

Notitie

Van Walter Ruijgrok
Datum 29 juni 2017
Onderwerp Zienswijze wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Zienswijze concept-wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Energie-Nederland heeft met belangstelling kennisgenomen van het concept-wetsvoorstel "Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven". Graag maken we gebruik van de gelegenheid om onze zienswijze op dit voorstel te geven.

Wetsvoorstel maakt belangrijke stap vooruit mogelijk

Energie-Nederland heeft de afgelopen jaren voor een reeks duurzaamheidsinitiatieven convenanten gesloten. Via convenanten en overeenkomsten als het Energieakkoord kunnen marktpartijen afspraken maken over duurzaamheidsinitiatieven en deze realiseren. Tegelijkertijd is duidelijk dat via deze route niet alle hobbels genomen kunnen worden. Zo is het niet mogelijk om met name problemen met *free-riders* en *mededingingsrecht* op te lossen. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor wel mogelijkheden. Dat zien wij als een belangrijke stap vooruit.

Voorbeeld dat met dit wetsvoorstel kans van slagen zou hebben

In 2015 heeft Energie-Nederland met het rijk gesproken over een aanvullend maatregelenpakket voor energiebesparing in de gebouwde omgeving. Daarbij hebben wij een alternatief model op tafel gelegd om extra besparing te realiseren via een fonds dat projecten via tenders in de markt zou zetten. Om dit fonds te vullen was het voorstel dat alle energiebedrijven een toeslag op de energienota bij hun klanten in rekening zouden brengen. Hiervoor zou een algemeen verbindend voorschrift nodig zijn (onder andere om free riders en eventuele problemen met het mededingingsrecht te voorkomen).

Volgens het rijk was het op dat moment niet mogelijk om een algemeen verbindend voorschrift te bieden voor dit initiatief (onder andere op juridische gronden). Dit wetsvoorstel biedt juist heel expliciet de juridische grondslag. Daarmee zou het initiatief nu wel een kans van slagen kunnen hebben.

Voorstel biedt niet in alle gevallen uitkomst

De vraag is of het wetsvoorstel voor alle denkbare duurzaamheidsinitiatieven een uitkomst biedt bij het slechten van drempels rond free riders of mededinging. Wanneer wij kijken naar de afspraak uit het Energieakkoord over kolencentrales is het de vraag of dit wetsvoorstel zou volstaan om de beoogde afspraak te versterken. Het initiatief zou naar ons oordeel zeker kwalificeren onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd valt echter te betwijfelen of dit wetsvoorstel wel in een passende regeling zou kunnen voorzien.

De ministeriële regeling die met het wetsvoorstel wordt geboden lijkt een te licht instrument om een afspraak zoals het sluiten van kolencentrales te regelen. Een ministeriële regeling kan bepalingen in wetten of besluiten namelijk niet opzij zetten.

Wij stellen voor om in de Memorie van Toelichting meer aandacht te besteden aan deze beperking van het wetsvoorstel om in een later stadium misverstanden en teleurstellingen te voorkomen.

Draagvlak van belang, maar terecht geen nadere eisen

Verzoekers moeten een beschrijving aanleveren van het draagvlak voor het initiatief als men een beroep wil doen op het stellen van nadere regels. Dat vinden we een terechte eis om voor de minister tot een weloverwogen besluit te kunnen komen. We onderschrijven ook de nadrukkelijke keuze om in dit wetsvoorstel geen specifieke cijfermatige grenzen te geven die initiatiefnemers zouden moeten aantonen. Naar ons oordeel is draagvlak niet in percentages instemming te vatten. Dat zal van situatie tot situatie verschillen. Een goede kwalitatieve beschrijving kan veel meer inzicht bieden en recht doen aan de feitelijke omstandigheden.

Meer toelichting gewenst dat voorstel problemen met mededinging kan oplossen

Een belangrijk doel van het wetsontwerp is om een oplossing te bieden voor duurzaamheidsinitiatieven die anders zouden stuiten op strijdigheid met het mededingingsrecht. De Memorie van Toelichting stelt dat eerder duidelijk is geworden dat aanpassing van de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid hiervoor niet toereikend zou zijn. Die oplossing probeert het wetsvoorstel nu wel te bieden.

Wij missen in de Memorie van Toelichting de inhoudelijke bezwaren tegen de eerder voorgestelde aanscherping van de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid en hoe die bezwaren in dit voorstel zodanig worden geadresseerd dat er nu wel een toereikende oplossing wordt geboden.

Ook op een tweede punt denken wij dat verdere toelichting gewenst is. De Memorie van Toelichting stelt dat de nadere regels die de minister volgens deze wet kan stellen niet mogen afwijken van hetgeen reeds bij wet of AMvB is geregeld is (of thuis zou horen in een wet). Kan op grond van dit uitgangspunt dit wetsvoorstel daarom wel met voldoende zekerheid een oplossing bieden voor het beperkingen uit het mededingingsrecht wanneer deze oplossingen lopen via nadere regels in een ministeriële regeling? De Memorie van Toelichting stelt het volgende: “Mededingingsregelgeving strekt zich in beginsel niet uit tot overheidsregulering, en is daarmee niet van toepassing op dergelijke regulering”. Biedt dit voldoende zekerheid en houvast?

Wanneer is een gezamenlijk belang ook een publiek belang

De partijen achter een duurzaamheidsinitiatief zullen de overtuiging hebben dat het gezamenlijk belang van hun initiatief ook het publieke belang dient. Dat gold bijvoorbeeld ook bij het initiatief voor de Kip van Morgen of de kolenparagraaf in het Energieakkoord. Bij de beoordeling kwam de ACM in beide gevallen echter tot een ander oordeel. In het wetsvoorstel is het oordeel aan de

minister of het initiatief het publieke belang dient. Een aantal van de toetsingsgronden hiervoor is helder. Een toetsingsgrond betreft de afweging van positieve en negatieve gevolgen. Dat criterium is logisch en begrijpelijk, maar het is tegelijkertijd niet concreet. Partijen die een duurzaamheidsinitiatief nemen zijn echter wel gebaat bij zo veel mogelijk duidelijkheid en concreetheid vooraf voor deze afweging (hoe lastig het wellicht ook is om op dit moment in te vullen).

Beknopt wetsvoorstel, maar waarschijnlijk zware aanvraagprocedure

De wetstekst die nu voorligt is beknopt en overzichtelijk. Daarmee kan de indruk ontstaan dat de aanvraagprocedure relatief eenvoudig is. Onze inschatting op dit moment is echter dat het een vrij zware procedure betreft. Een waarschuwing vooraf hiervoor opnemen in de Memorie van Toelichting kan raadzaam zijn om straks misverstanden en teleurstellingen te voorkomen.

Een tweede suggestie die wij hebben rond de aanvraagprocedure is om initiatiefnemers op te roepen om een “self assessment” uit te voeren (naar het voorbeeld van de beoordeling in het mededingingsrecht). Om partijen daarbij te helpen zouden wetgever en ACM vooraf duidelijke uitgangspunten kunnen bieden zodat partijen meer ‘comfort’ hebben in de voorbereiding van hun aanvraag. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van richtsnoeren over duurzaamheid. Eventueel kan de ACM nog steeds worden gevraagd om een informele zienswijze (een proces dat relatief lichter is dan de voorgestelde regeling).

Door het uitvoeren van een self assessment kunnen initiatiefnemers een beeld krijgen of het wel nodig is of niet om een aanvraag voor het opstellen van nadere regels in te dienen. Als het onderzoek aangeeft dat nadere regels niet nodig zijn, dan besparen zij zich een tijdrovende aanvraagprocedure. Als blijkt dat er wel nadere regels nodig zijn, dan is een belangrijk deel van het huiswerk gedaan.

Wij stellen voor om voldoende aandacht te besteden aan de voorwaarden voor en uitleg van de aanvraag-procedure bij AMvB die hiervoor nog opgesteld moet worden.

Waarborg voor toepassing van toegekende regel over kabinetten heen gewenst

Op grond van dit wetsvoorstel kan er op aanvraag van duurzaamheidsinitiatieven door de minister besloten worden om een ministeriële regeling in het leven te roepen. Omdat duurzaamheidsinitiatieven veelal een lange looptijd hebben is het van belang dat deze regeling ook na een kabinetswisseling blijft bestaan. Ministeriële regelingen zijn hier echter (veel) kwetsbaarder dan AMvBs of wetten omdat ze makkelijker te veranderen zijn. Binnen het huidige politieke bestel is een absolute garantie niet mogelijk, maar wij stellen voor om te bezien of binnen de wet of Memorie van Toelichting een waarborg voor stabiliteit ingebouwd kan worden.