

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 april 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag. Op de daarin gestelde vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, CDA en D66 ga ik hieronder graag in.

Gelijktijdig met deze nota zend ik u een nota van wijziging op het wetsvoorstel. De nota van wijziging bevat enkele uitsluitend technische aanpassingen, met name om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt die op 1 april a.s. in werking treedt.

1. Doel en aanleiding

De leden van de PvdA-fractie, de PVV-fractie en de D66-fractie vroegen waarom het ruim een jaar heeft geduurd voordat het wetsvoorstel is ingediend. De verordening is kort na vaststelling in werking getreden, waarna Nederland – net als alle lidstaten – de nationale regelgeving hiermee in overeenstemming dient te brengen. Met dat traject is direct gestart na vaststelling van de verordening. Ik deel de visie dat een snelle uitvoering in regelgeving wenselijk is. Daarnaast hecht ik eraan dat een zorgvuldig afwegingsproces plaatsvindt en dat marktpartijen en de toezichthouders in de praktijk met de wetgeving uit de voeten kunnen. Hierbij geef ik u inzicht in de belangrijkste fases voor de totstandkoming van het wetsvoorstel. Allereerst heeft na vaststelling van de verordening eind oktober 2011 een gedetailleerde analyse van de verordening plaatsgevonden om vast te stellen welke bepalingen uitvoering vergen in de Nederlandse wetgeving. Nadien zijn conceptteksten geformuleerd voor de wijze van uitvoering in de Nederlandse wetgeving, die vervolgens zijn afgestemd met de NMa en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast is afgestemd met de AFM en het Ministerie van Financiën, aangezien het wetsvoorstel tevens de Wet op het financieel toezicht wijzigt. Na interne vaststelling van de ontwerp-wetstekst heeft vanaf medio februari gedurende een maand een openbare internetconsultatie voor het wetsvoorstel plaatsgevonden. De zienswijzen die daarop zijn ingediend, hebben tevens bijgedragen aan aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel. Gelijktijdig zijn de NMa en de Raad voor de rechtspraak om advies

gevraagd, zoals gebruikelijk is bij een dergelijk wetsvoorstel. Beide instanties hebben hun advies in april 2012 uitgebracht. Het advies van de Raad voor de rechtspraak en de daarop volgende dialoog met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie heeft geleid tot een wijziging van het wetsvoorstel ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving, zoals is beschreven in paragraaf 7 van de memorie van toelichting. In verband met de wijzigingen in het wetsvoorstel is de NMa in augustus wederom gevraagd om een advies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het gewijzigde wetsvoorstel. Vervolgens is conform de reguliere procedure het wetsvoorstel in de Ministerraad behandeld en doorgeleid voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In december 2012 is het advies van deze afdeling ontvangen en begin januari is het wetsvoorstel aangeboden aan uw Kamer.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar nut en noodzaak van de nieuwe regelgeving. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de reeds aangenomen en in werking getreden verordening. De verordening is tot stand gekomen omdat voor het goed functioneren van de groothandelsmarkten voor energie het essentieel is dat marktpartijen erop kunnen vertrouwen dat de markt goed werkt en daarvoor is integriteit en transparantie noodzakelijk. De groothandelsmarkten voor energie zijn in de Europese Unie steeds nauwer met elkaar verbonden. Harmonisatie van regelgeving op Europees niveau is van belang, vandaar dat gekozen is voor een verordening. Handhaving is daarbij voorbehouden aan de nationale toezichthouders en rechterlijke instanties van de lidstaten. Een integere en transparante energiemarkt helpt de markt goed functioneren, leidt tot efficiëntere prijsvorming en een beter investeringsklimaat. Daarmee zijn alle consumenten en bedrijven in Europa gediend en het verbetert de waarborging van de leveringszekerheid.

2. Hoofdpijnen verordening

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie stelden vragen over het doorgeven van voorwetenschap en informatie over beschikbare capaciteit aan zowel het Agentschap als de nationale toezichthouders en vroegen of duidelijk is welke informatie aan welke instantie verstrekt moet worden. Voorwetenschap en informatie over beschikbaarheid en benutting van capaciteit dient op basis van artikel 4, eerste lid, van de verordening allereerst openbaar gemaakt te worden door desbetreffende marktdeelnemer. Het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ook bekend onder de Engelstalige afkorting ACER, hierna: het Agentschap) heeft daarover een leidraad gepubliceerd en deze zal blijvend worden geactualiseerd op basis van signalen van onder meer nationale toezichthouders en marktpartijen. Artikel 4, tweede lid, van de verordening bepaalt dat onder voorwaarden de marktdeelnemer de openbaarmaking van voorwetenschap kan uitstellen. In dat geval dient de marktdeelnemer dit gemotiveerd aan het Agentschap en aan de nationale toezichthouder kenbaar te maken. Deze bepaling is opgenomen in de verordening, omdat deze situatie potentieel veel impact kan hebben op de werking van de markt.

De verordening vermeldt overigens, mede dankzij Nederlandse inspanningen tijdens de onderhandelingen, dat rapportageverplichtingen voor marktdeelnemers zo beperkt mogelijk gehouden moeten worden. Voorop staat dan ook dat de benodigde informatie zoveel mogelijk wordt verzameld uit bestaande bronnen. Daarnaast wordt ernaar gestreefd het doorgeven van informatie voor marktdeelnemers zo eenvoudig mogelijk te houden. Bij het melden van uitstel van openbaarmaking van voorwetenschap en melding van verdachte transacties is er bijvoorbeeld één

elektronisch formulier op de website van het Agentschap waarmee een partij in één handeling de informatie aan zowel het Agentschap als aan de desbetreffende nationale toezichthouder stuurt. Het Agentschap, de NMa en andere nationale toezichthouders streven ook voor het rapporteren over capaciteit en benutting naar dergelijke oplossingen.

De leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie vroegen hoe de taken en bevoegdheden van het Agentschap en de NMa zich tot elkaar verhouden. Het Agentschap verzamelt data op basis van de rapportages en openbaarmakingen door marktpartijen en monitort deze data. Ook de nationale toezichthouders kunnen monitoring uitvoeren, maar dat laatste is niet verplicht. Bij een vermeende inbreuk is het de nationale toezichthouder die een onderzoek zal uitvoeren, mogelijk in samenwerking met andere nationale toezichthouders (in geval van een grensoverschrijdende zaak), waarbij het Agentschap een coördinerende rol kan vervullen. Handhaving van de verordening is een nationale bevoegdheid, waarbij het Agentschap geen rol speelt.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom niet eerder sancties zijn ingesteld voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. De liberalisering van de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas is nog van vrij recente datum vergeleken met bijvoorbeeld de financiële markten. De vormgeving van de interne markt voor energie is nog nadrukkelijk in ontwikkeling. De handel heeft inmiddels een behoorlijke vlucht genomen, ook door partijen die zelf geen elektriciteit of gas produceren of verbruiken en die ook actief zijn op de financiële markten. In het algemeen is deze ontwikkeling positief voor een efficiënte prijsvorming, deze partijen zorgen bijvoorbeeld voor belangrijke liquiditeit in de markt. Uit een gezamenlijke analyse¹ van toezichthouders op de energie- en financiële markten is echter gebleken dat de reeds langer bestaande regels voor financiële markten niet zonder meer geschikt waren voor toepassing op de energiemarkten. Daarom is de verordening opgesteld specifiek voor de groothandelsmarkten voor energieproducten, waarbij de bepalingen coherent zijn met de regelgeving voor de financiële markten.

De leden van de PVV-fractie vroegen verder hoe vaak handel met voorwetenschap en marktmanipulatie voorkomt. Over concrete gevallen van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie bestaat weinig informatie. Er zijn vermoedens geweest in het verleden, maar juist door het ontbreken van rapportages en gerichte monitoring was het vrijwel onmogelijk om misbruik van voorwetenschap en marktmanipulatie op te merken. Het is overigens te verwachten dat van het instellen van een rapportageplicht, monitoring, strafbaarstelling en toezicht op de naleving ook nadrukkelijk een preventieve werking uitgaat. Derhalve zal de verordening en de daaruit volgende werkwijze niet zonder meer leiden tot concrete zaken, maar dat maakt de verordening niet minder van belang.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de invloed van subsidies voor duurzame energie op het functioneren van de groothandelsmarkt. Doel van subsidies voor hernieuwbare energie is om technologieën te ondersteunen die uit zichzelf niet in de markt tot stand komen. Dat is van belang voor de klimaatdoelen, de energiezekerheid en het benutten van economische kansen in de energiesector. In Nederland is het subsidiebeleid zo vormgegeven dat hernieuwbare energieproducenten zoveel mogelijk worden geprikkeld door de markt, waaronder concurrentie met andere technologieën en programmaverantwoordelijkheid. Daarmee wordt de marktverstoring die van subsidies kan uitgaan zoveel mogelijk

¹ http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2008

beperkt. In andere lidstaten is het subsidiebeleid voor hernieuwbare energie soms minder geïntegreerd met de werking van de markt. Ik zet mij er in de Europese Unie en bilateraal voor in om het subsidiebeleid van lidstaten beter op elkaar af te stemmen en hernieuwbare energie beter te integreren in de markt. Deze maatregelen maken echter geen onderdeel uit van de verordening of van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom wordt uitgegaan van zelfregulering bij het melden van handel met voorwetenschap. Op grond van artikel 15 van de verordening dienen personen die beroepshalve transacties tot stand brengen (bijvoorbeeld elektriciteits- en gasbeurzen) informatie over handel met voorwetenschap en marktmanipulatie te melden en hiervoor een procedure op te stellen. Door de personen die beroepshalve transacties tot stand brengen een verantwoordelijkheid te geven om verdachte of ontoelaatbare activiteiten te rapporteren, wordt verwacht dat meer inbreuken van marktdeelnemers aan het licht worden gebracht dan als alleen de toezichthouders deze taak hebben. Het toezicht wordt hiermee dus verbreed en de preventieve werking die uitgaat van het toezicht zal naar verwachting ook sterker zijn. Op de naleving van de verplichting voor marktdeelnemers om voorwetenschap te melden, wordt door de NMa toezicht gehouden en zal bij overtreding zo nodig worden gehandhaafd.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe voorafgaand aan de invoering van de verordening wordt omgegaan met marktmisbruik. De verordening is reeds in werking getreden, zodat op dit moment de normen (de verboden en geboden) uit de verordening gelden. In de verordening is de nationale regulerende instantie gekoppeld aan de in het kader van de implementatie van het derde energiepakket aangewezen regelgevende instantie, in Nederland de NMa. Met het wetsvoorstel wordt de NMa ook in de nationale regelgeving aangewezen als primair toezichthouder op de naleving van de verordening. Daarnaast krijgen de NMa en het Openbaar Ministerie met het wetsvoorstel de bevoegdheid om vanaf inwerking-treding van de wet overtredingen van de verordening te handhaven.

De leden van de D66-fractie vroegen of de verboden op handel met voorwetenschap en marktmanipulatie al worden afgedekt door bestaande regelgeving en wat er verandert door deze verboden en geboden op te nemen in de wet. Voorafgaand aan deze verordening bestond nog geen energiespecifieke regelgeving die handel met voorwetenschap en marktmisbruik verbodt. Uit de eerder genoemde analyse van de toezichthouders voor de financiële markten en de toezichthouders van de energiemarkten is geconcludeerd dat specifieke regels voor de energiemarkten van belang zijn, omdat de regels voor de financiële markten niet zonder meer geschikt zijn voor toepassing op de energiemarkten. Daar komt de verordening uit voort en het onderstreept het belang van het verbod op oneigenlijk handelen en het toezicht daarop. Voorafgaand aan de verordening was dit specifiek voor de energiemarkten nog niet wettelijk vastgelegd, wel maakten dergelijke verboden bijvoorbeeld onderdeel uit van de reglementen van beurzen.

De leden van de D66-fractie stelden vragen over de mogelijkheid voor de Europese Commissie om de definities van voorwetenschap en marktmanipulatie in overeenstemming te brengen met andere Europese wetgeving. De energiemarkt en de financiële markt zijn aan elkaar gerelateerd, maar zijn niet identiek. Derhalve is geconcludeerd dat energiespecifieke regelgeving noodzakelijk is, maar dat deze goed afgestemd dient te zijn op de financiële regelgeving. Artikel 6 van de verordening geeft de ruimte om middels gedelegeerde handelingen technische aanpassingen te doen aan de definities in de verordening om deze coherent te laten zijn met de

financiële regelgeving. Aanpassing van de Europese regelgeving voor markten in financiële instrumenten en marktmisbruik zijn al enige tijd gaande en via de gedelegeerde handeling in de verordening is geborgd dat coherentie behouden blijft. Overigens zijn ten behoeve van het belang van geharmoniseerde wetgeving de definities in de rechtstreeks geldende verordening vastgelegd in plaats van in nationale regelgeving die per lidstaat kan verschillen.

De leden van de D66-fractie stelden vragen over het doorgeven van voorwetenschap en informatie over beschikbare capaciteit aan zowel het Agentschap als de nationale toezichthouders. Kortheidshalve zij verwezen naar het antwoord aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie en de D66-fractie vroegen naar de informatie-uitwisseling tussen de verschillende nationale toezichthouders. Marktdeelnemers dienen transactiedata te rapporteren aan het Agentschap. De nationale toezichthouders kunnen beschikken over de informatie van het Agentschap, mits aan waarborgen van vertrouwelijkheid, integriteit en bescherming van data is voldaan. Nationale toezichthouders moeten het Agentschap informatie verstrekken over vermoedelijke inbreuken op de verordening. Als een inbreuk betrekking heeft op meerdere lidstaten, kan het Agentschap een gezamenlijke onderzoeksgroep van nationale toezichthouders uit verschillende lidstaten instellen en coördineren. Ook kan informatie via het Agentschap worden gedeeld met de verschillende nationale toezichthouders. Daarnaast is het mogelijk dat nationale toezichthouders, waaronder de NMa, op basis van hun nationale wetgeving informatie delen met elkaar, voor zover dit relevant is voor de uitoefening van hun wettelijke taken. De NMa kan overigens niet automatisch beschikken over data uit bijvoorbeeld Duitsland, maar kan hierom wel verzoeken bij de (in het voorbeeld Duitse) nationale toezichthouder. De NMa heeft geen toestemming nodig van andere nationale toezichthouders voor het gebruiken van relevante data over transacties in een ander land die beschikbaar zijn bij het Agentschap.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat van marktpartijen wordt verwacht. De verplichtingen uit de verordening voor marktdeelnemers komen op hoofdlijnen op het volgende neer: marktdeelnemers mogen niet handelen met voorwetenschap (artikel 3), marktdeelnemers moeten voorwetenschap openbaar maken (artikel 4) en marktdeelnemers mogen de markt niet manipuleren (artikel 5). Om het toezicht op de markt efficiënt en effectief te kunnen laten zijn, is het van belang dat het Agentschap en de nationale toezichthouders over informatie beschikken (artikel 7) en marktdeelnemers dienen daarom relevante transactiedata te rapporteren aan het Agentschap (artikel 8). Marktdeelnemers dienen zich ook te registreren bij de nationale toezichthouder (artikel 9). Het Agentschap heeft een leidraad² opgesteld met meer gedetailleerde informatie, waarin ook voorbeelden van de verschillende onderdelen staan opgenomen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de veranderingen sinds de inwerkingtreding van de verordening. Marktdeelnemers zijn sinds de inwerkingtreding van de verordening verplicht om zich te houden aan de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordening, waaronder het verbod op handelen met voorwetenschap en marktmisbruik en de plicht tot het openbaar maken van voorwetenschap. Ten behoeve van de openbaarmaking van voorwetenschap zijn marktdeelnemers deze informatie, onder de Engelstalige term «Urgent Market Messages», gaan

² <http://www.acer.europa.eu/remit/Documents/2nd%20edition%20of%20ACER%20Guidance%20on%20the%20application%20of%20REMIT.pdf>

publiceren op transparantiepagina's op hun eigen website of op transparantieplatforms waar meerdere partijen deze informatie openbaar maken.

3. Uitvoering van de verordening

De leden van de SP-fractie vroegen naar de verhouding tussen de Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe), het Europese Agentschap voor samenwerking tussen energieregulators (Agentschap) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De Directie Regulering Energie en Vervoer (voorheen bekend onder de naam DTe) is een onderdeel van de NMa. De raad van bestuur van de NMa is het orgaan dat besluiten neemt binnen de NMa. Het is ook deze raad van bestuur die met dit wetsvoorstel voor Nederland wordt aangewezen als primair toezichthoudende instantie voor de verordening. De voorzitter van de raad van bestuur van de NMa is lid van de board of regulators van het Agentschap en deze board gaat over het beleid van het Agentschap. In paragraaf 2 van deze nota is reeds ingegaan op de rolverdeling tussen het Agentschap en de NMa. Ook voor een antwoord op de vraag naar de informatie-uitwisseling tussen de verschillende nationale toezichthouders zij verwezen naar paragraaf 2 van deze nota.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de taken en verantwoordelijkheden van de NMa en het Agentschap zich tot elkaar verhouden. Verder stelden de leden van de D66-fractie vragen over het doorgeven van informatie aan de NMa en het Agentschap. Kortheidshalve zij verwezen naar paragraaf 2 van deze nota, waarin op deze vragen wordt ingegaan.

4. Toezicht op naleving en handhaving van de verordening

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de D66-fractie stelden vragen over de handhaving van de verordening. Het uitgangspunt is dat het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening in Nederland langs bestuursrechtelijke weg door de NMa geschiedt. De verordening bevat echter twee onderdelen (artikel 13, tweede lid, onderdelen f en g, van de verordening) die bevoegdheden verlangen waarvoor in het Nederlandse rechtsstelsel het strafrechtelijke kader is aangewezen. Op grond van artikel 13, tweede lid, onderdelen f en g, van de verordening moet een rechter kunnen worden gevraagd om vermogensbestanddelen te bevriezen of in beslag te nemen of een tijdelijk verbod op beroepsuitoefening op te leggen. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om de verordening ook langs strafrechtelijke weg te handhaven. De insteek is dat hiervan gebruik zal worden gemaakt indien toepassing van de bevoegdheden en oplegging van sancties, genoemd in artikel 13, tweede lid, onderdelen f en g, van de verordening in de rede liggen. Voorop staat echter de bestuursrechtelijke handhaving van de verordening door de NMa.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vroegen naar de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de NMa en de AFM. De NMa is middels onderhavig wetsvoorstel verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening. Bij overtredingen van de Wet financieel toezicht (Wft) is de AFM bevoegd. Er is derhalve geen overlap in bevoegdheden. Door de verbondenheid van de energiemarkt met de financiële markt kan er een relatie bestaan tussen gedrag in de ene markt en bijvoorbeeld een overtreding die zich voordoet in de andere markt. Daarvoor is het van belang dat beide toezichthouders met elkaar samenwerken door informatie te delen en het toezicht af te stemmen. Door samenwerking kunnen mogelijk onregelmatigheden of mogelijke inbreuken opgespoord worden die gescheiden van elkaar niet tot een dergelijke conclusie zouden leiden.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vroegen naar de bevoegdheden van het Agentschap tot handhaving van de verordening. Het Agentschap voert markttoezicht uit op basis van verstrekte informatie over voorwetenschap, verrichte transacties en orders op de markt voor groothandel bestemde energieproducten. Het Agentschap heeft echter geen bevoegdheden tot handhaving van de verordening; handhaving geschiedt in de lidstaten door de nationale regulerende instanties.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vroegen naar afspraken tussen de NMa en het Openbaar Ministerie en tussen de NMa en de AFM. De NMa zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het initiatief nemen om met het Openbaar Ministerie en de AFM middels afspraken nadere invulling te geven aan de samenwerking. Het is aan de toezichthouders en het Openbaar Ministerie om afspraken te maken, deze afspraken maken geen onderdeel uit van het wetsvoorstel ter uitvoering van de verordening in de Nederlandse wetgeving. Daarnaast vroegen de leden van de D66-fractie naar de capaciteit die voor het toezicht wordt vrijgemaakt. De NMa zal nog beslissen over de structurele inzet voor het toezicht op de verordening. In de uitvoerings- en handhavingstoets heeft de NMa hiervoor verschillende mogelijkheden geschetst.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de keuzes ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de verordening in nationale wetgeving in andere lidstaten. Voor iedere lidstaat geldt dat de nationale wet- en regelgeving waar nodig in overeenstemming dient te worden gebracht met de verordening en dat waar nodig zal moeten worden voorzien in uitvoering van de verordening, zoals het regelen van het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening. De noodzaak voor aanpassing van regelgeving en bijbehorend (wetgevings-)traject verschilt per lidstaat, evenals de wijze waarop dit gebeurt. Ik beschik niet over een volledig overzicht hiervan. De Europese Commissie is vooralsnog alleen door Duitsland in kennis gesteld over het sanctieregime. Uit ambtelijke contacten met enkele lidstaten komt een verschillend beeld: het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld voornemens om toezichthouder OFGEM de bevoegdheid te geven om de verordening te handhaven en heeft de intentie om ook een civielrechtelijk handhavingregime te introduceren, terwijl in Duitsland voor bepaalde overtredingen ook strafrechtelijke handhaving mogelijk zal zijn.

5. De relatie van de verordening met de financiële markt

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afronding van de wijziging van de Europese financiële regelgeving. Naar verwachting zullen de raadsonderhandelingen over de voorstellen inzake markten in financiële instrumenten (MiFID/MiFIR) in de eerste helft van 2013 onder het voorzitterschap van Ierland worden afgerond, waarna de trilog met het Europees Parlement kan beginnen. Het Europese voorstel tot wijziging van de marktmisbruik regelgeving kent naar verwachting dezelfde planning. Het voorliggende wetsvoorstel zorgt voor uitvoering van de verordening voor integriteit en transparantie van de groothandelmarkt voor energie. Dit betreft energiespecifieke regelgeving, die onverminderd relevant is.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de preventie van speculatie en welke rol de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) hierin speelt. De verordening zorgt voor borging van de integriteit van de energiemarkt, waarvan onder andere een preventieve werking uitgaat. Daarnaast is er Europese regelgeving, die op dit moment wordt aangescherpt, inzake markten in financiële instrumenten (MiFID/MiFIR). De verordening is opgesteld met het bewustzijn van de samenhang met de

financiële markten. Nationale toezichthouders voor energie en financiële markten kunnen samenwerken, maar ook op Europees niveau zullen het Agentschap en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) samenwerken en informatie delen. Door de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders onderling en met de Europese agentschappen ziet de preventieve werking van het toezicht op zowel de financiële markten als de energiemarkt en de wisselwerking daartussen.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke strafrechtelijke sancties mogelijk zijn. Met het wetsvoorstel wordt overtreding van de kernbepalingen van de verordening, namelijk het verbod op handel met voorwetenschap, de verplichting tot openbaarmaking van voorwetenschap en het verbod op marktmanipulatie, strafbaar gesteld als economisch delict in artikel 1, onderdeel 3°, van de Wet op de economische delicten (WED) (zie de artikelen I, onder H, II, onder H, en IV van het wetsvoorstel). Daarmee wordt het mogelijk om de sancties genoemd in de artikelen 6, 7 en 8 WED op te leggen. Overtreding wordt op grond van deze artikelen bedreigd met onder andere een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar en geldboete van de vierde categorie (maximaal € 19.500). Ingeval de overtreding is gepleegd door een rechtspersoon kan onder voorwaarden een geldboete van de vijfde of zesde categorie worden opgelegd (maximaal € 780.000) (zie artikel 6, eerste lid, WED in samenhang met artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht). Hiermee wordt aangesloten bij de sancties die ingevolge de Wet op het financieel toezicht en de WED mogelijk zijn bij overtreding van vergelijkbare bepalingen uit de richtlijn marktmissbruik.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de overeenstemming van het niveau van regelgeving voor de financiële markten en energiemarkt. De verordening betreft rechtstreeks werkende Europese regelgeving die betrekking heeft op de energiemarkt. Voor de financiële markten en het algemene marktmissbruik zijn er naast Europese richtlijnen (MiFID en MAD) ook Europese verordeningen (MiFIR en MAR) in wording, met name omdat een verordening beter een geharmoniseerde uitvoering waarborgt. Artikel 6 van de verordening borgt dat definities kunnen worden aangepast om deze in overeenstemming te brengen met Europese regelgeving op het gebied van financiële diensten.

6. Regeldruk en overige effecten

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie stelden vragen over de uitvoeringshandelingen. Uitvoeringshandelingen zullen vóór vaststelling door de Europese Commissie aan een comité worden voorgelegd. Dit comité is ingesteld krachtens artikel 21 van de verordening en bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten (artikel 3, tweede lid, van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren). Voor Nederland zou inderdaad een expert van de toezichthouder kunnen deelnemen. Ik vind het ook van belang dat de kennis van marktdeelnemers wordt meegenomen in de overwegingen bij de behandeling in het comité. Er zijn nog geen ontwerp-uitvoeringshandelingen door de Europese Commissie aan het comité voorgelegd. Wel heeft het Agentschap een advies ingediend bij de Europese Commissie en de Europese Commissie heeft een consultatie gehouden waarop belanghebbenden konden reageren. Daarnaast is het Agentschap

zeer recentelijk een consultatie³ gestart over de wijze van rapportage, hierop kunnen belanghebbenden reageren. In dat licht wordt door het Agentschap op 25 april 2013 ook een informatiebijeenkomst gehouden. Nadien zal de Commissie een voorstel voor uitvoeringshandelingen ontwikkelen, dit voorstel zal naar verwachting in de tweede helft van dit jaar aan het comité kunnen worden voorgelegd. Ik zal er bij de Europese Commissie op aandringen om bij het opstellen van de uitvoeringshandelingen een analyse te laten uitvoeren naar de administratieve lasten. Conform de verordening zal bij het opstellen van de uitvoeringshandelingen overigens rekening worden gehouden met bestaande rapportagesystemen en zullen de rapportages 6 maanden na aanneming van de uitvoeringshandeling starten. Het is vooralsnog onbekend of de uitvoeringshandelingen zullen zijn vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

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

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie stelden vragen over de bevoegdheid tot het betreden van een woning ter uitvoering en handhaving van de verordening, naar aanleiding van de opmerking van de NMa hierover. Het wetsvoorstel is op twee momenten aan de NMa voor een uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) voorgelegd. Uit de eerste UHT bleek dat de NMa een bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner nodig achtte voor een volledige uitvoering van de verordening. Na afloop van de eerste UHT is het wetsvoorstel aangepast, waarbij naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is gemaakt. In het kader van strafvorderlijk onderzoek kan de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, zonder toestemming van de bewoner een woning doorzoeken ter inbeslagneming. In geval van spoed kan de officier van justitie, na hiertoe machtiging te hebben verkregen van de rechter-commissaris, ook zelf tot doorzoeking van een woning overgaan. Indien daartoe aanleiding bestaat, zou van deze bevoegdheid dus gebruik kunnen worden gemaakt bij de uitvoering van de verordening. Daarmee is aan het advies van de NMa op dit punt gehoor gegeven.

8. Inwerkingtreding

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de haast van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De verordening is in november 2011 in werking getreden. Uiterlijk 29 juni 2013 dienen nationale toezichthouders over de benodigde toezichts- en handhavingsbevoegdheden te beschikken en dienen de lidstaten hun sanctieregime aan de Europese Commissie kenbaar te maken. Het is aan de lidstaten om hun nationale regelgeving met de verordening in overeenstemming te brengen. Over het voorbereidingstraject heb ik meer uitgelegd aan het begin van deze nota.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de mogelijkheid tot afwijking van vaste inwerkingtredingsmomenten. Het kabinet hanteert een systeem van vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309), waarbij een uitzondering geldt indien de implementatietermijn van een Europees besluit onvoldoende ruimte biedt voor toepassing van een vaste inwerkingtredingsdatum en minimale invoeringstermijn. Op basis van deze uitzonderingsgrond is het conform het kabinetsbeleid om het wetsvoorstel niet op een vast verandermoment in werking te laten treden, maar zo spoedig mogelijk na publicatie.

³ http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Public_consultations/Pages/PC_2013_R_01-on-technical-requirements-for-data-reporting-under-REMIT--.aspx

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de wet naar verwachting in werking zal treden. Op grond van artikel VII van het wetsvoorstel zal de wet op de dag na de publicatie in het Staatsblad in werking treden. Publicatie zal zo spoedig mogelijk plaatsvinden nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven. Wanneer het wetsvoorstel tot wet kan worden verheven, is afhankelijk van de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer en nadien in de Eerste Kamer.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie naar de inwerkingtreding van de verordening in andere landen. De verordening is al in werking getreden en alle lidstaten dienen nu hun regelgeving hiermee in overeenstemming te brengen. Ik beschik niet over een overzicht in welk stadium andere lidstaten zich hiermee bevinden, alleen Duitsland heeft vooralsnog haar wijze van uitvoering van de verordening bij de Europese Commissie kenbaar gemaakt.

ARTIKELSGEWIJS

De leden van de D66-fractie vroegen om een uitleg over de delegatiebepalingen van de artikelen I, onderdeel G, en II, onderdeel G. Op grond van de betreffende artikelen kunnen regels worden gesteld over de registratie van marktdeelnemers. Deze bepalingen zijn opgenomen om ervoor te zorgen dat registratie kan plaatsvinden in overeenstemming met de eisen en standaarden van het Agentschap. Van de bevoegdheid voor de minister tot het opstellen van regels over de registratie zal uitsluitend gebruik worden gemaakt indien dit nodig is om te voldoen aan hetgeen door het Agentschap op grond van de verordening wordt gevraagd. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat meer registratiegegevens worden opgevraagd dan noodzakelijk voor de uitvoering van de verordening. Dit uitgangspunt wordt door de NMa onderschreven.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp