

Fiche 7: Wet- en regelgeving integriteit en transparantie van de energiemarkt

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de integriteit en transparantie van de energiemarkt

Datum Commissiedocument

8 december 2010

Nr. Commissiedocument

COM(2010) 726 final

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0726:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC (2010) 1510 final

Behandelingstraject Raad

Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Energie en de Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie. Streven is naar een politiek akkoord in de Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie van 10 juni 2011

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 194, lid 2 VWEU

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissing Europees Parlement).

c) Delegatie en/of comitologie

Artikel 5 van de voorgestelde verordening kent een delegatiebepaling om ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen op de groothandelsmarkten voor energie de in artikel 2, leden 1 tot en met 5, vastgestelde definities nader te kunnen specificeren. Nederland vindt deze delegatiebepaling onwenselijk, omdat het hier om een essentieel onderdeel van de verordening betreft. Eventuele aanpassingen op dit punt zouden daarom naar het oordeel van Nederland moeten geschieden door middel van wijziging van de verordening zelf, niet via delegatie.

Voorts omvat artikel 7 van de verordening een delegatiebepaling waarmee de Commissie aangeeft welke informatie op welk moment en in welke vorm moet worden verstrekt en waarin zij in voorkomend geval drempelwaarden bepaalt voor de melding van transacties en de soorten contracten specificeert waarvoor transacties moeten worden gemeld. De Commissie acht dit terecht niet essentiële onderdelen van de verordening, die uitgewerkt kunnen worden zonder wijziging van de verordening zelf. Nederland heeft hier echter de voorkeur voor uitwerking via de weg van comitologie in plaats van delegatie, omdat de mate waarin de informatie verstrekt moet worden, bepalend is voor de omvang van de administratieve lasten.

2. Samenvatting BNC-fiche

De verordening voorziet in monitoring door het Europees agentschap voor de samenwerking van energie regulators (ACER). Deze monitoring heeft tot nu toe niet in deze mate en met deze frequentie in Nederland of binnen de EU plaatsgevonden. De handhaving en sanctionering is een verantwoordelijkheid van de nationale regelgevende instanties en de bevoegde financiële autoriteiten. In zaken met een grensoverschrijdend karakter dienen ACER en nationale instanties samen te werken, waarbij ACER een coördinerende rol wordt toebedeeld.

In de voorgestelde verordening worden voorschriften vastgesteld die misbruik op groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas verbieden. De in de verordening opgenomen voorschriften sluiten aan bij de marktmisbruikrichtlijn. De regels zijn niet van toepassing op financiële instrumenten die reeds onder de marktmisbruikrichtlijn vallen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's /implicaties/ kansen:

De doelstelling van de verordening wordt onderschreven. Omdat er op dit moment, mede door een situatie van beperkte monitoring als gevolg van onvolledige regelgeving, onvoldoende informatie aanwezig is over eventueel misbruik op groothandelsmarkten, is niet duidelijk of de in de verordening voorgestelde maatregelen doeltreffend en effectief zijn. Tevens gaat het voorstel gepaard met een toename van de administratieve lasten voor marktpartijen en uitvoeringslasten voor de toezichthouder.

In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zullen de bevoegdheden van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) moeten worden uitgebreid om uitvoering te kunnen geven aan de verordening.

Nederlandse positie en eventuele acties

De energiemarkten worden steeds meer Europees georiënteerd en transacties op de groothandelsmarkten voor energie hebben steeds meer een grensoverschrijdend karakter. Verder raakt de fysieke energiemarkt steeds meer vervlochten met de financiële markt. Misbruik op deze markten (door bijvoorbeeld het achterhouden van productiecapaciteit met als doel prijsopdrijving) dient voorkomen te worden, rekening houdend met de sectorspecifieke kenmerken van de energiemarkten. De voor overheid en bedrijven gepaard gaande extra (administratieve en uitvoerings) lasten dienen door een efficiënte inrichting zo beperkt mogelijk te zijn. De specifieke effecten per lidstaat zijn nog niet duidelijk en kunnen sterk afwijken. Om een goed inzicht te krijgen in de (administratieve en uitvoerings-) lasten voor Nederland van dit voorstel, zal het kabinet een onderzoek starten.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De verordening streeft naar transparantie en gedragsregels voor marktpartijen om te voorkomen dat prijzen door handel met voorkennis of marktmanipulatie kunstmatig hoger zijn dan gerechtvaardigd zou zijn op basis van de marktinformatie over aanbod, kosten en opslagmogelijkheden. De prijzen die tot stand komen op de groothandelsmarkt elektriciteit en gas, zijn leidend voor de prijzen die vervolgens voor deze producten worden betaald door eindgebruikers. De verordening voorziet allereerst in regels die marktmanipulatie en handel met voorkennis in de Europese groothandelsmarkt voor elektriciteit en gas verbieden. De in de verordening opgenomen voorschriften zijn zo geformuleerd dat zij aansluiten bij de richtlijn betreffende marktmisbruik en niet van toepassing zijn op financiële instrumenten die reeds onder genoemde richtlijn vallen.

Voorts voorziet de verordening in maatregelen voor de opsporing en preventie van marktmisbruik. In de nieuwe situatie worden extra toezichtstaken en monitoringstaken uitgevoerd, zowel op nationaal als op Europees niveau. Een combinatie van extra toezicht op zowel nationaal als Europees niveau is hierbij relatief gezien het meest effectief. Hierbij wordt het Europees agentschap voor de samenwerking van energie regulators (ACER) belast met de monitoring van de groothandelsmarkt. Ook krijgt ACER een signalerende functie om eventueel marktmisbruik op te sporen. Voor de uitvoering van deze monitoring worden marktdeelnemers verplicht ACER informatie te verstrekken over hun groothandelstransacties met betrekking tot energieproducten. De handhaving en sanctionering is een verantwoordelijkheid van de nationale regelgevende instanties en de bevoegde financiële autoriteiten, waarbij ACER alle informatie ook beschikbaar zal stellen aan de nationale toezichthouders. In grensoverschrijdende zaken is samenwerking tussen de nationale instanties essentieel. ACER krijgt hiertoe een coördinerende rol toebedeeld.

- *Impact Assessment*

In het Impact Assessment geeft de Commissie aan dat zij met de voorgestelde verordening verwacht wangedrag op de markt beter te kunnen opsporen en te ontmoedigen, en de bijhorende maatschappelijke kosten te kunnen verlagen. Tegelijk brengt de verordening hogere administratiekosten en uitvoeringslasten met zich mee.

Monitoring op Europees niveau geeft meer inzicht in grensoverschrijdend misbruik. Rechtstreekse en centrale monitoring in plaats van nationale monitoring zorgt volgens de Commissie bovendien voor een eenvoudiger en snellere gegevensverwerking, omdat het aantal kanalen waarlangs de gegevens binnenkomen beperkt is.

Voorts acht de Commissie het aannemelijk dat monitoring door ACER energiespecifieke marktmisbruiken het meest doeltreffend in kaart brengt en ontmoedigt dankzij de algemene deskundigheid van ACER op wetgevend gebied en zijn speciale aandacht voor energie. Aangezien ACER al bestaat, zullen de administratieve kosten van dit agentschap voor het monitoren van de markt volgens de Commissie ook lager liggen dan wanneer een nieuw agentschap moet worden opgericht.

Het is de bedoeling dat ACER na twee jaar de Commissie een verslag toezendt over de gevolgen van een nieuwe regeling betreffende toezicht op lidstaatniveau, de ervaring met de samenwerking tussen nationale instanties bij bijvoorbeeld de handhaving en de gevolgen van nieuwe afspraken betreffende marktdeelnemers, met name inzake de rapportering van transacties. Op basis van het ACER-verslag zal de Commissie de doeltreffendheid van monitoring op EU-niveau opnieuw bekijken.

Na vijf jaar stellen ACER en de financiële regulators een evaluatie op over de wisselwerking tussen de op maat gemaakte integriteitsregeling voor energie en de algemenere financiële regeling op EU- en nationaal niveau. Op basis van die gezamenlijke evaluatie door ACER en de financiële regulators, zal de Commissie zich dan opnieuw buigen over de algemene doeltreffendheid van de regeling.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Het voorstel is gebaseerd op artikel 194 lid 2 VWEU. Omdat dit artikel specifiek betrekking heeft op de energiemarkt, is dit de meest geschikte rechtsgrondslag voor deze verordening.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: positief*
- *Onderbouwing:*

Transacties op de groothandelsmarkten voor energie hebben steeds meer een grensoverschrijdend karakter. Het op nationaal niveau verbieden van misbruik en monitoren van de groothandelsmarkt is niet effectief. Nederland acht daarom ingrijpen op Europees niveau gerechtvaardigd. Het subsidiariteitsoordeel is daarmee positief.

De energiemarkt raakt steeds meer vervlochten met de financiële markten, maar heeft ook zeer specifieke karakteristieken omdat marktmisbruik zich op de fysieke energiemarkt kan voordoen zoals strategisch gedrag van marktspelers door productiecapaciteit achter te houden met als doel prijsopdrijving. Effectief toezicht waarbij met deze aspecten rekening wordt gehouden is daarom van belang. De huidige regelgeving voorziet daarin niet. Sectorspecifiek toezicht is daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd dient er een nauwe samenhang te bestaan met het toezicht op financiële energieproducten en dienen er geen onnodige en mogelijke dubbele administratieve- of uitvoeringslasten te worden gecreëerd voor de bedrijven en de betrokken overheidsinstanties op nationaal en Europees niveau. Dit risico bestaat omdat vanuit andere financiële regelgeving ook vergelijkbare informatie bij marktpartijen wordt opgevraagd en omdat het voorstel de verplichting oplegt aan bedrijven om op eigen initiatief veel informatie te verstrekken. De proportionaliteit van het voorstel is dan ook, hoewel het totaaloordeel positief uitvalt, een belangrijk aandachtspunt. Ten slotte moet in de praktijk worden bekeken of de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ACER en de nationale instanties optimaal is en of bedrijven niet meermaals dezelfde informatie moeten aanleveren.

c) *Nederlands oordeel:*

Het is van groot belang dat de fundamenteën voor prijsvorming en investeringsbeslissingen in de energiemarkt zo zuiver mogelijk zijn. Het voorkomen en aanpakken van marktmanipulatie en handel in voorkennis is dan ook belangrijk. Daarnaast worden de markten voor elektriciteit en gas steeds meer Europees georiënteerd. Nederland is dan ook voorstander van een Europese aanpak van het voorkomen van marktmanipulatie en handel in voorkennis. Het onderhavig voorstel voorziet hierin door ACER een toezichthoudende taak toe te delen. Handhaving en sanctionering blijft onder de voorgestelde verordening een nationale aangelegenheid. Nederland acht dat hiermee een goede balans te zijn gevonden tussen wat op Europees niveau moet worden geregeld en wat aan de lidstaten moet worden overgelaten.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie verwacht dat zij voor het uitvoeren van deze taak in 2012 en 2013 respectievelijk €1,3 miljoen en €1,6 miljoen nodig heeft. Nederland zal de kosten kritisch bezien op mogelijkheden voor besparingen. De financiële middelen hiervoor dienen wat Nederland betreft gevonden te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

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

Er ontstaat door deze verordening een vergroting van de toezichtslast van NMa/AFM, voornamelijk wordt aangenomen dat deze binnen de reguliere formatie wordt ingevuld. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

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

Als baten voor de burger en bedrijfsleven kunnen worden beschouwd de meer efficiënte en op de juiste fundamenteën gebaseerde prijsvorming op de energie groothandelsmarkten. Hiervoor bestaan voornamelijk geen Nederlandse kwantificeringen, mede gelet op het feit dat er nu weinig informatie voorhanden is over eventuele marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor elektriciteit en gas. Meer transparantie hierover is daarom gewenst.

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

Door deze verordening ontstaat een vergroting van de toezichtslast van NMa/AFM doordat frequenter informatie zal worden opgevraagd door NMa/AFM.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

De kosten voor marktpartijen om aan de monitoringsverplichtingen te voldoen, worden beschouwd als administratieve lasten. Er zal door Nederland onderzoek worden gedaan naar de administratieve lasten die voortvloeien uit het Commissievoorstel. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zullen moeten worden gewijzigd om aan de NMa de bevoegdheid te geven om aan de verordening uitvoering te geven. Eventueel zal de Wet op het financieel toezicht gewijzigd moeten worden om ook de AFM de nodige bevoegdheden te geven om deze verordening uit te voeren.

b) *voorgestelde datum inwerkingtreding*

De verordening treedt twintig dagen na publicatie in werking. Vraag is of bedrijven voldoende mogelijkheden hebben om op deze termijn te voldoen aan de verplichtingen. Daarnaast is het voor lidstaten verplicht om binnen één jaar de sancties op overtreding van de verordening vast te leggen. Omdat dit wetswijziging vereist, is ook deze termijn krap. De verordening zou een ruimere termijn moeten bevatten voor bedrijven om maatregelen te treffen aan de verordening te voldoen en daarnaast een termijn van minimaal anderhalf jaar moeten bevatten voor sancties op overtreding van de verordening.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het is voorzien dat ACER na twee jaar een effectrapportage opstelt voor de Commissie op basis waarvan deze de effectiviteit van het monitoringsinstrument zal beoordelen. Na vijf jaar zal de Commissie de effectiviteit van de marktintegriteit monitoringsinstrument beoordelen, waarbij ook de interactie tussen de voorliggende verordening en de financiële regelgeving wordt meegenomen op basis van een gezamenlijke analyse van ACER en de financiële toezichthouders.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

NMa zal te zijner tijd een Uitvoerings- en Handhavingstoets uitvoeren als advies op een ontwerp wetsvoorstel voor de uitbreiding van de monitoring- en sanctioneringsbevoegdheid van NMa. In deze fase kan hier nog geen duidelijkheid over worden gegeven, omdat dit afhankelijk is van de specifieke invulling van monitoringsverplichtingen die in een later stadium zal worden vastgelegd in aparte delegaties.

b) Handhaafbaarheid

Zie onder punt 7a.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Groothandelsmarkten voor energie zijn essentieel voor het welzijn van de Europese burger, voor het concurrentievermogen van het Europees bedrijfsleven en voor het welzijn van het Europees energiebeleid. Voor een stabiele en goede werking van de energiemarkten is betrouwbare prijsvorming op de groothandelsmarkten van groot belang. Het voorkomen en aanpakken van marktmanipulatie en handel in voorkennis is hiervoor belangrijk. Het huidige reguleringsregim is ontoereikend om dit op een adequate wijze te waarborgen omdat de huidige monitoringsinstrumenten voor toezichthouders beperkt zijn, de energiemarkt steeds meer vervlochten raakt met de financiële markten en omdat de markten voor elektriciteit en gas zich steeds meer Europees ontwikkelen. Nederland is dan ook voorstander van een Europees aanpak van het voorkomen van marktmanipulatie en handel in voorkennis. Het onderhavig voorstel voorziet hierin door ACER een toezichthoudende taak toe te delen. Handhaving en sanctionering blijft onder de voorgestelde verordening een nationale aangelegenheid. Nederland acht dat hiermee een goede balans is gevonden tussen wat op Europees niveau moet worden geregeld en wat aan de lidstaten moet worden overgelaten. Nederland zal zich blijven inzetten voor het voorkomen van lacunes tussen deze verordening en ander (financieel) toezicht, evenals het voorkomen van onnodige (administratieve) lasten.