

Vergaderjaar 2012–2013

33 510

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet op het financieel toezicht, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafvordering (uitvoering van een verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 21 februari 2013

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
1. Doel en aanleiding	1
2. Hoofdpijnen verordening	2
3. Uitvoering van de verordening	3
4. Toezicht op naleving en handhaving van de verordening	4
5. De relatie van de verordening met de financiële markt	4
6. Regeldruk en overige effecten	5
7. Uitvoerings- en handhavingstoets NMa, advies Raad voor de rechtspraak en consultatie	5
8. Inwerkingtreding	6
Artikelsgewijs	6

1. Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet op het financieel toezicht, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafvordering (uitvoering van de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie). Deze leden hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

Als de verordening dateert van 25 oktober 2011 en inwerkingtreding daarvan op de kortst mogelijke termijn is aangewezen, waarom heeft de regering er dan ruim een jaar over gedaan om het betreffende wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen, zo vragen de leden van deze leden.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen. Deze leden vinden het belangrijk dat de groothandelsmarkt voor energie goed functioneert en dat er sprake is van een integere en transparante markt. Daarnaast vinden de leden het belangrijk dat de overheid en zeker de Europese Unie zich niet teveel met de energiemarkt gaan bemoeien. Om deze afweging te kunnen maken zouden de leden dan ook graag van de regering meer willen weten over nut en noodzaak van deze nieuwe regelgeving. De groothandelsmarkten voor energie bestaan immers al geruime tijd dus waarom worden hier nu pas regels voor opgetuigd?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel. Het betreft de implementatie van een Europese verordening die tot doel heeft waarborging van transparantie en integriteit van de groothandelsmarkten voor energie. Niemand kan er tegen zijn als er wordt opgetreden tegen handelen met voorkennis en manipuleren van de markt in eigen voordeel. De leden hebben echter nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie. Zij beschouwen deze verordening als een stap voorwaarts. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven waarom er ruim een jaar tussen het aannemen van de verordening en de beoogde inwerkingtreding zit? Deelt de regering de opvatting dat het gelet op de directe werking van de verordening beter was geweest op kortere termijn met de nodige implementatie te komen?

2. Hoofdpijnen verordening

Waarom dient een marktdeelnemer informatie over voorwetenschap en over capaciteit en benutting aan zowel het Agentschap als aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) door te geven? Is voor een marktdeelnemer voldoende duidelijk welke informatie aan welke instantie moet worden gemeld? Ontvangen beide instanties precies dezelfde informatie van de marktdeelnemers? Op welke wijze verhouden de taken en bevoegdheden van het Agentschap zich tot die van de NMa, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PVV-fractie zijn verbaasd dat kennelijk voorheen ongestraft sprake kon zijn van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. Kan de regering aangeven waarom hier nooit eerder sancties voor zijn ingesteld? Hoe vaak komt handel met voorwetenschap en marktmanipulatie op de groothandelsmarkten voor energie voor? Kan de regering daar concrete voorbeelden van geven? Daarnaast zijn deze leden erg benieuwd in hoeverre het overmatige subsidiebeleid voor de geforceerde overgang naar duurzame energie van bepaalde lidstaten zoals Duitsland van invloed is op het goed functioneren van de groothandelsmarkten voor energie?

Het wijzigingsvoorstel stelt personen die beroepshalve transacties verrichten verplicht om informatie over handel met voorkennis en marktmanipulatie te melden. Dit gaat uit van het principe van zelfregulering. Daarvoor moeten zij dan ook nog eens zelf maatregelen en procedures opstellen. De leden van de SP-fractie vragen de regering, mede gelet op het falen van zelfregulering in andere marktsectoren, waarom voor deze vrije ruimte van zelfregulering wordt gekozen. Graag een toelichting van de regering.

Hoe wordt op dit moment, voor invoering van de verordening, omgegaan met gevallen van marktmisbruik op de groothandelsmarkt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag wat er precies verandert door het in de wet opnemen van deze specifieke verboden op handel met voorwetenschap, marktmanipulatie en openbaarmaking van voorwetenschap? Zijn desbetreffende verboden niet in feite al gedekt door de bestaande wet- en regelgeving? Kan de regering nader ingaan op hoe en waarom de Europese Commissie invulling zou moeten geven aan de gedelegeerde handelingen om de definities van voorwetenschap en marktmanipulatie in overeenstemming te brengen met andere relevante wetgeving van de Europese Unie op het gebied van financiële diensten en energie? Verschillen deze definities nu tussen lidstaten onderling?

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de regering invulling denkt te geven aan de verplichting voor marktdeelnemers om informatie over voorwetenschap en over capaciteit en benutting aan zowel het Agentschap als aan de NMa door te geven? Wordt dit via lagere wet- en regelgeving of codes vastgelegd? Hoe weet een marktpartij of ze «genoeg» informatie hebben gedeeld? Deze leden vragen de regering of en zo ja, hoe toegang tot de informatie die beschikbaar gesteld wordt aan andere nationale regulators, zoals de toezichthouder op de Duitse of Belgische gas en stroommarkt, geregeld is. Krijgen nationale toezichthouders binnen de regionale markt inzicht in elkaars informatie, of heeft straks alleen het Europese Agentschap een overzicht van het totaalplaatje van onderling verbonden energiemarkten aan weerszijde van de grens? De leden van de D66-fractie merken op dat de genoemde verplichtingen uit de verordening nogal ambigu lijken te zijn geformuleerd. Kan de regering schetsen wat de strekking is van wat er wel of niet verwacht wordt van de marktpartijen, bijvoorbeeld aan de hand van een concrete casus of jurisprudentie? Deze leden vragen de regering of zij de Kamer kan informeren over hoe deze bepalingen geleid hebben tot veranderingen vanaf de inwerkingtreding van de verordening?

3. Uitvoering van de verordening

De leden van de SP-fractie vernemen graag hoe na invoering van dit wijzigingsvoorstel de onderlinge verhouding wordt tussen nationale toezichthouders zoals de Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe) en het door de Verordening voorgeschreven «agentschap voor samenwerking tussen energieregulators» en de «NMa». Worden er taken en bevoegdheden overgedragen? Hoe wordt informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders geregeld? De memorie van toelichting is bij onderdeel D bij artikel 7 wat dat betreft nogal cryptisch.

De leden van de D66-fractie vinden de verhouding tussen de nationale en de Europese toezichthouders nog onvoldoende helder. Kan de regering aangeven waar de taken en verantwoordelijkheden van de NMa ophouden en die van het Agentschap beginnen, of is er sprake van een brede overlap? Zo ja, hoe wordt hiermee omgesprongen ter voorkoming

van inconsistentie en onzekerheid over wie bij welk vraagstuk bevoegd is? Ontvangen beide instanties precies dezelfde informatie van de marktdeelnemers? Op welke wijze verhouden de taken en bevoegdheden van het Agentschap zich tot die van de NMa, zo vragen deze leden.

4. Toezicht op naleving en handhaving van de verordening

De voorliggende wetswijziging strekt tot uitvoering van de Europese verordening betreffende de integriteit en transparantie van de Europese groothandelsmarkt voor energie. Wat betreft de leden van de VVD-fractie is dit een goede ontwikkeling. Een goed functionerende Europese energiemarkt heeft ons land veel te bieden, onder andere betere voorzieningszekerheid en efficiëntere prijsvorming. Maar een goed functionerende markt kan alleen bestaan als er ook sprake is van een goede marktmeester. En die marktmeester kan niet functioneren zonder de juiste instrumenten. De leden van de VVD-fractie lezen dat er in het wetsvoorstel voor is gekozen om naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Maar, zo schrijft de regering, bestuursrechtelijke handhaving blijft het uitgangspunt. Kan de regering dit nader toelichten? Wanneer precies is er strafrechtelijke handhaving te verwachten?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de NMa en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) moeten samenwerken wat betreft het handhaven van de verordening en de toepasselijke financiële regelgeving. Hoe voorkomen we dat de het toezicht tekortschiet doordat deze beide partijen op elkaar gaan zitten wachten? Zijn de taken helder verdeeld? Welke van beide is de primair verantwoordelijke toezichthouder? Deze leden ontvangen graag een toelichting hierover van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de NMa primair is belast met het toezicht. Wat is de betekenis van het woord primair in dezen? Betekent dit dat er nog andere instanties zijn die belast zijn of kunnen worden met het toezicht en de naleving van deze verordening? Zo ja, welke? Heeft ook het Agentschap bevoegdheden als het gaat om handhaving van de Verordening? Zijn de genoemde afspraken tussen NMa en Openbaar Ministerie ter voorkoming van samenloop al gemaakt en zo ja, hoe luiden deze? Zijn er al afspraken gemaakt tussen de NMa en de AFM over de samenwerking en zo ja, hoe luiden deze? In welke gevallen heeft de NMa het initiatief en wanneer de AFM bij het opleggen van boetes, dwangsommen of het geven van een dwingende aanwijzing, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader te duiden wat zij onder de omschrijving «primair» verstaat? Welke andere instanties zijn belast of kunnen worden belast met het toezicht en de naleving van deze verordening? Maken andere lidstaten hier andere keuzes in? Heeft ook het Agentschap bevoegdheden als het gaat om directe handhaving van de Verordening? Deze leden vragen de regering de Kamer nader te informeren over de afspraken tussen het OM en de NMa? Zijn deze afspraken al gemaakt en zo ja hoe luiden deze? Hoeveel capaciteit wordt hiervoor vrijgemaakt bij beide instanties, gelet op de complexiteit van deze taken, zo vragen deze leden.

5. De relatie van de verordening met de financiële markt

Wanneer zijn de herzieningen van de Richtlijn marktmisbruik en de Richtlijn voor markten in financiële instrumenten gereed? Wordt het voorliggende wetsvoorstel overbodig als de herziening van beide genoemde Richtlijnen gereed is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie merken op dat de energiemarkt steeds meer verbonden raakt met de financiële markt. Dan moeten alle alarmbellen inmiddels wel afgaan bij de toezichthouders. Het wijzigingsvoorstel tekent vooral repressieve maatregelen op voor optreden in geval van marktverstoring. De leden van de SP-fractie vernemen graag welke preventieve instrumenten worden ingezet om te voorkomen dat de markt voor energie wordt verstoord door speculatie en handel in grondstoffen en derivaten. Speelt de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) hierin ook nog een rol, zo vragen deze leden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat ook strafrechtelijke sancties mogelijk zijn. Waar bestaan deze sancties precies uit, zo vragen leden van de CDA-fractie.

Kan de regering aangeven in hoeverre de bepalingen voor de financiële instrumenten en de groothandel in energieproducten nu volledig op hetzelfde niveau zijn, zo vragen deze leden.

6. Regeldruk en overige effecten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie op basis van de verordening nog uitvoeringshandelingen moet vaststellen met nadere eisen met betrekking tot de informatie die marktpartijen moeten gaan verstrekken, en dat Nederland daarbij zal streven naar het zoveel mogelijk beperken van de regeldruk voor marktpartijen. De VVD-fractieleden vinden dit een goede insteek. Wel vragen zij de regering of het al duidelijk is hoe de expertgroep die de uitvoeringshandelingen gaat vaststellen wordt samengesteld? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat Nederland in die expertgroep aan tafel zit? Vaak zijn dergelijke expertgroepen samengesteld uit experts van toezichthoudende instanties. Hoe zorgt de regering ervoor dat er in die expertgroep namens Nederland ook daadwerkelijk iemand komt te zitten die weet wat de gevolgen voor bedrijven zijn van bepaalde informatie-uitvragen?

Zijn de uitvoeringshandelingen die worden vastgesteld door de Europese Commissie gereed op het moment dat het wetvoorstel inwerking treedt? Kan de regering, nadat deze handelingen definitief zijn vastgesteld, de Kamer informeren over wat dit betekent voor de uiteindelijke regeldruk voor marktpartijen, ook in financiële termen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

7. Uitvoerings- en handhavingstoets NMa, advies Raad voor de rechtspraak en consultatie

Op basis van welke gronden meent de NMa dat zonder de betreffende bevoegdheid het niet goed mogelijk is de Verordening effectief te kunnen uitvoeren en handhaven? Staat de Verordening toe dat een lidstaat deze bevoegdheid alsnog opneemt in de nationale wetgeving ter uitvoering van de Verordening? Op basis van welke inhoudelijke gronden, anders dan dat de Verordening het niet vereist, meent de regering dat toevoeging van de betreffende bevoegdheid niet wenselijk is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de D66-fractie steunen in principe de gedachte dat het niet nodig is dat de NMa de bevoegdheid krijgt om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Deze leden merken op dat deze bevoegdheid zeer verstrekkend zou zijn, ook als de vergelijking wordt getrokken met bijvoorbeeld de rechtspositie van een verhuurder jegens de bewoner van een woning. De aan het woord zijnde leden vragen aan de regering of op andere wijze tegemoetgekomen kan worden aan de zorgen van de NMa met betrekking tot de uitvoering en handhaving van de wet,

bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om – indien noodzakelijk – een beroep te doen op de politie of andere instanties om het benodigde bewijs te verkrijgen?

8. Inwerkingtreding

De leden van de PVV-fractie vragen de regering waar de haast tot inwerkingtreding plots vandaan komt, aangezien dit voorstel al in oktober 2011 bij het ministerie lag? Verder willen de leden graag precies weten waarom hier wel kan worden afgeweken van de vaste inwerkingtreddingsmomenten en bij andere wetgeving niet?

Wat is de meest waarschijnlijke datum van inwerkingtreding? In hoeverre is de verordening in andere landen al in werking getreden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel G Artikel 86h / artikel 66G

De leden van de D66-fractie vinden de voorgestelde delegatiebepalingen uitermate vaag geformuleerd. Zij vragen de regering de desbetreffende bepalingen ofwel te schrappen, ofwel om helder aan te geven wat verstaan moet worden onder begrippen als «indien noodzakelijk», «meer dan noodzakelijk» en om welke regels het gaat? Voorts merken deze leden op dat de rechtvaardiging vanuit verwijzing naar de eisen en standaarden van het Agentschap lijkt te suggereren dat de NMa zonder dergelijke limitatieve ministeriële regeling verder zou gaan dan noodzakelijk of gewenst is. Is dat, zo vragen deze leden, inderdaad de achterliggende gedachte?

De voorzitter van de vaste commissie,
Hamer

De adjunct-griffier van de vaste commissie,
Van Bree