

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De wet voortgang energietransitie (Staatsblad 2018, nr. 109) bepaalt dat over bevoegdheden voor de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) die uit Europese regelgeving voortvloeien, bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur (hierna: amvb) regels kunnen worden gesteld (artikel I, onderdeel Y en artikel II, onderdeel V). Het gaat hier om uitvoering van EU-verordeningen en EU-besluiten, in de gevallen dat de huidige wettelijke bepalingen hier in onvoldoende mate in voorzien. De regels hebben betrekking op het vaststellen van een bevoegd gezag om besluiten te nemen, procedurele bepalingen en het toedelen van taken, waarvoor de betreffende EU-verordeningen en EU-besluiten naar een nationale instantie verwijzen. Dit laat onverlet de besluiten, procedures en taken die bij wet aan de regulerende instantie, de ACM, zijn toegewezen. Met onderhavig besluit wordt uitvoering gegeven aan artikel I, onderdeel Y en artikel II, onderdeel V.

2. Aanleiding en doel

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren op basis van Verordening (EG) nr. 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 Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten diverse uitvoeringsverordeningen (netcodes en richtsnoeren) vastgesteld op het terrein van de elektriciteitsmarkt en gasmarkt. In deze uitvoeringsverordeningen zijn diverse bevoegdheden en taken voor de regulerende autoriteiten opgenomen.¹ In Nederland gelden die taken en bevoegdheden voor de ACM nu zij als regulerende instantie is aangewezen. Het gaat hier onder meer om de taak om (gezamenlijk ontwikkelde) voorstellen van de Europese (landelijke) netbeheerders en interconnector-beheerders goed te keuren die zien op bepaalde voorwaarden of methoden die zij hanteren. In Verordening 2015/1222 gaat het daarnaast specifiek ook om het goedkeuren door de ACM van voorstellen van de benoemde elektriciteitsmarktbeheerders (in de verordening afgekort tot NEMO (Nominated Electricity Market Operator)). Ook gaat het in verband met diverse uitvoeringsverordeningen om het verstrekken van een opdracht aan een netbeheerder of een NEMO tot wijziging van een bij de ACM ingediend voorstel voor voorwaarden of methoden.

¹ Tot op heden vastgestelde verordeningen: Verordening 2015/1222 van de Commissie van 24 juli 2015 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer; Verordening 2016/631 van de Commissie van 14 april 2016 tot vaststelling van een netcode betreffende eisen voor de aansluiting van elektriciteitsproducenten op het net; Verordening 2016/1388 van de Commissie van 17 augustus 2016 tot vaststelling van een netcode voor aansluiting van verbruikers; Verordening 2016/1447 van de Commissie van 26 augustus 2016 tot vaststelling van een netcode betreffende eisen voor de aansluiting op het net van hoogspanningsgelijkstroomsystemen en op gelijkstroom aangesloten power park modules; Verordening 2016/1719 van de Commissie van 26 september 2016 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing op de langere termijn; Verordening 2017/1485 van de Commissie van 2 augustus 2017 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen; Verordening 2017/2195 van de Commissie van 23 november 2017 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancerings; Verordening 2017/2196 van de Commissie van 24 november 2017 tot vaststelling van een netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet; Verordening 2017/460 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende geharmoniseerde transmissietarifestructuren voor gas.

ONTWERP NOTA VAN TOELICHTING bij het Besluit uitvoering van Europese verordeningen betreffende de interne energiemarkt

De uitvoeringsverordeningen hebben rechtstreekse werking. Normaal gesproken zou de bevoegdheid van de ACM om voorwaarden of methoden die netbeheerders, interconnector-beheerders of NEMO's op grond van de uitvoeringsverordeningen indienen goed te keuren niet in de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet opgenomen hoeven te worden. In diverse uitvoeringsverordeningen wordt voor wat betreft de besluitvormingsprocedure echter verwezen naar artikel 37 van de derde elektriciteitsrichtlijn (richtlijn 2009/72) en artikel 41 van de derde gasrichtlijn (richtlijn 2009/73). Deze artikelen schrijven voor dat nationale wetgeving de mogelijkheid moet bieden voor een regulerende instantie om voorwaarden of methoden vast te stellen of goed te keuren. Betreffende artikelen zijn reeds geïmplementeerd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, en zien op vaststellingsbevoegdheden via het nationale codeproces (te weten respectievelijk artikel 36 en 12f). Dit proces is niet specifiek ingericht op het goedkeuren van voorwaarden of methoden zoals bepaald in de uitvoeringsverordeningen. Immers, de door de Europese netbeheerders gezamenlijk ontwikkelde voorstellen zouden dan als integrale tekst in een nationale code moeten worden geplaatst. Dit doet bovendien geen recht aan de systematische opbouw van de nationale codes en daarnaast sluit het codewijzigingsproces niet goed aan bij het proces zoals beschreven in de uitvoeringsverordeningen. Binnen het nationale codewijzigingsproces is het voorts niet mogelijk om voorstellen van de NEMO's goed te keuren. Enkel voor congestiebeheerprocedures (uitvoeringsverordening 2015/1222 en uitvoeringsverordening 2016/1719) bevat de Elektriciteitswet 1998 momenteel een aparte goedkeuringsbevoegdheid in artikel 5, zesde lid. Dit artikel kan ook niet worden gebruikt voor goedkeuring van voorstellen van NEMO's. Gezien het voorgaande, is het noodzakelijk een expliciete goedkeuringsbevoegdheid aan de ACM toe te kennen. Vanwege de verwijzing naar voornoemde artikelen van de richtlijnen is aan het slot van deze toelichting in de implementatietabel aangegeven dat dit besluit tevens ziet op implementatie van deze artikelen.

Daarnaast is het noodzakelijk om een vaststellingsbevoegdheid voor de ACM toe te kennen voor die gevallen waar besluitvorming door de ACM op basis van een nationale bevoegdheidsgrondslag is voorgeschreven, en waarvoor geen voorafgaand voorstel voor voorwaarden en methoden door netbeheerders is vereist. Ook voor deze situatie biedt het nationale codeproces geen passende grondslag.

Er kan niet worden uitgesloten dat dezelfde problematiek in de toekomst ook kan spelen bij nieuwe Europese uitvoeringsverordeningen. Ook voor deze eventuele toekomstige Europese verordeningen biedt dit besluit een bevoegdheidsgrondslag voor de beschreven situaties.

3. Methodiek

3.1 Vaststellingsbevoegdheid of goedkeuringsbevoegdheid voor voorstellen voor voorwaarden en methoden

In dit besluit wordt onder meer voorgesteld om de ACM de bevoegdheid te verlenen om (de door de netbeheerders, interconnector-beheerders en NEMO's ingediende voorstellen zelfstandig) goed te keuren en om wijzigingsopdrachten te kunnen geven. Het gaat bij het laatste om een opdracht tot wijziging van een ingediend voorstel op basis van de uitvoeringsverordeningen.

Hierbij wordt er voor gekozen om in de wet de keuze aan de ACM te laten of zij deze voorwaarden en methoden goedkeurt of dat de besluitvorming geschiedt via het nationale codewijzigingsproces. Uiteindelijk is het aan de ACM om van geval tot geval te bepalen welke route zal worden gevolgd. Waar nodig zal hierbij in overleg worden getreden met de transmissiesysteembeheerders, interconnector-beheerders en de gezamenlijke netbeheerders. Voorstellen van de door de ACM aangewezen elektriciteitsmarktbeheerders zullen in ieder geval altijd rechtstreeks door de ACM worden goedgekeurd. Zoals volgt uit het voorgaande is in geval van gezamenlijk ontwikkelde voorstellen van de Europese (landelijke) netbeheerders en interconnector-beheerders de route van een goedkeuring van de voorstellen ook de te volgen weg.

Elektriciteit: uitwerking in de praktijk

In het kader van de diverse uitvoeringsverordeningen op het terrein van de elektriciteitsmarkt moeten de transmissiesysteembeheerders van de Europese Unie of regio's daarvan gezamenlijk

ONTWERP NOTA VAN TOELICHTING bij het Besluit uitvoering van Europese verordeningen betreffende de interne energiemarkt

voorstellen ontwikkelen voor voorwaarden of methoden en deze ter goedkeuring voorleggen aan hun regulerende instanties. Om te voorkomen dat deze voorstellen integraal in nationale codes zouden moeten worden opgenomen, ligt het voor de hand en is het passender om goedkeuring niet via het nationale codewijzigingsproces te laten verlopen maar op basis van een goedkeuringsbevoegdheid van de ACM.

Voorstellen van een netbeheerder omtrent voorwaarden of regels die met name gericht zijn op marktpartijen zullen daarentegen eerder via het codewijzigingsproces tot stand komen. Denk hierbij aan eisen voor algemene toepassing voor de aansluiting van elektriciteitsproducenten op het net, of de reikwijdte van gegevensuitwisseling tussen netbeheerders onderling en tussen netgebruikers en netbeheerders, dan wel een voorstel voor voorwaarden voor aanbieders van balanceringsdiensten en balanceringsverantwoordelijken, omdat het codewijzigingsproces geschikt is om in een goede verstandhouding onderling tot gedragen regels te komen.

Gas: uitwerking in de praktijk

In de tot op heden vastgestelde uitvoeringsverordeningen gebaseerd op Verordening (EG) nummer 715/2009, zijn voor de ACM geen goedkeuringsbevoegdheden of vaststellingsbevoegdheden van voorstellen voor voorwaarden of methoden voorgeschreven. Mochten er in de toekomst wel uitvoeringsverordeningen op het terrein van gas worden vastgesteld die genoemde bevoegdheden voorschrijven, biedt dit besluit daarvoor een passende grondslag.

3.2 Zelfstandige vaststellingsbevoegdheid tot besluitvorming

Waar de uitvoeringsverordeningen een besluit door de regulerende instantie voorschrijven zonder dat daaraan voorafgaand voorstellen door netbeheerders of interconnector-beheerders voor moeten worden ingediend, bevat het besluit de passende nationaalrechtelijke bevoegdheidsgrondslag. Waar de uitvoeringsverordeningen gebaseerd op Verordening (EG) nummer 714/2009 een dergelijk besluit (nog) niet vereisen, geldt dit wel voor een uitvoeringsverordening gebaseerd op Verordening (EG) nummer 715/2009, namelijk de uitvoeringsverordening betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas. Deze uitvoeringsverordening beschrijft een manier waarop op basis van de inkomsten van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de tarieven voor het landelijk transport van gas kunnen worden berekend. De ACM dient ter uitvoering hiervan te besluiten over onder andere een referentieprijsmethodologie, bepaalde kortingen, de multipliers en de seizoensfactoren. Deze procedure moet tenminste om de vijf jaar worden herhaald. Ook bevat de verordening een aantal verplichtingen ten aanzien van de transparantie over de totstandkoming van de tarieven en consultatie van bepaalde parameters. Zo moet de ACM jaarlijks informatie over de achtergrond van tarieven publiceren. Daarnaast moet jaarlijks een consultatie door de ACM plaatsvinden van de markt en ook regulerende instanties van buurlanden, met betrekking tot kortingen, multipliers en seizoensfactoren.

Op dit moment kan de ACM alleen via de procedure van een codewijziging besluiten over de vaststelling van voorwaarden of methoden waarvoor de uitvoeringsverordeningen geen voorstel voor die voorwaarden of methoden voorschrijven. Het initiatief voor een codewijziging ligt in dit geval bij de ACM. Omdat het nationale codewijzigingsproces zijn eigen consultatieproces en beoordelingskader kent, betekent dit onder meer dat niet alleen het consultatieproces en beoordelingskader van de uitvoeringsverordening in acht moet worden genomen, maar ook het consultatieproces en beoordelingskader voor het nationale codewijzigingsproces. Een zelfstandige bevoegdheid om voorwaarden of methoden vast te stellen, die in dit besluit is opgenomen, biedt voor de betreffende besluitvorming een passender grondslag dan het nationale codewijzigingsproces.

4. Regeldruk

De rechten en verplichtingen uit de uitvoeringsverordeningen werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Eventuele daaruit voortvloeiende regeldrukkosten voor het Nederlandse bedrijfsleven tellen niet mee voor de bepaling en berekening voor de regeldruk. Aangezien dit

ONTWERP NOTA VAN TOELICHTING bij het Besluit uitvoering van Europese verordeningen betreffende de interne energiemarkt

besluit puur omzetting betreft van bestaande verplichtingen uit (rechtstreeks werkende) EU-Verordeningen, is er geen sprake van additionele lasten.

5. Adviezen

5.1 ACM

De ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde algemene maatregel van bestuur.

5.2 ATR

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

6. Consultatie

Het ontwerp van dit besluit is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van [PM] tot en met [PM] 2018 konden via deze website reacties worden ingediend.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst. Omdat met dit besluit Europese verordeningen ten uitvoer worden gelegd wordt afgeweken van inwerkingtreding op het eerstvolgende vaste verandermoment.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In het besluit komt meerdere malen een verwijzing voor naar Europese richtlijnen en verordeningen. Voor de leesbaarheid van het besluit worden in artikel 1 verkorte benamingen opgenomen, zodat in de overige artikelen kan worden volstaan met gebruik van die benamingen in plaats van de gehele naam van betreffende richtlijnen en verordeningen.

Artikel 2 en 4

Het is ongewenst dat een netbeheerder of een interconnector-beheerder zijn voorwaarden of methoden hanteert zonder dat de ACM deze heeft goedgekeurd. Om deze reden wordt in het eerste lid expliciet bepaald dat de voorwaarden of methoden ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

In artikel 2 is expliciet opgenomen dat dit ook geldt voor voorstellen van de (in Nederland) benoemde elektriciteitsmarktbeheerders.

Verder is in het tweede lid bepaald dat het aan de ACM is om te kiezen of zij deze voorwaarden of methoden zelfstandig goedkeurt of dat een voorstel wordt behandeld via de codewijzigingsprocedure op grond van artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 danwel artikel 12f van de Gaswet. In het algemene deel van deze nota van toelichting is aangegeven hoe deze keuzemogelijkheid haar toepassing krijgt in de praktijk.

Conform het derde lid heeft de ACM de bevoegdheid om een netbeheerder, interconnector-beheerder of benoemde elektriciteitsmarktbeheerder op te dragen de op grond van het eerste lid ingediende voorstellen voor voorwaarden of methoden te wijzigen indien deze in strijd zijn met de aangeduide Europese richtlijnen en verordeningen of met de Elektriciteitswet 1998 danwel de Gaswet.

Artikel 3 en 5

Deze artikelen biedt de ACM de bevoegdheid om besluiten te nemen die zijn voorgeschreven door de uitvoeringsverordeningen, en waarvoor voorafgaand daaraan geen voorstellen voor voorwaarden of methoden door een netbeheerder, interconnector-beheerder of benoemde elektriciteitsmarktbeheerder moeten worden ingediend.

III TRANSPONERINGSTABELLEN

1. 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

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 37	Artikel is reeds geïmplementeerd; door verwijzing naar dit artikel in diverse uitvoeringsverordeningen vindt nadere implementatie plaats in artikel 2		

2. Richtlijn nr. 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 2003/54/EG (Pb EU 2009, L 211)

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 41	Artikel is reeds geïmplementeerd; door verwijzing naar dit artikel in diverse uitvoeringsverordeningen vindt nadere implementatie plaats in artikel 4		