinig sprake is. Immers, 87 procent van alle definitieve documenten van de CEER en de ERGEG zijn vrij toegankelijk. Daarnaast betreft zij – door middel van een publieke consultatie – de *stakeholders* steeds vaker bij het opstellen van een document. Ook dit komt de transparantie van de netwerken ten goede.

Ten slotte tonen de resultaten aan dat de netwerken organen kennen met een wisselende activiteit. Kennelijk passen zij zich aan de actualiteit aan en stemmen zij zich af op de ontwikkelingen in de markt. Dit doen de netwerken met een redelijke autonomie, zo blijkt ook uit de resultaten. Immers, lang niet alle documenten zijn gericht aan de Commissie of opgesteld naar aanleiding van een verzoek van haar. Het netwerk reageert dus ook op *input* van de markt en de toezichthouders zelf.

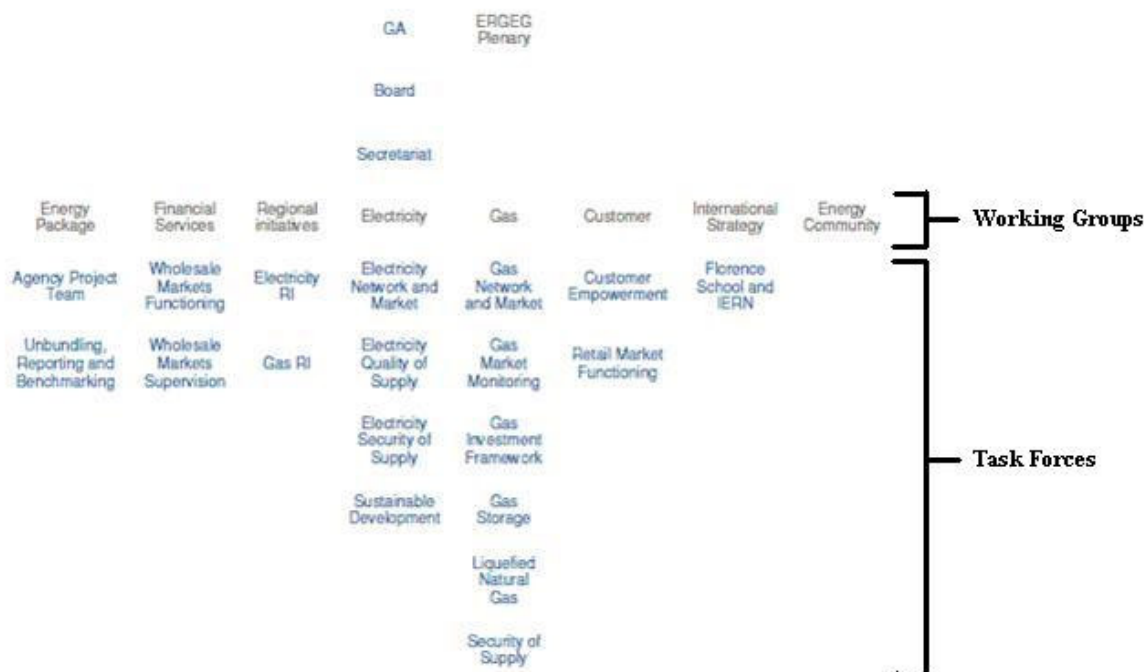
5. De structuur en het besluitvormingsproces van de CEER en de ERGEG

In het vorige hoofdstuk stonden de besluiten van de CEER en de ERGEG centraal. Hierdoor is een beeld ontstaan van hetgeen waar de netwerken van toezichthouders zich precies mee bezig houden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de totstandkoming van deze besluiten, en wel door middel van een beschrijving en analyse van de structuur van en het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG.

§ 5.1 Resultaten

Het besluitvormingsproces in de CEER en de ERGEG kent diverse fasen, waarbij het organogram uit figuur 5.1 als het ware *bottom-up* wordt doorlopen: inhoudelijke behandeling – eventueel gepaard met een publieke consultatie – door een Task Force (TF), tweede lezing en procesmatige behandeling in een Working Group (WG), behandeling in General Assembly (GA) en eventueel – indien het een ERGEG document betreft – een behandeling in de ERGEG Plenary.

Figuur 5.1 Organogram CEER en ERGEG (www.energy-regulators.eu, geraadpleegd op 9 maart 2010)



In de volgende subparagrafen zal de structuur en het besluitvormingsproces echter *top-down* worden doorlopen, aangezien dit een beter overzicht en begrip biedt van het functioneren van de CEER en de ERGEG.

§ 5.1.1 Agendasetting

§ 5.1.1.1 Toezichthouders

Het besluitvormingsproces gaat van start met de agendering van een onderwerp. Deze agendavorming vindt in beginsel plaats door de toezichthouders zelf. Jaarlijks stellen zij in de GA en de Plenary namelijk samen een werkprogramma vast, welke de basis vormt van de werkzaamheden van de WGs en TFs. Een speciale werkgroep – de Work Programme Drafting Committee (WPDC) – stelt dit werkplan op. Door middel van een online vragenlijst worden ook de voorzitters van de WGs en TFs bij dit proces betrokken.¹⁹ Hierbij kunnen de voorzitters aangeven welke onderwerpen zij willen behandelen, welke documenten ze willen vervaardigen, hoeveel uur dat zou gaan kosten en hoeveel mensen daarvoor nodig zijn.²⁰ In 2009 is voor het eerst een publieke consultatie gehouden ten aanzien van dit werkprogramma. Met de hiermee verkregen *input* is vervolgens een definitieve versie opgesteld. Het werkplan moet uiteindelijk worden goedgekeurd door de CEER GA en de ERGEG Plenary, waarna tot publicatie wordt overgegaan. Ook wordt er een interne versie van het werkplan opgesteld. Met de onderwerpen uit het werkprogramma gaan de WGs en TFs vervolgens dat jaar aan de slag. Deze onderwerpen variëren erg, en het kan verschillende vormen hebben, zoals een advies, een monitor of een harmoniserende maatregel.

§ 5.1.1.2 Europese fora

Naast de agendering door de toezichthouders, kan ook de Commissie tussentijds onderwerpen op de agenda zetten. Zo kan het Directorate General for Competition (DG COMP) aan de hand van een *sector inquiry* constateren dat er zaken niet goed functioneren in de markt en dat er actie ondernomen moet worden. Zij sturen dat vervolgens door naar het Directorate General for Energy (DG ENER)²¹, welke vervolgens op het Florence of Madrid Forum aangeeft hoe ze daarmee aan de slag willen gaan.²² De aanwezigen kunnen daar dan vervolgens op reageren en worden op die manier geconsulteerd. Ook kan de ERGEG worden gevraagd om op een later moment *input* te geven op dit onderwerp. Op die manier fungeert een dergelijk forum als een soort agenderingsbijeenkomst aan de rand van de GA en de Plenary. Bovendien kunnen de CEER en de ERGEG tijdens deze fora ideeën opdoen voor haar volgende werkprogramma.

De fora worden gezamenlijk georganiseerd door de Commissie, de ERGEG en de samenwerkingsverbanden van alle Europese netbeheerders; de European Network bodies of

¹⁹ Deze informatie is afkomstig uit een interview met respondent F.

²⁰ Deze informatie is afkomstig uit een interview met respondent F.

²¹ Dit is het Directoraat-Generaal voor energie. Voorheen viel energie onder het Directorate General for Transport and Energy (DG TREN).

²² Deze informatie is afkomstig uit een interview met respondent B.

Transmission System Operators (ENTSOs).²³ Overigens presenteert ook de ERGEG haar eigen voortgang en resultaten tijdens deze fora. Op die manier ontstaat voor eenieder een beeld van waar de Commissie mee bezig is en waar de toezichthouders mee bezig zijn, en meestal volgen er ook nog initiatieven vanuit de markt:

“Het (forum, red.) wordt ook gebruikt om de dingen die je eigener beweging doet aan het licht te brengen, en dat allemaal met één idee: hoe staat het nou met de interne markt voor energie?”²⁴

De Commissie is de *agendasetter* van deze halfjaarlijkse fora, waarop de Commissie en marktpartijen direct met elkaar in contact komen:

“Een forum is het moment voor de Europese Commissie – die vaak verweten wordt in een ivoren toren te zitten – om gevoel te krijgen bij de markt, en aan de andere kant voor de markt – die de Europese Commissie nooit te spreken krijgt – om de Commissie te spreken te krijgen”²⁵

§ 5.1.2 ERGEG Plenary

§ 5.1.2.1 Taken

In hoofdstuk 2 is reeds naar voren gekomen dat de ERGEG gevraagd of ongevraagd de Commissie zal adviseren en assisteren bij het consolideren van de interne energiemarkt. Dit geldt voornamelijk ten aanzien van de voorbereiding van implementatiemaatregelen (ERGEG 2008: 2). Zij dient dit te doen door het faciliteren van consultaties, coördinatie en samenwerking van Europese toezichthouders. De Plenary is het enige officiële ERGEG orgaan. De onderliggende organen zijn immers van de CEER of worden gezamenlijk met de CEER beheerd. De CEER en de ERGEG gebruiken dan ook hetzelfde gebouw en dezelfde WGs en TFs – en daarmee ook dezelfde mensen – maken er deel van uit. Vrijwel alle documenten die in de Plenary aan bod komen, zijn daarvoor reeds door de GA goedgekeurd. Zij beoordeelt dus de *output* van de GA. Alles wat in de ERGEG Plenary wordt behandeld, is dus al in de CEER voorbesproken.

²³ Dit blijkt uit een documentenstudie.

²⁴ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent A.

²⁵ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

§ 5.1.2.2 Samenstelling

In de ERGEG Plenary heeft allereerst een hoge functionaris van DG ENER zitting. Zij zit de bijeenkomsten voor. Verder nemen de directeuren – of hun vertegenwoordigers – van de toezichthouders uit de 27 lidstaten van de Europese Unie deel aan de vergadering. De overige toezichthouders uit de Europese Economische Ruimte (EER) – IJsland en Noorwegen – en de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie – Turkije en Kroatië – treden op als waarnemers (CEER & ERGEG 2010: 37). Van deze vier landen bezoekt in de praktijk eigenlijk alleen Noorwegen de bijeenkomsten.²⁶ De leden en waarnemers van de Plenary mogen experts meenemen, maar meestal komt men alleen. Navraag leert bovendien dat ook Zwitserland sommige bijeenkomsten bijwoont, maar in die gevallen wordt vooraf afgesproken welke agendapunten zij wel en niet mogen bijwonen.²⁷ Naast de toezichthouders en de Commissie is ook de President van de Board of Directors aanwezig bij de Plenary. Tijdens de vergaderingen verwoordt zij de mening van de toezichthouders; zij is dan ook veel aan het woord. Tot slot heeft elke toezichthouder een Communications Officer (CO) ingesteld, welke de informatie-uitwisseling moet faciliteren.

§ 5.1.2.3 Bijeenkomsten

Minimaal vier keer per jaar vindt er een ERGEG Plenary plaats. Deze wordt door de Board of Directors bijeen geroepen en duurt ongeveer drie uur.²⁸ In de praktijk is er elk kwartaal een Plenary, welke gekoppeld wordt aan de GA bijeenkomst van die maand. De bijeenkomsten vinden meestal plaats in Brussel, in het kantoor van de CEER of op een gehuurde externe locatie. Indien die maand het Florence of Madrid forum plaatsvindt, dan vindt de bijeenkomst in Rome of Madrid plaats. De agenda voor de bijeenkomst wordt opgesteld door de Board, en elk agendapunt dat door toezichthouders wordt aangedragen zal op de agenda worden geplaatst, mits op tijd ingediend (ERGEG 2008: 3). Twee weken voorafgaande aan de bijeenkomst zal de Board de agenda en bijbehorende documentatie via de Communications Officers sturen aan de toezichthouders. Mochten er vertrouwelijke onderwerpen worden besproken, dan kan de Commissie besluiten dat in dat geval alleen de ERGEG leden aanwezig mogen zijn, of dat de waarnemers bij delen van de vergadering de zaal moeten verlaten (ERGEG 2008: 4). In het kader van transparantie worden na elke bijeenkomst de agenda en de genomen beslissingen op de website gepubliceerd.²⁹

²⁶ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

²⁷ Dit blijkt uit een interview met respondent F.

²⁸ Dit volgt uit de agenda's van de Plenary bijeenkomsten.

²⁹ Zie hiervoor: www.energy-regulators.eu.

§ 5.1.2.4 Besluitvorming

Bij de besluitvorming in de Plenary staat het streven naar consensus centraal. Dit blijkt uit artikel 6 lid 1 van de 'Rules of Procedure' (ERGEG 2008: 4). Mocht een dergelijke consensus niet bereikt kunnen worden, dan wordt er gestemd. Hierbij geldt een gekwalificeerde meerderheid. Er wordt gestemd op basis van de regels uit artikel 205 lid 2 EG. De ERGEG leden hebben dan ook evenveel stemmen als de lidstaat die zij vertegenwoordigen. In beginsel worden besluiten genomen met een tweederde meerderheid van stemmen. Mochten er afwijkende meningen van individuele leden bestaan, dan wordt dit in de notulen en bij het gepubliceerde besluit vermeld. Als tweederde van de ERGEG leden absent is, dan wordt er pas gestemd bij een volgende bijeenkomst, ongeacht het aantal dan aanwezige ERGEG leden. Bij urgente zaken vindt er soms een *online* stemming plaats. De toezichthouders hebben dan vijf dagen de tijd om opmerkingen te maken. Een *online* goedkeuring kan echter alleen plaatsvinden door middel van een consensus.

§ 5.1.2.5 Verantwoording

Adviezen aan de Commissie dienen vergezeld te gaan van een brief, welke – net als het document en het bijbehorende persbericht – wordt opgesteld door de voorzitter van de behandelende WG of TF. In deze brief wordt het traject van het advies uiteengezet. Verder publiceert de ERGEG ieder jaar – gezamenlijk met de CEER – een jaarverslag. Deze bevat een weergave van de geleverde prestaties van het afgelopen jaar, en wordt verstrekt aan de Commissie, die het jaarverslag op haar beurt – al dan niet met opmerkingen – doorstuurt naar het Europese Parlement en de Europese Raad (ERGEG 2008: 6). Daarnaast legt de ERGEG verantwoording af als daarom wordt gevraagd.

§ 5.1.3 CEER General Assembly

§ 5.1.3.1 Taken

De CEER streeft naar de creatie van een efficiënte en goed werkende interne markt voor gas en elektriciteit door het faciliteren van onderzoek, samenwerking, uitwisseling van informatie en ervaringen, en assistentie tussen de toezichthouders (CEER 2008: 1). Zij adviseert en assisteert gevraagd en ongevraagd Europese instellingen over energievraagstukken met betrekking tot de implementatie en toepassing van Europese regelgeving. Tevens formuleert zij niet-bindende richtsnoeren, aanbevelingen en *best practices*, welke de leden van CEER vrijwillig zullen introduceren in de regulering van hun nationale energiemarkt (CEER 2008: 2). Tenslotte onderhoudt CEER bij de uitvoering van deze taken een sterke band met de ERGEG, voor wie zij het voorbereidende werk doet.

Als hoogste orgaan van de CEER, heeft de GA als enige het recht om de CEER documenten goed te keuren, lidmaatschappen toe te kennen, lange termijn strategieën vast te

stellen, (vice-)voorzitters te benoemen, en het budget vast te stellen (CEER 2008: 4). De GA beoordeelt alle *output* van haar WGs. Dit wordt ondersteund door participerende observaties tijdens een GA bijeenkomst, waarbij gestemd werd over de door een WG goedgekeurde documenten. Zij is dan ook als het ware de poort naar buiten. Alles wat gepubliceerd of verstuurd wordt, moet namelijk eerst zijn goedgekeurd door de GA. Dit heeft tot gevolg dat de totstandkoming van een document veel tijd in beslag neemt:

*“Doorlooptijden zijn dus behoorlijk, je bent zo een jaar verder.”*³⁰

§ 5.1.3.2 Samenstelling

Het lidmaatschap van de CEER is net iets anders georganiseerd dan bij de ERGEG. In tegenstelling tot bij de ERGEG, mogen naast de 27 toezichthouders van de EU-lidstaten ook de toezichthouders van EER-lidstaten lid worden van de CEER (CEER 2008: 3). Op die manier zijn ook Noorwegen en IJsland lid van dit netwerk (CEER & ERGEG 2010: 38). Net als bij de ERGEG Plenary, zitten in de GA mensen van directieniveau. Voor bijvoorbeeld de NMa zit hier meestal een lid van de Raad van Bestuur, of anders de directeur van de Energiekamer. Ook de andere Europese landen sturen een afgevaardigde van managementniveau, zo blijkt uit participerende observaties. Daarnaast neemt diegene soms ook nog zelf een expert of notulist mee. Tijdens de bijgewoonde bijeenkomst waren sommige landen dan ook vertegenwoordigd door één persoon, en andere landen door twee of drie personen. Hierdoor kende deze bijeenkomst een totaal van 37 deelnemers. Toetreden tot de CEER vereist instemming van de GA, maar het lidmaatschap mag te allen tijde ook weer worden opgezegd. Daarnaast kent de GA momenteel ook een viertal *honorary members*, welke personen niet meer voldoen aan de eisen voor het lidmaatschap, maar bij hoge uitzondering toch het lidmaatschap mogen behouden. In de praktijk zijn zij echter nooit aanwezig bij de bijeenkomsten van de GA.³¹ De President van de Board of Directors is tevens voorzitter van de GA. Indien zij in die functie niet tevens een toezichthouder vertegenwoordigt, dan heeft zij geen stemrecht. De Secretary General van het secretariaat van CEER zit tijdens een GA bijeenkomst naast de President en notuleert de vergadering. Ook geeft zij waar nodig toelichting.³² Het grote verschil met de ERGEG Plenary is het feit dat de Commissie geen zitting heeft in de CEER. Zij heeft echter wel het recht om een GA bijeenkomst bij te wonen waar het gaat over adviezen aan de Commissie. Echter, zij heeft dan geen stemrecht. Elke toezichthouder die lid is van de CEER – uitzonderingen door de GA daargelaten – betaalt jaarlijks een contributie met een maximum van 200.000 euro (CEER

³⁰ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent G.

³¹ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

³² Dit volgt uit participerende observaties tijdens de 64th General Assembly (GA) Meeting op woensdag 7 juli 2010.

2008: 4). Deze bijdrage correspondeert met de gewichten van de stemmen per lidstaat. Verder heeft elk lid van de CEER een Communications Officer (CO) ingesteld voor het faciliteren van de uitwisseling van informatie. Dit is vaak dezelfde persoon als de CO voor de ERGEG. De CO dient tevens de afgevaardigden aan WGs en TFs door te geven aan het secretariaat van CEER, zodat ook zij toegang krijgen tot het afgeschermd deel van de website.

§ 5.1.3.3 Bijeenkomsten

De GA komt maandelijks een dag bijeen, met uitzondering van de maanden januari en augustus. Deze bijeenkomsten vinden – net als de ERGEG Plenary – plaats in het pand van de CEER of op een andere locatie in Brussel. Zo vond de bijgewoonde bijeenkomst plaats in een vergaderzaal in een hotel in Brussel. Ook kan zij in Rome of Madrid plaatsvinden, indien in die maand het Florence of Madrid forum gepland staat. Ten aanzien van de bijgewoonde vergadering was er sprake van een grote U-vorm van tafels, met de President aan het hoofd. Verder waren computer- en presentatiefaciliteiten aanwezig.

De bijeenkomsten hebben een formeel karakter en worden door de Board of Directors bijeen geroepen. Ondanks dit formele karakter is er zo nu en dan ook ruimte voor wat luchtigheid door middel van een grap, zo tonen participerende observaties aan. Net als bij de Plenary, stelt de Board de agenda voor de bijeenkomst op. Ook in dit geval mogen de leden van de CEER agendapunten indienen. De documenten en de agenda voor de bijeenkomst worden via het afgeschermd deel van de website verspreid. Het bijwonen van een vergadering is ook toegestaan via audiovisuele middelen (CEER 2008: 6). Dit gebeurt echter nooit in de praktijk.³³ De vergaderpunten op de agenda zijn waar mogelijk geclusterd per WG. De voorzitter van een WG voert dan ook het woord ten aanzien van de onderwerpen van zijn WG, maar de President van de CEER leidt de vergadering. Uit participerende observaties blijkt dat de President tijdens de bijeenkomsten een dubbele pet op heeft; het ene moment spreekt hij als de (coördinerende) voorzitter van de CEER en het andere moment spreekt hij als afgevaardigde van zijn toezichthouder. Verder is het mogelijk dat er gastsprekers aanwezig zijn. Tijdens de bijgewoonde bijeenkomst was er bijvoorbeeld sprake van een presentatie van Eurelectric, een vereniging van de Europese energie-industrie.

Vanwege het feit dat de GA het hoogste orgaan binnen de CEER is, dient ook vrijwel alles hier goedgekeurd of behandeld te worden. De GA bijeenkomst kent dan ook een omvangrijke agenda. Een medewerker van de Energiekamer sprak zelfs van de GA als een “*stempelmachine*”.³⁴ De lange agenda en de vele te bespreken documenten hebben tot gevolg dat de vergaderingen lang duren en men ondertussen ook met andere zaken bezig is via hun

³³ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

³⁴ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent H.

laptop of *smartphone*.³⁵ Het voorgaande is bevestigd in de bijgewoonde bijeenkomst, waarbij er sprake was van een uitgebreide agenda, lange discussies, veel gebruik van laptops en *smartphones*, en personen die tijdens de vergadering aan het bellen of slapen waren. Daarnaast gingen sommigen tijdens de vergadering – al dan niet telefonisch – op de gang onderhandelen of iets bespreken.

Tijdens de bijgewoonde bijeenkomst viel op dat er ten aanzien van veel onderwerpen contact wordt onderhouden met de Commissie. Zij wordt dan ook vaak uitgenodigd voor bijeenkomsten – conferenties en workshops – en er vindt veel informeel overleg plaats met bijvoorbeeld de President van de CEER. Daarnaast zijn de toezichthouders zich bewust van hun onafhankelijkheid en hun (veranderende) rol en bevoegdheden ten opzichte van de Commissie, nationale ministeries en het Europese Parlement, zo kon worden geconstateerd tijdens een discussie over de komst van ACER.³⁶ Ook is het opvallend dat er tussen toezichthouders veel informeel overleg plaatsvindt en er zaken worden afgestemd. Meestal gebeurt dit tijdens het informele programma rond een bijeenkomst. Zo vond er ten aanzien van de bijgewoonde vergadering informeel overleg plaats tijdens de lunch en het op de vergadering aansluitende diner.

De directeur van een toezichthouder in de GA is gemiddeld een halve dag per week kwijt met werk voor de CEER en de ERGEG.³⁷ Deze tijd wordt besteed aan het vooraf lezen – al dan niet onderweg naar de betreffende bijeenkomst – van de relevante stukken, eventueel telefonisch bilateraal overleg met een andere toezichthouder en het bijwonen van de bijeenkomsten zelf. Het grote aantal en de vele omvangrijke documenten op de agenda van de bijeenkomst heeft in de praktijk tot gevolg dat deze persoon nooit zelf alle documenten volledig kan doorlezen; dit wordt dan ook vaak door medewerkers voor haar gedaan. Verder heeft zij eventueel ad hoc overleg met het ministerie van Economische Zaken:

*“Niet veel overleg, maar als echt blijkt, daar speelt iets en dat is ook van belang voor hun, dan wordt daar wel met EZ (ministerie van Economische Zaken, red.) over gesproken.”*³⁸

Kennelijk vindt er soms op initiatief van de toezichthouder ruggespraak plaats met het politiek verantwoordelijke ministerie. Ook laat de directeur zich intern bijpraten of adviseren over de (heikele) documenten en onderwerpen, en over de vraag of er nog wat aangepast moet worden in een document. Dit laatste is echter zelden het geval, want meestal is alles al goed

³⁵ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

³⁶ Dit volgt uit participerende observaties tijdens de 64th General Assembly (GA) Meeting op woensdag 7 juli 2010.

³⁷ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

³⁸ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent C.

afgestemd in de TF en WG, zo blijkt uit een interview.³⁹ Het is dan ook niet de bedoeling dat een toezichthouder pas in de GA zijn punten voor het eerst naar voren brengt. Dan is het immers te laat en is er sprake van “*slikken of stikken*”.⁴⁰ Commentaar dien je dus al ingebracht te hebben in een WG, of liever nog in een TF. In die twee organen kunnen de aangedragen punten immers worden meegenomen in de discussie en het document. Een toezichthouder neemt dus al in een vroeg stadium een standpunt in. Als men er echter in de TF of WG niet uitkomt, dan kan je als toezichthouder natuurlijk wel besluiten om de betreffende punten opnieuw in de GA naar voren te brengen. In de GA vinden dan ook wel discussies plaats, maar kan niet elk hamerstuk uitgebreid becommentarieerd worden. Mocht er naar aanleiding van de discussie iets in het document aangepast moeten worden, dan wordt het weer teruggestuurd naar de betreffende WG of TF. Dit komt in de praktijk echter zelden voor.⁴¹

§ 5.1.3.4 Besluitvorming

In een GA bijeenkomst hoeven niet alle documenten goedgekeurd te worden. De meeste documenten zijn namelijk ter informatie. Derhalve vindt er louter besluitvorming plaats ten aanzien van de documenten welke als ‘for approval’ zijn aangemerkt. De besluitvorming is grotendeels hetzelfde geregeld als bij de ERGEG Plenary; ook hier is sprake van een streven naar consensus, wordt er gestemd naar gekwalificeerde meerderheid, worden besluiten genomen met een tweederde meerderheid, worden afwijkende meningen opgenomen in de notulen en gepubliceerd op de website, en is bij spoedeisende zaken goedkeuring via e-mail mogelijk. Echter, tegenstemmende CEER-leden zijn niet gebonden aan besluiten welke genomen zijn bij meerderheidsstemmen, zo blijkt uit artikel 16 lid 7 van de statuten van de CEER (CEER 2008: 7). In de praktijk wordt er eigenlijk nooit gestemd, zo blijkt uit participerende observaties en interviews.⁴² Een document is dan ook goedgekeurd als er geen opmerkingen meer vanuit de vergadering komen. Mochten sommige landen het oneens blijven met elkaar, dan dienen zij door middel van een bilateraal (telefonisch) overleg samen een compromis te zoeken.⁴³ In de zoektocht naar een consensus en het compromis, blijkt echter wel dat sommige landen vaker een overeenstemmende mening hebben. Zo zitten de Scandinavische landen vaak op één lijn, net als de Zuid-Europese landen. Nederland is vaak dezelfde mening toegedaan als Groot-Brittannië en Duitsland. Over het streven naar consensus zei een medewerker van de Energiekamer het volgende:

³⁹ Dit blijkt uit een interview met respondent B.

⁴⁰ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent D.

⁴¹ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

⁴² Dit blijkt uit een interview met respondent B en E.

⁴³ Dit volgt uit participerende observaties tijdens de 64th General Assembly (GA) Meeting op woensdag 7 juli 2010.

“Meestal zie je wel dat er hier (GA, red.) echt letterlijk gladgestreken wordt op onderwerpen, dat er een compromis wordt gezocht. Dat kan er soms toe leiden dat het een weinig richtinggevend document is.”⁴⁴

De definitieve goedkeuring van een document gaat vaak gepaard met een persbericht over de publicatie. Deze wordt op de website geplaatst en aangekondigd via de nieuwsbrief.

§ 5.1.3.5 Publicatie en verantwoording

De CEER publiceert ieder jaar samen met de ERGEG een jaarverslag. Deze wordt toegezonden aan alle CEER-leden, de Commissie, het Europese Parlement en de Europese Raad. Naast deze extern gerichte verantwoording, is de CEER natuurlijk ook interne verantwoording verschuldigd aan zijn toezichthouders. Hierbij kan men denken aan praktische zaken, zoals de besteding van het budget.

§ 5.1.4 Board of Directors

§ 5.1.4.1 Taken

De ERGEG is later dan de CEER ontstaan, en heeft daarom de structuur van de CEER aangenomen. Om die reden delen de CEER en de ERGEG samen een Board of Directors. Dit orgaan kan worden gezien als het dagelijks bestuur van de CEER en de ERGEG en deze vertegenwoordigt hen dan ook naar buiten toe. Zij zal daarom – wanneer nodig – het standpunt van de CEER en de ERGEG communiceren aan de pers of andere geïnteresseerde partijen. Andere personen, zoals de voorzitters van WGs en TFs – mogen louter de door de GA goedgekeurde standpunten aan externen communiceren. Verder is de Board belast met de inhoudelijke voorbereiding van de bijeenkomsten van de GA en de Plenary, en heeft zij de leiding over het Secretariaat van de CEER. Daarnaast coördineert zij het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma door de WPDC.

§ 5.1.4.2 Samenstelling

De Board bestaat uit minimaal drie en maximaal zes personen, en bestaat uit een President en twee of meer Vice-Presidenten (ERGEG 2008: 3). De huidige Board bestaat uit zes personen. Zij worden gekozen door de Plenary en de GA. Drie leden van de huidige Board zijn tevens voorzitter van een WG. Daarnaast zijn de leden van de Board afkomstig uit de hogere regionen van een toezichthouder, en hebben zij daarom ook vaak zitting in de GA en de Plenary. De President wordt aangesteld voor een (verlengbare) periode van twee jaar en is tevens de voorzitter van de GA.

⁴⁴ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent E.

§ 5.1.4.3 Bijeenkomsten

De voorzitters van de WGs mogen de vergaderingen van de Board als waarnemers – en daarmee zonder stemrecht – bijwonen. Dit blijkt uit artikel 18 van de CEER Statuten (CEER 2008: 9). De notulen van de vergaderingen zijn desgewenst in te zien door de CEER-leden en worden doorgestuurd naar de GA. De Board komt maandelijks, twee weken voorafgaande aan elke GA vergadering, bijeen om voor deze vergadering de agenda vast te stellen en de documenten te bekijken. WGs dienen derhalve al drie weken voorafgaande aan een GA bijeenkomst hun stukken hiervoor in te dienen.

§ 5.1.4.4 Besluitvorming

Voor een geldige stemming binnen de Board, dienen minimaal drie leden aanwezig te zijn, al dan niet via een audiovisuele verbinding. Hierbij geldt een gewone meerderheidsstemming. Bij gelijke stemmen heeft het voorzittende lid de doorslaggevende stem.

§ 5.1.4.5 Verantwoording

De Board legt verantwoording af aan de GA. Tevens heeft zij toestemming van de GA nodig voor onvoorziene uitgaven boven de 20.000 euro, het aannemen van extra personeel en het delegeren van bevoegdheden (CEER 2008: 9-10). Aangezien zij niet het hoogste orgaan binnen de structuur van de CEER en de ERGEG is, hoeft zij geen verantwoording af te leggen aan externe organisaties en instellingen.

§ 5.1.5 CEER Secretariat

§ 5.1.5.1 Taken

Het secretariaat notuleert de bijeenkomsten van de WGs, de Board en de GA. Tevens assisteert zij deze organen bij de uitoefening van hun taken (CEER 2008: 11). Zo houdt zij de actiepunten en genomen besluiten van WGs bij en stuurt zij eventuele *reminders* naar de betreffende voorzitter. Daarnaast coördineert zij de samenwerking van twee WGs of TFs bij een gedeeld dossier. Ook heeft zij van alle soorten documenten en presentaties modellen in de huisstijl gemaakt ten behoeve van de professionaliteit en consistentie van de documenten. In het kader hiervan voert het secretariaat een controle op taal, format en consistentie uit, voordat het document ook daadwerkelijk wordt gepubliceerd. Verder is het secretariaat belast met de organisatie van bijeenkomsten met externen, waarbij de voorzitter van een WG of TF aangeeft wat zij daarvoor nodig heeft. Van dergelijke bijeenkomsten wordt verslag gedaan aan de WG en de GA. Tevens plaatst het secretariaat korte berichten over deze bijeenkomsten, workshops en conferenties in de 'CEER Weekly', de interne nieuwsbrief voor de toezichthouders. Daarnaast volgt zij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving, stelt de WGs en TFs hiervan op de hoogte, en plaatst ook dit in de CEER Weekly.

Het secretariaat verzorgt geen assistentie aan de TFs, met uitzondering van het reserveren van ruimtes en het bijwerken van de website. Zij begeleidt TFs alleen als het echt noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij belangrijke documenten of als er onduidelijkheid bestaat over hoe iets administratief moet worden aangepakt.⁴⁵ Sommige TFs hebben echter een aparte status – zoals een TF die zich bezig houdt met de voorbereidingen voor de ACER, de opvolger van de ERGEG – en krijgen daarom extra begeleiding vanuit het secretariaat.

Post voor de CEER komt binnen op het CEER Secretariaat in Brussel. Het secretariaat stuurt de brieven vervolgens door naar de voorzitter van de GA – tevens de President van de Board of Directors – die deze desgewenst aan een WG toebedeelt. Een WG kan op die manier een project binnenkrijgen. In de meeste gevallen wordt deze vervolgens ook weer toebedeeld aan een TF, of kan er een nieuwe TF voor worden opgericht.

Naast de hiervoor genoemde taken, onderhoudt het secretariaat ook contacten met een groot aantal interne en externe partijen, zo blijkt uit de interviews.⁴⁶ Zij onderhoudt het interne contact met de diverse organen en de nationale toezichthouders. Daarnaast heeft zij contact met alle betrokken partijen, zoals met veel DGs van de Commissie, het Europese Parlement, maar ook met verenigingen van *stakeholders* zoals de ENTSOs, Eurelectric en EFET. Ook staat zij in contact met de diverse ministeries, in het bijzonder die binnen de regionale initiatieven. De CEER heeft ook de ICER opgericht. Binnen deze internationale organisatie heeft zij contact met andere regionale netwerken van toezichthouders, zoals NARUC, AFUR en ERRA. Tenslotte onderhoudt zij ook contacten met internationale onderzoeksinstituten zoals IEA en FSR.⁴⁷ Laatstgenoemde wordt mede gefinancierd door de CEER.

Het CEER Secretariaat vervult officieel niet het secretariaat van de ERGEG, wat in handen is van de Commissie.⁴⁸ De Commissie zorgt dan ook voor de administratieve voorbereiding van de Plenary. Dit houdt in dat zij voor deze bijeenkomsten de locatie regelt, de uitnodigingen verstuurt en notuleert. Het secretariaat van de CEER zorgt echter voor de inhoudelijke voorbereiding en zorgt dus voor de agenda en de technische *input* vanuit de toezichthouders.⁴⁹

Het secretariaat legt verantwoording af aan de Board of Directors en de GA. Voorafgaande aan elke bijeenkomst van deze twee organen, rapporteert zij dan ook schriftelijk over de voortgang, problemen en eventuele vertragingen van de WGs en TFs. Dit zogenaamde *Secretariat Report* bevat tevens de samenvattingen en de uitkomsten van de bijeenkomsten van deze organen, zodat de Board en de GA niet alle notulen hoeven te lezen.

⁴⁵ Dit volgt uit een interview met respondent F.

⁴⁶ Dit volgt uit een interview met respondent F.

⁴⁷ De lijst van afkortingen geeft een toelichting op de in deze alinea gebruikte afkortingen.

⁴⁸ Dit blijkt uit artikel 3 lid 6 van Besluit 2003/796/EG van de Commissie van 11 november 2003 tot oprichting van de Europese groep van regelgevende instanties voor elektriciteit en gas, *PbEG* 2003 L 296/34.

⁴⁹ Dit volgt uit een interview met respondent F.

Tevens bevat deze maandelijksse rapportage een weergave van alle relevante en recente krantenartikelen en publicaties van externe organisaties. De voortgang van de WGs en TFs wordt daarnaast vastgelegd in de kwartaalverslagen en het jaarverslag, welke worden opgesteld door het secretariaat in samenwerking met de voorzitters van de WGs en TFs.

§ 5.1.5.2 Samenstelling

Op het secretariaat van de CEER werken zeven mensen. De Secretary General is – op voorspraak van de Board – benoemd door de GA en geeft leiding aan het secretariaat. Daarnaast bestaat er nog een Deputy Secretary General, twee Assistants en een drietal Administrators. Iedere Administrator heeft een aantal WGs in haar portefeuille. Bij deze WGs is zij aanwezig, notuleert zij de vergaderingen en bewaart zij het proces. Zo zorgt zij ervoor dat alle schriftelijke stukken aan het *format* voldoen. Dit doet het secretariaat door de stukken te controleren, of door het organiseren van een workshop voor de voorzitters van de TFs over het schrijven van stukken. Tenslotte heeft het secretariaat het gehele jaar door ook nog één trainee, zo blijkt uit een interview.⁵⁰ Deze trainees blijven voor een periode van drie maanden en zijn afkomstig uit het tweejarige traineeprogramma van Ofgem, de Britse toezichthouder.

§ 5.1.5.3 Setting

Het CEER Secretariaat is gevestigd in het juridische district van Brussel. Een bezoek aan dit pand geeft een beter beeld van CEER als organisatie. Het gebouw heeft meer weg van een oud en statig herenhuis dan van een kantoorpand. Het is dan ook niet zozeer geschikt als kantoor- en conferentieruimte. Het pand kent een tweetal eenvoudige – en relatief kleine – vergaderruimtes, twee of drie kamers voor de medewerkers, en een keuken en kleine achtertuin welke dienst doen als lunchruimte. Dit doet de organisatie een beetje rommelig overkomen en bevestigt het vermoeden dat de CEER beperkte middelen beschikbaar heeft.

§ 5.1.6 Working Groups

§ 5.1.6.1 Taken

Een aantal jaar geleden hadden de CEER en de ERGEG ieder hun eigen werkgroepen. Op ieder onderwerp had de CEER namelijk een Working Group en de ERGEG een Focus Group. Deze hadden ieder hun eigen TFs onder zich hangen. Deze verschillen zijn echter twee jaar geleden opgeheven. Nu bestaan er acht WGs en bestaat er één WG per 'onderwerp'.⁵¹ Sommige WGs doen werk voor beide netwerken, zoals de Electricity Working Group (EWG) en de Gas Working Group (GWG). Tijdens deze bijeenkomsten is er alleen nog sprake van een (semi) gesplitste agenda. Dit wordt bevestigd door participerende observaties. Andere

⁵⁰ Dit volgt uit een interview met respondent F.

⁵¹ Zie nogmaals figuur 5.1 voor het organogram van de CEER en de ERGEG.

WGs werken alleen voor de ERGEG, zoals de Regional Initiatives WG. De regionale initiatieven zijn immers door de ERGEG in het leven geroepen. Weer andere WGs doen alleen werk voor de CEER, zoals de Financial Services WG. Het werk van deze WG heeft namelijk weinig met elektriciteit of gas te maken en valt daarmee buiten het aandachtsgebied van de ERGEG. Ondanks deze verschillen in WGs is het onderscheid tussen beide netwerken vooral goed zichtbaar tussen de CEER GA en de ERGEG Plenary.

De GA bepaalt de structuur van de WGs en TFs, en daarmee bepaalt zij met welke onderwerpen de WGs aan de slag gaan. Zo kan zij in geval van spoed een TF instellen buiten de normale WG/TF structuur. In het jaarlijkse werkprogramma staat verder exact vermeld met welke onderwerpen en documenten de WGs en TFs dat jaar aan de slag gaan. De WG maakt vervolgens voor elk document een plan van aanpak en verdeelt de taken over de TFs. De voorzitter van de WG houdt het secretariaat op de hoogte van de voortgang van deze TFs. De WG beoordeelt de *output* van de TFs, en kijkt of het klaar is voor goedkeuring door de GA. Zoals in de TFs vooral de inhoudelijke discussies plaatsvinden, zo komen in de WGs naast de inhoudelijke discussies ook de managementdiscussies aan het licht. Uit observaties – gedaan tijdens een bijeenkomst van de Electricity Working Group (EWG) – blijkt dan ook dat er in de discussie veel aandacht is voor het proces. De GA kan de WG tevens vragen om commentaar te geven op wetsvoorstellen en documenten van externe partijen, zo blijkt uit interne reglementen. De WG dient tevens proactief ontwerp regelgeving op hun vakgebied te volgen, en deze te analyseren en becommentariëren.

§ 5.1.6.2 Samenstelling

In de WG hebben de experts van de toezichthouders zitting. Naast de ERGEG leden mogen ook de Commissie en de ERGEG waarnemers de bijeenkomsten van de WGs bijwonen (ERGEG 2008: 4). Zo komt soms een afgevaardigde van de Commissie kort langs om tijdens de WG bijeenkomst de mededelingen namens de Commissie te doen en de voortgang te peilen. Vanwege de gesplitste agenda zijn sommige agendapunten bedoeld voor de CEER leden, en andere punten alleen voor de ERGEG leden. De ERGEG waarnemers houden zich bij deze laatste punten dan ook stil, zo blijkt uit participerende observaties. De GA benoemt de voorzitters van de WGs voor een periode van twee jaar. Deze voorzitters zullen in sommige gevallen tevens lid zijn van de Board of Directors, of zijn in andere gevallen personen uit de hogere bestuurslagen van een toezichthouder. Deze bestuurslaag is vaak zo hoog, dat de voorzitter van een WG niet zelden ook in de GA zitting heeft. De voorzitter van een WG mag een vice-voorzitter aanwijzen, mits dit vooraf is medegedeeld aan de GA. Ook een gedeeld voorzitterschap is mogelijk. De voorzitter van een WG heeft informeel contact

met de Commissie over procesmatige onderwerpen, zo blijkt uit een documentenstudie.⁵² Uit interviews blijkt dat er naast de formele contacten tussen de leden van de WG, ook informeel en bilateraal contact is.⁵³ Hierbij kan men denken aan het uitwisselen van ervaringen.

Uit interne reglementen van de CEER blijkt dat de toezichthouders ernaar moeten streven om in alle WGs vertegenwoordigd te zijn. De toezichthouders mogen echter zelf bepalen in welke organen zij wel of niet zitting nemen. Dit is geheel afhankelijk van de hun beschikbare middelen in de vorm van budget en personeel, en van de prioriteiten van de betreffende toezichthouder. Tot op heden kunnen de participatiewensen van alle toezichthouders worden vervuld.⁵⁴ De toezichthouders van grote lidstaten als Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk zitten in de meeste organen, omdat zij ook de meeste mensen voor deze Europese samenwerking beschikbaar hebben. Oostenrijk, Spanje, Italië en Nederland zijn ook redelijk goed vertegenwoordigd. Daarentegen heeft Malta bijvoorbeeld geen gasnetwerk, en zit dan ook niet in de betreffende TFs en WG. De Energiekamer heeft bewust gekozen in welke organen zij wel en niet zitting heeft; de beschikbare middelen zijn immers schaars en het zitting hebben in een WG kost iemand al snel een aantal uren per week. Om overal over mee te kunnen denken dient dus bekeken te worden in welke werkgroepen je als toezichthouder zitting neemt. Door te participeren in een WG, houd je in ieder geval alle ontwikkelingen in de gaten en kan je waar nodig commentaar geven:

“We hebben relatief weinig mensen in dienst en laten dingen dus vaak sudderen totdat het actueel wordt. Het is fijner als je het dan vanaf het begin had gevolgd, maar je kan altijd met je commentaar inspringen.”⁵⁵

§ 5.1.6.3 Bijeenkomsten

Een WG komt één dag per maand bijeen. De uitnodigingen voor deze bijeenkomsten worden door het secretariaat verzonden aan de leden van de WG. Laatstgenoemden moeten hun komst online registreren. Net als bij alle andere organen binnen de CEER en de ERGEG is de Engelse taal tijdens de bijeenkomsten de voertaal. De vergaderingen vinden meestal plaats in het pand van de CEER in Brussel. Echter, uit interviews blijkt dat deze bijeenkomsten ook weleens plaatsvinden in het land van de voorzitter van de WG of ergens anders op uitnodiging van één van de leden van de WG.⁵⁶ Men komt meestal per trein of vliegtuig. Hierdoor kan men zich onderweg nog voorbereiden op de bijeenkomst, wat ook regelmatig gebeurt.⁵⁷ Mocht een lid van de WG niet aanwezig kunnen zijn, dan kan er ook een iemand anders

⁵² Deze informatie is afkomstig uit de notulen van een EWG bijeenkomst.

⁵³ Dit blijkt onder andere uit een interview met respondent G.

⁵⁴ Dit volgt uit een interview met respondent A.

⁵⁵ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁵⁶ Dit blijkt onder andere uit een interview met respondent G.

⁵⁷ Dit wordt ondersteund door participerende observaties.

worden afgevaardigd. Het bijwonen van de vergadering via audiovisuele kanalen is ook toegestaan. Het komt dan ook sporadisch voor dat iemand per telefoonverbinding 'aanwezig' is. Gemiddeld zijn bij een WG tussen de 10 en 15 lidstaten aanwezig, zo verklaarde een medewerker van de Energiekamer.⁵⁸ De bijeenkomst van de Electricity Working Group (EWG) waar de participerende observaties zijn gedaan vond plaats in één van de twee vergaderruimtes op het Secretariaat van de CEER. De tafels stonden in een rechthoekige setting, met de voorzitter aan het hoofd en een Administrator van het secretariaat naast haar. Er waren in totaal 22 mensen aanwezig. Deze mensen waren netjes gekleed en hadden bijna allemaal een laptop meegenomen, waarop zij ondertussen – via het draadloze internet – ook andere dingen aan het doen waren. Tevens was er een beamer aanwezig voor het bespreken van documenten en presentaties.

De documenten voor de bijeenkomst worden – op uitzonderlijke gevallen na – niet rondgemaild, maar door de voorzitter geplaatst op het afgeschermd gedeelte van de website. Het secretariaat verzorgt de notulen en de voorzitter stelt de agenda op. Deze agenda bevat het vaststellen daarvan, de actiepunten en de notulen. Verder bevat het mededelingen van de voorzitter en de Commissie. De te behandelen stukken zijn op de agenda ingedeeld per TF. Deze stukken kunnen – overigens net als bij de GA – ter goedkeuring zijn, maar ook ter discussie of ter informatie. Ten aanzien van deze documenten zijn een drietal situaties mogelijk. Ten eerste, als een toezichthouder niet in de betreffende TF zit maar wel als waarnemer in de mailinglijst, dan kan de expert uit de WG de documenten al via e-mail voorbij hebben zien komen. Echter, vaak zal voor deze mensen de WG het eerste moment zijn dat ze het document onder ogen zien. Een tweede situatie betreft de mogelijkheid dat de expert uit de WG zelf ook zitting heeft in de TF. Een derde situatie betreft de mogelijkheid dat van een toezichthouder iemand in de TF zit, maar dat dit niet de expert uit de WG is. In dat geval zal de expert uit de WG zich voorafgaande aan een WG bijeenkomst laten informeren door de medewerker uit de TF.

Vervolgens wordt in de WG over de documenten gediscussieerd. De makers van de stukken vragen hierbij om *feedback* op de documenten. Ook wordt er veel gesproken over het proces en de voortgang van het stuk, zo tonen de participerende observaties aan.

§ 5.1.6.4 Besluitvorming

Net als in de Plenary en de GA, staat ook hier de zoektocht naar een consensus centraal. Idealiter dienen opmerkingen al voorafgaande aan een bijeenkomst per e-mail te worden ingediend, zodat hier tijdens de bijeenkomst over gediscussieerd kan worden. Het kan ook zijn dat opmerkingen binnen een tijdsbad van vijf werkdagen na de bijeenkomst ingediend

⁵⁸ Dit volgt uit een interview met respondent B.

moeten worden, eventueel gevolgd door een online goedkeuring. Beide situaties zijn waargenomen tijdens de genoemde vergadering van de EWG. Op die manier wordt het document meestal een paar keer heen en weer “gepingpong” tussen de TF en de WG. Er worden immers nog punten in de WG ingebracht en de TF moet deze in het document verwerken. Indien een document uiteindelijk door de WG is goedgekeurd, dan wordt het – tezamen met een korte *Approval Note* waarin de hoofdzaken, gewenste acties, grote wijzigingen en eventuele afwijkende meningen zijn opgenomen – voor finale goedkeuring doorgestuurd naar de GA.

Ten aanzien van de besluitvorming in de WG dienen de deelnemers namens hun toezichthouder een standpunt in te nemen. In sommige gevallen heeft de afgevaardigde daarom voorafgaand aan de bijeenkomst een intern overleg binnen zijn toezichthouder, maar veelal ook niet:

“Als we ons bijvoorbeeld niet zouden houden aan zo’n GGP (Guideline of Good Practice, red.), dan hangt je geen infringement (overtreding, red.) boven het hoofd. Dus in die zin; ik kaart ook niet alles af met onze clustermanager.”⁵⁹

Deelnemers aan de WGs vanuit de Energiekamer hebben nog nooit een formele stemming meegemaakt. Meestal is een document goedgekeurd op het moment dat iedereen een beetje knikt of als er geen opmerkingen meer zijn. Dit bleek ook uit de observaties die tijdens een bijeenkomst van de EWG zijn opgedaan. Als je een onderwerp bijvoorbeeld niet belangrijk vindt, dan hoef je niet te reageren of *input* te geven. Echter, in de GA moet je als toezichthouder wel een positie innemen. In de WGs en de GA wordt daarom op deze onderwerpen vaak ‘meegestemd’ met landen die in een vergelijkbare situatie zitten:

“Er is dan wel voor een deel coalitievorming met landen waarvan je weet; die hebben grosso modo dezelfde mening over waar het heen moet met Europa, daar kunnen we voor een deel mee meeliften en zoeken naar consensus. Ik denk dat dat voor alles wat we (Energiekamer, red.) in Europa doen, voor een heel groot deel de tactiek is: zoek je bondgenoten en weet wie welke richting op loopt, en loop daarbij mee en stuur bij waar nodig. Zo gaat het proces zeker.”⁶⁰

Echter, als een toezichthouder een afwijkende mening heeft, dan zal hij op zoek gaan naar medestanders.⁶¹ Bij deze situatie – waarin er iemand tegen goedkeuring is – wordt er niet

⁵⁹ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent G.

⁶⁰ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent E.

⁶¹ Dit blijkt uit een interview met respondent G.

'gestemd', maar spreken de persoon in kwestie en de voorzitter van de betreffende TF af om contact met elkaar op te nemen om het een en ander glad te strijken. Ook dit kwam voor tijdens de bijgewoonde bijeenkomst van de EWG. Daarna komt het document terug in een volgende vergadering, maar soms is een *online approval* voldoende. Een dergelijke online goedkeuring komt echter alleen voor als er geen (grote) opmerkingen meer zijn. Mochten beiden er toch niet uitkomen, dan kan het document worden vastgesteld met inbegrip van de opmerkingen. Op die manier kan de tegenstemmende toezichthouder het aan de GA gestuurde document verantwoorden richting zijn leidinggevende. In deze gevallen dient de voorzitter van de WG de afwijkende mening – tezamen met het genomen besluit – door middel van de *Approval Note* te communiceren aan de GA. Documenten die ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de GA, worden door de voorzitter van de WG of door het secretariaat aan de President van de Board of Directors en de Secretary General van het secretariaat gestuurd, welke de documenten uiteindelijk onder de GA leden verspreidt. Uit interne reglementen blijkt dat statistische bijlagen, presentaties en interne *working papers* niet hoeven te worden goedgekeurd door de GA.

§ 5.1.6.5 Verantwoording

De WGs leggen directe verantwoording af aan de GA. Zo dienen zij mogelijke vertraging in het proces nader toe te lichten aan de GA. Ook leggen zij verantwoording af aan de ERGEG Plenary. Binnen de CEER en de ERGEG legt een orgaan dus verantwoording af aan een orgaan van een niveau daarboven. Uiteindelijk legt op die manier ieder orgaan verantwoording af aan de hoogste organen; de GA en de Plenary.

§ 5.1.7 Task Forces

§ 5.1.7.1 Taken

De WGs verdelen de taken over de onderliggende TFs. Laatstgenoemden behandelen dan ook zeer specifieke onderwerpen. Uit figuur 5.1 blijkt dat er op dit moment negentien TFs bestaan. Zij schrijven de documenten van de CEER en de ERGEG. Hierbij dienen zij zich strikt te houden aan een bepaalde *checklist*, welke ervoor dient om de documentstructuur binnen de CEER en de ERGEG consequent te houden. Soms is een onderwerp echter zo omvangrijk dat er binnen een TF speciale projectteams of projectgroepen worden gemaakt. In dat geval schrijven de projectteams de stukken. Soms wordt er ook extern advies ingewonnen, en worden er consultants ingehuurd. De offertes hiervan moeten wel door de GA worden goedgekeurd.

§ 5.1.7.2 Samenstelling

In een TF zitten specialisten van de diverse toezichthouders, meestal van ongeveer zes of zeven lidstaten. De overige lidstaten kunnen als waarnemer in de mailinglijst worden opgenomen, en reageren alleen als ze iets belangrijk vinden. De leden van een TF kunnen tevens in de bovenliggende WG zitting hebben. Het is dus een soort 'subwerkgroep'. De (vice-)voorzitter van een TF wordt benoemd door de WG. De voorzitter van de WG informeert echter wel vooraf de GA over de voorgenomen benoeming. De voorzitter van een TF heeft meestal tevens zitting in de WG. Deze stelt een plan van aanpak op, waarin wordt vermeld welke stappen er genomen moeten worden, hoe vaak er bijeengekomen moet worden en of er externe adviseurs nodig zijn. Tevens houdt zij de voorzitter van de bovenliggende WG en het secretariaat op de hoogte van de voortgang.

Net als bij de deelname aan de WGs hangt de keuze om te participeren in een TF af van de beschikbare middelen van de betreffende toezichthouder. Als er na de keuze voor deelname aan een aantal WGs nog middelen over zijn, dan kan je als toezichthouder overwegen om actief deel te nemen aan een TF of projectteam. Dit zal meestal gebeuren op onderwerpen die voor dat land een prioriteit hebben. Ook de impact van een document kan in deze overweging meespelen. De Energiekamer vervult ook een voorzitterschap van een TF. Door actief mee te schrijven aan een document kan een toezichthouder namelijk haar doelen – bijvoorbeeld nationale speelruimte of de mogelijkheid om juist strengere eisen te stellen – het eenvoudigste verwezenlijken. Immers, "*wie schrijft, die bepaalt*".⁶² Actieve deelname is echter zeer arbeidsintensief. Zo gaf een medewerker van de Energiekamer aan dat bijvoorbeeld het leiden van een TF gemakkelijk de helft van je tijd in beslag kan nemen.⁶³ Het samen met een andere toezichthouder leiden van een relatief 'rustige' TF kost daarentegen slechts enkele uren per week. Een passieve deelname aan een TF kost bij een tweemaandelijks bijeenkomst ongeveer één dag per maand. Deze tijd wordt besteed aan het bijwonen van bijeenkomsten en het lezen van de stukken.

§ 5.1.7.3 Bijeenkomsten

Een TF komt alleen bij elkaar als het nodig is. Dit kan dus variëren van bijvoorbeeld vier keer per maand tot één keer per jaar.⁶⁴ Het is namelijk afhankelijk van de actualiteit van een onderwerp. De voorzitter van de TF stuurt uitnodigingen voor een bijeenkomst naar de leden van de TF. Deze geven per online registratie aan of ze aanwezig zullen zijn of niet. Ook hier is het bijwonen van de bijeenkomst per telefoon of videoverbinding mogelijk. De bijeenkomsten van een TF vinden bij voorkeur plaats op het secretariaat van de CEER.

⁶² Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent A.

⁶³ Dit blijkt uit een interview met respondent A.

⁶⁴ Dit blijkt uit een interview met respondent B.

Echter, tegenwoordig wordt er steeds meer gebruik gemaakt van telefoonconferenties. De voorzitter stelt de agenda op en de documenten voor de bijeenkomst worden tijdig door haar op de website geplaatst, waarna de leden van de TF hiervan automatisch een notificatie per e-mail ontvangen. Sommige TFs geven daarentegen de voorkeur om de documenten ook per e-mail rond te sturen, zo blijkt uit de interviews.⁶⁵ De TF dient zelf zorg te dragen voor de notulen en een kort verslag van de discussie en uitkomst van de bijeenkomst voor de CEER Weekly.

De voorzitter van de TF coördineert het proces omtrent een document. Aan een dergelijk document kan door alle TF leden worden gewerkt, maar ook door een deel van haar leden. Zoals reeds vermeld, noemt men dit een projectgroep. De overige TF leden lezen en becommentariëren dan de stukken van de projectgroep. Een (projectgroep van een) TF start vaak met een *kick-off* bijeenkomst, waarbij men elkaar leert kennen en afspraken worden gemaakt. De planning omtrent het document is meestal al vastgelegd in het (interne) werkprogramma. Vervolgens vinden er binnen de projectgroep enkele telefoonconferenties, bijeenkomsten of workshops plaats. Ze werken dus redelijk autonoom. Ook schrijven zij de stukken, welke eerst circuleren binnen het projectteam. De projectteams gebruiken echter wel de gehele mailinglijst van de TF. Vervolgens gaat het conceptdocument naar de TF, en ook daar wordt het mogelijk meerdere malen behandeld. Hoe meer rondjes commentaar er plaatsvinden, des te controversiëler het onderwerp:

“Als het niet een al te controversieel rapport is, dan zie je dat er bij wijze van spreken drie versies zijn geweest. Je hebt ook wel eens documenten dat je dertien rondjes commentaar ziet, dan weet je dat er wat gespeeld heeft. Dan zie je ook niet één, twee of drie toezichthouders die commentaar hebben geleverd, maar bij wijze van spreken ongeveer de hele Europese Unie.”⁶⁶

Als het document vervolgens is goedgekeurd door de TF, dan wordt het doorgestuurd naar de bovenliggende WG.

§ 5.1.7.4 Publieke consultatie

De CEER en de ERGEG hechten veel waarde aan publieke consultaties (ERGEG 2008: 1). Dit hangt samen met de principes van openheid en transparantie, consistentie en verantwoording (ERGEG 2007: 3). Tevens consulteert zij om draagvlak voor haar standpunten te creëren. Het vormt dan ook de basis voor de aanbevelingen aan de Commissie. In het werkprogramma staat al vastgelegd voor welke documenten een publieke consultatie

⁶⁵ Dit blijkt onder andere uit een interview met respondent H.

⁶⁶ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent A.

zal gaan plaatsvinden. Dit kan geschieden op nationaal, regionaal, Europees of internationaal niveau (ERGEG 2007: 3). In 2009 heeft er voor het eerst ook een publieke consultatie plaatsgevonden over het werkprogramma voor 2010. Publieke consultaties worden in beginsel uitgevaardigd onder de ERGEG vlag. Voor interne documenten wordt – begrijpelijkerwijs – niet geconsulteerd. Deze interne documenten kunnen echter wel dienen als positiebepaling en overweging om eventueel op dat onderwerp tot publieke consultatie over te gaan.

Publieke consultaties worden meestal uitgevaardigd door de inhoudelijke zaakbehandelaars, dus de betreffende TF.⁶⁷ De consultaties worden aangekondigd via de kalender op de website, de werkprogramma's, de digitale nieuwsbrief of een persbericht. De toezichthouders worden op de hoogte gesteld via de CEER Weekly. Vanwege deze aankondigingen dient de voorzitter van de TF het secretariaat tijdig van de publieke consultatie te verwittigen. In het consultatieproces worden de consumenten en eindgebruikers, producenten, leveranciers, marktpartijen, netwerkbeheerders, lidstaten en andere geïnteresseerden benaderd met de vraag om te reageren op een – door de TF, de WG, de GA en de Plenary goedgekeurde – *public consultation paper*. Dit kan op diverse manieren zijn georganiseerd, zoals via hoorzittingen, rondetafel bijeenkomsten, workshops of de Europese fora. Meestal worden ze echter uitgevaardigd als schriftelijke consultaties via internet (ERGEG 2008: 5; ERGEG 2007: 4). Een combinatie van twee of meer van de consultatievormen is ook mogelijk. De agenda voor eventuele *stakeholder* bijeenkomsten dient vooraf ingediend te worden bij de GA. Tijdens deze bijeenkomsten wordt er veel druk uitgeoefend op de toezichthouders.

Bij een schriftelijke consultatie kunnen de diverse partijen – individueel of gezamenlijk – binnen een gestelde termijn op het consultatiedocument reageren, bij voorkeur per e-mail. Hiervoor wordt dan ook een speciaal e-mailadres aangemaakt. De partijen hebben in beginsel minimaal acht weken de tijd om te reageren. Langer dan vier maanden mag de consultatie echter niet duren, aangezien het proces anders aanzienlijk wordt vertraagd. De voorzitter van de TF houdt bij wat er aan reacties binnen komt. De reacties worden openbaar gemaakt, tenzij een partij aangeeft dit niet op prijs te stellen. Dit geschiedt door de publicatie van een *summary of responses*. Hierbij wordt altijd melding gemaakt van het aantal ontvangen vertrouwelijke reacties. De TF of het projectteam gaat vervolgens de reacties analyseren en het conceptdocument heroverwegen. Bij elke aangedragen opmerking geeft de ERGEG vervolgens een reactie aan de hand van een *evaluation of responses paper*. Hierbij wordt de verantwoordelijke TF of WG geassisteerd door het secretariaat. Mochten er grote problemen aan het licht komen of het oorspronkelijke document grondig zijn gewijzigd, dan kan er – mits de planning het toelaat – besloten worden tot een tweede consultatieronde

⁶⁷ Dit blijkt uit een interview met respondent B.

(ERGEG 2007: 4). Dit komt in de praktijk echter zelden voor.⁶⁸ Het proces wordt afgesloten door de publicatie van een *conclusions paper*, de definitieve opinie van de ERGEG.

Consultatiedocumenten die ter goedkeuring worden doorgestuurd naar de WG of de GA, worden altijd begeleid met een *Cover Note*, geschreven door de voorzitter van de TF. Alle consultatiedocumenten die openbaar worden gemaakt, moeten namelijk eerst zijn goedgekeurd door de GA en de Plenary. Het gehele consultatieproces dient binnen vijf maanden afgerond te zijn, inclusief de acht weken durende consultatieperiode. Mocht de consultatie de vijf maanden overschrijden, dan dient hiervan een verklaring gepubliceerd te worden op de website, zo blijkt uit interne documenten.

§ 5.1.7.5 Besluitvorming

Medewerkers van de Energiekamer verklaren dat in alle lagen van de CEER en de ERGEG goed naar elkaar wordt geluisterd.⁶⁹ Als een land een opmerking heeft, en iedereen is het daarmee eens, dan wordt dat ook aangepast. Echter, als er twee verschillende standpunten zijn, dan moeten beide partijen proberen om hier samen uit te komen. Een medewerker van de Energiekamer omschreef dit proces dan ook als “*polderen, polderen, polderen*”⁷⁰. Een afwijkende mening van een toezichthouder wordt dan ook – ongeacht de omvang van de lidstaat – niet genegeerd. In dat geval zou het punt immers in een hoger orgaan opnieuw naar voren komen. Toch wijst de praktijk uit dat de echte grote knelpunten en meningsverschillen in een TF vaak worden doorgeschoven naar de WG. In deze gevallen wordt de afwijkende mening in een voetnoot en de *Approval Note* uiteengezet. De documenten van een TF worden niet direct doorgestuurd aan de leden van de bovenliggende WG, maar slechts aan de voorzitter van deze WG. Laatstgenoemde of het secretariaat verspreidt vervolgens via de website de documenten binnen de WG. Het conceptdocument wordt uiteindelijk goedgekeurd door de WG, gevolgd door de GA en de Plenary. Op dat moment is het document definitief en kan het openbaar worden gemaakt. In dat geval moet de betreffende WG of TF het document naar het secretariaat sturen, zodat deze zorg kan dragen voor het plaatsen van het document op de website.

§ 5.1.7.6 Verantwoording

De TF legt verantwoording af aan de bovenliggende WG. Zo stelt zij de voorzitter van de WG en het secretariaat voorafgaande aan elke bijeenkomst van de WG op de hoogte van de status van de documenten. Net als bij de WGs, is hier dus sprake van een interne verantwoording aan een hoger orgaan binnen de structuur van de CEER en de ERGEG.

⁶⁸ Dit blijkt uit een interview met respondent C.

⁶⁹ Dit volgt onder andere uit een interview met respondent B.

⁷⁰ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent A.

§ 5.1.8 ERGEG Regional Initiatives

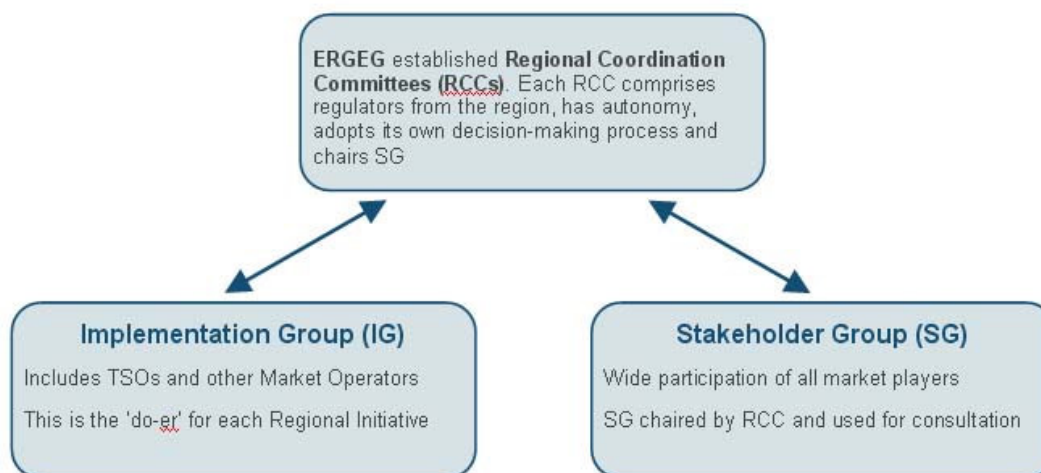
§ 5.1.8.1 Taken

De ERGEG heeft in april 2006 op vrijwillige basis in zeven elektriciteitsregio's en in drie gasregio's speciale initiatieven opgezet. Deze autonome Regionale Initiatieven zijn door de toezichthouders opgezet om – in samenwerking met de Commissie, de lidstaten en de markt – de regionale obstakels en praktische problemen tussen nationale energiemarkten te overwinnen, en op die manier de regionale marktintegratie proactief kracht bij te zetten. Regionale samenwerking is inmiddels in het 3^e Pakket van energieregelgeving verplicht gesteld. Daarnaast kunnen sommige problemen ook bilateraal worden opgelost. De focus binnen dit onderzoek ligt echter niet op het regionale niveau, maar op het Europese niveau. Derhalve zal in deze subparagraaf slechts summier worden ingegaan op de besluitvorming, bijeenkomsten en samenwerking binnen een regionaal initiatief.

§ 5.1.8.2 Samenstelling

Ieder regionaal initiatief kent een andere samenstelling van leden; dit hangt immers samen met de lidstaten die binnen deze regio vallen. Elke regio kent een drietal organen: het Regional Coordination Committee (RCC), de Implementation Group (IG) en de Stakeholder Group (SG). In de RCC hebben de toezichthouders uit de regio zitting en zij geeft leiding aan het regionale initiatief. Zo zit zij de SG bijeenkomsten – waarbij de *stakeholders* worden geconsulteerd – voor. Iedere RCC kent een Lead Regulator; dit is de voorzittende toezichthouder die het werk in de regio coördineert. In de IG hebben de netbeheerders zitting. Zij moeten de gemaakte implementatieafspraken daadwerkelijk uitvoeren. Het voorgaande is weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 5.2 Structuur van een Regionaal Initiatief (www.energy-regulators.eu, geraadpleegd op 9 maart 2010)



De Energiekamer is de Lead Regulator van het Gas Regional Initiative North-West (GRI NW). Binnen een dergelijke regio worden diverse projecten uitgevoerd. Het leiden van een groot project voor een regionaal initiatief kost die persoon ongeveer anderhalve werkdag per week, zo vertelt een betrokkene van het GRI NW.⁷¹ Deze tijd wordt vooral besteed aan het afstemmen van de agenda's, het coördineren van meningsverschillen en aan de interne afstemming binnen de toezichthouder.

§ 5.1.8.3 Bijeenkomsten

De toezichthouders uit de RCC komen ongeveer elk kwartaal bijeen in het land van de voorzittende toezichthouder. De IG komt ook bij elkaar in deze lidstaat, ongeveer twee keer per jaar. Verder vindt er ongeveer twee keer per jaar een SG bijeenkomst plaats. Daarnaast zijn er ook nog bijeenkomsten van programma- en projectgroepen. Tot slot vindt er ieder jaar een 'Regional Initiatives Conference' plaats, waarbij alle Europese regionale initiatieven vertegenwoordigd zijn.

§ 5.1.8.4 Publieke consultatie

Ook op regionaal niveau vinden publieke consultaties van *stakeholders* plaats. Deze kunnen schriftelijk zijn, maar ook de vorm hebben van een workshop. Mocht de RCC van mening zijn dat de uitkomst van een dergelijke consultatie mogelijk ook op een groter gebied van toepassing is, dan kan het de ERGEG voorstellen om dezelfde consultatie tevens plaats te laten vinden op Europees niveau (ERGEG 2007: 5).

De *stakeholders* komen bijeen tijdens de al eerder genoemde SG bijeenkomsten. Op die manier wordt de toezichthouders, de nationale overheden en de marktpartijen een platform gegeven om tezamen oplossingen te bedenken voor de grensoverschrijdende problemen. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de voortgang besproken en worden de *stakeholders* geconsulteerd. Participerende observaties tijdens een SG bijeenkomst in Den Haag bevestigen dit; tijdens deze dag werd er door de toezichthouders, marktpartijen, netbeheerders en afgevaardigden van de ministeries gepresenteerd en gediscussieerd, al bleven ook veel deelnemers passief. Verder vond er tijdens het informele avondprogramma de dag ervoor, in de (koffie)pauzes en tijdens de lunch informeel overleg en contact plaats tussen marktpartijen en toezichthouders. Van deze gelegenheden werd door de deelnemers gebruik gemaakt om te lobbyen voor de belangen van hun organisatie. Daarnaast had een dag eerder een besloten bijeenkomst van toezichthouders met een drietal nationale overheden plaatsgevonden. Deze bijeenkomst was naar verluid voornamelijk beleidsmatig van aard.

⁷¹ Dit blijkt uit een interview met respondent A.

§ 5.1.8.5 Besluitvorming

Een regionaal initiatief opereert volledig autonoom binnen de ERGEG. Zij publiceert dan ook haar eigen documenten en persberichten. Tevens kan zij het besluitvormingsproces naar eigen inzicht inrichten. De voorzittende toezichthouder van een regionaal initiatief dient echter wel de informatie over dit initiatief op de website van de CEER en de ERGEG *up to date* te houden. Tevens dient zij het secretariaat op de hoogte te stellen van nieuwe publieke consultaties, data van bijeenkomsten en persberichten.

§ 5.1.8.6 Verantwoording

De regionale initiatieven leggen uiteindelijk via de Electricity Regional Initiative TF (ERI) en de Gas Regional Initiative TF (GRI) – de twee TFs voor elektriciteit respectievelijk gas – en de Regional Initiatives WG verantwoording af aan de ERGEG Plenary. Daarnaast rapporteert zij haar voortgang tijdens het Florence en Madrid forum. Op die manier legt zij dus ook verantwoording af aan de belanghebbenden.

§ 5.1.9 Publicaties

§ 5.1.9.1 CEER- en ERGEG documenten

Het verschil tussen de CEER- en de ERGEG documenten zit hem in de oorsprong van het document. Als een document louter vanuit de toezichthouders komt, dan zal het een CEER document zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de documenten uit de CEER WGs. Een document kan echter ook zijn opgesteld op aanvraag van de Commissie. In dat geval is er sprake van een ERGEG document. Tegenwoordig wordt er meestal onder de ERGEG vlag naar buiten getreden.

§ 5.1.9.2 Soft law

Van alle documenten die de CEER en de ERGEG publiceren, is er niet één bindend. Er is dan ook sprake van *soft law*. Er wordt ook geen juridisch effect mee beoogd, maar de facto werken de toezichthouders er wel naar of streven ze er in ieder geval naar.⁷² In de CEER en de ERGEG spreekt men dus dingen af of streeft men iets na, maar worden deze dingen op basis van de eigen nationale wetgeving uitgevoerd. De belangrijkste documenten die de CEER en ERGEG produceren, zijn de 'Guidelines of Good Practice' (GGP).⁷³ Dit zijn documenten die bijvoorbeeld een nadere toelichting geven op hoe een bepaald artikel van een verordening of richtlijn moet worden gelezen, en hoe daar door de toezichthouders uitvoering aan zal worden gegeven:

⁷² Dit volgt uit een interview met respondent D.

⁷³ Dit volgt onder andere uit een interview met respondent F.

“Mensen die er wat van snappen (de Europese toezichthouders, red.) hebben erover nagedacht, en die hebben gezegd; dit artikel moet je eigenlijk zo en zo lezen. En met onze (de Europese toezichthouders, red.) visie op de markt en waar het naartoe moet, zal je daar op die en die manier uitvoering aan moeten geven”⁷⁴

Het zijn daarmee erg handige documenten voor de marktpartijen. Het is moeilijk om met 27 lidstaten harde afspraken te maken, maar over GGPs kan men het wel eens worden omdat deze niet bindend zijn:

“Daar wordt je niet op afgerekend, en anders zou dat document er ook nooit komen”⁷⁵

§ 5.1.9.3 Doelgroep

De documenten zijn vooral gericht aan de Commissie, de marktpartijen en de nationale lidstaten. Zij kunnen bijvoorbeeld dienen ter agendering van een onderwerp in de Europese regulering. Hier kunnen de markt en de Europese instituties vervolgens op reageren. Ook wil de CEER en de ERGEG soms – door middel van haar rapporten en beleidsmatige adviezen – de Commissie of het Europese Parlement beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de adviezen van de ERGEG ten aanzien van de wetsvoorstellen van de Commissie met betrekking tot het 3^e Pakket. Een ander voorbeeld betreft een ERGEG *Compliance Report* over de stand van de implementatie van regelgeving, op basis waarvan de Commissie is overgegaan op handhaving en sanctionering van lidstaten die hierbij achter liepen.⁷⁶ Op die manier hebben de rapporten dus ook weer invloed op de toezichthouders zelf. Ten slotte baseert de Commissie haar *Benchmarking Reports* onder andere op de *Status Reviews* van de ERGEG.

Meestal zullen de documenten echter bedoeld zijn om de markt inzicht te geven in de gezamenlijke visie van de Europese toezichthouders. De documenten zijn dan ook vaak aan de markt gericht, met name aan de net(werk)beheerders. Deze nationale monopolisten staan namelijk centraal in de Europese regulering.⁷⁷ De documenten zijn op harmonisatie gericht en hebben vaak betrekking op het sturen van net(werk)beheerders op grond van de nationale wettelijke bevoegdheden en taken van de toezichthouders. De netbeheerders zullen de documenten dan ook eerder lezen dan de overige marktpartijen en de consumenten. Ook voor de toezichthouders zelf bieden de documenten houvast:

⁷⁴ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁷⁵ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁷⁶ Dit volgt uit een interview met respondent F.

⁷⁷ Dit volgt uit een interview met respondent B en D.

“Als ik een keer een concrete casus heb, dan zegt een collega van mij: ‘Oh, daar heeft de ERGEG volgens mij weleens Guidelines over gepubliceerd’.”⁷⁸

De nationale overheden zullen de documenten niet snel raadplegen, want die houden zich voornamelijk bezig met nationale vraagstukken en de grotere algemene Europese vraagstukken.⁷⁹ Zij zullen zich dan ook niet snel uit zichzelf gaan bemoeien met vraagstukken die spelen in de CEER en de ERGEG, behalve als de betreffende toezichthouder of de ERGEG hen daarom verzoekt. Hierbij kan men denken aan zaken of aspecten die toezichthouders met hun taken en bevoegdheden niet voor elkaar kunnen krijgen, een voorbeeld:

“Als je een groene bril op zet, dan zou je zeggen; windenergie krijgt voorrang op met steenkolen geproduceerde elektriciteit (op het distributienet, red.). Dat zou bijvoorbeeld een onderwerp kunnen zijn waarop je zegt; dat kunnen wij (de toezichthouders, red.) niet regelen, want wij mogen niet discrimineren tussen producenten. Wij mogen namelijk niet zeggen; jij bent belangrijker dan jij. Maar het ministerie van Economische Zaken mag dat wel degelijk.”⁸⁰

§ 5.1.9.4 Verhouding tot comitologieprocedure

Soms komen de toezichthouders op een bepaald onderwerp niet tot een overeenstemming. In een dergelijke situatie kan bindende wetgeving uitkomst bieden. Het instrument van de Commissie voor bindende wetgeving is de comitologieprocedure, zo bleek al uit hoofdstuk 2. In deze comités zitten de afgevaardigden van de lidstaten. Voor de regulering van de energiemarkt betreft dit iemand van het ministerie van Economische Zaken. Echter, als het te technisch wordt, dan laten zij zich bijstaan door experts. Deze experts zijn vaak afkomstig van de toezichthouder. Een dergelijk besluitvormend en formeel comité komt echter maar één, twee of drie keer voor een aantal uur bij elkaar.⁸¹ In die tijd kan bijvoorbeeld niet een hele verordening of annex aangepast worden. Al het werk zit dus in de voorbereiding, waarin de Commissie experts benadert, waaronder de ERGEG:

⁷⁸ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁷⁹ Dit blijkt uit een interview met respondent B.

⁸⁰ Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁸¹ Dit blijkt uit een interview met respondent B.

“Voordat de comitologie begint, moeten ze (Europese Commissie, red.) eerst een beetje een idee hebben welke kant ze op moeten. En dit is zo technisch, en als je dan toch onafhankelijke personen wilt horen die een beetje dezelfde kant op denken als jij, dan is het heel handig om je te laten bedienen door de ERGEG.”⁸²

Na dit voorbereidingstraject en eventueel na een publieke consultatie door de Commissie, komt de Commissie met een voorstel en gaat de comitologieprocedure van start. De documenten van de ERGEG – zoals Guidelines of Good Practices (GGP) – vormen regelmatig de basis voor deze comitologievoorstellen.⁸³ Pas op het einde van het traject komen de lidstaten om de hoek kijken om dit (comitologie)voorstel te keuren. Op die manier worden dus – al dan niet op eigen initiatief opgestelde – stukken van de ERGEG gebruikt en vertaald in bindende regelgeving.

§ 5.1.10 Vooruitblik: ACER

§ 5.1.10.1 Mogelijke veranderingen

Op 3 maart 2011 wordt de ACER, het nieuwe Europese energie agentschap, operationeel. Naar verwachting zal de ERGEG dan worden opgeheven. De CEER zal voorlopig nog blijven bestaan. De ‘Rules of Procedure’ van de ACER moeten daar meer duidelijkheid over gaan geven, maar deze zijn momenteel nog in ontwikkeling door een TF van de CEER en de ERGEG. De rol van de ACER zal in ieder geval formeler worden dan de huidige rol van de ERGEG. Dit kan de verhoudingen tussen de toezichthouders mogelijk verharderen. Immers, minderheidsstandpunten zullen onder de ACER misschien minder gemakkelijk behouden kunnen worden, waardoor coalities belangrijker zullen worden.⁸⁴ Mogelijk gaan onder de ACER ook de processen langer duren, omdat wellicht meer landen zich met de besluitvorming willen gaan bemoeien door commentaar op stukken te leveren. Hierdoor wordt een consensus misschien lastiger om te realiseren, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat er meer op het hoogste niveau besloten zal moeten worden door middel van een stemming. Daarnaast zullen de workshops waarschijnlijk meer het karakter krijgen van een formele hoorzitting.⁸⁵

⁸² Dit citaat is afkomstig uit een interview met respondent B.

⁸³ Dit blijkt uit een interview met respondent A, D en E.

⁸⁴ Dit betreft een visie van respondent A.

⁸⁵ Dit betreft een visie van respondent A.

§ 5.1.10.2 Voorbereidingen

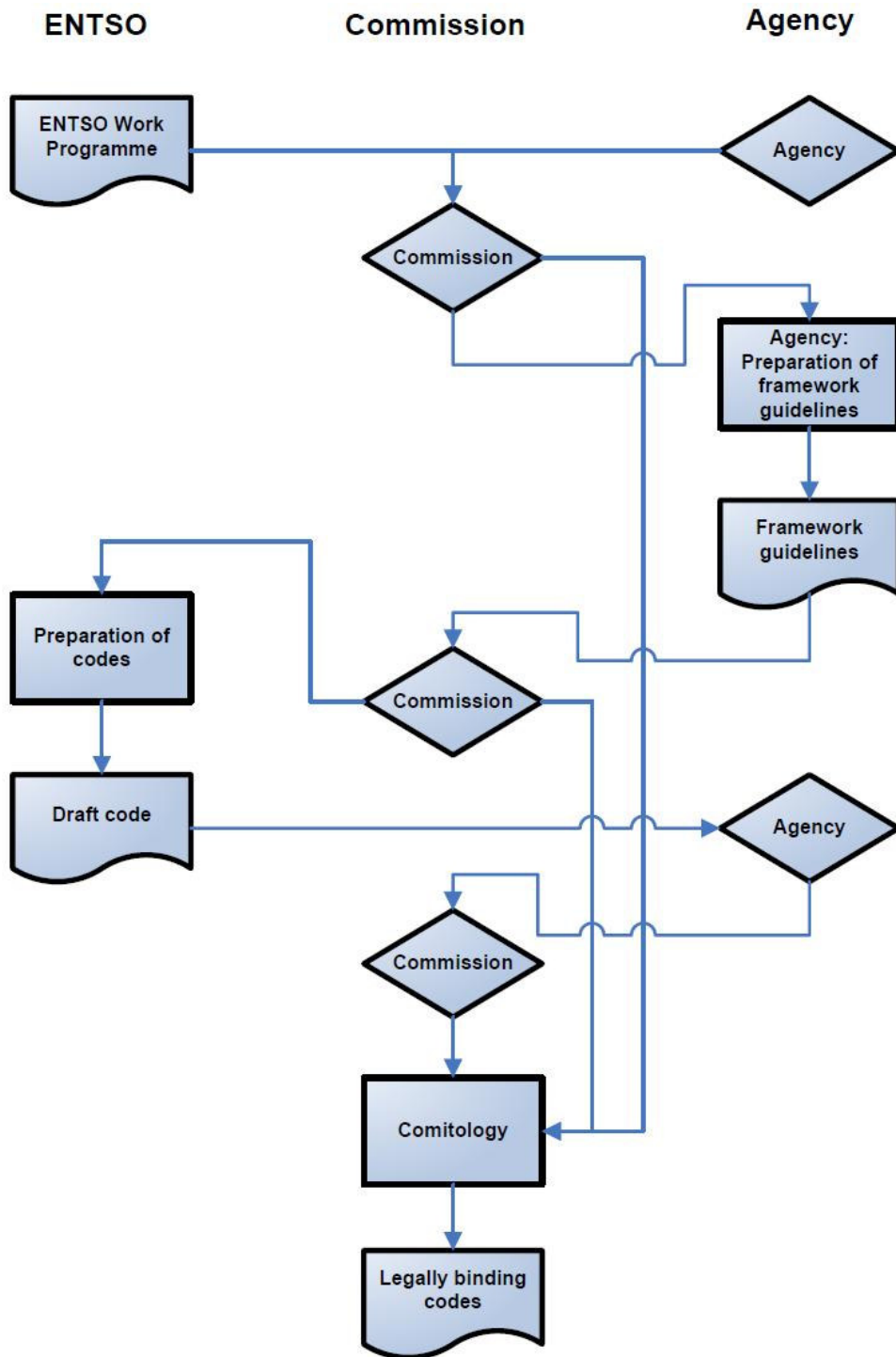
Om te verzekeren dat de ACER per 3 maart 2011 in volle vaart van start kan gaan, heeft de Commissie de ERGEG gevraagd om per september 2009 al voorbereidend administratief en inhoudelijk werk te doen. Hierbij dient de ERGEG te handelen alsof zij al de ACER is. Dit werk bestaat uit twee delen. Enerzijds zal de ACER – in plaats van de GGPs van de ERGEG – comitologievoorstellen gaan maken.⁸⁶ Anderzijds zal zij niet-bindende Framework Guidelines (FG) gaan vaststellen, waaraan de netwerkcodes van de ENTSO-E en de ENTSO-G – de samenwerkingsverbanden van Europese netbeheerders – zullen moeten voldoen. Voor de ontwikkeling van deze FGs gebruikt de ACER speciale *expert groups*. Deze onafhankelijke experts komen uit het gehele werkveld en dienen als klankbordgroep voor de ACER. De ENTSOs zullen aan de hand van deze FGs op twaalf onderwerpen netwerkcodes gaan ontwikkelen. Deze dienen voor de bevordering van de Europese marktintegratie.

§ 5.1.10.3 Besluitvormingsproces

Het toekomstige proces ziet er dus als volgt uit; de ENTSOs stellen een Europese ontwerp netwerkcode op en de ACER beoordeelt vervolgens of deze overeenkomt met haar FG. Vervolgens wordt deze netwerkcode door de ACER doorgestuurd naar de Commissie. Hierbij adviseert zij over het goedkeuren van de code. De Commissie start vervolgens de comitologieprocedure, waarmee de netwerkcode tot bindende regelgeving wordt omgezet. Dit model is vergelijkbaar met het Nederlandse model, waarin sprake is van primaire wetgeving – in casu de Elektriciteitswet en de Gaswet – en secundaire wetgeving in de vorm van technische voorwaarden en codes. Deze codes zijn zo technisch van aard, dat men deze niet laat vaststellen door de ambtenaren van de ministeries, maar door de netbeheerders zelf. Het bovenstaande proces is schematisch weergegeven in figuur 5.3.

⁸⁶ Dit volgt uit een interview met respondent B.

Figuur 5.3 Vereenvoudigde weergave van de totstandkoming van Framework Guidelines en codes (Europese Commissie 2009: 2)



§ 5.2 Resultatenanalyse

§ 5.2.1 Voorzichtigheid

De onderzoeksresultaten uit de vorige paragraaf brengen een aantal zaken aan het licht. Zo is er allereerst sprake van een omvangrijk proces. Een document legt immers een lang traject af. Zo gaat een projectteam eerst met een onderwerp aan de slag, gevolgd door de TF, de WG, de GA en eventueel de Plenary. Daarnaast werpt het secretariaat en de Board of Directors tussendoor ook nog een blik op het document. Een ERGEG document gaat dus door de handen van een zevental organen. Dit maakt het proces lang en log. Het kost immers veel vergaderingen en papierwerk voordat een document ook daadwerkelijk wordt gepubliceerd. Opvallend hierbij is het feit dat sommige personen in meerdere organen zitting hebben, en daarom meer dan één keer hun mening moeten geven over een document. Hierbij kan men denken aan een lid van een TF die ook in de WG zit, of aan een voorzitter van een WG die – vanwege haar hoge functie bij een toezichthouder – tevens zitting heeft in de Board, de GA en de Plenary.

De vraag die dan rijst is als volgt; waardoor kan de keuze voor een dergelijke beslissingsstructuur binnen een netwerk van toezichthouders worden verklaard? Mijns inziens valt dit te verklaren door de voorzichtigheid en gevoeligheid die vaak als ‘typisch Europa’ wordt aangemerkt. Het is namelijk lastig om de neuzen van 27 lidstaten dezelfde kant op te laten wijzen. Vandaar dat men zich binnen Europa richt op het zoeken naar een consensus en naar compromissen. Binnen de CEER en de ERGEG uit dit zich door het feit dat er maar aan een document wordt doorgesleuteld totdat iedereen zich erin kan vinden en iedereen het heeft goedgekeurd, ook al heeft dit tot gevolg dat documenten mogelijk weinig richtinggevend zijn. Om deze reden moeten er in de besluitvorming zoveel stappen worden genomen. De voorzichtigheid uit zich ook in de agenda van de bijeenkomsten van de GA en de Plenary. Deze agenda's staan namelijk overvol met documenten, verslagen en updates van de vele WGs en TFs die aan haar verantwoording afleggen. De vraag is of al deze documenten ook daadwerkelijk zo belangrijk zijn dat deze allemaal op het hoogste niveau besproken moeten worden. Mijns inziens is dat niet nodig. Echter, de voorzichtigheid waarmee men in Europa opereert vereist kennelijk dat elke lidstaat aan elk document zijn zegen moet geven. Dit heeft tot gevolg dat de CEER GA en de ERGEG Plenary als een soort ‘stempelmachine’ functioneren. Immers, in een drie uur durende en driemaandelijke bijeenkomst van de ERGEG Plenary kan onmogelijk ieder stuk inhoudelijk worden behandeld. De voorzichtigheid uit zich ook nog op een derde manier; de publieke consultaties. Er wordt namelijk door de ERGEG steeds meer geconsulteerd, ondanks het feit dat dit veel extra werk met zich meebrengt. Hiermee tracht zij de steun van de *stakeholders* te bemachtigen.

Ook al kan er geconstateerd worden dat netwerken van toezichthouders als de CEER en de ERGEG niet efficiënt opereren, dan moet er ook worden afgevraagd of men hier

wellicht opzettelijk voor heeft gekozen. Mensen die met deze netwerken te maken hebben, zijn zich immers wel degelijk bewust van de nadelen van dit systeem. De overheersende opinie is dan ook dat deze (beslissings)structuur de enige manier is om vooruitgang op de Europese markt te boeken en 27 lidstaten op één lijn te krijgen.

§ 5.2.2 Vrijblijvendheid

Een ander gegeven wat uit de onderzoeksresultaten naar voren komt, is de vrijblijvendheid van deze samenwerkingsverbanden. Iedere lidstaat is immers volkomen vrij in het bepalen van de mate van haar participatie. Als een toezichthouder actief wil zijn in TFs, WGs, de GA en de Plenary, dan staat dat haar vrij. Daarentegen is het bijvoorbeeld ook toegestaan om enkel passief deel te nemen aan de GA, en daarbij alle andere organen ongemoeid te laten. Ook dit past in de Europese gedachte, waarbij iedere lidstaat soevereiniteit bezit en zelf mag bepalen wat zij wel of niet wil doen. Het heeft echter wel tot gevolg dat de landen met de meeste middelen binnen de CEER en de ERGEG het meeste invloed uit kunnen oefenen. Grote landen als Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland hebben bijvoorbeeld de meeste mensen beschikbaar voor het werk in de TFs. Door op die manier vaak mee te schrijven aan documenten kunnen zij invloed uitoefenen op het eindproduct.

§ 5.2.3 Invloed

De onderzoeksresultaten geven aanleiding om te geloven dat netwerken van toezichthouders veel invloed kunnen uitoefenen in Europa. Als adviesorgaan hebben zij immers veel invloed op de Commissie. Vaak worden namelijk documenten van de CEER en de ERGEG door de Commissie als uitgangspunt genomen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Als een dergelijk wetsvoorstel vervolgens wordt behandeld in de comitologieprocedure, dan worden de lidstaten vaak vergezeld door een expert van een toezichthouder. Formeel is de lidstaat tijdens deze bijeenkomsten aan zet, maar het is onduidelijk in hoeverre deze zich laat beïnvloeden door de opinie van deze toezichthouder.

§ 5.3 Deelconclusie

§ 5.3.1 Bevindingen

De bevindingen in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk geven een antwoord op de onderzoeksvragen. Hierdoor is de structuur en het besluitvormingsproces van de CEER en de ERGEG inzichtelijk geworden. Zo kunnen in het besluitvormingsproces meerdere fasen worden onderscheiden. Allereerst kent men de agenderingsfase. Dit vindt plaats door de toezichthouders zelf bij het opstellen van een werkprogramma, of door de Commissie en de marktpartijen via de Europese fora. Vervolgens start de inhoudelijke behandeling van een onderwerp en het schrijven van het document in de TF of de onderliggende projectgroep, al dan niet met inbegrip van een consultatiefase. Vervolgens volgt een tweede lezing van het document in de WG, waarna het ook nog wordt behandeld in de GA en – in het geval van een ERGEG document – in de Plenary. De consultatiefase kan enkele maanden duren, aangezien de belanghebbende partijen acht weken de tijd krijgen om te reageren op een *consultation paper*. Met de ontvangen reacties gaat de TF aan de slag en zij publiceert uiteindelijk een *evaluation of comments paper* en een *conclusions paper*. Deze drie papers dienen alle drie het gehele besluitvormingsproces, tot aan de Plenary, af te leggen.

Een nationale toezichthouder neemt in elk van deze organen een positie in, maar hierbij geldt: hoe eerder, hoe beter. Hierbij heeft de afgevaardigde van de toezichthouder in sommige gevallen intern overleg, maar veelal ook niet. Binnen het netwerk wordt sterk aangestuurd op een consensus. Bij eventuele meningsverschillen wordt dan ook getracht om deze onderling glad te strijken en dit door de TF aan te laten passen in het document. Veruit de meeste documenten worden dan ook vastgesteld zonder dat een stemming nodig is. Het definitieve document – opgesteld door de verantwoordelijke TF – wordt vervolgens door het secretariaat onderworpen aan een controle op consistentie en format. Vervolgens wordt het op de website gepubliceerd, al dan niet tezamen met een persbericht.

§ 5.3.2 Inductieve verklaringen

In paragraaf 5.2 is een aantal inductieve verklaringen gegeven voor het bestaan van deze samenwerkingsstructuur. Een document legt een lange weg af langs meerdere organen en alle belanghebbende partijen mogen aan de hand van een publieke consultatie over het onderwerp meedenken. Het proces duurt daarmee erg lang, en wordt veroorzaakt door het streven naar een consensus. Het systeem is dan ook niet erg efficiënt, maar het past uitstekend binnen de voorzichtigheid en gevoeligheid waarmee binnen Europa wordt geopereerd. Het wordt dan ook door betrokkenen gezien als de enige manier waarop de Europese markt vooruitgang kan boeken en waarbij 27 lidstaten op één lijn zijn te krijgen.

De vrijblijvendheid qua participatie van toezichthouders heeft tot gevolg dat de grotere Europese landen het meeste invloed kunnen uitoefenen binnen de CEER en de

ERGEG. Zij hebben immers de meeste middelen voor deze Europese samenwerking beschikbaar. In het verlengde hiervan valt ook de passieve rol van de Commissie op. Het feit dat de CEER het voorbereidende werk voor de ERGEG doet, de Plenary slechts vier keer per jaar bijeen komt en het secretariaat van de CEER ook veel werk voor de ERGEG verricht, geeft aan dat de Commissie de toezichthouders een hoge mate van autonomie toevertrouwd.

Ten derde tonen de bevindingen aan dat de toezichthouders via deze Europese netwerken relatief veel invloed hebben in Europa. Hun adviezen en *Guidelines of Good Practice* worden namelijk vaak door de Commissie omgezet in comitologievoorstellen, en in sommige gevallen adviseren de toezichthouders de individuele lidstaten over dit voorstel van de Commissie bij de daaropvolgende comitologieprocedure.

6. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 is de thematiek omtrent democratische controle in Europa aangehaald. Deze thematiek heeft betrekking op allerlei Europese samenwerkingsverbanden en organisaties, zo ook op de Europese transnationale netwerken van toezichthouders. Vanuit een democratisch perspectief is het van maatschappelijk belang om het functioneren van deze netwerken in kaart te brengen. Immers, op basis van de verkregen informatie kan vervolgens beter worden gedebatteerd over de manier waarop democratische controle op de netwerken georganiseerd zou moeten zijn. Tevens bleek uit hoofdstuk 2 dat er op het moment relatief weinig bekend is over het functioneren van dit type netwerken. Om die reden is het ook van wetenschappelijk belang om dit functioneren nader in kaart te brengen. Dit is gedaan aan de hand van een analyse van de *output* en het besluitvormingsproces van een tweetal netwerken van toezichthouders, de CEER en de ERGEG. De resultaten hiervan zijn aan bod gekomen in hoofdstuk 4 en 5.

In dit laatste hoofdstuk zullen de hieruit voortkomende conclusies worden gepresenteerd, gevolgd door de betekenis van de onderzoeksresultaten. Tevens zal in paragraaf 3 worden getracht om een bijdrage te leveren aan het debat omtrent de democratische controle op Europese netwerken van toezichthouders. Ten slotte zal de onderzoeksmethode aan een evaluatie worden onderworpen en zullen aanbevelingen worden gedaan voor toekomstig onderzoek.

§ 6.1 Conclusie

In dit onderzoek is de *output* van de CEER en de ERGEG, en de totstandkoming daarvan, uitgebreid onderzocht. De verkregen onderzoeksresultaten en de daaruit voortkomende conclusies geven gezamenlijk een antwoord op de centrale hoofdvraag:

Hoe functioneren Europese netwerken van toezichthouders?

Het eerste deel van het onderzoek heeft betrekking op de besluiten van de netwerken. In hoofdstuk 4 is deze *output* in kaart gebracht door middel van een grafische weergave van de spreiding van de documenten over de jaren, de netwerken, de organen, het type, de thema's en de ontvangers. Hieruit konden een aantal zaken worden opgemerkt. Ten eerste is geconstateerd dat formele netwerken als de ERGEG meer documenten voortbrengen dan informele netwerken als de CEER. Daarnaast verschillen de twee netwerken ook op het type en thema van de door hen voortgebrachte documenten. Zo publiceert de CEER voornamelijk rapportages en opinies, vooral ten aanzien van het thema 'elektriciteit'. In tegenstelling tot de

ERGEG brengt zij dan ook weinig adviezen, consultatiedocumenten en niet-bindende richtsnoeren voort. De ERGEG heeft daarnaast voornamelijk gepubliceerd over het thema 'gas' en heeft tevens bijna alle documenten van het thema 'consumenten' voor haar rekening genomen. Verder is het aantal voortgebrachte documenten per jaar sinds 2001 gestegen. Dit kan worden verklaard door een groeiende vraag naar een samenwerking van de toezichthouders. Waar deze groeiende vraag vandaan komt, blijft in dit onderzoek onduidelijk. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat dit het gevolg is van een groter takenpakket of een verbreding van de focus. Zo tonen de resultaten aan dat de CEER en de ERGEG zich sinds 2005 ook zijn gaan bezighouden met consumentenzaken. De komst van het agentschap ACER, welke de Europese samenwerking naar een hoger niveau moet gaan tillen, valt ook binnen deze trend. Echter, de groeiende *output* kan natuurlijk ook het gevolg zijn van een sterkere proactieve houding van de toezichthouders en hun netwerken. Een analyse van het type besluiten van de netwerken toont een grote hoeveelheid aan van consultatiedocumenten en rapportages. Hieraan kan de conclusie worden verbonden dat de netwerken zich primair bezig houden met het monitoren van de ontwikkelingen op de markt. Op basis van deze activiteiten kan zij vervolgens haar opinies, aanbevelingen en richtsnoeren formuleren. Ook is geconstateerd dat de diverse organen van de netwerken een sterk wisselende activiteit kennen. Het ene orgaan is wat betreft haar *output* namelijk beduidend actiever dan een ander orgaan. Dit kan te maken hebben met de marktontwikkelingen van het moment, op basis waarvan het ene onderwerp – en daarmee een orgaan – actueler is dan een ander onderwerp. Een andere opvallende uitkomst van het onderzoek betreft de relatief hoge mate van transparantie van de onderzochte netwerken. Immers, 87 procent van alle voortgebrachte documenten is vrij toegankelijk. De ontvanger van de documenten is in veel gevallen niet duidelijk vast te stellen. Lang niet alle documenten zijn dan ook gericht aan de Commissie. Dit geeft aan dat de netwerken een zekere mate van autonomie hebben. Zij brengen immers ook documenten voort die gericht zijn aan de markt en andere belanghebbende partijen. Het netwerk reageert dus ook op *input* van de markt en de toezichthouders zelf. Ondanks de betrokkenheid van de Commissie, functioneren de netwerken dus toch met een zekere autonomie.

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op de structuur van en de besluitvorming binnen Europese netwerken van toezichthouders. Dit proces is uitgebreid behandeld. Zo komen de documenten van de CEER en de ERGEG tot stand door middel van een lang proces. Er vindt allereerst een *agendasetting* plaats door voornamelijk de toezichthouders zelf. Ook de Commissie kan onderwerpen op de agenda van het netwerk plaatsen. Vervolgens vindt er een inhoudelijke behandeling plaats door een (projectteam van een) TF, al dan niet met inbegrip van een openbare consultatieronde. Het document wordt vervolgens besproken in de WG, waarbij het nog een aantal keer tussen de TF en de WG heen

en weer 'gepingpong' kan worden. Na deze inhoudelijke en procesmatige behandeling in de WG, wordt het document ter goedkeuring voorgelegd aan de GA. Vanwege de afstemming tussen de toezichthouders op het WG en TF niveau, hoeft het document hier niet meer uitgebreid te worden behandeld, behalve in het geval van grote meningsverschillen. Het document wordt daarom meestal met consensus goedgekeurd; een stemming is dan ook in de praktijk zelden nodig. Gaat het om een ERGEG document, dan dient het ook nog goedgekeurd te worden in de Plenary bijeenkomst, die eens per kwartaal plaatsvindt. Alle CEER documenten die naar buiten worden gebracht, dienen goedgekeurd te zijn door de GA. ERGEG documenten dienen daarnaast dus ook nog goedgekeurd te zijn door de Plenary. Een nationale toezichthouder neemt op elk niveau van de organisatie van de CEER en de ERGEG een positie in. Hoe eerder zij dit doet – bijvoorbeeld al op het TF niveau – hoe meer invloed dit heeft op het eindproduct.

Het totstandkomingsproces van de documenten is lang. Het document legt immers een weg af langs verschillende organen, waarbij op elk niveau weer aanpassingen kunnen worden gevraagd. Door het feit dat vaak ook de *stakeholders* in het proces worden betrokken, duurt dit proces nog langer. Er kan daarom worden betoogd dat het proces niet efficiënt is ingericht. Waarom hebben netwerken van toezichthouders dan toch voor deze structuur gekozen? Dit heeft te maken met het streven naar een consensus of een compromis. Dit is kenmerkend voor de samenwerking en besluitvorming binnen Europa, waarin voorzichtigheid en gevoeligheid een belangrijke rol spelen. Door velen wordt dit streven naar consensus – en de daarmee samenhangende structuur – gezien als de enige manier om op de Europese markt vooruitgang te boeken. Ook zijn de toezichthouders niet gedwongen om binnen de netwerken actief te participeren. Deze vrijblijvendheid is ook kenmerkend voor de samenwerking op Europees niveau. Binnen de netwerken heeft dit echter wel tot gevolg dat de toezichthouders van de grote lidstaten de meeste invloed hebben. Zij hebben immers de meeste middelen voor deze Europese samenwerking beschikbaar in de vorm van personeel en budget. In het verlengde hiervan valt ook de passieve rol van de Commissie op. Het feit dat de CEER het voorbereidende werk voor de ERGEG doet, de Plenary slechts vier keer per jaar bijeen komt en het secretariaat van de CEER ook veel werk voor de ERGEG verricht, geeft aan dat de Commissie de toezichthouders een hoge mate van autonomie toevertrouwt. De onderzoeksresultaten tonen ten slotte aan dat de documenten van de netwerken vaak als basis dienen voor de comitologievoorstellen van de Commissie. Deze voorstellen zijn vaak zeer technisch van aard, en dus laten de ambtenaren van de lidstaten zich in deze comités vaak bijstaan door een expert van hun toezichthouder. Hierdoor hebben de toezichthouders dus toch een aanzienlijke invloed op de totstandkoming van bindende Europese regelgeving.

§ 6.2 Betekenis resultaten

De onderzoeksresultaten bevestigen op veel punten de bestaande literatuur over transnationale netwerken van toezichthouders. Zo fungeren de netwerken als coördinerende actoren binnen Europa, wordt er ook in de praktijk sterk aangestuurd op een consensus en is hun *output* niet-bindend van aard. Daarnaast tonen de resultaten aan dat de netwerken inderdaad een *first-mover advantage* hebben ten aanzien van de comitologieprocedure. Dit verklaart haar invloed op dit proces. Ook wordt in dit onderzoek bevestigd dat de netwerken beperkte middelen hebben wat betreft personeel en budget, en dat de ene toezichthouder inderdaad meer op Europa is georiënteerd dan de andere.

De conclusies spreken de literatuur echter ook op een aantal punten tegen. Zo is Lavrijssen (2006: 404) van mening dat de netwerken een beperkte autonomie kennen. Een analyse van het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG toont echter aan dat de CEER – een vrijwillig samenwerkingsverband van toezichthouders – een zekere autonomie bezit ten opzichte van de Commissie. Zij doet het voorbereidende werk voor de ERGEG, en daarmee ook voor de Commissie. Tevens vervult zij in de praktijk ook veel secretariële taken van de ERGEG. Ten slotte komt de ERGEG Plenary – het enige orgaan waarin de Commissie in praktijk zitting heeft – slechts viermaal per jaar bijeen. Deze feiten geven aan dat de Commissie veel werk en vrijheid over laat aan de netwerken. Tevens blijkt uit de analyse van de *output* van de netwerken dat deze in veel gevallen niet expliciet is gericht aan de Commissie. De netwerken richten hun documenten namelijk ook aan andere ontvangende partijen, wat een zekere mate van autonomie doet veronderstellen. Tevens stelt Lavrijssen (2006: 408) vraagtekens bij de transparantie van de Europese netwerken van toezichthouders. De resultaten van het onderzoek tonen echter aan dat de netwerken wel degelijk transparant te werk gaan.

Naast het gegeven dat de conclusies van dit onderzoek de beschikbare literatuur zowel bevestigen als bestrijden, brengt het onderzoek ook nieuwe inzichten naar voren. Andere studies hebben namelijk geen of minder aandacht gehad voor de structuren, processen en *output* van transnationale netwerken van toezichthouders. Dit onderzoek heeft daar verandering in gebracht en heeft daarmee een toegevoegde waarde voor de wetenschappelijke literatuur over transnationale netwerken van toezichthouders.

Het onderzoek betrof weliswaar een *casestudy* naar de netwerken van toezichthouders op de Europese energiemarkt, maar de conclusies kunnen in beginsel worden doorgetrokken naar netwerken in andere sectoren. Immers, zoals in paragraaf 3.2.1 al naar voren kwam, de netwerken in de energiesector vertonen grote overeenkomsten met andere netwerken van toezichthouders. Echter, in sommige gevallen kan dit ook worden betwijfeld. De samenwerkingsstructuur en de vormgeving van het besluitvormingsproces binnen een netwerk hangt namelijk voor een groot deel samen met de interesse vanuit Europa en daarmee

de greep van de Commissie op een dergelijk netwerk. In tegenstelling tot de CEER en de ERGEG, staat bijvoorbeeld het ECN – het netwerk van mededingingstoezichthouders – onder een heel directe sturing vanuit DG COMP, zo legt een medewerker van de Energiekamer uit. In een dergelijke situatie wordt er mogelijk minder vrijwillig samengewerkt, want de samenwerking wordt al door de Commissie gefaciliteerd. Echter, indien de Commissie op een bepaald terrein achterloopt, dan zie je vaak dat de toezichthouders en landen zelf nog veel doen en onderling veel samenwerken. De voorgaande hoofdstukken bewijzen dat dit bijvoorbeeld is terug te zien in de energiesector. De bevindingen van dit onderzoek zijn derhalve naar verwachting generaliseerbaar voor vergelijkbare sectoren, maar zijn niet automatisch van toepassing op alle mogelijke beleidsterreinen.

§ 6.3 Europese netwerken van toezichthouders in relatie tot democratische controle

Wat betekent het voorgaande in het licht van het debat over democratische of parlementaire controle op Europese netwerken van toezichthouders? Hoe zou deze parlementaire controle vormgegeven moeten zijn? Dit zijn interessante vragen met het oog op de discussie omtrent de democratische legitimiteit van deze netwerken. Met democratische of parlementaire controle wordt hier bedoeld: de controle van democratisch verkozen personen – het parlement – op het gehele openbaar bestuur, dat wil zeggen regering en ondergeschikte bureaucratie.

Door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid is een toezichthouder op nationaal niveau onder een (indirecte) democratische controle geplaatst. Zo is de minister van Economische Zaken aan het parlement verantwoording verschuldigd voor het handelen van de NMa. Op die manier oefent het parlement, via de minister, controle uit op het functioneren van de NMa. Dit draagt bij aan de *checks and balances*. De minister zal dan ook zijn zaakjes in orde willen hebben en het functioneren van de toezichthouder willen controleren. Echter, de onafhankelijkheid en het wettelijk mandaat van de toezichthouder brengt een vermindering van de bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de minister mee. Op die manier ontstaat er een tegenstelling tussen de democratische controle op de toezichthouder en de onafhankelijkheid van de regulering, waardoor de controle op de toezichthouder door de minister slechts beperkt is.

Hoe zou de democratische controle op Europees niveau georganiseerd moeten zijn? Dat is de relevante vraag ten aanzien van de Europese netwerken van toezichthouders. Ook op dit niveau bestaat een dilemma tussen democratische controle en onafhankelijke regulering. Een verschil met het nationale niveau is echter het feit dat aan het hoofd van een netwerk geen politiek verantwoordelijke persoon, zoals een verantwoordelijke minister op nationaal niveau, staat. Dit kan worden verklaard door het feit dat het netwerk geen supranationale toezichthouder is, maar 'slechts' een adviesorgaan en samenwerkingsverband van nationale toezichthouders. De resultaten van dit onderzoek tonen wel aan dat dit adviesorgaan redelijk

autonoom functioneert en veel invloed heeft op het Europese regelingsbeleid. Deze invloed uit zich in het feit dat haar adviezen vaak dienen als basis voor een comitologievoorstel en daarmee voor bindende Europese regelgeving. Met de komst van de ACER in 2011 zal deze invloed overigens nog groter worden, aangezien de ACER zelf comitologievoorstellen zal gaan opstellen. Verder worden de GGPs van ERGEG als handvat gebruikt voor de uitleg van deze regelgeving. Er kan daarom worden betoogd dat deze combinatie van autonomie en invloed binnen Europa een sterk verantwoordingsregime en een deugdelijke democratische controle vereist, en dat de parlementaire controle derhalve moet worden versterkt. Dit te meer aangezien de resultaten hebben aangetoond dat de netwerken in het afgelopen decennium steeds meer documenten – en over een breder scala aan onderwerpen – hebben voortgebracht.

Democratische controle door 27 nationale parlementen op het besluitvormingsproces binnen de netwerken zal in de praktijk moeilijk te organiseren zijn. De *output* van de netwerken is immers het resultaat van een compromis. Daarnaast zal de materie voor hen vaak te technisch en daardoor onbegrijpelijk zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om – naast de controlerende rol van de Commissie en de rechter – de democratische controle op de netwerken van toezichthouders hoofdzakelijk te organiseren via het Europese Parlement. Dit parlement is immers rechtstreeks door de Europese burger gekozen. Hierbij zal men er wel voor moeten zorgen dat de onafhankelijkheid van het toezicht en de regulering intact wordt gelaten, en dat de effectiviteit van het netwerkmodel niet in de weg wordt gestaan. In de huidige situatie wordt het jaarverslag al aan het Europese Parlement toegezonden; dit kan worden toegejuicht. Echter, men kan beargumenteren dat het parlement ook invloed moet hebben op de agenda van het netwerk, oftewel het jaarlijkse werkprogramma. Deze wordt momenteel opgesteld door de toezichthouders en wordt aan de *stakeholders* ter consultatie voorgelegd, maar zou het niet beter zijn als dit werkprogramma tevens de goedkeuring nodig heeft van het Europese Parlement? Dit goedkeuringsrecht zou eventueel ook gegeven kunnen worden aan de nationale parlementen. Verder zou men het Europese Parlement een informatie- of goedkeuringsrecht kunnen geven ten aanzien van belangrijke besluiten, zoals de GGPs en de adviezen aan de Commissie. Dit kan echter strijd opleveren met het principe van onafhankelijke regulering. Daarnaast dient de macht van de Commissie en de regeringen in het comitologieproces te worden ingeperkt. Dit kan worden gerealiseerd door een grotere controlerende rol van het Europese Parlement in dit proces. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is dit inmiddels ook gerealiseerd. Een andere mogelijkheid betreft een instemmingsrecht voor de nationale parlementen ten aanzien van Europese regelgeving. Deze optie zal het Europese besluitvormingsproces echter drastisch vertragen.

Los van dit controlemechanisme dienen de netwerken hun transparante handelen te continueren. Naast de expertise en effectiviteit van de netwerken, vergroot dit handelen

namelijk ook hun legitimiteit. De openbare consultaties van de betrokkenen en het met redenen omkleden van hun standpunten is immers een vorm van publieke (en directe) verantwoording richting de Europese burger.

§ 6.4 Evaluatie onderzoeksmethode

Onderzoek en wetenschap kunnen vaak beter, betrouwbaarder en efficiënter worden bedreven. Het verdient dan ook aanbeveling om de gehanteerde onderzoeksmethode aan een evaluatie te onderwerpen. In deze paragraaf staat deze evaluatie dan ook centraal, zodat toekomstige onderzoeken met deze bevindingen rekening kunnen houden.

Het onderzoek bestond uit twee delen. Het eerste deel betrof het kwantitatieve onderzoek naar de *output* van de CEER en de ERGEG. Zoals in paragraaf 3.3.1.3 al werd vermeld, zijn alle consultatiedocumenten – los van hun inhoud – apart gecodeerd. Dit geeft wellicht een vertekend beeld van het aantal uitgevoerde consultaties. Een openbare consultatie beslaat immers meestal meer dan één document. Het samennemen van deze documenten en coderen als één consultatie bleek echter praktisch niet haalbaar. Daarnaast is in het onderzoek geen rekening gehouden met het type document waarop het consultatiedocument betrekking had. Een consultatiedocument is immers als zodanig gecodeerd, ondanks dat dit document bijvoorbeeld betrekking had op een *Status Review* of een *Guideline of Good Practice*. Door dit 'secundaire' documenttype ook in het onderzoek mee te nemen, ontstaat er tevens een goed beeld van het type document waarover een netwerk consulteert. Aangezien dit waardevolle informatie geeft, valt deze aanpak ten zeerste aan te bevelen.

Het tweede deel van het onderzoek betrof een kwalitatief onderzoek naar het besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG. Hierbij is gebruik gemaakt van een documentenstudie, interviews en participerende observaties. Het resultaat hiervan was een algemene beschrijving en analyse van de structuur en het proces binnen deze twee netwerken. Dit geeft weliswaar zeer waardevolle informatie, maar om de totstandkoming van documenten binnen Europese netwerken als de CEER en de ERGEG nog dieper te doorgronden kan een extra *casestudy* uitkomst bieden. Door het analyseren en uitpluizen van de ontwikkeling en het traject van één of meer van deze documenten ontstaat immers een nog nauwkeuriger beeld van het besluitvormingsproces. Daarnaast speelt altijd de vraag op hoe representatief de afgenomen interviews en participerende observaties zijn. Dit betreffen immers subjectieve weergaven van de werkelijkheid. Interviews vertolken namelijk de visies en meningen van anderen, en participerende observaties zijn subjectieve waarnemingen van de auteur. Echter, hier valt simpelweg niets aan te doen. Waar men wel rekening mee kan houden is het feit dat de betrouwbaarheid en validiteit van deze informatiebronnen toeneemt

indien de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op een groter aantal interviews en participerende observaties.

§ 6.5 Aanbevelingen toekomstig onderzoek

Dit onderzoek heeft een beschrijvend en explorerend karakter. De reden hiervoor was het gegeven dat er op dit moment in de literatuur nog zeer beperkte kennis bestaat over het functioneren en de *output* van transnationale netwerken van toezichthouders. Nu daar – door middel van dit onderzoek – meer over bekend is, kan er worden gekeken naar de mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Hiermee kan men verschillende kanten op gaan.

Allereerst zou men nader onderzoek kunnen doen naar de huidige democratische controle op netwerken van toezichthouders. Dit zou men kunnen doen door deze controle in kaart te brengen vanuit een toezichthouder en het netwerk waaraan zij deelneemt, het verantwoordelijke ministerie, de relevante Tweede Kamercommissie, de Europese Commissie en het Europese Parlement. Op die manier ontstaat een compleet beeld van de democratische controle, bekeken vanuit alle betrokken instanties.

Vervolgonderzoek zou zich ook kunnen richten op het proces dat volgt op de besluitvorming binnen een Europees netwerk. Zo zou men kunnen onderzoeken wat er precies met de *output* van het netwerk wordt gedaan. Worden de GGPs ook daadwerkelijk door toezichthouders in hun land gebruikt bij de uitleg van regelgeving, of verdwijnen zij uiteindelijk toch in de la? Hoe worden de binnen het netwerk gemaakte afspraken door de nationale toezichthouders in hun land geïmplementeerd? Zijn de adviezen van de ERGEG überhaupt wel over- of meegenomen door de Commissie? De antwoorden op deze vragen kunnen een beeld geven van de effectiviteit en het nut van deze netwerken als instrument om te komen tot een verdere ontwikkeling van de interne markt.

Het voor u liggende onderzoek schept een beeld van het besluitvormingsproces, de structuur en de *output* van de CEER en de ERGEG. In 2011 zal de ERGEG echter plaats maken voor de ACER, welke een andere structuur, andere bevoegdheden en zeer waarschijnlijk ook een ander besluitvormingsproces zal kennen. Een derde mogelijkheid voor vervolgonderzoek zou daarom kunnen zijn om – als de ACER enkele maanden of jaren operationeel is – het besluitvormingsproces en de *output* van de ACER te vergelijken met die van de ERGEG. Op die manier komen de verschillen tussen deze twee vormen van Europese samenwerking van toezichthouders aan het licht. Hierbij kan men ook onderzoeken welke impact deze veranderingen op de toezichthouders hebben gehad.

Zoals in deze paragraaf duidelijk is geworden, bestaan er nog legio mogelijkheden voor onderzoek naar Europese transnationale netwerken van toezichthouders. Aan de wetenschap om deze kennis te vergaren!

Referentielijst

Literatuur

- Beyers, J. & Trondal, J. (2004), How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, *West European Politics*, 27:5, p. 919-942.
- Brandsma, G.J. (2010), *Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Coen, D. & Thatcher, M. (2008), Network governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, *Journal of Public Policy*, 28:1, p. 49-71.
- Dehousse, R. (1997), Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies, *Journal of European Public Policy*, 4:2, p. 246-261.
- Eberlein, B. (2004), Policy Coordination without Centralisation? Informal Network Governance in EU Single Market Regulation, in: Ehlermann, C.D. & Atanasiu, I. (2004), *European Competition Law Annual 2002: Constructing the EU Network of Competition Authorities*, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing, p.135-151.
- Eberlein, B. (2008), The Making of the European Energy Market: The Interplay of Governance and Government, *Journal of Public Policy*, 28:1, p. 73-92.
- Eberlein, B. & Grande, E. (2005), Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state, *Journal of European Public Policy*, 12:1, p. 89-112.
- Eberlein, B. & Newman, A.L. (2008), Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21:1, p. 25-52.
- Egeberg, M. (1999), Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making, *Journal of European Public Policy*, 6:3, p. 456-474.
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S.B.M. & Yesilkagit, A.K. (2008), *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1992), *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*, Meppel: Boom.

Lavrijssen, S.A.C.M. (2004), De European Energy Regulators Group; een panacee voor good governance?, *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht*, 5, p. 176-184.

Lavrijssen-Heijmans, S.A.C.M. (2006), *Onafhankelijke mededingingstoezichthouders, regulerende bevoegdheden en de waarborgen voor good governance*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lavrijssen, S.A.C.M. & Hancher, L. (2008), Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory "Network Agencies", *Legal Issues of Economic Integration*, 34:1, p. 23-55.

Majone, G. (1999), The Regulatory State and its Legitimacy Problems, *West European Politics*, 22:1, p. 1-24.

Martens, M. (2007), Administrative integration through the back door? The role and influence of the European Commission in transgovernmental networks within the environmental policy field, in: Egeberg, M. (2007), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Mannheim: CONNEX, p. 313-342.

Talus, K. (2007), Does EU need an EU energy regulator?, *Energy & Environment*, 18:2, p. 283-287.

Timmerman, R.M. & Plug, P.J. (2009), Relatiebeheer tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, in: Bovens, M.A.P. & Schillemans, T., *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: LEMMA, p. 101-116.

Vasconcelos, J. (2005), Towards the internal energy market, how to bridge a regulatory gap and build a regulatory framework, *European Review of Energy Markets*, 1:1, p. 81-103.

Visser, M. de (2009), *Network-Based Governance in EC Law. The Example of EC Competition and EC Communications Law*, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing.

Documenten

Besluit 2003/796/EG van de Commissie van 11 november 2003 tot oprichting van de Europese groep van regelgevende instanties voor elektriciteit en gas, *PbEG* 2003 L 296/34.

CEER (2000), *Memorandum of Understanding for the Establishment of the Council of European Energy Regulators*, 7 maart 2000.

CEER (2008), *Articles of Association of the Council of European Electricity Regulators ASBL*, 19 november 2008.

CEER & ERGEG (2009), *European Energy Regulators' 2010 Work Programme*, Brussel: CEER, 10 december 2009.

CEER & ERGEG (2010), *2009 Annual Report of the European Energy Regulators*, Brussel.

ERGEG (2007), *Guidelines on ERGEG's Public Consultation Practices*, 18 juli 2007.

ERGEG (2008), *ERGEG Rules of procedure*, 10 december 2008.

European Energy Regulators (2010), *European Energy Regulators' News*, mei 2010.

Europese Commissie (2009), *Discussion paper: Third package guidelines and codes*, 18 september 2009.

Richtlijn 96/92/EG van het Europese Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt, *PbEG* 1997 L 27/20.

Richtlijn 98/30/EG van het Europese Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne gasmarkt, *PbEG* 1998 L 204/1.

Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG, *PbEG* 2003 L 176/37.

Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG, *PbEG* 2003 L 176/57.

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 tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, *PbEG* 2009 L 211/55.

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 tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, *PbEG* 2009 L 211/94.

Verordening 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit, *PbEG* 2003 L 176/1.

Verordening 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetwerken, *PbEG* 2005 L 289/1.

Verordening 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators, *PbEG* 2009 L 211/1.

Verordening 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening 1228/2003, *PbEG* 2009 L 211/15.

Verordening 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening 1775/2005, *PbEG* 2009 L 211/36.

Websites

http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/index_en.htm

http://europa.eu/pol/singl/index_nl.htm

<http://www.energiekamer.nl>

<http://www.energy-regulators.eu>

Bijlage I: Coderingsschema

| Categorie | Codering |
|------------------|---|
| Publicatie | 1 = Openbaar 2 = Intern |
| Jaar | Jaartal |
| Netwerk | 1 = CEER 2 = ERGEG 3 = Beiden 4 = Overig |
| Type | 1 = Advies / aanbeveling 2 = Opinie / standpunt 3 = Rapportage 4 = Niet-bindende richtsnoeren 5 = Factsheet 6 = Consultatiedocument 7 = Planning & Control 8 = Overig |
| Thema | 1 = Gas 2 = Elektriciteit 3 = Sector overstijgend 4 = Consumenten 5 = Overig |
| Orgaan | 1 = ADG 2 = BAG 3 = BM 4 = BWG 5 = CAP 6 = CBT 7 = CEM 8 = CFG 9 = CPR 10 = CSW 11 = CUB 12 = CWG 13 = DCWP 14 = EFB 15 = EFG 16 = EMK 17 = ENM 18 = ENP 19 = ENV 20 = EP 21 = EQS 22 = ERF 23 = ERI 24 = ESO 25 = ESS 26 = ETN 27 = EWG 28 = EXT 29 = FIS 30 = GA |

| | |
|-----------|---|
| | 31 = GFG 32 = GIF 33 = GRI 34 = GST 35 = GBS 36 = GMI 37 = GMM 38 = GNM 39 = GST 40 = GWG 41 = ICO 42 = IEB 43 = ISG 44 = ITF 45 = LNG 46 = MOR 47 = QOS 48 = REM 49 = RIG 50 = RMF 51 = SDE 52 = SEE 53 = SEEER 54 = SEM 55 = SOS 56 = STO 57 = TNI 58 = TRA 59 = URB 60 = WPDC 61 = X 62 = SER |
| Ontvanger | 1 = Commissie 2 = Overig |

Bijlage II: Respondentenlijst

drs. R. (Ruben) Vermeeren, dinsdag 13 april 2010, Den Haag

Medewerker (Handel & Transport Gas) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
Lid van de Gas Network and Market Task Force (GNM) en waarnemer van de Energy Package Working Group (ENP) en de Gas Working Group (GWG) van de CEER/ERGEG

drs. D.J.P. (Debby) van der Pluijm, woensdag 14 april 2010, Den Haag

Senior medewerker (Handel & Transport Gas) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
Lid van de Regional Initiatives Working Group (RIG), Gas Regional Initiatives Task Force (GRI) en de Gas Working Group (GWG) van de CEER/ERGEG

ir. M. (Mathieu) Fransen, donderdag 15 april 2010, Den Haag

Senior projectleider (Handel & Transport Elektriciteit) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
Lid van de Electricity Working Group (EWG) van de CEER/ERGEG

E. (Erik) Rakhou, vrijdag 16 april 2010, Den Haag

Programme manager natural gas (Handel & Transport Gas) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
Lid van de Gas Storage Task Force (GST) en de Gas Working Group (GWG) van de CEER/ERGEG

drs. M. (Matthias) Noorlander, vrijdag 16 april 2010, Den Haag

Medewerker (Consumentenmarkt) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
Lid van de Customer Working Group (CWG) van de CEER/ERGEG

Z. (Zsuzsanna) Szeles, vrijdag 4 juni 2010, Den Haag/Brussel (schriftelijk en telefonisch interview)

Administrator bij het CEER Secretariaat;
Portefeuille: Energy Package Working Group (ENP) en haar twee onderliggende Task Forces, Financial Services Working Group (FIS) en Regional Initiatives Working Group (RIG)

drs. M.M. (Menno) van Liere, maandag 7 juni 2010, Den Haag

Medewerker (Handel & Transport Gas) bij de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);

Lid van de Liquid Natural Gas Task Force (LNG) en Gas Storage Task Force (GST) van de CEER/ERGEG

drs. P.J. (Peter) Plug, dinsdag 8 juni 2010, Den Haag

Directeur van de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);

Lid van de CEER General Assembly (GA) en de ERGEG Plenary

Bijlage III: Overzicht bijgewoonde bijeenkomsten

7th Stakeholder Group (SG) Meeting van het ERGEG Gas Regional Initiative North-West (GRI NW, onderdeel van GRI TF), vrijdag 7 mei, Steigenberger Kurhaus Hotel (Den Haag)

59th Electricity Working Group (EWG) Meeting, woensdag 19 mei 2010, CEER Secretariaat (Brussel, België)

64th General Assembly (GA) Meeting, woensdag 7 juli 2010, Hotel Le Méridien (Brussel, België)

Bijlage IV: Activiteit organen CEER/ERGEG

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Totaal aantal documenten | Totaal aantal jaren actief | Activiteit index |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| ADG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2,00 |
| BAG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1,00 |
| BM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| BWG | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| CAP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 1 | 3,00 |
| CBT | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 1 | 0 | 1 | 7 | 4 | 1,75 |
| CEM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2,00 |
| CFG | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 | 1 | 1 | 0 | 10 | 4 | 2,50 |
| CPR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 | 4 | 1,25 |
| CSW | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| CUB | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 6 | 3 | 2,00 |
| CWG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1,00 |
| DCWP | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| EFB | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| EFG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 4 | 2 | 2,00 |
| EMK | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 4,00 |
| ENM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 10 | 16 | 2 | 8,00 |
| ENP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| ENV | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1,00 |
| EP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| EQS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 7 | 4 | 1,75 |
| ERF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| ERI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 | 3 | 11 | 3 | 3,67 |
| ESO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 3,00 |
| ESS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2,00 |
| ETN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| EWG | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4 | 3 | 1,33 |
| <i>Extern</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| FIS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 5 | 2 | 2,50 |
| GA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 5 | 5 | 15 | 4 | 3,75 |
| GBS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| GFG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 7 | 6 | 1 | 22 | 4 | 5,50 |
| GIF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1,00 |
| GMI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| GMM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| GNM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 | 10 | 2 | 5,00 |
| GRI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 3 | 8 | 3 | 2,67 |
| GST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1,00 |
| GWG | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 3 | 12 | 5 | 2,40 |
| ICO | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| IEB | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| ISG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| ITF | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| LNG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 3 | 1,67 |
| MOR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1,00 |
| QOS | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1,00 |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|---|------|
| REM | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1,50 |
| RIG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1,00 |
| RMF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 4 | 3 | 1,33 |
| SDE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2,00 |
| SEE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| SEBER | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 2,50 |
| SEM | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1,00 |
| SER | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 | 1 | 6,00 |
| SOS | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 3 | 1,33 |
| STO | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2,00 |
| TNI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 1 | 3,00 |
| TRA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | 1 | 4,00 |
| URB | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 5 | 3 | 1,67 |
| WPDC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 5 | 3 | 1,67 |
| <i>Onbekend</i> | 2 | 11 | 8 | 12 | 26 | 2 | 6 | 9 | 4 | 80 | 9 | 8,89 |
| Total | 5 | 14 | 9 | 20 | 40 | 51 | 66 | 63 | 63 | 331 | | |

Bijlage V: Overzicht tabellen en figuren

Tabellen

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabel 3.1 | Toelichting bij indeling op documenttype | 37 |
| Tabel 3.2 | Besluitvormingsproces binnen de CEER en de ERGEG, in benadering en op hoofdlijnen | 40 |

Figuren

| | | |
|-------------|---|----|
| Figuur 4.1 | Documenten weergegeven per netwerk | 43 |
| Figuur 4.2 | Documenten weergegeven per netwerk en per jaar | 44 |
| Figuur 4.3 | Weergave van de type documenten, verdeeld over de netwerken | 45 |
| Figuur 4.4 | Weergave van de thema's van documenten gesplitst over de netwerken | 45 |
| Figuur 4.5 | Interne en openbare documenten per netwerk | 46 |
| Figuur 4.6 | Documenten ingedeeld per documenttype | 47 |
| Figuur 4.7 | Documenttypen ingedeeld naar jaren | 48 |
| Figuur 4.8 | Type document opgedeeld naar netwerk | 49 |
| Figuur 4.9 | Weergave van thema's per documenttype | 50 |
| Figuur 4.10 | Aantal interne en openbare documenten per documenttype | 50 |
| Figuur 4.11 | Aantal documenten weergegeven per thema | 51 |
| Figuur 4.12 | Documenten weergegeven per jaar en opgedeeld naar thema | 52 |
| Figuur 4.13 | Het aantal documenten per thema en opgedeeld naar netwerk | 52 |
| Figuur 4.14 | Thema's van output gespecificeerd naar documenttype | 53 |
| Figuur 4.15 | Thema's weergegeven naar transparantie | 54 |
| Figuur 4.16 | Verhouding tussen het aantal interne en openbare documenten | 56 |
| Figuur 4.17 | Het aantal publieke en interne documenten per jaar | 57 |
| Figuur 4.18 | Openbare en interne documenten weergegeven per netwerk | 57 |
| Figuur 4.19 | Openbare en interne documenten ingedeeld naar documenttype | 58 |
| Figuur 4.20 | Publieke en interne documenten ingedeeld naar thema | 58 |
| Figuur 5.1 | Organogram CEER en ERGEG (www.energy-regulators.eu , geraadpleegd op 9 maart 2010) | 65 |
| Figuur 5.2 | Structuur van een Regionaal Initiatief | 84 |
| Figuur 5.3 | Vereenvoudigde weergave van de totstandkoming van Framework Guidelines en codes (Europese Commissie 2009: 2) | 91 |