

Besluit van , houdende regels over het investeringsplan en het kwaliteitsborgingssysteem van netbeheerders van elektriciteitsnetten en gastransportnetten en enkele andere onderwerpen (Besluit investeringsplan en kwaliteitsborging elektriciteit en gas)

Toelichting

1. Inleiding

Aanleiding voor dit besluit is de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet door de Wet voortgang energietransitie. In dit besluit worden de nieuwe bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet over het investeringsplan, het kwaliteitsborgingssysteem en de registratie van meldingen van onderbrekingen of afwijkingen in het transport van elektriciteit of gas verder uitgewerkt. Daarnaast zijn in dit besluit nadere bepalingen opgenomen over maatregelen die de netbeheerder van het gastransportnet neemt ten aanzien van voorvallen met gas.

2. Inhoud van dit besluit

2.1 Investeringsplan

Het besluit vult de termijn waarvoor het investeringsplan geldt en de zichttermijnen voor de investeringen in. Ook worden de inhoud en de procedure van het besluit nader omschreven. Ten slotte wordt vastgesteld wat het tijdstip is waarop een investeringsplan aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) wordt voorgelegd en de frequentie waarmee het plan wordt opgesteld of aangepast.

Termijnen

Het investeringsplan is te verdelen in drie delen: een terugblik, een vooruitblik voor de lange en korte termijn en een overzicht van de concrete investeringsprojecten op de korte termijn.

De terugblik omschrijft de gerealiseerde investeringen ten opzichte van de geplande investeringen van de afgelopen twee jaar. Het doel van deze terugblik is de daadwerkelijk gerealiseerde investeringen inzichtelijk maken voor derden en het leren van het verleden voor het verbeteren van plannen en processen voor de toekomst. Aangezien het investeringsplan een geldingsduur heeft van twee jaar, is het logisch om de termijn voor terugkijken ook op twee jaar vast te stellen.

De vooruitblik bestaat uit een analyse van de (toekomstige) ontwikkelingen in de energiemarkt, de effecten die dit zal hebben op de ontwikkeling van het net en de daarbij benodigde maatregelen inzake netuitbreiding en vervanging van (delen van) het net om te voldoen aan de wettelijke taak. Sommige aanpassingen van het net zullen een lange voorbereidingstijd vergen. Om deze reden is het van belang dat de netbeheerder vroegtijdig eventueel dreigende tekorten aan capaciteit signaleert en maatregelen neemt om te verzekeren dat hij aan de transportvraag kan voldoen. De zichtperiode voor de lange termijn is hierop afgestemd en bedraagt 10 jaar. Aangezien iedere 2 jaar een investeringsplan wordt vastgesteld, blijft er wel ruimte bestaan voor tussentijdse aanpassingen. De zichtperiode voor de concrete projecten op de korte termijn sluit aan op de termijn waarop de netbeheerders verwachten realistische voorspellingen, aannames en uitspraken te kunnen doen ten aanzien van de voorgenomen uitbreidings- en vervangingsinvesteringen. Dit is voor de nationale netbeheerders 5 jaar en voor de regionale netbeheerders 3 jaar.

Inhoud investeringsplan

De analyse van het effect van de toekomstige ontwikkelingen op de energiemarkt leidt tot een onderbouwde keuze van de meest realistische ontwikkelingsscenario's waar de netbeheerder zijn voorziene investeringen op baseert om de kwaliteit van de transportdienst te borgen. Hierbij kan gedacht worden aan ontwikkelingen in de productiecapaciteit (toename decentrale opwekking, grootschalig opwekken windenergie), gebruik (bijvoorbeeld toename van all-electric wijken) en levering. Voor de lange termijn leidt dit tot de voorziene maatregelen en een inschatting van de orde van grootte van de investeringen die daarbij horen. Voor de korte termijn betreft dit een

overzicht van de concrete projecten voor uitbreiding en onderhoud van het net en de daarbij begrote kosten. De netbeheerder onderbouwt, voor de projecten op de korte termijn, op basis van zijn wettelijke taak waarom juist deze investeringen noodzakelijk zijn. Bij de belangrijkste projecten hoort ook een omschrijving van de onderzochte alternatieven.

De ACM toetst of de noodzaak op de juiste wijze wordt aangetoond en of de onderbouwing realistisch is. Van belang is dat de netbeheerder de noodzakelijke investeringen uitvoert conform zijn wettelijke taak, en niet meer of minder. De ACM toetst of de netbeheerder in redelijkheid tot het ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen. Hiervoor is het van belang dat de netbeheerder een heldere en navolgbare onderbouwing geeft van de door hem voorgestelde investeringen.

De in dit besluit opgenomen systematiek, in combinatie met de nadere regels ten aanzien van de inhoud van het investeringsplan bij ministeriële regeling, leidt tot het vaststellen van de noodzaak van de uitbreidings- en vervangingsinvesteringen en sluit aan bij de competenties en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Het is de verantwoordelijkheid van de netbeheerder om relevante ontwikkelingen en bijbehorende risico's voor het net tijdig te signaleren en daarbij passende maatregelen te nemen. De ACM toetst of de netbeheerder de noodzaak voldoende heeft onderbouwd. De ACM kan eventueel een bindende gedragslijn opleggen, bijvoorbeeld wanneer de kosten van een specifieke investering nadere uitleg behoeven. De Minister kan een bindende gedragslijn opleggen indien een netbeheerder in zijn investeringsplan een belangrijke ontwikkeling waarvan significante wijzigingen in het net worden verwacht niet (voldoende) heeft meegewogen in zijn planvorming. Deze opdracht kan bijvoorbeeld worden gegeven indien de Minister ziet aankomen dat er een tekort aan transportcapaciteit dreigt te ontstaan.

Procedure

In dit besluit is een nadere uitwerking gemaakt van de procedure die de netbeheerder moet volgen om een investeringsplan te kunnen vaststellen. Een netbeheerder consulteert een ontwerp investeringsplan gedurende vier weken door publicatie van het ontwerp investeringsplan op een geschikte wijze. Dit kan bijvoorbeeld door deze te plaatsen op de eigen website. Na de consultatie geeft de netbeheerder aan in een ontwerp investeringsplan welke gevolgtrekkingen hij heeft verbonden aan de zienswijzen uit de consultatie en voegt de zienswijzen bij. Daarna stuurt de netbeheerder het investeringsplan aan ACM. De ACM toetst binnen 12 weken na ontvangst van het ontwerp investeringsplan of de netbeheerder in redelijkheid tot het ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen, waarbij in ieder geval de aspecten die in dit besluit staan opgesomd aan de orde moeten komen. Het gaat dan onder meer om de noodzaak van de investeringen. Hierbij heeft de ACM de mogelijkheid om een bindende gedragslijn op te leggen conform artikel 5a van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 1b van de Gaswet. Voor een beoordeling van investeringen die verband houden met het verbeteren van de veiligheid van het gastransport kan ACM ervoor kiezen om gedurende de toetsperiode advies in te winnen van SodM. De minister toetst de investeringsplannen van de nationale netbeheerders eveneens binnen 12 weken. Indien nodig kan de minister een bindende gedragslijn opleggen ten aanzien van de omschrijving van ontwikkelingen in de energiemarkt. De toetsen van de ACM en de minister vinden gelijktijdig plaats. De ACM en de minister sturen hun toets aan de netbeheerder. De netbeheerder kan besluiten het plan aan te passen. De netbeheerder publiceert het investeringsplan op gepaste wijze, bijvoorbeeld door het op de eigen website te plaatsen.

Frequentie

Een investeringsplan geldt twee jaar. Netbeheerder leggen telkens uiterlijk op 1 januari van een even kalenderjaar een ontwerp investeringsplan voor aan de Autoriteit Consument en Markt. Beheerders van landelijke (gas)netten leggen hun ontwerpplan op dat moment eveneens voor aan Onze Minister. De twee jaarstermijn is met name van belang voor een tijdige update betreffende investeringen als gevolg van de energietransitie. De frequentie is in lijn met de huidige werkwijze van het kwaliteits- en capaciteitsdocument. Het kwaliteits- en capaciteitsdocument werd ieder even jaar vastgesteld. Het verdient de voorkeur om hierbij aan te sluiten. Gelet op de

inwerkingtredingsdatum van dit besluit zal de netbeheerder het eerste investeringsplan uiterlijk 1 januari 2020 in moeten dienen.

2.2 Kwaliteitsborgingssysteem

De netbeheerders zijn op basis van de wet verplicht een doeltreffend kwaliteitsborgingssysteem te hanteren. Dit kwaliteitsborgingssysteem ziet erop toe dat een aantal relevante processen, plannen en procedures van de netbeheerder aan elkaar gekoppeld is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een risicoanalyse, het investeringsplan en een bedrijfsmiddelenregister. Door deze elementen met elkaar te verbinden heeft de netbeheerder beter inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de op grond van de wet aan hem toegekende taken en kan hij daarop adequate maatregelen treffen. Als kwaliteitsaspecten worden de wet betrouwbaarheid en veiligheid genoemd, maar hieronder valt bijvoorbeeld ook de productkwaliteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Deze worden in dit besluit opgesomd. De werking van het kwaliteitsborgingssysteem kan zowel worden getoetst op de eisen aan het kwaliteitsborgingssysteem zelf als op bijvoorbeeld de adequate invulling van de genoemde processen.

Met de voorschriften over het kwaliteitsborgingssysteem in de wet, in dit besluit en in de Regeling investeringsplan en kwaliteitsborging elektriciteit en gas worden regels gesteld aan de plannen, procedures en processen voor de borging van de kwaliteit van de uitvoering van de op grond van de wet aan hem toegekende taken. In een doelmatig kwaliteitsborgingssysteem zijn procedures en werkvoorschriften voor een veilige en doelmatige bedrijfsvoering van de netbeheerder vastgelegd. Met een dergelijk kwaliteitsborgingssysteem kan de netbeheerder kwaliteitsrisico's, zoals betrouwbaarheid of veiligheid van de transportdienst, systematisch, gestructureerd en aantoonbaar registreren, monitoren en bijsturen met als doel de continue verbetering van de kwaliteit.

Het is aan het management van de netbeheerder om zorg te dragen dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van het inzicht dat het kwaliteitsborgingssysteem biedt. Het kwaliteitsborgingssysteem dient alle bedrijfsprocessen te omvatten en met behulp van een plan-do-act cyclus, de zogenaamde "Deming circle", wordt continu bepaald of de kwaliteitsprestatie gehaald wordt. Wanneer de kwaliteit onvoldoende is gewaarborgd geeft het kwaliteitsborgingssysteem inzicht in de maatregelen die genomen moeten worden om de kwaliteitsprestaties op orde te brengen. Daarnaast kunnen de ACM en het Staatstoezicht op de Mijnen door de aanwezigheid van het kwaliteitsborgingssysteem en het document waarin is aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan het systeem toezicht houden op de processen en de bedrijfsvoering van de netbeheerders met betrekking tot de kwaliteit.

2.3 Meldingen en voorvallen

De inhoud van artikel 4.1 is overgenomen uit artikel 19e, tweede en derde lid van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 35e, tweede en derde lid, van de Gaswet, zoals die luiden voor inwerkingtreding van de Wet voortgang energietransitie. In deze wet is de inhoud van voornoemde wetsartikelen gedelegeerd naar het niveau van besluit. Ten opzichte van de huidige artikelen is toegevoegd dat ook meldingen ten aanzien van afwijkingen van de kwaliteit van het transport geregistreerd moeten worden. Een verstoring van de kwaliteit van het transport kan voor aangeslotenen immers hetzelfde effect hebben als een onderbreking.

In artikel 4.2 van dit besluit wordt artikel 8a, tweede lid, van de Gaswet nader uitgewerkt. In artikel 4.2 van dit besluit is een zorgplicht voor netbeheerders van een gastransportnet opgenomen, ten aanzien van het voorkomen van voorvallen. Voorheen was deze zorgplicht voor gas opgenomen in het Besluit veiligheid lage druk gastransport, welke met het onderhavige besluit komt te vervallen. De zorgplicht heeft betrekking op gastransportnetten die bestemd zijn of gebruikt worden voor het transport van gas bij een druk tot en met 16 bar. Voor de veiligheid van het transport bij een druk hoger dan 16 bar zijn de veiligheidseisen vastgelegd in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

De zorgplicht van een netbeheerder van gastransportnetten heeft betrekking op de veiligheid van omwonenden, afnemers en medewerkers en op het milieu. Hiertoe onderhoudt de netbeheerder het net en doet de netbeheerder alles wat redelijkerwijs mogelijk is om ongevallen en incidenten te voorkomen. Wanneer er zich toch een ongeval of incident voordoet stelt de netbeheerder alles in het werk wat mogelijk is om escalatie van het ongeval te voorkomen. Om de veiligheid te waarborgen is het van belang dat de zorgplicht niet ad hoc wordt ingevuld. Deze zorgplicht maakt dan ook onderdeel uit van het borgen van het kwaliteitsaspect veiligheid binnen het kwaliteitsborgingssysteem en bijbehorend document. Doordat het beheersen van veiligheid van mensen en milieu onderdeel uitmaakt van het kwaliteitsborgingssysteem is daarmee geregeld dat een geheel van samenhangende plannen, processen en procedures wordt gehanteerd dat een netbeheerder in staat stelt de veiligheid van zijn net en de uitvoering van zijn wettelijke taken te registreren, te monitoren en waar nodig bij te sturen.

3. Bedrijfseffecten

3.1 Bedrijfseffecten investeringsplan

Investeringsplan

In de Bedrijfseffectentoets voor de Wet voortgang energietransitie is aangegeven dat de huidige praktijk is dat netbeheerders al rekening houden met de belangen van stakeholders en er dus informeel al gesproken kan worden van een consultatie. En dat de formalisering van de informele procedure strikt genomen leidt tot een stijging van de regeldrukkosten.

In het besluit is aangegeven dat het volstaat om het ontwerp investeringsplan integraal op de eigen website te plaatsen. Er bestaat geen plicht voor het actief benaderen / informeren van de stakeholders. In de meest basale variant bestaan de activiteiten uit het plaatsen van het document op website met mogelijkheid voor reactie, de tijdsbesteding hiervoor is relatief beperkt. Het plaatsen van het document zou in de meest eenvoudige vorm binnen een uur gedaan kunnen worden.

In dat geval stijgen de lasten voor de Elektriciteitssector en de Gassector samen als gevolg van deze informatieverplichting met minder dan € 1.000 per jaar.

In het besluit is de verplichting opgenomen voor het bijvoegen van de zienswijzen uit de consultatie en de onderbouwing van de wijze waarop de zienswijzen zijn verwerkt als bijlage aan het investeringsplan. Dit is een nieuwe informatieverplichting en een extra activiteit ten opzichte van de huidige bestaande praktijk. Er zijn verschillende variabelen die invloed hebben op de hoogte van deze lasten (aantal opmerkingen in de consultatie, complexiteit van de antwoorden, diepgang van de onderbouwing op de antwoorden), maar het is de verwachting dat het bijvoegen van de zienswijzen en in het bijzonder de onderbouwing hoe de zienswijzen zijn verwerkt 40 tot 80 uur per consultatie zal kosten.

Per saldo leidt dit tot een lastenstijging per jaar van € 21 duizend voor de E-sector en een lastenstijging van € 19 duizend voor de G-sector.

Voor het publiceren van het investeringsplan is de stijging van de administratieve lasten ongeveer even groot als de stijging van de lasten voor het publiceren van het ontwerp investeringsplan, dus minder dan € 1.000 per jaar voor de Elektriciteitssector en de Gassector samen.

Daarnaast is in het besluit ook de verplichting opgenomen dat jaarlijks significante wijzigingen van een investeringsplan moeten worden ingediend en dat dan ook een consultatie moet worden gedaan. In de nota van toelichting is aangegeven wanneer er sprake is van significante wijzigingen: zoals bij een substantiële toename van de investeringskosten, risico's of de doorlooptijd van projecten. Het oordeel of een wijziging significant is, is overigens aan de netbeheerder zelf.

Dit leidt tot een stijging van de lasten, maar het is lastig om vast te stellen wat de orde van grootte is van deze stijging, omdat het niet goed vast te stellen is wanneer er sprake zal zijn van een significante wijziging en dus hoe vaak dit voor zal komen. Het is de verwachting dat de stijging hier relatief beperkt zal blijven, mede omdat de netbeheerder zelf het oordeel moet vellen dat een wijziging significant is.

Kwaliteitsborgingssysteem

In de Wet voortgang energietransitie staat de informatieverplichting opgenomen dat een netbeheerder beschikt over een document waarin is aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan een doeltreffend kwaliteitssysteem.

In het conceptbesluit is aangegeven hoe de informatieverplichting eruit ziet en wat het document moet bevatten:

- a) het beleid met betrekking tot de borging van de kwaliteitsaspecten betrouwbaarheid en veiligheid;
- b) het nagestreefde kwaliteitsniveau op de verschillende kwaliteitsaspecten weergegeven in prestatie-indicatoren;
- c) de gerealiseerde prestaties met betrekking tot kwaliteitsaspecten in het afgelopen jaar.

Deze bepaling is een vervanging van artikel 39, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998. Materieel wijzigt er dus niets. De nadere operationalisering van bovengenoemde eisen aan het document wordt nog nader ingevuld in de ministeriële regeling. Hierin zal worden ingegaan op de mogelijke bedrijfseffecten van deze nadere invulling.

Meldingen en voorvallen

In artikel 4.1, van het besluit staat de informatieverplichting opgenomen dat een netbeheerder de bij hem gemelde onderbrekingen in het transport van elektriciteit of gas, afwijkingen van de eisen aan de kwaliteit van het transport van elektriciteit of gas en waarnemingen van gaslucht moet registreren. Ten opzichte van de oude bepalingen (artikel 19e, tweede lid en artikel 3 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 35^e, tweede lid en artikel 3 van de Gaswet) is toegevoegd dat ook meldingen ten aanzien van afwijkingen van de kwaliteit van het transport geregistreerd moeten worden. Dit leidt tot een stijging van de administratieve lasten. Tegelijk is in het tweede lid opgenomen dat de te registreren gegevens en de openbaarmaking van de gegevens bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. In de nota toelichting van de regeling zal daarom op de precieze uitwerking van de lasten worden ingegaan.

Artikelsgewijs

Artikel 2.1

Artikel 2.1 van dit besluit bevat de regels betreffende de inhoud en zichtperiode van het investeringsplan voor (gastransport)netten, waaronder het net op zee. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels gesteld worden over bijvoorbeeld het detailniveau waarop over de capaciteitsramingen, de investeringen en de onderbouwing daarvan gerapporteerd moet worden en over de samenhang tussen het investeringsplan en het kwaliteitsborgingssysteem. Voorts zij verwezen naar paragraaf 2.1 van deze toelichting.

Artikel 2.2

Artikel 2.2 van dit besluit bevat de regels betreffende de procedure van de totstandkoming van het investeringsplan.

Een openbare consultatie zorgt voor transparantie over de toekomstige investeringen en de onderbouwing daarvan en geeft belangstellenden de kans te reageren, waaronder op de noodzaak van de concrete investeringen, binnen een vaste procedure.

Na de consultatie vult de netbeheerder zijn ontwerp investeringsplan aan met een omschrijving en een onderbouwing van de wijze waarop de zienswijzen zijn verwerkt. Daarnaast worden de zienswijzen als bijlage bij het (ontwerp) investeringsplan gevoegd. De verwerking van zienswijzen kan meer helderheid geven over de wijze waarop de afwegingen en keuzes in het investeringsplan zijn gemaakt.

De netbeheerder maakt het door hem vastgestelde investeringsplan, na opvolging van de eventuele aanwijzingen, integraal openbaar. Dat kan hij bijvoorbeeld doen door plaatsing op zijn website.

Bij het openbaar maken van het ontwerp investeringsplan en het vastgestelde investeringsplan worden vertrouwelijke gegevens niet openbaar gemaakt conform artikel 79, eerste lid, van de Elektriciteitswet en artikel 37, eerste lid, van de Gaswet. Zo zijn bijvoorbeeld investeringsbedragen per investering openbaar. Vertrouwelijk zijn de kostenramingen per onderdeel die ten grondslag liggen aan de investeringsbedragen, wanneer het openbaar maken van deze informatie de netbeheerder nadeel kan opleveren in aanbestedingstrajecten. Ook capaciteiten van individuele klanten zijn vertrouwelijk. Als een netbeheerder aan kan tonen dat openbaarmaking van een project schade op zou leveren voor een bepaald bedrijf, dan hoeft de naam van dat project niet openbaar worden gemaakt.

Met het vaststellen van het investeringsplan is ook de noodzaak van de daarin opgenomen investeringen vastgesteld. Dus voor bijvoorbeeld een investering, die in een later stadium onder de Rijkscoördinatieregeling (RCR) komt te vallen en is opgenomen in een getoetst investeringsplan, betekent dit dat de noodzaak voor investering is vastgesteld.

Artikel 2.3

Een investeringsplan heeft een geldingsduur van twee jaar. Tussentijdse wijzigingen ten aanzien van het investeringsplan kunnen nodig zijn omdat bijvoorbeeld tijdens de voorbereidingsfase kan blijken dat een investering toch niet noodzakelijk is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een grote aansluiting van een eindaangeslotene of producent die als gevolg van onvoorziene, veranderende economische omstandigheden alsnog moet worden uitgesteld of geannuleerd. De geplande investeringen die hiermee gemoeid zijn kunnen hun noodzaak verliezen of in gewijzigde vorm (later in de tijd / met minder capaciteit) worden gerealiseerd.

Voor significante wijzigingen wordt een wijzigingsvoorstel ingediend. Bij significante wijzigingen kan gedacht worden aan een substantiële toename van de investeringskosten, risico's of de doorlooptijd van projecten. Voor significante wijzigingen geldt eenzelfde procedure (consultatie en toetsing) als voor een geheel nieuw investeringsplan. Dit kan gezamenlijk met een nieuw investeringsplan of apart wanneer dit in de periode plaatsvindt tussen twee investeringsplannen in. Kleine wijzigingen kunnen ingediend worden bij het eerstvolgende investeringsplan.

Artikel 3.1

In dit artikel worden regels gesteld aan de plannen, procedures en processen voor de borging van de kwaliteit van de wijze waarop de netbeheerder uitvoering geeft aan zijn wettelijke taken. In een doelmatig kwaliteitsborgingssysteem zijn procedures en werkvoorschriften voor een veilige en doelmatige bedrijfsvoering van de netbeheerder vastgelegd. Met een dergelijk kwaliteitsborgingssysteem kan de netbeheerder kwaliteitsrisico's, zoals betrouwbaarheid of veiligheid van de transportdienst, systematisch, gestructureerd en aantoonbaar registreren, monitoren en bijsturen met als doel de continue verbetering van de kwaliteit.

Artikel 5.1

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 1c, derde lid, van de Gaswet, zoals gewijzigd door de Wet voortgang energietransitie.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,