

Fiche 6: Verordeningen en richtlijn marktontwerp elektriciteitsmarkt

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstellen*

Verordening on the internal market for electricity (recast) COM(2016)861

Verordening betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG (COM(2016)862

Verordening Establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (recast) COM(2016)863

Richtlijn on common rules for the internal market in electricity (recast) COM(2016)864

b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*

30 november 2016

c) *Nr. Commissiedocumenten*

COM(2016)861

COM(2016)862

COM(2016)863

COM(2016)864

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0861>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0862>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0863>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0864>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

SWD (2016) 410

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Vervoer, Telecom en Energieraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken

h) *Rechtsbasis*

Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

gekwalficeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op drie hoofddoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de EU moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten.

Technologische ontwikkelingen in ICT, nieuwe productietechnieken en decentralisatie van het productievermogen leiden tot een elektriciteitsmarkt met nieuwe spelers en veranderende rolverdelingen van marktpartijen. De Commissie constateert dat de huidige marktordening niet optimaal is ingericht om een groeiend aandeel niet-stuurbaar, hernieuwbaar en decentraal productievermogen in te passen. Ze publiceert daarom vier wetsvoorstellen om de elektriciteitsmarkt te verbeteren en met name de grensoverschrijdende markt voor aanbieders van flexibiliteitsdiensten. Tevens beogen de voorstellen de beleidscoördinatie tussen lidstaten, marktpelers en instituties te versterken. Dit niet alleen op het terrein van potentieel versturende subsidies, maar ook op het terrein van crisismanagement. Ten slotte doet de Commissie voorstellen om de positie van de consument op de eindverbruikersmarkt te verbeteren.

Aanpassen marktontwerp om flexibiliteit te versterken en technologische ontwikkeling op te vangen

Een toename van het aandeel niet-stuurbaar vermogen vraagt om meer flexibiliteit in het energiesysteem. De markt voor het aanbieden van flexibiliteitsdiensten zal daarom moeten worden versterkt. Korte termijnmarkten werken nog in onvoldoende mate grensoverschrijdend waardoor capaciteitsmiddelen niet optimaal worden ingezet. De Commissie doet voorstellen deze korte termijnmarkten verder te integreren. Onder andere door het wegnemen van belemmeringen en door verdere harmonisatie van de marktregels.

Er moeten ook betere prijsprikkels komen voor flexibiliteitsopties als opslag en vraagsturing. De Commissie stelt daarom voor om zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren voor energiebronnen en om marktverstoringen zoals voorrang op het net voor hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling (WKK) in te perken. Hernieuwbare energie en WKK zullen daarnaast ook programmaverantwoordelijkheid moeten dragen bij het in balans houden van de spanning op het elektriciteitsnet. De Commissie maakt hierbij een uitzondering voor kleine producenten van hernieuwbare elektriciteit en voor innovatieve technologieën.

De Commissie zet erop in dat alle afnemers kunnen participeren op de verschillende elektriciteitsmarkten en dat de verschillende flexibiliteitsopties, nieuw en bestaand, non-discriminatoir moeten kunnen concurreren. De Commissie wil meer ruimte creëren voor vraagsturing, zowel indirect door middel van dynamische elektriciteitsprijzen als direct door middel van het aansturen van slimme apparaten, al dan niet met behulp van 'aggregatoren' die

flexibiliteitsopties van individuele consumenten bundelen. Flexibiliteit in de vorm van vraagsturing of opslag wordt door marktpartijen geleverd. Regionale netbeheerders zullen geconfronteerd worden met een toename van decentraal productievermogen en moeten flexibiliteit kunnen inkopen zodat onnodige verzwaring of uitbreiding van netwerken op een kosteneffectieve manier kan worden voorkomen of worden uitgesteld.

De sterkere integratie van nationale energiemarkten betekent ook dat nationaal beleid meer grensoverschrijdende effecten heeft. De Commissie doet daarom voorstellen voor het versterken van regionale samenwerking. Onder andere door taken van landelijke netbeheerders (TSO's) voor zover deze een regionaal karakter hebben, zoals allocatie van interconnectiecapaciteit en inkoop van productiecapaciteit voor de balanshandhaving, verplicht onder te brengen in Regionale Operatie Centra (ROC's).

De verdere integratie van de Europese markten moet volgens de Commissie gepaard gaan met een sterkere rol van Europese instituties. Toezichthouder "Agency for the Cooperation of Energy Regulators" (ACER) zal meer bevoegdheden moeten krijgen. Ondermeer bij beslissingen van nationale toezichthouders bij grensoverschrijdende dossiers, maar ook bij het toezicht houden op de ROC's en de Europese beurzen. Het Europese netwerk van TSO's (ENTSO-E) krijgt meer taken bij het vaststellen van crises op Europees niveau en bij het maken van regionale leveringszekerheidsanalyses. Regionale netbeheerders (DSO's) zullen in Europa beter vertegenwoordigd moeten worden door de oprichting van een Europese organisatie voor DSO's.

Versterken investeringsprikkels in de markt

De Commissie constateert dat er in de huidige marktordening onvoldoende investeringsprikkels zijn. Ze doet daarom voorstellen om de marktwerking te versterken door prijzen zoveel mogelijk de schaarste op de markt te laten reflecteren. Nationale prijsplafonds op groothandels- maar ook op kleinverbruikersmarkt moeten worden afgeschaft.

Een goed werkende markt zal volgens de Commissie voldoende investeringsprikkels (moeten) geven, maar niet alle lidstaten kunnen alle marktbelemmeringen op korte termijn wegnemen. Zo zal het uitbreiden van de interconnectiecapaciteit enige tijd kunnen duren. De Commissie wil daarom de inzet van capaciteitsmechanismen, in de transitie naar een goed werkende markt, niet verbieden, maar stelt strikte regels aan het gebruik ervan.

Regionale samenwerking bij voorzieningszekerheid- en crisismanagement

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het zekerstellen van de voorzieningszekerheid, maar door de sterke Europese marktintegratie is het volgens de Commissie noodzakelijk dit ook op Europees niveau goed te organiseren. Lidstaten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van importstromen uit buurlanden. Een regionale aanpak verlaagt de kosten en werkt minder marktverstrend. De Commissie doet daarom voorstellen voor meer regionale samenwerking. Onder andere door ENTSO-E een rol te geven bij het identificeren van grensoverschrijdende crises en door voor te schrijven dat er een EU-brede methodologie en definities moeten komen voor het vaststellen van crises. De Commissie wil dat lidstaten nationale crisisplannen opstellen waarbij de onderdelen die

grensoverschrijdende effecten hebben regionaal moeten worden afgestemd. Periodiek zullen voorzieningszekerheidsrisico's worden gemonitord door en besproken in de al bestaande *Electricity Coordination Group*.

Verbeteren werking eindverbruikersmarkt

De Commissie stelt de consument centraal in haar voorstellen en doet in dat licht een aantal voorstellen om de positie van consumenten verder te verbeteren. De consument moet beter geïnformeerd worden, beter beschermd worden en makkelijker toegang krijgen tot markten. De Commissie doet daartoe voorstellen voor het verbeteren van de kwaliteit van vergelijkingssites en de informatievereisten aan energierekeningen. Ook wil de Commissie de toegang tot slimme meters verbeteren. Verder moeten de overstapkosten voor consumenten tot een minimum beperkt worden zodat de consument een actieve rol op de markt kan spelen. Lidstaten moeten energie-armoede onder consumenten monitoren om zo gerichte hulp te kunnen bieden aan huishoudens met energie-armoede. De Commissie wil dat er duidelijke regels komen ten aanzien van de data die beschikbaar komen bij het ontwikkelen van slimme meters en netwerken. Consumenten moeten daarnaast eenvoudiger toegang krijgen tot alle markten waar ze hun flexibiliteit kunnen aanbieden, al dan niet met hulp van een aggregator. Tot slot geeft de Commissie aan dat prijsregulering van energielevering vaak leidt tot inperking van de keuze van de consument, minder aanzet tot energiebesparing, minder service en minder innovatieve producten. De Commissie stelt dan ook voor om gereguleerde prijzen af te schaffen. Aanbieders moeten daarnaast consumenten op verzoek ook flexibele prijs-contracten aanbieden.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment constateert de Commissie dat de huidige Europese wetgeving op de elektriciteitsmarkten (derde energiepakket) heeft geleid tot meer concurrentie op deze markten, een verbetering van een gelijk speelveld onder andere door het waarborgen van onafhankelijkheid van infrastructuurbeheer en betere consumentenbescherming. De marktordening is met name geënt op vraaggestuurde, grootschalige en op een beperkt aantal locaties gecentraliseerde fossiele elektriciteitsproductie. De situatie verandert echter steeds meer. De Europese Unie heeft zich uitgesproken voor een CO₂-vrije elektriciteitssector in 2050 waarbij het aandeel niet-stuurbare hernieuwbare vermogen in de energiemix fors zal toenemen.

De Commissie constateert dat de huidige marktordening in veel lidstaten:

- 1) niet optimaal is ingericht om grote hoeveelheden niet-stuurbaar, duurzaam en decentraal vermogen in te passen. Dit geldt ook voor de inpassing van technologische vernieuwing, met name bij de koppeling van energie- aan ICT-diensten;
- 2) onvoldoende zekerheid biedt dat er voldoende investeringen in toekomstige productiecapaciteit zullen plaatsvinden. Verschillende lidstaten willen capaciteitsmechanismen inzetten om voldoende productiecapaciteit voor de toekomst zeker te stellen. Lidstaten coördineren daarbij in onvoldoende mate hun beleid en houden onvoldoende rekening met regionale oplossingen en effecten van hun beleid.

Daarnaast constateert de Commissie dat:

- 3) Lidstaten onvoldoende transparant zijn in hun aanpak van crisisbeleid. Crisisplannen kennen een nationale aanpak, worden nauwelijks afgestemd met andere lidstaten en er worden geen uniforme definities gehanteerd.
- 4) In de huidige marktordening de ontwikkeling van de eindgebruikersmarkt in veel lidstaten achterloopt. Concurrentie op de markt is in veel lidstaten gering en marktspelers hebben niet altijd de juiste prikkels om innovatie te stimuleren. De consument is in veel lidstaten matig betrokken als marktspeler, wat terug te zien is in lage overstapperpercentages. Met name de ontwikkeling van vraagsturing op lokaal niveau blijft hierdoor achter.

In haar beoordeling van beleidsopties om de toename van niet-stuurbaar, duurzaam vermogen beter in te passen onderzoekt de Commissie een aantal opties. Bij het creëren van een gelijk speelveld voor verschillende energiebronnen wil de Commissie voorkeursbehandelingen voor specifieke technologieën wegnemen. Marktdeelnemers moeten programmaverantwoordelijkheid dragen. De Commissie kiest daarbij voor de optie om tijdelijk voor kleine en innovatieve producenten een uitzondering te maken. De Commissie constateert verder dat TSO's beter moeten samenwerken bij die taken die een grensoverschrijdend karakter hebben. De Commissie wijst het idee van een Europese TSO af, maar wil dat er ROC's komen waarbinnen TSO's deze grensoverschrijdende taken uitvoeren. De Commissie stelt ook voor de rol van het agentschap ACER te versterken bij gezamenlijke beslissingen van toezichthouders die grensoverschrijdend zijn, maar wijst de optie van gecentraliseerd Europees toezicht af.

De Commissie onderzoekt de mogelijkheden om het investeringsklimaat op de elektriciteitsmarkten te verbeteren. De Commissie constateert dat indien de elektriciteitsmarkt in voldoende mate versterkt wordt zodat prijzen de schaarste op de markt reflecteren en de markttoegang verbeterd wordt, een capaciteitsmechanisme niet nodig zou moeten zijn. De Commissie constateert dat het versterken van de werking van de markt grote voordelen met zich meebrengt en de kosten van het energiesysteem fors doet dalen ten opzichte van het scenario van geen beleid. De Commissie constateert vervolgens dat het wegnemen van marktbelemmeringen niet in alle lidstaten even snel zal kunnen verlopen en dat in de transitie naar een goedwerkende markt er mogelijk situaties kunnen zijn waarbij het inzetten van capaciteitsmechanismen tijdens deze transitie gerechtvaardigd kan zijn. De Commissie noemt hierbij de situatie van lidstaten die in onvoldoende mate verbonden zijn met buurlanden. De Commissie stelt verder dat er regionale voorzieningszekerheidsanalyses moet worden gemaakt en als daaruit blijkt dat er voorzieningszekerheidsrisico's zijn in lidstaten, deze in eerste instantie via markthervormingen en marktconforme maatregelen moeten worden opgelost. De Commissie stelt dat capaciteitsmechanismen pas mogen worden ingezet als blijkt dat marktconforme maatregelen geen afdoende oplossing bieden. Ten slotte stelt de Commissie dat als capaciteitsmechanismen noodzakelijk zijn, deze moeten voldoen aan strikte randvoorwaarden, zoals het non-discriminatoire openstellen van deze mechanismen voor productiecapaciteit uit buurlanden.

Ten aanzien van samenwerking tussen lidstaten op het terrein van crisispreventie en management constateert de Commissie in haar impact assessment dat er behoefte is aan een meer EU-brede

methodologie en definities voor het vaststellen van crises. De Commissie constateert daarnaast dat het zinvol is de coördinatie tussen lidstaten te versterken waarbij de onderdelen die grensoverschrijdende effecten hebben regionaal moeten worden afgestemd. De Commissie heeft ook een optie uitgewerkt waarbij het crisisbeleid volledig op regionaal niveau of EU-niveau is georganiseerd. Hierbij zou er ook geen sprake meer zijn van nationale crisisplannen. Een volledig Europese aanpak van crisisbeleid leidt volgens de Commissie echter tot grote administratieve lasten en het zal lastig zijn dit beleid op centraal niveau te coördineren. De Commissie heeft daarom de voorkeur voor een bottom up aanpak waarbij er vanuit lidstaten meer op regionaal niveau wordt samengewerkt.

Op het terrein van de eindverbruikersmarkt inclusief consumentenbescherming heeft de Commissie opties onderzocht hoe het energiearmoedebeleid beter te coördineren. Daarbij zijn opties gepresenteerd die uiteenlopen van het uitwisselen van nationale best practices, naar het versterken van het Europees raamwerk en het verbeteren van het monitoren van energiearmoede en consumentenbescherming tot de optie van een gecentraliseerd Europees consumentenbeleid met geharmoniseerde definities.

De Commissie constateert dat betere monitoring en een versterkt raamwerk de voorkeur genieten boven puur nationaal beleid of een gecentraliseerde Europese aanpak. Ten aanzien van prijsregulering benoemt de Commissie opties van geen nieuw beleid tot uitfasering van prijsregulering. De Commissie geeft de voorkeur aan een uitfaseringspad, omdat prijsregulering van energielevering vaak leidt tot inperking van de keuze van de consument, minder aanzet tot energiebesparing, minder service en minder innovatieve producten. Een uitfaseringspad biedt de markt en marktpartijen de ruimte om te anticiperen op een situatie zonder prijsregulering. Beleid om de consument te activeren varieert van opties tot het geven van aanbevelingen aan lidstaten tot wettelijke maatregelen om overstapkosten deels of volledig te schrappen. De Commissie constateert dat overstapkosten slechts in enkele gevallen mogen worden toegestaan. Ten aanzien van het verbeteren van toegang tot data schat de Commissie in dat de optie om op Europees niveau definities en criteria vast te stellen voor data handling en non-discriminatoire toegang de voorkeur geniet boven gecentraliseerde Europese data management of boven de optie van geen beleid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energieagenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus langetermijnperspectief voor het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te schetsen, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die beslissingen moeten nemen en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. Een goed functionerende interne elektriciteitsmarkt is een belangrijke voorwaarde voor het CO₂-vrij maken van onze elektriciteitsvoorziening.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de werking van de Europese elektriciteitsmarkt wordt verbeterd en de interne energiemarkt wordt voltooid. Dit vormt de basis voor de ontwikkeling van de Energie Unie. Voor een goedwerkende markt is het van belang dat elektriciteit vrij kan stromen

naar waar en wanneer dat het meest nodig is, dat er voldoende grensoverschrijdende concurrentie is, dat er een gelijk speelveld is voor alle marktpartijen, dat consumenten beter worden betrokken en dat de juiste prijssignalen voor investeringen in interconnecties worden gecreëerd. Sterkere regionale samenwerking bij energiebeleid, waaronder een meer gezamenlijke aanpak van leveringszekerheid, is hierbij een belangrijke voorwaarde.

Nederland heeft tijdens het EU-voorzitterschap ruim aandacht besteed aan de voorbereiding van het nieuwe marktontwerp voor de elektriciteitsmarkt. De informele energieraad in Amsterdam op 10 en 11 april stond geheel in het teken van dit thema. Nederland heeft tijdens de Energieraad op 6 juni haar voorzitterschapsnotitie gepresenteerd met boodschappen over het ontwerp van de elektriciteitsmarkt en regionale samenwerking. Ook in de Nederlandse energieagenda is het belang van een goede werking van de markt nogmaals benadrukt. Al deze elementen zitten onverkort in het Commissievoorstel.

Nederland kent op het terrein van regionale samenwerking met buurlanden een lange traditie. Met name in de samenwerking binnen het Pentalateraal Energieforum, waarin samengewerkt wordt met België, Luxemburg, Frankrijk, Zwitserland, Oostenrijk en Duitsland.

Het goed informeren van de consument over de energiemarkt zodat hij/zij beter in staat is keuzes te maken op energiegebied gebeurt in Nederland bijvoorbeeld met de lopende uitrol van de slimme meter die kan registreren en afrekenen op kwartierbasis en die zowel verbruik als invoeding registreert. In 2017 worden in Nederland de eerste leveringscontracten met dynamische leveringsprijzen verwacht. Consumenten hebben dan de mogelijkheid actiever deel te nemen aan de markt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de vier voorstellen op hoofdlijnen. De Commissie heeft een goede analyse gemaakt van de uitdagingen op de energiemarkt. De oplossingsrichting waarbij de werking van de markt verbeterd wordt en de regionale samenwerking wordt versterkt, past goed in de prioriteiten van het Nederlandse energiebeleid en is in lijn met hoe de Nederlandse markt is geordend.

Het kabinet zal wel kritisch kijken naar de details van de vele voorstellen in het pakket. Voorstellen waarbij taken naar regionaal of Europees niveau worden overgeheveld verdienen nader onderzoek naar nut, noodzaak en proportionaliteit. Het belang van een betaalbare, duurzame en betrouwbare Nederlandse energievoorziening en de mogelijkheid hierop te sturen staat hierbij voorop.

Aanpassen marktontwerp om flexibiliteit te versterken en technologische ontwikkeling op te vangen

Het kabinet ondersteunt de voorstellen van de Commissie om zoveel mogelijk op Europees niveau een gelijk speelveld tussen energiebronnen te creëren. In de Nederlandse energiemarkt is al waar mogelijk een gelijk (direct of indirect) speelveld gecreëerd tussen verschillende energiebronnen en dragen alle marktpartijen programmaverantwoordelijkheid. Uitzonderingsposities op deze regels creëren voor bepaalde energiebronnen kan naar de mening van het kabinet leiden tot marktverstoringen en hogere systeemkosten, temeer omdat het aandeel hernieuwbare energie

gaat groeien. Het kabinet kan echter een beperkte uitzondering voor kleine en/of innovatieve producenten voor "*priority dispatch*" steunen.

De groei van hernieuwbare energieopwekking en de verdere elektrificatie van de economie vraagt om grote investeringen in de elektriciteitsnetten. Efficiënter netgebruik in plaats van netverzwaring kan maatschappelijk grote baten hebben. Ook energiebesparing kan bijdragen aan het niet onnodig verzwaren van het elektriciteitsnet. Nederland onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie dat vraagrespons en energieopslag door de markt ontwikkeld moeten worden om onnodige netverzwaring te voorkomen en dat waar nodig netbeheerders de ruimte moeten krijgen om flexibiliteit in de markt in te kopen. Dit uiteraard zonder dat de elektriciteitsvoorziening in gevaar komt. Hierbij is het belangrijk dat flexibiliteit wordt aangeboden door marktpartijen op basis van vrijwilligheid en dat de afroep van flexibiliteit non-discriminatoir is.

Nederland onderschrijft het toekomstig belang van energieopslag en de ruimte die de Commissie wil creëren voor opslag en andere flexibiliteitsbronnen. Hierbij staat het kabinet in beginsel kritisch tegenover een rol voor netbeheerders bij het exploiteren van flexibiliteitsbronnen, omdat dit niet in lijn lijkt met de scheiding van productie en netbeheer en de flexibiliteit via de markt geleverd kan worden.

Nederland is voorstander van het versterken van regionale samenwerking. Een Europese organisatie voor DSO's kan de samenwerking en informatievoorziening tussen DSO's verbeteren. Ook kan het bijdragen aan de uitwisseling van best practices. Het kabinet kijkt wel kritisch naar de brede taakomschrijving van deze nieuwe organisatie. Het kabinet ondersteunt een verdere samenwerking van TSO's op regionaal niveau. Het kabinet is het met de Commissie eens dat voorzieningszekerheid niet enkel op nationaal niveau kan worden benaderd. Wel zal het kabinet kritisch kijken naar het verplicht overdragen van taken en verantwoordelijkheden van TSO's naar ROC's. Het kabinet zal daarbij toetsen op proportionaliteit, kritisch kijken naar de aansprakelijkheidsverdeling en de wijze van toezicht, evenals naar de mogelijkheid om te blijven sturen op een nationaal gewenst voorzieningszekerheidsniveau. De Commissie wil nieuwe bevoegdheden aan ACER geven. Dit kan besluitvorming van toezichthouders rond bijvoorbeeld regionale infrastructuurprojecten versnellen. Het kabinet zal kritisch kijken naar nut en noodzaak en hecht aan het creëren van een evenwichtige besluitvormingsstructuur binnen ACER.

Versterken investeringsprijkkels in de markt

Het kabinet deelt de analyse dat het verbeteren van de leveringszekerheid en het investeringsklimaat zoveel mogelijk moet plaatsvinden door het versterken van de markt. De inzet van capaciteitsmechanismen kan leiden tot ernstige concurrentievervalsing en marktverstoring en kan de interne energiemarkt ondermijnen. Het kabinet staat daarom kritisch tegenover nationale maatregelen in de vorm van capaciteitsmechanismen. Voordat gekozen wordt voor de inzet van een capaciteitsmechanisme moet eerst maximaal gewerkt worden aan verbeterde marktwerking en verdere marktintegratie zodat de bestaande productiecapaciteit efficiënter kan worden ingezet. Het kabinet kan de redenering van de Commissie volgen dat niet alle lidstaten op korte termijn al een voldoende goedwerkende markt kunnen creëren. Capaciteitsmechanismen zouden dan als laatste

redmiddel en als tijdelijk instrument moeten kunnen worden ingezet. Nederland deelt de visie van de Commissie dat hiervoor regionale analyses nodig zijn en dat het ontwerp aan strenge eisen moet voldoen, zoals non-discriminatoire openstelling voor productiecapaciteit uit buurlanden.

Regionale samenwerking bij voorzieningszekerheid- en crisismanagement

Het kabinet steunt de ideeën van de Commissie om beter samen te werken bij de aanpak van crisespreventie en –management. In het Pentlateraal Energieforum is dit ook een belangrijk element van samenwerking. Het kabinet vindt het van belang dat bij de indeling van regio's rekening wordt gehouden met bestaande samenwerkingsverbanden. De voorstellen van de Commissie hoe de samenwerking vorm te geven en de inhoud van de plannen zijn naar de mening van het kabinet nog te algemeen en behoeven nadere invulling.

Verbeteren werking eindverbruikersmarkt

Het kabinet is positief over de richting van het voorstel waarbij de consument centraal wordt gesteld. Het kabinet ondersteunt de voorstellen gericht op het verbeteren van de informatievoorziening aan de consument, het aanbieden van dynamische leveringstarieven, het recht om van leverancier te wisselen en het creëren van ruimte voor de nieuwe marktrol van aggregator. Niettemin constateert het kabinet tegelijkertijd dat veel van de doelstellingen al met bestaande middelen en wetgeving worden nagestreefd en behaald kunnen worden. Bijvoorbeeld door de uitrol van de slimme meter, goed toezicht op informatieverplichtingen en de in Nederland gereguleerde opzegvergoeding bij contracten van bepaalde tijd. Het kabinet zal daarom kritisch gaan kijken naar de details en de uitwerking van de voorstellen, zoals de onderbouwing en de impact van de wijzigingen. Het kabinet steunt het voorstel om in alle lidstaten prijsregulering af te schaffen, zodat dat elektriciteitsmarkt optimaal kan werken.

De Commissie doet voorstellen over het certificeren en permanent monitoren van vergelijkingssites. Het kabinet is hiervan geen voorstander. Vergelijkingssites bestaan vaak uit vergelijkingen van meerdere producten en diensten, ook van buiten het energieterrein, maar bovenal vindt het kabinet dat aan de hand van geldende consumentenwetgeving voldoende toezicht mogelijk is. De door de Commissie genoemde criteria worden nu in grote lijnen ook al door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toegepast in haar toezichtspraktijk. Een certificeringsverplichting en een verplichting tot monitoring zal in de ogen van het kabinet in Nederland leiden tot onnodige lasten.

Terecht introduceert de Commissie de nieuwe marktrol van aggregator die verbruikers ontzorgt, door hun verbruik, productie of flexibele capaciteit slim te verhandelen. De Commissie stelt voor dat de afnemer tenminste eens per jaar alle relevante data ten aanzien van zijn vraagrespons moet krijgen. De vraag is of dit voldoende transparantie aan de klant biedt omtrent de waarde van zijn flexibiliteit en of er niet een meer frequente terugkoppeling nodig is. Voor het kabinet is het van belang dat aggregatoren die capaciteit verhandelen op de elektriciteitsmarkten aan dezelfde regels dienen te voldoen als andere marktpartijen en programmaverantwoordelijkheid dragen.

Hoewel het kabinet er groot belang aan hecht dat alle consumenten gebruik kunnen maken van de energievoorziening, vindt het kabinet het niet zinvol een monitoringssysteem op te zetten voor energiearmoede. Daar waar sprake is van energiearmoede zal er hoogstwaarschijnlijk sprake zijn van meerdere problemen die bijvoorbeeld verband houden met een bredere schuldenproblematiek. Het kabinet kiest ervoor om enerzijds generiek sociaal beleid te voeren en daarnaast specifiek afsluitbeleid in combinatie met zelfregulering waarbij er met leveranciers afspraken gemaakt zijn/worden met schuldhulpverlenende instanties.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 194 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsbasis. Op grond van het tweede lid van dit artikel is de Unie bevoegd om maatregelen te treffen om o.a. de werking van de energiemarkt te borgen en de energievoorziening veilig te stellen. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Deze maatregelen doen niets af aan het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor het exploiteren van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening, zoals ook vastgelegd in artikel 194, lid 2, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel overwegend positief. Het versterken van Europese markten en versterkte coördinatie op communautair niveau dragen bij aan de continuïteit en stabiliteit van de energievoorziening van de Europese Unie en kunnen een spoedige oplossing van eventuele crisissituaties bevorderen. In markten met in toenemende mate grensoverschrijdend verkeer heeft goede samenwerking en coördinatie tussen overheden, toezichthouders en TSO's van de betrokken lidstaat een meerwaarde.

Het kabinet zal kritisch kijken naar nut en noodzaak van de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van taken van TSO's en toezichthouders naar een regionaal of EU-niveau. Het belang van de nationale voorzieningszekerheid en de mogelijkheid hierop te kunnen sturen zal hierbij voorop staan.

c) Proportionaliteit

De marktontwerpvoorstellen bestaan uit herzieningen van de bestaande verordeningen en richtlijn en de keuze voor voortzetting van deze instrumenten is dan ook voor de hand liggend. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van proportionaliteit van de voorstellen is overwegend positief. Dit met de kanttekeningen dat het kabinet kritisch zal kijken naar de rol en bevoegdheden van ACER en van de ROC's en de nieuwe Europese DSO- organisatie.

Het permanent monitoren en tweejaarlijks rapporteren over energiearmoede is niet proportioneel gegeven het Nederlandse algemene sociaal beleid waarbij het aantal afsluitingen is afgenomen. Eisen voor het certificeren van vergelijkingssites en het daarna permanent monitoren acht het kabinet niet proportioneel. De ervaring leert dat met toezicht op basis van het generieke

consumentenbeleid (oneerlijke handelspraktijken) dezelfde resultaten op een efficiëntere manier kunnen worden bereikt.

d) Eerste inschatting van krachtenveld

Hoewel de lidstaten nog geen formele positie hebben ingenomen ten aanzien van de Commissievoorstellen, staan de meeste lidstaten in het algemeen positief tegenover het doel van de voorstellen om het marktontwerp te verbeteren. Met name de lidstaten met een hoog aandeel hernieuwbaar vermogen in de energiemix zien de noodzaak tot het verbeteren van de flexibiliteit in het systeem. Er bestaan wel verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de wijze waarop een verdere integratie van het hernieuwbare energie in de markt zou moeten plaatsvinden. Zo wil de Commissie dat lidstaten kritischer kijken naar specifieke voorrechten voor hernieuwbare energie, zoals voorrang op het net. Enkele lidstaten willen hiervoor echter meer ruimte behouden. Waar het gaat om prijzen voor de eindgebruiker willen meerdere lidstaten vasthouden aan gereguleerde prijzen op de retailmarkt.

Een belangrijk onderwerp van discussie tussen lidstaten is de toepassing van capaciteitsmechanismen. Sommige lidstaten willen dat de Commissie ruimte geeft voor de toepassing van capaciteitsmechanismen, terwijl andere lidstaten juist ervoor pleiten om deze mechanismen slechts onder strikte voorwaarden en als laatste optie toe te passen. Veel lidstaten kijken daarnaast enigszins kritisch naar het overdragen van bevoegdheden. Samenwerking tussen TSO's wordt positief beoordeeld, maar het overdragen van bevoegdheden van TSO's naar ROC's vinden veel lidstaten te ver gaan, omdat voorzieningszekerheid als nationale bevoegdheid wordt beschouwd. Dezelfde houding geldt ten aanzien van het geven van meer bevoegdheden aan ACER.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft beperkte consequenties voor de EU-begroting. De kosten zijn vooral gelegen in de uitbreiding van de taken van ACER. 18 FTE zijn hiervoor benodigd volgens de Commissie. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Er zijn geen grote budgettaire gevolgen voorzien voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Bedrijven en burger krijgen een betere toegang tot de elektriciteitsmarkt. Betere regionale samenwerking en marktintegratie leiden tot efficiënter gebruik van infrastructuur en productiecapaciteit. Dit heeft een drukkend effect op de energiekosten. Financiering uit andere bron dan energieprijzen en netwerkkosten ligt niet in de rede.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De administratieve lasten voor de overheid zullen als gevolg van het voorstel naar verwachting toenemen. De monitoring- en rapportageverplichtingen aan de Commissie nemen ten opzichte van de bestaande praktijk enigszins toe, bijvoorbeeld bij het monitoren van energiearmoede. Ook zal het opstellen en de regionale afstemming van crisisplannen extra inzet vereisen. De informatievoorziening richting de Commissie over de voorzieningszekerheid zal worden gestroomlijnd.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het impact assessment geeft aan dat het voorstel bijdraagt aan een beter functionerende interne markt, waarbij elektriciteit vrijer kan stromen naar waar en wanneer dat het meest nodig is. Grensoverschrijdende concurrentie met name tussen aanbieders van flexibiliteit zal toenemen. Nieuwe marktpelers krijgen beter toegang tot de markt, ondermeer consumenten die zelf ook produceren. Striktere criteria voor overheidsbeleid en betere regionale samenwerking in het energiebeleid zorgt voor minder risico op ongewenste marktverstoring en efficiëntere benutting van de infrastructuur, inclusief interconnectoren. Dit leidt tot vermeden kosten in het energiesysteem en hogere welvaartswinsten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het pakket vergt wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met onder meer de volgende onderwerpen: wijzigingen in consumentenbescherming, lokale energiegemeenschappen, vraagresponso, slimme meter, wijziging van taken van netbeheerders, opslag en aanwijzen van de regulerende instantie voor verordening risicobeheersing.

Ook zal er lagere regelgeving aangepast moeten worden. Onder andere het Besluit experimenten decentrale hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie op een aantal punten de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ten aanzien van:

- de gebiedssamenstelling van de ROC's;
- het vaststellen, aanpassen en implementeren van netcodes en richtlijnen;
- het raamwerk voor de op te stellen voorzieningszekerheidsanalyses;
- de omvang van de inter-TSO compensatie;
- de samenwerking tussen nationale toezichthouders en ACER.

Het kabinet vindt dat de overdacht van bevoegdheden zeer globaal is gedefinieerd en dat niet duidelijk is onder welke voorwaarden en condities de Commissie van deze bevoegdheden gebruik kan en mag maken en welke grenzen daaraan zijn verbonden. Het kabinet kijkt hier dan ook kritisch naar en zal de Commissie om meer verduidelijking vragen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voor de verordeningen "risicoparaatheid in de elektriciteitssector" en "establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators" benoemt de Commissie geen specifieke data voor de inwerkingtreding. Voor de verordening "on the internal market for electricity" stelt de Commissie 1 januari 2020 voor. Indien de onderhandelingen voldoende vlot verlopen lijkt dit haalbaar. Voor de richtlijn "on common rules for the internal market in electricity" houdt de Commissie de implementatietermijn nog open. Over de haalbaarheid hiervan valt daarom geen uitspraak te doen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering wordt belegd binnen het Ministerie van Economische Zaken dat daarbij, conform de Elektriciteitswet, bepaalde werkzaamheden kan laten uitvoeren door de beheerders van elektriciteitstransportnetten. Taken en verantwoordelijkheden van TSO's met een grensoverschrijdend karakter worden overgedragen aan de ROC's. Handhavingstaken zijn belegd bij de ACM. In het voorstel zal ACER nog meer de taak krijgen om besluitvorming van nationale toezichthouders te coördineren. Dit in het bijzonder bij het schrijven van netcodes, het beoordelen van voorzieningszekerheidsanalyses en capaciteitsmechanismen, maar ook bij de besluitvorming over grensoverschrijdende infrastructuur en het toezicht op ROC's.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel ziet op elektriciteitslevering binnen de EU en heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.