

Consultatieverslag STROOM

1. Inleiding

Van 20 januari 2014 tot en met 14 februari 2014 hebben partijen door middel van een internetconsultatie kunnen reageren op een consultatiedocument inzake de herziening van de elektriciteits- en gaswet, onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM. Bewust is ervoor gekozen in dit stadium reeds een consultatie te houden, zodat partijen hun visie konden geven alvorens daadwerkelijk een wetsvoorstel wordt uitgewerkt. Dat deze opzet is gewaardeerd blijkt niet alleen uit het feit dat verschillende partijen dit uitspreken, maar ook uit het aantal reacties (34), de verscheidenheid van de partijen die hebben gereageerd en de gedegenheid van hun reacties.

Hieronder worden de consultatiereacties samengevat weergegeven, voorzien van een reactie vanuit het perspectief van EZ en eventueel welke vervolgacties hieraan verbonden worden. De reacties zijn gethematiseerd op basis van onderwerpen die in de meeste consultatiereacties terugkwamen. Eerst wordt ingegaan op enkele reacties met een algemene strekking (paragraaf 2), vervolgens op de Experimenten AMvB (paragraaf 3), decentrale energieproductie (paragraaf 4), taken & inrichting netbeheerders (paragraaf 5), tariefregulering (paragraaf 6), levering & afnemers (paragraaf 7), codes (paragraaf 8) en enkele opmerkingen of suggesties die door één of enkele partijen zijn gemaakt (paragraaf 9).

2. Algemeen

In de aankondiging van de consultatie stond dat de consultatie gericht is op energiegebruikers, energieproducenten, energieleveranciers en netbeheerders. Terecht werd door Vereniging Energie Inzicht opgemerkt dat in deze opsomming de bedrijfstakken worden gemist die bezig zijn met de ontwikkeling en toepassing van nieuwe energietechnologie. Hoewel dit soort bedrijven niet rechtstreeks gereguleerd worden door de elektriciteits- en gaswet, hebben de hierin opgenomen regels wel grote invloed op de bedrijven. De belangen van deze bedrijven zullen vanzelfsprekend worden meegenomen bij het formuleren van de nieuwe wetgeving. Zij vormen een onmisbare schakel bij het realiseren van de transitie. Het is daarom goed te constateren dat ook door een aantal partijen die deze bedrijven vertegenwoordigen deelgenomen is aan de consultatie.

In verschillende reacties is aangegeven dat concrete voorstellen om de ondersteuning van de energietransitie vorm te geven worden gemist, bijvoorbeeld ten aanzien van smart grids en elektrisch vervoer. De energietransitie is een abstract begrip. Enerzijds omdat het een overkoepelend begrip is voor meerdere ontwikkelingen. Anderzijds omdat waar de transitie heen gaat niet volledig duidelijk is. Dat er een groter aandeel duurzame energieproductie zal zijn is duidelijk. Ook is duidelijk dat bijvoorbeeld decentrale energieproductie, smart grids en windenergie (op zee) daar een rol bij spelen. Echter, welke rol dat is, hoe groot die is en wat het totale beeld is, zal slechts de toekomst leren. In dat licht is een visie die hele concrete keuzes inhoudt niet de juiste weg. Immers, daarmee zouden nu al keuzes gemaakt worden voor middelen, terwijl de juiste balans tussen middelen nog niet bekend is en veel zaken nog volop in ontwikkeling zijn.

Dat neemt niet weg dat wel een heldere visie ten grondslag ligt aan STROOM; de doelstellingen uit het Energieakkoord, de Visie lokale energie en het Energierapport 2011 vormen de basis voor STROOM. In de visie van het kabinet is het aan partijen in de samenleving om samen met de overheid gedragen doelstellingen te formuleren, zoals in het kader van Energieakkoord is gebeurd. Het is in de visie van de overheid niet nuttig en wenselijk om zelfstandig intensief te sturen op

bepaalde specifieke markttuitkomsten. Het is wel aan de overheid om heldere kaders te bieden en gezamenlijke doelstellingen te vertalen in duidelijke regelgeving. De energietransitie vraagt ruimte voor innovatieve ideeën en het samenbrengen van verschillende technieken. Deze ruimte wordt concreet geboden door kritisch te kijken naar de bestaande regels en hun impact op reeds bekende ontwikkelingen en waar mogelijk deze regels te schrappen of aan te passen. Hierbij is er een nadrukkelijke rol voor partijen in de energiesector. Partijen zullen moeten samenwerken als zich problemen voordoen en signaleren welke zaken anders en beter geregeld kunnen worden. Naast het tegen het licht houden van bestaande regels is een belangrijk uitgangspunt van STROOM dat duidelijkheid wordt geboden. Duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden (zie paragraaf 5), helderheid over de wijze waarop tarieven tot stand komen zodat het investeringsklimaat verbetert en simpelweg duidelijkheid over welke regels gelden.

In het verlengde hiervan werd door Eneco een visie van de overheid gevraagd op de balans tussen 'schoon, betaalbaar en betrouwbaar'. Ten aanzien van duurzame energie (schoon) zijn concrete doelen gesteld. In het Energieakkoord is dit neergeslagen in concrete afspraken. Ten aanzien van betrouwbaarheid is de visie dat een betrouwbare energievoorziening van essentieel belang is. Dat is neergeslagen in de taken die netbeheerders toebedeeld hebben gekregen ten aanzien van de leveringszekerheid in de Elektriciteits- en Gaswet. Binnen deze kaders is het van belang op een zo efficiënt mogelijk wijze deze doelen te bereiken. Voor duurzame energie is de SDE+ het instrument om zo efficiënt mogelijk de doelstelling te bereiken. Ten aanzien van de betrouwbaarheid kent de wetgeving instrumentarium om netbeheerders zo efficiënt mogelijk de betrouwbaarheid te laten garanderen. Dit zal met STROOM in ieder geval worden gehandhaafd.

Door ESD-SIC, een energie-intensief bedrijf, werd erop gewezen dat het van belang is rekening te houden met de betaalbaarheid van de energievoorziening. In het kader van de energietransitie zou gekeken moeten worden naar wat dit betekent voor de tarieven die bedrijven moeten betalen. Het belang hiervan voor de energie-intensieve industrie heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk de aandacht gehad, maar ook voor andere burgers en bedrijven is deze betaalbaarheid van belang. Door een veranderende wijze van opwekking en het gebruik van energie zullen forse investeringen moeten worden gedaan in onder andere de netten. Dit is van belang voor een schone en betrouwbare energievoorziening. Ten aanzien van de netten wordt de betaalbaarheid zo veel mogelijk geborgd door te sturen op efficiëntie binnen de kaders die worden gevormd door doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden. Een tweede belangrijk aspect zijn de keuzes over de doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden. Hierbij zal steeds een afweging moeten worden gemaakt, waarbij betaalbaarheid een belangrijk aspect is. Het is wel van belang op te merken dat deze keuzes bij STROOM slechts ten dele aan de orde zijn, namelijk voor zover het gaat over taken en verantwoordelijkheden van netbeheerders. Andere zaken, zoals de doelstellingen inzake hernieuwbare energie, de werking van het ETS-systeem en de energiebelasting zijn geen onderwerpen die binnen STROOM worden opgepakt.

Vanuit Vereniging Eigen Huis werd gevraagd waarom in het consultatiedocument alleen gesproken werd over minder lasten voor bedrijven en overheid en niet over minder lasten voor de burger. De reden dat niet expliciet is ingegaan op lasten voor burgers is dat de elektriciteits- en gaswet niet of nauwelijks lasten veroorzaken voor deze groep. De wet kent in beginsel geen nalevingsverplichtingen of administratieve verplichtingen voor burgers. Wel kunnen burgers geraakt worden door regels die gelden voor netbeheerders, leveranciers of producenten. In de praktijk speelt dit ook steeds vaker in het kader van decentrale energieproductie. Dit soort regels zijn nadrukkelijk in beeld binnen STROOM in het kader van het verminderen van regeldruk. Het is dus niet zo dat de lasten voor burgers worden vergeten, maar dat deze lasten vallen onder de noemer van de bedrijven omdat burgers momenteel geen normadressant zijn.

Door verschillende partijen is opgemerkt dat het goed zijn zou het onderwerp warmte mee te nemen in de algehele herziening en samenvoeging van de energiewetten. Warmtelevering en warmteproductie spelen namelijk een belangrijke rol in smart grids en een duurzame energievoorziening. Warmte speelt inderdaad een belangrijke rol in de energietransitie. Om die reden wordt momenteel gewerkt aan een warmtevisie. Het is van belang dat er een duidelijke verbinding is tussen deze visie en STROOM. Het moet immers niet zo zijn dat in STROOM zaken worden vastgelegd die niet stroken met de warmtevisie. Dit zal met name een aandachtspunt zijn voor het thema 'inrichting en taken netbeheer'. Dat er een relatie moet zijn tussen STROOM en de warmtevisie wil echter niet zeggen dat de volledige warmtevisie gerealiseerd moet worden door middel van STROOM. Zo wordt in ieder geval het opnemen van de Warmtewet in STROOM niet opportuun geacht nu de Warmtewet pas zeer recentelijk in werking is getreden. Het is nu vooral zaak de uitvoering van de Warmtewet ter hand te nemen en daar ervaring mee op te doen. Naast STROOM en de Warmtewet zijn er wellicht ook andere instrumenten van belang voor de warmtevisie, zoals het topsectorenbeleid. In de warmtevisie zal op de samenhang tussen verschillende instrumenten worden ingegaan.

In een reactie van het Centrum voor Energievraagstukken werd aangegeven dat niet de klassieke ketenbenadering centraal moet staan, maar de rollen die partijen hebben. Concreet zou een heldere beschrijving moeten worden gegeven van de rollen die in het energiedomein van belang zijn en de wijze waarop de actoren deze rollen naar behoren kunnen spelen. Het kiezen van een architectuur voor een wet is niet eenvoudig, omdat er verschillende opties mogelijk zijn die elk zo hun eigen voor- en nadelen hebben. Het hanteren van de klassieke ketenbenadering sluit niet meer aan bij de praktijk. Het uitgaan van de rollen die partijen hebben is echter ook een lastig uitgangspunt, omdat de rollen erg kunnen verschillen en ook in de tijd kunnen wijzigen; zo heb je consumenten die alleen energie verbruiken, consumenten die zelf ook energie produceren en consumenten die (daarnaast) deelnemen in een coöperatie. Om die reden is voor STROOM het uitgangspunt gekozen om uit te gaan van de activiteiten (bijvoorbeeld productie, opslag en levering) vanuit een soort keuzemenu-benadering; de bepalingen ten aanzien van de activiteiten zijn van toepassing voor de betreffende partij voor zover zij die activiteit verrichten.

3. Experimenten AMvB

Verschillende partijen hebben gereageerd op het voornemen om de experimenten AMvB permanent te maken en de grondslag te verruimen. Een aantal partijen ondersteunen dit voornemen en een paar partijen plaatsen hierbij kanttekeningen. De kanttekeningen zagen met name op het vervagen van het onderscheid tussen de kosten van experimenten en de normale netwerkkosten en de vraag of er voldoende mogelijkheden zijn voor experimenten, bijvoorbeeld ten aanzien van zakelijke gebruikers en gas. De kanttekeningen zijn ook aan bod gekomen in de internetconsultatie die voor de experimenten AMvB is doorlopen. De resultaten worden betrokken bij het verdere proces van het opstellen van de AMvB.

De experimenten AMvB is een belangrijk element in de energietransitie. Door voorschriften tijdelijk buiten toepassing te stellen kunnen experimenten op het gebied van de energietransitie optimaal worden gefaciliteerd. Zoals dat thans ook het geval is op basis van de huidige Elektriciteitswet en de huidige Gaswet, kan in beginsel van de gehele wet worden afgeweken, zolang dat nodig is voor het experiment in kwestie en dat past binnen de internationaalrechtelijke kaders. Afhankelijk van de exacte vorm en inhoud van een concreet experiment zal worden bepaald van welke bepalingen afwijking wordt toegestaan. De wettelijke basis voor het opstellen van een experimenten AMvB biedt hiertoe uitkomst. Met het kunnen experimenteren en het op basis daarvan desgewenst tijdelijk buiten toepassing verklaren van de regelgeving is er een goed en bruikbaar instrument om

te verzekeren dat ontwikkelingen op een juiste manier worden benaderd en dat gefundeerde keuzes kunnen worden gemaakt.

Het is van grote waarde dat verschillende partijen deze insteek onderschrijven.

Dat neemt niet weg dat de kanttekeningen zeer relevant zijn en voor een aantal partijen een voorwaarde zijn voor het kunnen onderschrijven van de aanpak met een experimenten AMvB.

4. Lokale energie

Verschillende partijen zijn in hun reactie ingegaan op lokale energie. De aard van de reacties verschilt daarbij nogal. In een aantal reacties wordt aangegeven dat meer gedaan moet worden met betrekking tot lokale energie. De suggesties variëren daarbij van een meer integrale systeembenadering in plaats van hoofdzakelijk elektriciteit tot de suggestie dat decentrale energieproductie een eigen hoofdstuk zou moeten hebben binnen de wetgeving.

Aan de andere kant is door een partij aangegeven dat decentrale energieproductie niet veel anders is dan andere energieproductie. Wel zijn er extra uitdagingen ten aanzien van de beheersing en de stabiliteit. Volgens de partij zou hiervoor vooral gekeken moeten worden naar programmaverantwoordelijkheid en consumentenbescherming.

Vanuit decentrale energieproducenten kwam daarnaast het signaal dat er soms hobbels te nemen zijn, maar dat de praktijk uitwijst dat partijen hier een oplossing voor kunnen vinden. Een voorbeeld hiervan is de oplossing die is gevonden voor de verplichting van een leveranciersvergunning; hier wordt voor decentrale initiatieven door een aantal grote energieleveranciers in voorzien.

Lokale energie gaat over decentrale energieproductie en het verbruik daarvan in de nabijheid. De ontwikkelingen rond lokale energie zijn al enige jaren gaande en worden steeds signifikanter. De mogelijkheden voor de toekomst zijn ook groot. Door onder andere slimme netten en apparaten, vraagsturing en energieopslag wordt het mogelijk dat mensen lokaal samen in belangrijke mate voorzien in hun energiebehoefte en kunnen de energienetten efficiënter gebruikt worden. Lokale energie kent ook nog veel uitdagingen. Zo is nog niet alle techniek beschikbaar of voldoende ontwikkeld, is nog niet duidelijk welke technieken in welke mate in de praktijk toepassing zullen vinden en hoe de rollen en verantwoordelijkheden tussen partijen worden verdeeld. Gelet op het lokale karakter zou dat ook per situatie kunnen verschillen.

De vraag is hoe hier binnen STROOM mee omgegaan moet worden. De verschillende reacties van partijen laten zien dat er niet één duidelijke route is die bewandeld kan worden. Daarom speelt de experimenten AMvB in het kader van lokale energie een belangrijke rol. Deze AMvB biedt de mogelijkheid door middel van experimenten in de praktijk ervaring op te doen met lokale energie. Deze ervaring kan vervolgens de basis zijn voor het desgewenst aanpassen van wet- en regelgeving. Een tweede belangrijk instrument ter ondersteuning van lokale energie is het recentelijk ingevoerde verlaagde tarief voor de energiebelasting. Met dit aangepaste tarief, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, wil het kabinet de eigen initiatieven van burgers voor de verduurzaming van hun energievoorziening stimuleren. De uitgeschreven visie ten aanzien van lokale energie is opgenomen in de 'Visie lokale energie'¹.

Naast deze aanpak is er binnen STROOM ruimte regels te schrappen, aan te passen of in te voeren voor zover dat noodzakelijk is voor lokale energie. Hierbij moet natuurlijk wel steeds de afweging met andere belangen, zoals consumentenbescherming, worden gemaakt. Vooralsnog zijn in verschillende consultatierondes en vele gesprekken slechts een beperkt aantal knelpunten geïdentificeerd ten aanzien van lokale energie die nu reeds voldoende duidelijk zijn om tot wijziging

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/08/visie-lokale-energie/visie-lokale-energie.pdf>

over te kunnen gaan. Bij de uitwerking van een wetsvoorstel blijft er nadrukkelijk aandacht voor de positie van lokale energie. Daarbij worden verschillende partijen betrokken en blijft de LinkedIn-groep een mogelijkheid om knelpunten en de oplossing daarvan aan te dragen.

5. Inrichting & taken netbeheerders

Algemeen

In de reactie van VEMW werd gevraagd om de motivering waarom een beheerder ook eigenaar moet zijn van het net dat hij beheert. Voor transmissiesystemen is deze eis rechtstreeks te herleiden tot de ontvlechtingseisen zoals die in de Europese richtlijnen zijn opgenomen. Voor distributiesystemen is gekozen eenzelfde systematiek toe te passen. De reden hiervoor is dat in het kader van de leveringszekerheid op korte en lange termijn het van belang is dat de beheerder ten volle kan beschikken over en verantwoordelijk is voor het net. Bij een scheiding tussen eigenaar en beheerder kan onduidelijkheid ontstaan over verantwoordelijkheden en kunnen tegengestelde belangen opspelen. Zo zou een eigenaar van een net geen prikkel vanuit de primaire verantwoordelijkheid van de beheerder voor de leveringszekerheid hebben om voldoende te investeren en kan de beheerder vanuit dezelfde verantwoordelijkheid een prikkel hebben om juist te veel investeringen te eisen van de eigenaar. Door eigendom en beheer van het net in één hand te houden is er een duidelijke en integrale verantwoordelijkheid voor het net en daarmee de leveringszekerheid. Hierin staat Nederland dus niet alleen; in de Europese richtlijnen is dit het uitgangspunt.

In het verlengde hiervan werd in een reactie van Eneco het toepassen van de ontvlechtingseisen op regionale netbeheerders ter discussie gesteld; het volgt niet uit de Europese richtlijnen en is daarmee een nationale kop die gemotiveerd zou moeten worden. De argumenten voor de splitsing tussen productie, handel en levering enerzijds en netbeheer anderzijds zijn voor een deel hetzelfde als in voorgaande alinea. Transparantie in een gesplitste elektriciteits- en gasmarkt is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende energiemarkt. Het gaat erom dat de focus optimaal op het netbeheer kan liggen. Een kernargument is voorts de borging van een eerlijke mededinging door middel van de vorming van een gelijk speelveld voor producenten, handelaren en leveranciers en het voorkomen van kruissubsidie. Door te kiezen voor publieke en onafhankelijke netbeheerders is het mogelijk om volledige concurrentie door middel van het net te hebben. Zonder de splitsing is het problematisch een markt voor de productie, handel en levering in energie te creëren waarin iedereen een gelijke uitgangspositie heeft. Het geïntegreerde energiebedrijf zal altijd in enige mate een concurrentievoordeel hebben. Dat concurrentievoordeel kan bestaan uit de informatievoorsprong die bestaat of kruissubsidiëring. Zie ook de discussie hieronder over de verhouding tussen netbeheerder, netwerkbedrijf en markt die hier aan raakt.

Netbeheerder, netwerkbedrijf en markt

In veel reacties is uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen de netbeheerder, het netwerkbedrijf en marktpartijen. Vanuit marktpartijen is aangegeven dat de rol van de netbeheerders en netwerkbedrijven duidelijk afgebakend en beperkt zou moeten worden, zodat er ruimte is voor marktpartijen om hun rol te vervullen. Met behulp van voorbeelden is beargumenteerd dat onduidelijkheid over de rol die netbeheerders en netwerkbedrijven gaan spelen of de positie die zij thans innemen belemmerend werkt op initiatieven vanuit de markt. Vanuit netbeheerders en netwerkbedrijven is juist aangevoerd dat de energietransitie vraagt om flexibiliteit en dat met name netwerkbedrijven meer mogelijkheden zouden moeten hebben hun bijdrage te leveren aan de transitie, vooral op terreinen waar ontwikkelingen vanuit de markt niet tot stand komen.

Het is opvallend dat de reacties op het consultatiedocument STROOM ten aanzien van dit onderwerp zeer uiteenlopen. Netbeheerders en netwerkbedrijven zouden graag meer ruimte en flexibiliteit zien in de hun toegestane werkzaamheden, terwijl overige bedrijven vragen om een inperking en heldere afbakening van de daar belegde taken en activiteiten. Hier ligt een duidelijk spanning in belangen en uitgangspunten.

Gezocht is naar een lijn die recht doet aan door de verschillende partijen geschetste belangen. De netwerkbedrijven kunnen in de transitie een belangrijke en aanjagende rol spelen. Het werkgebied van de netwerkbedrijven zal evenwel beperkt blijven, zodat de binnen de groep opererende netbeheerder niet aan onverantwoorde risico's bloot wordt gesteld.

Om een zo eerlijk mogelijke concurrentie tussen de netwerkbedrijven en de overige marktpartijen te bevorderen, zal de bestaande wet op de volgende aspecten worden verduidelijkt:

- De begrenzing van het activiteitenveld van de netwerkbedrijven wordt helderder vastgelegd om zo duidelijkheid voor marktpartijen te creëren.
- Netbeheerders mogen slechts wettelijke taken uitvoeren. Door een dergelijke heldere afbakening wordt een eerlijke kostentoedeling tussen netbeheerders en netwerkbedrijven gestimuleerd.
- Bezien wordt in hoeverre duidelijker boekhoudkundige verplichtingen voor netbeheerders kunnen bijdragen aan deze transparante kostentoedeling.
- Netbeheerders zullen verder worden verplicht – uiteraard met inachtneming van de privacyvoorschriften – informatie die beschikbaar is voor netwerkbedrijven of nuttig voor andere bedrijven openbaar te maken. Zo wordt voorkomen dat netwerkbedrijven informatievoordelen hebben ten opzichte van overige marktpartijen. Het betreft uiteraard niet bedrijfsvertrouwelijke informatie.

Een hieraan gelieerde discussie is de vraag welke taken netbeheerders uit mogen voeren. In een reactie van Gasunie werd aangegeven dat netbeheerders ook niet-wettelijke taken uit zouden moeten kunnen voeren. Het blijft echter wenselijk dat een netbeheerder zich volledig moet richten op zijn taken als netbeheerder; hier past niet bij dat andere activiteiten een risico kunnen vormen voor het beheer van het net of de focus op het beheer van het net kunnen vertroebelen. Daarnaast is het strikt scheiden van de wettelijke taken en overige activiteiten de meest aangewezen manier om te voorkomen dat de kosten van niet-wettelijke taken (deels) in de tarieven worden opgenomen en daarmee kruissubsidiëring te voorkomen. Mede in het licht van de discussie over de rol van de netwerkbedrijven versus de rol van marktpartijen ligt het niet voor de hand netbeheerders de vrijheid te geven andere activiteiten te ontplooien. Dit zou een verstoring van het gelijk speelveld opleveren.

In een aantal reacties werd voorts gevraagd naar de keerzijde van het ruimte bieden aan netbeheerders voor andere activiteiten: zou het niet goed zijn het monopolie van netbeheerders op hun wettelijke taken weg te nemen, zodat ook marktpartijen de mogelijkheid hebben bepaalde activiteiten uit te voeren?

Netbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en beheren van het net. Zij hebben daarmee een belangrijke publieke taak. Het net is een natuurlijk monopolie aangezien meerdere overlappende, met elkaar concurrerende netten nooit economisch efficiënt de transportdiensten kunnen leveren. Geen concurrentie tussen netten, maar concurrentie over het net. Vanuit die optiek ligt het niet voor de hand het wettelijk monopolie van netbeheerders ten aanzien van hun taken op te heffen. Wel is van belang kritisch te bezien of het, vanwege het publieke belang, noodzakelijk is een taak uit de markt te nemen en deze aan een netbeheerders te geven. Slechts bij een zeer beperkt aantal van de huidige taken ligt het voor de hand dat naast de netbeheerder ook marktpartijen een rol kunnen spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanleg

van aansluitingen bij grootverbruikers en het installeren van meetinrichtingen. Er is op dit moment geen aanwijzing dat in de huidige taaktoedeling aan de netbeheerders iets zou moeten wijzigen.

VEMW vroeg hoe de splitsing van een netbeheerder en een netwerkbedrijf zich verhoudt tot de Europese regulering. De Europese richtlijnen borgen een effectieve scheiding van transmissienetten en daarin participerende (rechts)personen en van productie- en leveringsactiviteiten. Dit om discriminatie van niet aan netbeheerders verbonden producenten en leveranciers tegen te gaan en een voldoende niveau van netinvesteringen te borgen. Op grond van de Europese voorschriften is er echter geen direct antwoord te geven op de vraag naar de verhouding tussen een netbeheerder en een netwerkbedrijf.

Groepsverbod

In een reactie van Delta werd aangegeven dat uit de mogelijkheden die in de experimenten AMvB zijn opgenomen voor netwerkbedrijven blijkt dat het groepsverbod (splitsing tussen productie, handel en levering enerzijds en netbeheer anderzijds) achterhaald zou zijn en dus ingetrokken moeten worden. Deze conclusie kan echter niet getrokken worden op basis van het voorstel voor een experimenten AMvB. De reden dat in de experimenten AMvB ruimte wordt gelaten voor lokale initiatieven waarbij niet (volledig) wordt voldaan aan het groepsverbod, is dat via deze lokale en soms kleinschalige initiatieven optimaal ruimte wordt gegeven aan de ontwikkeling van duurzame energie op een schaal die overeenkomt met het gesloten distributiesysteem zoals op dit moment al in de wet is opgenomen. De conclusie dat het groepsverbod overbodig zou zijn kan dus niet getrokken worden uit het creëren van experimenteerruimte voor duurzame energieprojecten.

Gasunie gaf aan te ondersteunen dat de splitsing op Europa wordt geënt, maar gaf aan graag meer ruimte te willen creëren binnen het groepsverbod opdat geparticipeerd kan worden in onder meer duurzaam-gasproductie (bio-LNG, power to gas). EZ ziet hier geen aanleiding voor of ruimte binnen de Europeesrechtelijke kaders die gelden voor ontvlochten transmissiesysteembeheerders. Het groepsverbod is een belangrijke pijler van de energiemarkt. Activiteiten zoals het produceren van duurzaam gas is aan marktpartijen, net als de productie van conventioneel gas. Een rol hierbij voor de netbeheerder of het netwerkbedrijf heeft geen meerwaarde (zie ook discussie over netbeheerder, netwerkbedrijf en markt), terwijl wel afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat onafhankelijke netbeheerders concurrentie op het gebied van productie, handel en levering volledig faciliteren. Wel kan Gasunie een faciliterende rol spelen door ook duurzaam gas te accommoderen op het net.

Taken netbeheerders

In de reactie van ESD-SIC werd aangegeven dat bij het toekennen van taken aan netbeheerder – al dan niet tijdelijk – gekeken moet worden wat het effect van het toekennen van deze taken op de tarieven zal zijn. Dit is voor afnemers van groot belang. Door VEMW is specifiek ingegaan op het verrekenen van de kosten voor het uitkoop- en verkabelingsprogramma en redundantie van het net. Zij wijzen op het belang van een efficiëntieprikkel en de mogelijkheid voor netgebruikers om invloed uit te kunnen oefenen op hun kosten.

De betaalbaarheid van de energievoorziening en het effect hiervan op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven is altijd een belangrijk aandachtspunt. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen of in gang gezet om het gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven binnen Europa te verbeteren. Het gaat onder meer om het uitbreiden van de interconnectiecapaciteit met omliggende landen, het beter benutten van de bestaande interconnectiecapaciteit en een regeling inzake de nettarieven van de energie-intensieve industrie. Ondanks deze maatregelen blijft het gelijke speelveld voor Nederlandse bedrijven een aandachtspunt. Bij de keuzes die worden gemaakt in het kader van STROOM wordt dat dan ook iedere keer meegewogen. De mogelijkheid

voor netgebruikers om zelf invloed uit te kunnen oefenen op hun kosten zal daarbij in beginsel niet haalbaar zijn. Het punt is namelijk dat netbeheerders publieke taken verrichten waarvan de kosten op een vastgelegde wijze over netgebruikers worden verdeeld. Een systeem waarin netgebruikers kunnen kiezen waar zij wel en niet voor willen betalen past niet bij dat uitgangspunt. Het gaat erom steeds goed af te wegen of het verstandig is een taak aan netbeheerders toe te bedelen. Het is ook belangrijk dat netgebruikers en hun belang betrokken wordt bij die afweging. Als dan eenmaal de keuze is gemaakt dat netbeheerders een bepaalde taak moeten hebben, dan moeten netgebruikers daarvoor de kosten dragen.

In verschillende reacties is ingegaan op de rol die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT) zou moeten krijgen bij het net op zee. Hierbij worden verschillende elementen naar voren gebracht, zoals hoe de taak wordt vormgegeven, wat dat betekent voor de planning van wind op zee en wat het effect op de tarieven zal zijn. In het Energieakkoord is afgesproken dat daar waar het aanleggen van een net op zee efficiënter is dan het aanleggen van directe aansluitingen van windparken op zee op het landelijk hoogspanningsnet, er een net op zee komt. Indien een net op zee wordt aangelegd, zal TenneT verantwoordelijk worden voor het net op zee. De afspraak wordt momenteel uitgewerkt en was daarom nog geen onderdeel van het consultatiedocument. Dit zal onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel voor de herziening van de elektriciteits- en gaswet. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de reacties.

Door groen gas producenten werd aangegeven dat in de transitieperiode naar groen gas door middel van STROOM alle randvoorwaarden zouden moeten worden vastgesteld ten aanzien van hernieuwbaar gas. Ruw biogas zou niet gezien moeten worden als gas in de zin van de Gaswet, zodat het ook niet de taak is van netbeheerders ruw biogasnetten te beheren; ook niet als experiment.

Het is van belang dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de aanleg en het beheer van ruw-biogasnetten. In de huidige praktijk wordt dit niet als taak van netbeheerders gezien, maar hier is wel discussie over. In STROOM zal deze afbakening helder worden vastgelegd. Belangrijk startpunt daarbij is het toepassingsgebied van de gas-richtlijn waarin in artikel 1 is bepaald dat biogas en uit biomassa verkregen gas onder het toepassingsbereik van de richtlijn valt, voor zover het technisch mogelijk en veilig is dit gas in het systeem te injecteren. Ruw biogas wordt niet op het gasnet geaccepteerd. Ruw biogas en de netten die dit gas transporteren, vallen derhalve in beginsel niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn. Vraag is wel of het wenselijk is in het wetsvoorstel enkele bepalingen op te nemen die expliciet zien op een ruw-biogasnet. Deze vraag zal bij de uitwerking van het wetsvoorstel worden gezien.

Het Centrum voor Energievraagstukken suggereerde dat taken van netbeheerders op een lager niveau zouden kunnen worden vastgelegd, zodat de taken nauwkeuriger kunnen worden omschreven en wijziging eenvoudiger is. De taken van netbeheerders vormen een belangrijk onderdeel van de elektriciteits- en gaswet. Het ligt daarom, mede in het licht van het primaat van de wetgever, voor de hand de kerntaken van de netbeheerders op te nemen in de wet. De gedetailleerde uitwerking kan voorts geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Hierdoor wordt de wetgever de ruimte geboden zich uit te spreken over de taken die de netbeheerder ontvangt maar wordt toch binnen die kaders flexibiliteit gezocht.

AMvB (tijdelijke) extra taken

Bij het voornemen om bij AMvB (tijdelijk) extra taken toe te kennen aan de netbeheerders werden door verschillende partijen min of meer dezelfde punten aangedragen als bij de discussie over de verhouding tussen netbeheerder, netwerkbedrijf en marktpartijen. Vanuit de netbeheerders werd

gepleit voor een flexibele en toekomstgerichte aanpak en vanuit marktpartijen werd aangegeven dat onduidelijkheid over rollen een hoge toetredingsdrempel voor marktpartijen op kan leveren. Van belang is dat een AMvB waarin (tijdelijk) extra taken kunnen worden toegekend aan netbeheerders juist een instrument is om de discussie over de rol van netbeheerders eenvoudiger te maken. Met deze mogelijkheid kunnen bij algemene maatregel van bestuur aan netbeheerders voor een beperkte periode extra taken gegeven worden. In die periode kan ervaring worden opgedaan met deze aan de netbeheerder opgedragen taken en kan aan het eind geëvalueerd worden of het definitief een taak voor netbeheerders moet worden die in de wet wordt opgenomen. Hiermee wordt een flexibiliteit gecreëerd om snel en daadkrachtig op te kunnen treden als dat noodzakelijk is. In de AMvB kunnen de eventueel toe te kennen taken scherp geformuleerd worden, waardoor er geen onduidelijkheid is over de rol van netbeheerders. Het instrument biedt flexibiliteit; de inhoud van het instrument biedt duidelijkheid. Voor wat betreft de toetredingsdrempel voor marktpartijen geldt, onder andere, dat een taak slechts aan netbeheerders wordt gegeven als deze netgerelateerd is.

Vanuit de netbeheerders is aangegeven dat bij het inrichten van dit instrument goed gekeken moet worden hoe investeringen en gemaakte kosten kunnen worden terugverdiend. Bij het tijdelijk toekennen van taken moet rekening worden gehouden met een bijpassende afschrijvingstermijn en moet gewaakt worden voor boekverliezen. Een andere reactie was dat van tevoren duidelijk moet zijn hoe lang de tijdelijke termijn van de taak is en hoe daarna het vervolg er uit ziet, bijvoorbeeld hoe de overdracht van de taak er uit ziet. Een sterk planmatige aanpak werd voorgestaan. Met deze punten zal bij het uitwerken van dit instrument rekening worden gehouden.

Informatieverstrekking en Rapportageverplichtingen (niet KCD)

Een groot aantal partijen heeft gereageerd op de voorstellen inzake het openbaar maken van informatie door netbeheerders. Nagenoeg alle partijen onderschreven het belang van openbare informatie. Verschillende partijen koppelden dit aan ontwikkeling rond slimme meters en toekomstscenario's als 'smart cities'. Vanuit een aantal partijen werd aangegeven dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat alle informatie openbaar is, tenzij dat omwille van privacy, bedrijfsvertrouwelijkheid of veiligheid niet mogelijk is. Eén partij zette vraagtekens bij een bredere openbaarmakingsverplichting voor netbeheerders. De verplichtingen zouden geconcretiseerd moeten worden en zouden niet moeten leiden tot belemmering van commerciële activiteiten.

De vele ondersteunende reacties laten het belang van een bredere openbaarmakingsverplichting zien. Dit zal dan ook worden opgenomen in de herziening van de elektriciteits- en gaswet. Het uitgangspunt dat alle informatie openbaar is, is echter een stap te ver. Het op een inzichtelijke en nuttige wijze openbaar maken van informatie vergt het een en ander van netbeheerders, dus is het van belang de openbaarmakingsverplichting te beperken tot informatie die daadwerkelijk nuttig is voor partijen. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn de precieze invulling van de verplichting op te nemen in lagere regelgeving, zodat deze afgestemd kan worden op eventuele veranderende behoeften in de markt. De stelling dat openbaarmaking commerciële activiteiten zou kunnen belemmeren wordt niet gedeeld. Het betreft informatie waarover netbeheerders beschikken en andere partijen niet of slechts ten dele. Met de openbare informatie kunnen marktpartijen beter inspelen op specifieke situaties of nieuwe producten en diensten ontwikkelen.

Ook suggereerde SLEA dat de ACM het recht bij marktpartijen en netbeheerders informatie op te vragen zou moeten gebruiken om vervolgens de informatie te aggregeren en openbaar te maken. Het openbaar beschikbaar stellen van informatie afkomstig van bedrijven is geen taak van de toezichthouder en zou dat ook niet moeten zijn. Het is effectiever en efficiënter als de bedrijven zelf informatie openbaar maken en daarin elkaar kunnen versterken en aanvullen terwijl de

publicatie van geaggregeerde informatie over energie een taak van het Centraal Bureau voor de Statistiek is. Bovendien zou een publicatietask de relatie tussen toezichthouder en bedrijven complexer maken, omdat de bedrijven bij het verstrekken van informatie aan de toezichthouder zich dan steeds moeten afvragen of het openbaar zal worden gemaakt.

Door de Vereniging Energie Inzicht werd naar voren gebracht dat de netbeheerders en netwerkbedrijven dusdanig vervlochten zijn dat het de vraag is of het creëren van een *level playing field* door middel van openbare informatie in de praktijk mogelijk is. Het netwerkbedrijf kan volgens VEI in de praktijk eerder over informatie beschikken, bijvoorbeeld over de uitrol van de slimme meter. Hiervan hebben zich volgens de vereniging ook verschillende voorbeelden voorgedaan. Een gelijk speelveld is nu al uitgangspunt van de wet en wordt versterkt door een stevigere openbaarmakingsverplichting en een duidelijke afbakening van de activiteiten van het netwerkbedrijf (zie kopje 'netbeheerder, netwerkbedrijf en markt').

De Vereniging FME-CWM gaf aan dat geconsolideerde openbare jaarverslagen van netbeheerders nog te weinig transparante (financiële) informatie geven. Er is vraag naar betere grafieken en overzichten met kentallen van kosten en winstontwikkelingen over de jaren heen. Het is van belang dat openbare informatie beschikbaar is over investeringskosten, operationele kosten en resultaten van netbeheerders. De energievoorziening is een publieke voorziening waarvoor de prijzen niet via een marktmechanisme tot stand komen. Het is daarom van belang dat tariefbetalers de mogelijkheid hebben inzicht te verkrijgen in de tariefopbouw. In het kader van de besluitvorming over de tarieven door ACM is veel openbare informatie beschikbaar, zoals investeringskosten en operationele kosten. Daarnaast doet ACM regelmatig onderzoek naar de winsten van netbeheerders en publiceert hierover informatie². Ook zijn de netbeheerders verplicht om jaarverslagen van hun (gereguleerde) activiteiten openbaar te maken. Het is daarmee de vraag of het stellen van strengere eisen aan jaarverslagen een daadwerkelijke bijdrage levert aan de hoeveelheid openbaar beschikbare informatie.

Vanuit netbeheerders en energieleveranciers zijn concrete voorstellen gedaan voor het laten vervallen van enkele rapportageverplichtingen naar aanleiding van het verzoek daartoe in het consultatiedocument. Netbeheerders gaven aan dat de volgende informatieverplichtingen van netbeheerders kunnen vervallen.

- Het toezenden aan ACM en publiceren van jaarlijkse compliance-verslagen en het toezenden aan ACM van een overzicht van dienstverleningsovereenkomsten. Dit wordt al jaren gedaan, zonder dat duidelijk is wat hiermee gebeurt.
- De verplichting om jaarlijks aan ACM een verslag te zenden over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het 'werknemersreglement' en welke maatregelen in dat kader zijn genomen, omdat netbeheerders geacht mogen worden de wettelijke regels ten aanzien van hun werknemers goed na te komen.
- Het ter inzage leggen van jaarrekeningen op alle hoofdvestigingen. Publicatie op internet zou voldoende moeten zijn.
- Het aanleveren van productiviteitsdata die goedgekeurd moeten worden door een accountant waar in de regulering niets mee wordt gedaan.

Leveranciers gaven aan dat de informatieverplichtingen in artikel 68, tweede lid, en artikel 86 van de Elektriciteitswet en artikel 32 van de Gaswet kunnen vervallen.

² Zie bijvoorbeeld <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12715/Winstenonderzoek-TenneT-2011-en-2012/>

Een belangrijke doelstelling van STROOM is dat administratieve lasten verminderen. Vanuit die ambitie is het uitgangspunt dat informatieverplichtingen die geen nut (meer) lijken te hebben, worden geschrapt. ACM en de minister van Economische Zaken hebben immers een algemene bevoegdheid informatie op te vragen voor het uitvoeren van hun wettelijke taken, waardoor ook zonder specifieke bepalingen informatie opgevraagd kan worden. Het is beter deze bevoegdheden te gebruiken als incidenteel specifieke informatie nodig is dan een algemene plicht met het risico dat bedrijven informatie toesturen waar weinig of niets mee wordt gedaan. Tegen deze achtergrond zullen bij de uitwerking van het wetsvoorstel de suggesties zo veel mogelijk meegenomen worden.

Door de Vereniging FME-CWM werd in dit kader opgemerkt dat ACM gebruik moet kunnen blijven maken van de algemene informatiebevoegdheid. Deze bevoegdheid zal onverkort terugkomen in STROOM. Daarmee is gewaarborgd dat voor het toezicht noodzakelijke informatie kan worden opgevraagd.

Kwaliteit

Het Centrum voor energievraagstukken wees er terecht op dat het van belang is om in kwaliteit en betrouwbaar niet te lezen dat het ook gaat om energie-inkoop, wat geen taak voor netbeheerders is, anders dan de inkoop van netverliezen. ESD-SIC benadrukte dat de betrouwbaarheid van de energievoorziening voor energie-intensieve bedrijven van groot belang is. Daarom moeten er doelmatige rapportages van verstoringen, probleemanalyses en verbetervoorstellen zijn. Met het oog op kostenbeheerding kan ESD-SIC zich vinden in het herijken van de eisen aan de storingsreserve waardoor afwijkingen van de redundantieverplichtingen (N-1 en N-2) toegestaan kunnen worden .

Door Energie-Nederland, Netbeheer Nederland en TenneT is gereageerd op hetgeen in het consultatiedocument is opgenomen over de kwaliteitsregulering en de prikkels die daarvan uit (moeten) gaan. Energie-Nederland ziet de versterking van de compensatieregeling bij storingen als een goede stap en geeft aan dat netgebruikers betrokken moeten worden bij de uitwerking. Netbeheer Nederland gaf aan dat de voorgestelde aanpak van de kwaliteitsregulering die alleen gericht is op een compensatieregeling te beperkt is. Zij gaven aan dat een compensatieregeling een hele andere prikkel geeft dan de q-factor en dat de q-factor geëvalueerd zou moeten worden. TenneT merkte op dat de betrouwbaarheid van het Nederlandse hoogspanningsnet één van de allerhoogste ter wereld is, maar dat zij niet geprikkeld of beloond wordt voor de kwaliteitsinspanningen.

VEH is van mening dat het afschaffen van de q-factor niet tot problemen leidt.

Het is inderdaad van belang op te merken dat de Nederlandse energienetwerken zeer betrouwbaar zijn. Er is dus zeker geen acuut probleem ten aanzien van de kwaliteit van de netten. Waar het hier om gaat is de vraag of en zo ja hoe netbeheerders geprikkeld moeten worden de kwaliteit te handhaven. De waarborging van de kwaliteit van de netten kan volledig aan de netbeheerders worden gelaten, kan in een wettelijke taak worden vastgelegd of kan door middel van financiële prikkels kracht bij worden gezet. Gelet op het maatschappelijk belang van de betrouwbaarheid van de energievoorziening is het wenselijk dat de waarborging van de kwaliteit een wettelijke taak is waarop toezicht kan worden gehouden en dat netbeheerders ook zelf een (financiële) prikkel hebben ten aanzien van de kwaliteit. Bij een eventuele overstap van de huidige q-factor-methodiek naar een prikkel via de compensatieregeling is het eerlijk als dit gemiddeld voor netbeheerders niet nadelig uitpakt. Dit risico bestaat omdat van een bonus-malussysteem naar een malussysteem zou worden overgestapt.

TenneT heeft als concrete maatregel ter bestrijding van het restrisico op langdurige grootschalige onderbrekingen voorgesteld regulatorische ruimte te scheppen voor operationele voorzieningen

zoals een grootschalige noodstroomaggregatenpool. Zowel bij taken in het voorkomen van uitval (bijvoorbeeld afweging om redundante netten aan te leggen) als bij taken in het beheersen van de gevolgen als er uitval is, dient een rationele kosten-batenanalyse gemaakt te worden. Op basis hiervan kan het verstandig blijken bepaalde operationele voorzieningen te treffen en regulatoire ruimte te scheppen. Hierbij moet wel de rol van marktpartijen in ogenschouw worden genomen.

Energie-Nederland en Eneco stelden voor de realisatietermijn voor nieuwe aansluitingen als kengetal in de kwaliteitsregulering op te nemen. Dit kan weliswaar een zinvol kengetal zijn, maar zoals beschreven in het consultatiedocument is een doel van STROOM het beperken van onnodige administratieve lasten. Tegenover een eventueel invoeren van dit nieuwe kengetal zullen dus andere administratieve verplichtingen moeten vervallen.

Over lagere regelgeving zijn ook reacties ontvangen. Zo suggereerde Gasunie dat de MRQ minder gedetailleerd moet voorschrijven op welke wijze aan de voorschriften voldaan wordt, bijvoorbeeld dat minder dwingend wordt opgelegd hoe de capaciteitsraming van de netbeheerder tot stand moet komen. TenneT pleitte er voor de wettelijke hersteltijd voor het oplossen van onderbrekingen te verlengen, omdat werk aan hoogspanning met de nodige zorg en voorzicht moeten gebeuren. Bij de uitwerking van lagere regelgeving kan bezien worden in hoeverre aan deze suggesties gehoor wordt gegeven.

VEMW uitte bedenkingen tegen de aanpassing van de N-1-norm en wees op haar inbreng in de consultatie herijking enkelvoudige storingsreserve. Haar reactie in die consultatie is nog niet verwerkt in STROOM. Netbeheer Nederland en TenneT onderschreven juist de in het consultatiedocument voorgestelde aanpassingen van de betrouwbaarheidseisen door redundantie op basis van de N-1-norm. Hiernaast is een issue voor VEMW dat individuele (zakelijke) gebruikers zwaarder getroffen kunnen worden dan de kengetallen van landelijke gemiddelden suggereren. Een compensatieregeling als belangrijkste prikkel voor netbeheerders zou ook mitigatie van het ongelijk treffen van verschillende gebruikers opleveren. De precieze uitwerking van de N-1-norm zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt, niet in detail in de wet.

TenneT pleitte voor specifieke regels voor het net op zee qua redundantie, aansprakelijkheid en compensatie. Voor het net op zee zullen waar nodig specifieke regels worden gesteld.

Gasunie reageerde op de oproep voor de herijking van de rapportageverplichtingen. De jaarlijkse rapportage van de kwaliteitsindicatoren hoeft volgens haar niet jaarlijks opgesteld te worden, maar kan aansluiten bij het kwaliteitsdeel dat nu deel uitmaakt van het KCD en dat slechts eens per vier jaar zou hoeven. Deze suggestie is zonder meer het overwegen waard en zal met de toezichthouder worden besproken.

Kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD)

Netbeheer Nederland en Gasunie onderschreven de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van KCD's, mits het kwaliteitsdocument een lagere frequentie zal hebben. Ook het Staatstoezicht op de Mijnen zou een rol moeten hebben bij de beslissing over het aanleveren van het kwaliteitsdocument. Deze reactie is in lijn met de duidelijkere rol voor het Staatstoezicht zoals opgenomen in het consultatiedocument.

Het Centrum voor Energievraagstukken vindt de onderbouwing voor het splitsen van het kwaliteits- en capaciteitsdocument mager. De onderbouwing is niet gelegen in een complexe diepere oorzaak; de splitsing is ingegeven door het praktisch doel van STROOM om administratieve lasten te beperken.

TenneT heeft als advies gegeven om bij het splitsen van het kwaliteits- en capaciteitsdeel van het KCD de opleveringsdata op elkaar te laten aansluiten, bijvoorbeeld het capaciteitsdeel tweejaarlijks en het kwaliteitsdeel vierjaarlijks waarbij de opleveringsdata van de landelijk en regionale netbeheerders synchroon lopen, omdat voor het opstellen van het capaciteitsdocument elkaars input is vereist. Energie-Nederland vond een termijn van twee jaar wenselijk.

De relatie tussen het capaciteitsgedeelte van het KCD en het aantonen van nut en noodzaak heeft tot uiteenlopende reacties geleid. Enerzijds beargumenteerde Netbeheer Nederland dat het KCD geen geschikt instrument is om de nut en noodzaak van investeringen te toetsen. Het is een instrument om te toetsen of er voldoende capaciteit en kwaliteit wordt geleverd. Voorts wees Netbeheer Nederland erop dat het voorleggen van investeringsplannen aan de toezichthouder ter goedkeuring onwenselijk is, omdat dit de slagvaardigheid van de netbeheerders beperkt en het niet past bij het systeem van outputsturing waar op dit moment voor gekozen is. Anderzijds beargumenteerden de landelijke netbeheerders dat het KCD een goede basis is om nut en noodzaak te beoordelen. Volgens Gasunie ligt de netbeheerder in het KCD immers de capaciteitsvraag voor de komende tien jaar toe, en voor wat betreft de capaciteitsknelpunten rapporteert hij over de wijze vaststelling, de concreet geïdentificeerde knelpunten en de benodigde investeringen om deze op te lossen. Het huidige KCD is hiermee een geschikt instrument om nut en noodzaak van de investeringsplannen te laten zien. Aanvullende regelingen op dit vlak zijn niet nodig. TenneT bracht onder de aandacht dat het tijdig realiseren van investeringen een knelpunt is. De investeringen in netten hebben een langere doorlooptijd dan investeringen in productie. Hierdoor is transport van de geproduceerde elektriciteit niet of niet volledig mogelijk op het moment dat de productie-installatie gereed is. Het is wenselijk dat de structuurvisies bijdragen aan het bepalen van de locaties. TenneT moet dan anticiperend investeringen kunnen gaan doen. Het capaciteitsdocument zou gebruikt kunnen worden om nut en noodzaak van die investeringen te beoordelen. TenneT heeft een aantal verdere aanbevelingen ten aanzien van het capaciteitsdocument ingebracht over de rolverdeling tussen Tennet, het ministerie en ACM en over consultatie en beoordeling van plannen. Over de beoordeling van nut en noodzaak suggereerde TenneT dat deze op portfolio-niveau moet plaatsvinden, behalve bij de beoordeling op projectniveau van projecten die onder de rijkscoördinatie regeling vallen. Tennet wees er voorts op dat met inachtneming van haar aanbevelingen de aparte regeling voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen vervallen.

De verschillende reacties wijzen in de richting dat voor regionale en landelijke netbeheerders verschillende procedures wenselijk zijn. Voor regionale netbeheerders is de onzekerheid over nut en noodzaak minder groot dan voor de landelijke netbeheerders en kan min of meer volgens de bestaande werkwijze voortgegaan worden. Hiernaast dienen de investeringsbeslissingen van de landelijke netbeheerder aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de buurlanden. Hierom wordt het volgende proces voor de investeringsvoorstellen en beoordeling van nut en noodzaak hiervan voorzien. De TSO stelt een netontwikkelingsplan op dat qua inhoud en planning aansluit op de Europese netontwikkelingsplannen van het Agentschap. Het netontwikkelingsplan (NOP) omvat alle uitbreidingsinvesteringen, inclusief interconnectoren en reguliere uitbreidingsinvesteringen. De TSO consulteert dit NOP bij belanghebbenden en geeft aan op welke wijze zij met reacties uit consultatie is omgegaan. ACM stelt vervolgens een advies aan de minister op over het plan. Zij neemt hierin ook eventuele opmerkingen van het Agentschap in beschouwing. ACM stuurt het NOP en haar advies aan de minister. De minister kan een aanwijzing geven op het NOP. Een eventuele aanwijzing wordt onderbouwd op basis van maatschappelijke belangen en/of publieke doelen. De minister stuurt het NOP, inclusief de eventuele aanwijzing, tot slot naar de Tweede Kamer. Met

deze procedure worden verantwoordelijkheden van de betrokken partijen duidelijk en kan de bestaande regeling voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen vervallen.

Eneco is van mening dat bij de beoordeling van nut en noodzaak het belang van hernieuwbare energieproductie en de energietransitie moet worden meegewogen. Dit is een begrijpelijke inbreng maar het is de vraag wat dit in concrete casus betekent. Uit het oogpunt van kostenbeheersing is het nodig investeringen kritisch te beoordelen, ook wanneer hernieuwbare energieproductie en de energietransitie betrokken zijn.

Gasunie wees op het steeds minder adequaat functioneren van artikel 18a van de regeling Tariefstructuren en voorwaarden gas waarin wordt bepaald dat met een inschrijvingsprocedure de behoefte aan landsgrensoverschrijdende capaciteit wordt vastgesteld. Door de tendens van netgebruikers om op steeds kortere termijn capaciteit vast te leggen, verwacht Gasunie dat de inschrijvingsprocedure niet meer afdoende zal zijn voor de capaciteitsraming. Daarom dient volgens Gasunie de wetgeving ruimte te bieden om deze raming op een andere wijze uit te voeren. De capaciteit en allocatie van landsgrensoverschrijdende capaciteit zijn prioriteitsonderwerpen van de Europese regelgeving. Hier zal dus zeker een goede harmonisering plaatshebben met Europese uitgangspunten waar de Nederlandse regelgeving volgend zal zijn.

Energie Nederland vroeg zich tot slot af of de opdracht van TenneT ten aanzien van de rapportage over de leveringszekerheid voldoende duidelijk is en betoogde dat er ook gerapporteerd moet worden over de spanningskwaliteit.

6. Tariefregulering

Structuur

Een belangrijke doelstelling voor EZ is om de structuur van tariefregulering in de wet te verduidelijken en te vereenvoudigen. Uitgangspunt is om de transparantie, efficiëntie en uitlegbaarheid van de tariefregulering te vergroten, waardoor er meer duidelijkheid en rechtszekerheid is en minder lasten worden veroorzaakt en minder procedures worden gevoerd. Daarvan is ook onderdeel om bepalingen voor gas en elektriciteit waar mogelijk te harmoniseren en harmonisatie met Europese bepalingen na te streven.

Een groot aantal partijen heeft in de consultatie steun uitgesproken voor deze doelstelling. Een aantal partijen geeft echter ook aan dat, waar verschillen bestaan in wetgeving voor de gasnetten en de elektriciteitsnetten, er soms goede redenen zijn voor deze verschillen. EZ onderkent deze gedachte. Het harmoniseren van de tariefstructuur voor elektriciteit en gas draagt bij aan de toegankelijkheid daarvan, maar waar verschillen in tariefstructuur voortkomen uit sector specifieke kenmerken dienen deze in stand te blijven.

Redelijk rendement en financierbaarheid

Door enkele partijen wordt opgemerkt dat door netbeheerders de afgelopen jaren enorme winsten zijn behaald en dat het doel van de tariefregulering moet zijn om deze winsten te beperken. Door de netbeheerders wordt beargumenteerd dat de wet juist de ruimte moet bieden om redelijke rendementen te behalen, omdat dit noodzakelijk is voor toegang tot de kapitaalmarkt zodat investeringen in de netten mogelijk blijven.

De dwingende Europese regels uit de Verordeningen 714/2009 en 715/2009 die gelden voor transmissiesysteembeheerders zullen ook op distributiesysteembeheerders van toepassing worden. De belangrijkste elementen daarbij zijn dat de tarieven transparant moeten zijn, niet-discriminerend, gebaseerd op de werkelijke kosten van de netbeheerder, voor zover deze

overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder, dat ze de ruimte moeten laten voor systeemverbetering en de nodige winst op investeringen.

Inkomstenbesluit invoeren

Veel partijen hebben gereageerd op het voorstel om het x-factorbesluit van ACM te vervangen door een inkomstenbesluit. Doel van dit voorstel is om administratieve lasten te beperken en ACM meer vrijheid te geven in de wijze waarop zij kosten gedurende een reguleringsperiode toerekent aan specifieke jaren. De meeste partijen hebben hun steun uitgesproken voor het voorstel. Een belangrijk voordeel is volgens partijen dat het voorstel het mogelijk maakt om specifieke kosten toe te rekenen aan specifieke jaren in een reguleringsperiode. Netbeheer Nederland stelt in haar reactie voor ook het rekenvoluminabesluit en q-factorbesluit op te nemen in het jaarlijks te nemen inkomstenbesluit. EZ zal in gesprek gaan met ACM om te onderzoeken of het mogelijk is om op deze manier lasten nog verder te beperken, zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit van de tariefregulering.

In de reacties wordt ook benadrukt dat van belang is dat de mogelijkheden voor bezwaar- en beroepsprocedures onverkort aanwezig blijven en ook dat elk inkomstenbesluit een duidelijk beeld geeft van de mate en reden voor gewijzigde tarieven. Beide voorgestelde randvoorwaarden lijken verenigbaar met het voorstel. EZ zal deze punten in acht nemen en waar nodig met ACM bespreken hoe deze gewaarborgd kunnen worden. De beroepsprocedures zijn overigens door de stroomlijningwet ACM slechts enigszins beperkt. In de energiewetten is nu bepaald dat representatieve organisaties niet vanzelfsprekend een beroepsrecht hebben bij beschikkingen. Dat neemt niet weg dat bij tariefbesluiten een representatieve organisatie nog steeds als belanghebbende zou kunnen worden aangemerkt op grond van 1:2 Awb.

Een enkele partij geeft aan dat de combinatie van een inkomstenbesluit met een langere reguleringsperiode ongewenst is. Zoals hieronder zal worden aangegeven, zal het voorstel om de reguleringsperiode te verlengen in heroverweging worden genomen.

Eenmalige bijstelling van de tarieven

Netbeheer Nederland gaat in haar reactie in op toepassing van de bevoegdheid van de toezichthouder om bij het begin van een reguleringsperiode de toegestane inkomsten meteen naar het efficiënte niveau bij te stellen. Het zou volgens deze partij wenselijk zijn om van deze bevoegdheid een verplichting te maken voor ACM, ten aanzien van zowel een eventuele bijstelling van toegestane inkomsten naar beneden als naar boven.

Zowel EZ in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3) waarmee de betreffende bepaling in de wet is gekomen als ACM in het methodebesluit voor de periode 2014-2016 expliciteren dat het zowel een bijstelling omhoog als naar beneden kan betreffen. Dan neemt niet weg dat het van belang is hier op een consequente wijze mee om moet worden gegaan. Als bijstellingen naar beneden worden toegepast, dan moeten ook bijstellingen naar boven worden toegepast. Om die reden zal de wet in lijn worden gebracht met de praktijk: de bijstelling naar het efficiënte kostenniveau zal altijd worden gehanteerd, ongeacht of de bijstelling naar boven of beneden is.

Lengte reguleringsperiode

Een groot aantal partijen heeft negatief gereageerd op het voorstel om de duur van de wettelijke reguleringsperiode te verhogen van 3 tot 5 jaar naar 5 tot 8 jaar. Partijen geven onder andere aan dat hiermee het effect van inschattingsfouten van kostenniveaus versterkt wordt (waardoor gereguleerde inkomsten en daadwerkelijke kosten steeds verder uiteenlopen), dat hiermee de prikkel voor doelmatigheid wordt weggenomen en dat de kans op monopoliewinsten groter wordt. EZ heeft het voorstel voor verlenging van de duur van de reguleringsperiode gedaan mede omdat door verschillende partijen is beargumenteerd dat dit grote voordelen heeft. De huidige praktijk

van driejarige reguleringsperiodes leidt ertoe dat bezwaar- en beroepsprocedures tegen een voorgaande periode vaak nog niet zijn afgerond voordat de nieuwe periode begint. Hierdoor ontstaat onzekerheid over aanpassingen in en de definitieve hoogte van de tarieven. Een langere reguleringsperiode leidt daarnaast tot een meer stabiele tariefontwikkeling en geeft volgens ACM juist een sterkere doelmatigheidsprikkel, in tegenstelling tot wat een aantal partijen in de reactie op de consultatie aangeven. Bovendien leidt een langere reguleringsperiode tot aanzienlijk minder lasten, zowel bij de toezichthouder als bij de netbeheerders.

Het feit dat een groot aantal partijen in de consultatie zich niet kunnen vinden in de voorgenomen verlenging van de reguleringsperiode is voor EZ een signaal om te bezien of de zorgen van partijen weggenomen kunnen worden door de verlenging van de reguleringsperiode te combineren met extra flexibiliteit voor de toezichthouder om binnen de reguleringsperiode de toegestane inkomsten vast te stellen. Tevens zal EZ de suggestie in acht nemen van een aantal partijen om bovengenoemde problemen aan te pakken door de duur van bezwaar- en beroepsprocedures te beperken.

Flexibiliteit tarieven binnen de reguleringsperiode

Meerdere partijen stellen voor om de toezichthouder een nieuwe bevoegdheid toe te kennen: gedurende een reguleringsperiode de toegestane inkomsten opnieuw vaststellen om onvoorziene ontwikkelingen in de kosten mee te nemen in de jaarlijkse toegestane inkomsten, binnen een reguleringsperiode. Partijen suggereren dat hier uitvoering aan gegeven zou kunnen worden via het nieuwe inkomstenbesluit. EZ ziet de voordelen in van het op deze wijze verder flexibiliseren van het inkomstenniveau van de netbeheerders. Daarentegen is zij zich ook bewust van mogelijke onwenselijke effecten op de efficiencyprikkel voor de netbeheerders, de voorspelbaarheid en stabiliteit van de tarieven en het niveau van administratieve lasten. EZ zal in overleg met de toezichthouder bezien of mogelijk en wenselijk is de wet op dit punt aan te passen.

Maatwerkstarief

Meerdere partijen hebben aangegeven het een goed idee te vinden om de bevoegdheid van ACM wettelijk vast te leggen om door netbeheerders voor bepaalde specifieke gereguleerde werkzaamheden, het in rekening gebrachte tarief voor de aansluiting van afnemers te toetsen. Het gaat hier om het wettelijk vastleggen van een reeds bestaande praktijk. Een aantal partijen had opmerkingen over dit voorstel. Zo merkt een partij op dat het verstandig is om bij frequent voorkomende werkzaamheden uit te gaan van een gemiddeld maatwerkstarief en om administratieve lasten te beperken, niet een vaststelling per individueel maatwerk uit te voeren. Een andere partij geeft aan dat geen maatwerkstarief nodig is voor maatwerk aansluitingen groter dan 10 MVA, omdat dergelijke aansluitingen op dit moment al via de markt kunnen worden aanbesteed. Extra controle van de ACM op het tarief zou daarom niet nodig zijn. Ten slotte geeft een partij aan dat bij het in rekening brengen van een maatwerkstarief het ook mogelijk moet worden om – in plaats van de reguliere aansluitkosten – de diepe aansluitkosten in rekening te brengen bij een afnemer, *wanneer die kosten lager zijn*. In specifieke situaties kan dit ertoe leiden dat gekozen wordt voor een eenvoudige netuitbreiding in plaats van een dure aansluiting. EZ is benieuwd in hoeverre de hier geschetste situaties daadwerkelijk in de praktijk voorkomen, en zo ja of partijen hier onderling afspraken over kunnen maken of dat het noodzakelijk is om hier in de wet bepalingen voor op te nemen.

Uitkoop en verkabeling

VEMW heeft gewezen op het belang dat kosten van netbeheerders gemaakt voor uitvoering van het uitkoop- en verkabelingsprogramma en het voldoen aan het wettelijke N-1 principe afgebakend moeten worden. Uitgangspunt van de regulering van de netbeheerders is dat zij hun taken op doelmatige wijze uitvoeren. Specifieke taken kunnen vereisen dat de controle op die doelmatigheid

apart wordt vormgegeven, doelmatigheid blijft echter een belangrijk uitgangspunt. Dat uitgangspunt zal ook hier ter harte worden genomen.

De wettelijke bepalingen die nodig zijn voor uitvoering van het verkabelingsprogramma zullen onderdeel worden van het wetsvoorstel STROOM. In anticipatie daarop heeft een partij in de consultatie reeds aangegeven welke regulatorische voorwaarden daarvoor in de wet opgenomen zouden moeten worden.

De wetsbepalingen ten aanzien van het verkabelingsprogramma worden op dit moment uitgewerkt. In de komende periode zal EZ samen met de toezichthouder en de uitvoerder(s) van het verkabelingsprogramma deze bepalingen de nodige aandacht geven. Hierbij zullen de in de consultatie opgebrachte aandachtspunten worden betrokken.

Doorberekenen investeringskosten in de tarieven

TenneT beschrijft het probleem dat voor netbeheerders momenteel een grote doorlooptijd bestaat tussen het maken van kosten en het terugverdienen daarvan in de tarieven. Dit vergroot ook de kapitaalsbehoefte van de netbeheerders. Een ander reguleringsmodel ('t-0') zou toegepast kunnen worden om deze doorlooptijd te beperken. Bij EZ is bekend dat de regulering van energienetten in het buitenland een dergelijk model toestaan en overweegt dit model ook in Nederland mogelijk te maken.

Cascadestelsel/decentrale energie

Partijen hebben uiteenlopend gereageerd op het beeld bij EZ dat op dit moment geen reden is om het cascadestelsel bij elektriciteit te herzien. Sommige partijen sluiten zich hierbij aan, terwijl andere partijen juist aangeven dat decentrale opwekkers onevenredig benadeeld worden door het cascadestelsel.

Decentrale opwekking maakt op dit moment slechts een beperkt deel uit van de elektriciteitsvoorziening. In het licht van de transitie lijkt waarschijnlijk dat het aandeel in de toekomst zal stijgen en dat slimme afstemming van vraag en aanbod daar steeds vaker mee gecombineerd zal worden. Dat zal leiden tot een ander gebruik van het elektriciteitsnet. Het onderzoek dat EZ heeft laten uitvoeren naar decentrale opwekking laat echter zien dat decentrale opwekking *op dit moment* niet tot een dergelijke categorische verlaging van netkosten leidt, dat aanpassing van het cascadestelsel noodzakelijk is. In de meeste gevallen kunnen afnemers slechts gedeeltelijk via decentrale invoeding worden voorzien van elektriciteit en moeten zij op piekmomenten alsnog terugvallen op het centrale netwerk. Bovendien blijkt dat in veel scenario's het moment van decentrale opwekking niet overeenkomt met het decentrale verbruik, waardoor overtollige elektriciteit via hoger gelegen netten afgevoerd moet worden. Daarmee blijven de hogere netwerken evenzeer van belang voor de afnemers. Bovendien belooft het huidige tarievenstelsel reeds een groot deel afnemers impliciet voor afstemming van hun vraag en aanbod achter de meter. Nettarieven worden voor afnemers met een aansluiting groter dan 3*80A immers afgerekend naar aanleiding van het verbruik en de maximale maandelijkse belasting op de aansluiting. Beide kunnen door slim afstemmen achter de meter verlaagd worden.

EZ realiseert zich dat de ontwikkeling van decentrale opwekking, gecombineerd met slimme afstemming van vraag en aanbod, in de toekomst mogelijk om een ander tarievenbouwwerk vraagt. EZ zet daarom ten eerste in op een voldoende mate van flexibiliteit voor de vormgeving van de tarievenssystematiek in de nieuwe Elektriciteit- en Gaswet, zodat deze in de toekomst eenvoudiger aangepast kan worden. Ten tweede zal onderzocht worden of wenselijk is om decentrale invoeders van elektriciteit in specifieke gevallen een transporttarief in rekening te brengen waarvan de hoogte meer afhankelijk is van het afgenomen vermogen en de afgenomen elektriciteit en in mindere mate van de aansluitcapaciteit (zie ook het kopje *Capaciteitstarief voor kleinverbruikers*).

Dynamische nettarieven en tariefprikkel

Het Centrum voor energievraagstukken geeft aan dat de huidige tariefstructuur voor het elektriciteitsnet geen ruimte voor de invoering van tariefprikkel laat en dat deze mogelijkheid uitdrukkelijk wordt opgenomen. Een andere partij geeft aan dat het verstandig is om wetgeving voldoende flexibel vorm te geven, opdat in de toekomst eventueel (meer) dynamische nettarieven ingevoerd kunnen worden.

In het kader van de experimenteer-AMvB is deze mogelijkheid uitdrukkelijk geboden. De vraag is of aanvullende maatregelen nodig zijn voor het invoeren van sterkere tariefprikkel, waaronder ook wordt verstaan de invoering van dynamische nettarieven. Daarbij wordt opgemerkt dat de huidige tariefstructuur op dit moment al prikkel geeft aan afnemers. Een groot deel van de kosten van het elektriciteitsnet worden afgerekend op grond van het piekvermogen, als aandeel van het totale opgetelde piekvermogen op een specifiek netvlak. Dit betekent dat het beperken van de vermogenspiek in veel gevallen direct leidt tot lagere tariefbetalingen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de ideeën en technologieën gerelateerd aan dynamisering van de nettarieven nog in ontwikkeling zijn. In lijn met de reacties op het consultatiedocument zal EZ daarom aandacht geven in het inbouwen van voldoende flexibiliteit voor de vormgeving van de tariefstructuur in de nieuwe Elektriciteit- en Gaswet.

Producententarief

Een meerderheid aan partijen steunt het niet introduceren van een producententarief in de tariefstructuur (dat wil zeggen: het toerekenen van transportafhankelijke netkosten op grond van invoeding op het net). Meerdere partijen benadrukken met name het negatieve effect dat een dergelijk tarief zou hebben op decentrale initiatieven. Dit is voor EZ één van de redenen geweest om op dit moment niet te kiezen voor invoering van een producententarief. Aanvullende redenen zijn dat de oorspronkelijke aanleiding voor invoering van een producententarief niet meer actueel is (Nederland zou een exportland worden); uit onderzoek van ECN blijkt geen significant positief effect; het effect op de internationale concurrentiepositie van Nederlandse producenten wordt onwenselijk geacht en deze keus sluit het beste aan bij de tariefstructuur in andere lidstaten. In één van de reacties op het stuk wordt daarentegen gepleit voor het producententarief als marktconform sturingsinstrument. Een producententarief zou kunnen sturen op de locatiebeslissing van een producent en op deze manier helpen netkosten te beperken. Deze problematiek is reeds in het eindrapport Herziening Reguleringskader uit 2010 aangekaart en deze mogelijkheid is door het ministerie nadrukkelijk onderzocht. Momenteel geldt een regime waarin netwerkversterkingen achter het aansluitpunt die vereist zijn om de toevoer naar of afvoer van dat aansluitpunt mogelijk te maken – ook wel 'diepe netkosten' genoemd – niet in rekening worden gebracht bij de producent (of verbruiker), maar gesocialiseerd worden via het transporttarief. Een dergelijke vormgeving van het aansluittarief schept een aantrekkelijk investeringsklimaat voor elektriciteitsproductie, borgt de voorzieningszekerheid en stimuleert de concurrentie in de leveringsmarkt. Een belangrijk nadeel van dit systeem is echter dat producenten niet geprikkeld worden om een vanuit nettechnisch oogpunt optimale vestigingslocatie te kiezen. Dit kan tot gevolg hebben dat producenten relatief 'dure' vestigingslocaties uitzoeken, waarvan de diepe netkosten die hierdoor gemaakt moeten worden door afnemers (met name verbruikers) betaald worden. Het is mogelijk om dit probleem aan te pakken via aanpassing van de tariefensystematiek – door invoering van een producententarief. Het meest voor de hand liggend is in dat geval om de diepe netkosten van specifieke vestigingslocaties toe te rekenen aan producenten. Dit heeft echter als belangrijke nadelen dat het de concurrentiepositie van nieuwe producenten ondermijnt, zowel tegenover reeds gevestigde Nederlandse producenten als tegenover buitenlandse producenten. Daarnaast geven zowel ACM als de netbeheerders aan dat het doorrekenen van diepe netkosten niet goed mogelijk is omdat de kosten van de energienetten niet op een dergelijk detailniveau toe te rekenen zijn aan individuele afnemers. EZ kiest er daarom voor deze problematiek ruimtelijk aan te pakken. De

minister van Economische Zaken heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van SEVIII toegezegd een MKBA te laten uitvoeren zodat inzicht ontstaat in de voor- en nadelen van concentratie en de kosten en baten van eventuele oplossingsrichtingen. Op basis van een MKBA kan bij het opstellen van een nieuwe structuurvisie worden bepaald of het nuttig is te komen tot - bijvoorbeeld - een capaciteitsplafond per locatie. De MKBA zal kunnen plaatsvinden in de loop van 2015/2016 in verband met het volgende evaluatiemoment. De resultaten van de MKBA worden meegenomen in de voorbereiding van nieuwe structuurvisies, waaronder een nieuw SEV in aanloop naar 2020.

Ook is gevraagd van welke factoren een invoering van het producenttarief afhankelijk is. Met de inwerkingtreding van de verzamelwet STROOM is de mogelijkheid gecreëerd om een producenttarief bij ministeriële regeling in te voeren. Hiermee geeft zij uitdrukking aan het standpunt dat het wel of niet invoeren van een producenttarief primair een politiek-beleidsmatige keuze is. Het is mogelijk dat Europese ontwikkelingen op het gebied van de harmonisering van de nettarieven in de toekomst tot aanpassing van deze keuze leiden, maar dat is op dit moment niet voorzien.

In de reactie is de vraag opgeworpen of getornd gaat worden aan de verdeling van de nettarieven tussen verbruikers en producenten op het gasnetwerk. Er is op dit moment geen aanleiding om dat te doen.

Ten slotte is opgeworpen dat het niet-invoeren van een producenttarief een vorm van discriminatie en staatssteun zou zijn en dus gemeld moet worden bij de Europese Commissie. Er is hier geen sprake van discriminatie, noch van staatssteun. Het primaire gemeenschapsrecht (verdragen) wordt hier door het secundaire gemeenschapsrecht (richtlijnen en verordeningen) ingeperkt. De richtlijnen en verordeningen geven een kader waarbinnen het aan de lidstaten en nationale regulator is om de werkelijke kosten van het netbeheer tussen groepen van afnemers non-discriminatoire te verdelen. Dit houdt niet in dat alle kosten door de "veroorzaker" moeten worden betaald. Meer specifiek beperkt de Europese verordening 838/2010, teneinde de interne energiemarkt niet te ondermijnen (ov. 10), het in rekening brengen van kosten bij een producent. Voor Nederland wordt in Bijlage B bepaald dat de tarieven die bij producenten in rekening worden gebracht liggen binnen een marge van 0 à 0,5 EUR/MWh, terwijl dit voor Groot-Brittannië en Ierland bijvoorbeeld tot 2 EUR kan oplopen. Expliciet wordt dus bepaald - en dat is ook de voorkeursoptie - dat er geen producenttarief in rekening hoeft te worden gebracht. Hier blijkt ook uit dat de tarifiering niet een exacte afspiegeling hoeft te zijn van de kosten die door een netgebruiker worden veroorzaakt.

Capaciteitstarief voor kleinverbruikers

Een aantal partijen geeft aan dat zij vinden dat in bepaalde gevallen, toepassing van het capaciteitstarief kan leiden tot onredelijke tarieven. Het capaciteitstarief - het afleiden van de hoogte van het transporttarief van de grootte van de aansluiting - kan in specifieke gevallen leiden tot tarieven die aanzienlijk hoger zijn dan zij zouden zijn als de tarieven werden afgerekend naar rato van iemands aandeel in het afgenomen vermogen.

EZ constateert dat deze situatie bestaat bij kleinverbruikers die decentraal invoeden. Er is namelijk gebleken dat kleinverbruikers die veel produceren soms een grotere aansluiting nodig hebben dan zij nodig zouden hebben op grond van hun vraag. Aangezien het capaciteitstarief afhankelijk is gemaakt van de grootte van de aansluiting, betalen deze verbruikers een tarief dat indirect verbonden is aan hun invoeding. De indruk bestaat dat deze situatie op dit moment in de praktijk niet vaak voorkomt. Bovendien kunnen deze kleinverbruikers een deel van hun productie volledig salderen. Met de ACM en relevante stakeholders zal nader onderzocht worden in hoeverre deze situatie in de toekomst te verwachten is en of het mogelijk en wenselijk is om in deze gevallen een aangepast tarief in rekening te brengen.

Planning

Meerdere partijen geven aan dat van belang is dat er medio 2015 duidelijkheid is ten aanzien van de nieuwe wetgeving rond de tarievenssystematiek, zodat deze nog effectief meegenomen kan worden in de voorbereiding van het methodebesluit dat van toepassing zal zijn op de zesde reguleringsperiode (vanaf 2017).

7. Levering en afnemers

In de reactie van Vereniging Eigen Huis wordt getwijfeld aan de stelling dat marktwerking steeds meer een feit is en dat overstapproblemen niet spelen. Hoewel van volwassen marktwerking nog geen sprake is zijn er wel veel tekenen dat de energiemarkt steeds concurrerender wordt doordat er meer aanbieders met diverse producten zijn en de consument ook echt wat te kiezen heeft. Dat blijkt ook uit de jaarlijks oplopende switchcijfers. Tussen juli 2012 en juli 2013 stapte 13,6% over op elektriciteit en 13,3% op gas. Daarnaast behoren de overstapproblemen zoals die in het begin van de liberalisering speelden veelal tot het verleden en moet ook het nieuwe marktmodel zoals dat per 1 augustus 2013 in werking is getreden verder bijdragen aan foutloze administratieve processen.

Er wordt in een andere reactie aangegeven dat de negatieve kant van marktwerking is dat mensen die niet wisselen duurder uit zijn dan mensen die jaarlijks wisselen. Het klopt inderdaad dat het loont om van leverancier te wisselen en dat mensen die nog nooit zijn gewisseld niet gebruik maken van de (actie) tarieven op contracten voor bepaalde tijd. Het is daarom van belang dat consumenten erop gewezen worden dat overstappen kan lonen en dat energiebedrijven transparante informatie verstrekken zodat consumenten in staat worden gesteld goed geïnformeerde keuzes te maken.

In een reactie van Licadius wordt erop gewezen dat juist extra consumentenbescherming gewenst is als gevolg van de energietransitie en de daardoor optredende veranderingen in contractvormen. Met dit wetsvoorstel worden aan de ene kant voorstellen gedaan om consumentenbescherming af te bouwen en meer aan te sluiten op generieke consumentenbescherming uit het Burgerlijk Wetboek, en op andere vlakken wordt de consumentenbescherming juist geïntensiveerd. Een voorbeeld daarvan is de focus op het verbeteren van de transparantie. Dit samenhangende pakket aan maatregelen waarbij consumentenbescherming dus niet alleen beheerst afgebouwd wordt maar ook gericht geïntensiveerd wordt, sluit beter aan op de huidige en toekomstige fase waarin de energiemarkt zich bevindt. De opmerking van Eneco dat consumentenbescherming er niet toe moet leiden dat de markt niet kan voorzien in de vraag naar nieuwe, flexibele consumentenproducten, wordt dan ook onderschreven.

Energieleveranciers geven aan dat het beperken van de maximale duur van contracten de mogelijkheden voor proposities zoals bij energiebesparing beperkt en dus onwenselijk is. Daarentegen geeft de Vereniging Eigen Huis aan dat het juist een goede zaak is dat consumenten niet langer dan 5 jaar kunnen worden gebonden aan een leveringscontract. Het is ongewenst dat consumenten door koppelverkoop van een leveringscontract en een langjarige overeenkomst tot bijvoorbeeld de installatie en afbetaling/huur van geïnstalleerde zonnepanelen met handen gebonden zijn. In die situatie zijn consumenten immers, zolang de afbetaling van de installatie nog niet is gedaan, gebonden aan hetzelfde leveringscontract en kunnen niet switchen. Daarom wordt voorgesteld dat consumenten niet langer dan 5 jaar aan leveringscontracten kunnen worden gebonden. Daarmee wordt echter niet verboden om via afzonderlijke overeenkomsten voor andere zaken (bijvoorbeeld de aanschaf van zonnepanelen) voor langere termijn contracten aan te gaan.

Door Energie-Nederland en de Vrijhandelsorganisatie Elektriciteit en Gas werd opgemerkt dat het te kort door de bocht is dat consumenten geen voordeel kunnen hebben van een overeenkomst met een variabel tarief. Zo kan een korting op het tarief worden afgesproken of een eenmalige bonus. Kosteloos op kunnen zeggen staat dan niet in verhouding tot de waarde die de consument wordt geboden. Consumenten kunnen inderdaad op deze wijze baat hebben bij het aangaan van een leveringsovereenkomst. Het is niet de bedoeling dat onmogelijk te maken. Waar het om gaat is dat het voor consumenten geen meerwaarde heeft gebonden te zijn aan variabele tarieven zonder daar verder iets voor terug te krijgen.

Consument - kleinverbruiker

De verplichting voor leveranciers om jaarlijks de keuze te bieden uit de bronnen van opwekking van energie is Vereniging Eigen Huis niet bekend, maar ondanks dat lijkt Vereniging Eigen Huis afschaffing geen goed idee. Dit zal de consequentie hebben dat minder groene energie wordt afgenomen. Er geldt nu een verplichting voor leveranciers om ten minste eenmaal per kalenderjaar aan zijn afnemers een keuze te bieden van energiebronnen die hij zal gebruiken. Dit geldt dus ook voor consumenten die een contract hebben afgesloten voor meerdere jaren. Aangezien blijkt dat dit aanbod voor een keuze uit energiebronnen voor klanten die kort daarvoor al een bewuste keuze hebben gemaakt verwarrend en overbodig kan zijn en de lasten die hiermee voor leveranciers gepaard gaan, wordt voorgesteld deze verplichting te laten vervallen.

Door Netbeheer Nederland en Vereniging Eigen huis werd aangegeven dat het begrijpelijk is in het licht van het Europese kader dat voor leveranciersaangelegenheden wordt aangegrepen bij 'consument' en niet bij 'kleinverbruiker'. Bij technische en organisatorische aangelegenheden is 'kleinverbruiker' echter wel een nuttig begrip, omdat anders per aansluiting moet worden geregistreerd of het een consument of een andere afnemer betreft. Bovendien kunnen er dan discussies ontstaan over of sprake is van een consument of niet, bijvoorbeeld bij ZZP-ers. De mogelijke complexiteit werd ook door verschillende andere partijen genoemd. Voor de technische aangelegenheden zal nog steeds aangesloten worden bij de capaciteit van de aansluiting, maar daar waar het gaat om consumentenbescherming wordt gekozen voor het begrip consument. In dat geval is het dus noodzakelijk onderscheid te maken naar de hoedanigheid van de afnemer. Dit is niet anders dan nu reeds het geval is bij toepassing van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek.

In een reactie wordt gevraagd om duidelijkheid omtrent het vervallen van de verplichting om onbepaalde tijd contracten aan te bieden en hoe zich dat verhoudt tot de verplichting ten aanzien van het modelcontract. Het laten vervallen van de verplichting om contracten voor onbepaalde tijd aan te bieden komt voort uit het feit dat de angst dat dit type contract zou verdwijnen na de marktopening ongegrond bleek te zijn. Dit type contract wordt naast vele andere contractvormen nog steeds volop aangeboden en daarmee heeft de consument dus daadwerkelijk wat te kiezen. De verplichting kan aldus komen te vervallen en draagt daardoor bij aan de wens tot deregulering. De verplichting voor leveranciers om een modelcontract -op basis van onbepaalde tijd- aan te bieden blijft echter wel van kracht. De behoefte voor een modelcontract komt voort uit de behoefte om appels met appels te kunnen vergelijken en dus een product wat door alle leveranciers wordt aangeboden op basis van dezelfde contractvorm en op basis van dezelfde voorwaarden.

Leveranciersvergunning

Door een aantal partijen is ingegaan op het voorstel leveranciers die aan minder dan 500 klanten leveren vrij te stellen van een aantal voorwaarden die aan leveranciers worden gesteld. De vraag is gesteld waar de grens van 500 klanten op is gebaseerd? Een ruimere grens of geen grens zou wenselijk zijn. De grens zou vooral gebaseerd moeten zijn op beheersbaarheid en risico's.

De grens van 500 afnemers sluit aan bij de grens die ook gehanteerd wordt voor gesloten distributiesystemen. De achterliggende gedachte achter een vrijstelling van verplichtingen voor leveranciers met maximaal 500 afnemers is dat dit soort leveranciers vooral gekoppeld zullen zijn aan lokale initiatieven waarin de afnemers samenwerken. Doordat de afnemers samenwerken kunnen de verplichtingen voor hen minder stringent zijn en moeten verplichtingen die voor hen niet uitvoerbaar zijn worden heroverwogen; bij dit laatste gaat het vooral om de verplichting om in heel Nederland klanten te accepteren.

Het is denkbaar dat een ruimere grens in bepaalde situaties gewenst wordt. Het niet hanteren van een grens is geen optie, omdat daarmee de facto de verplichtingen voor alle leveranciers vervallen en de koppeling met lokale initiatieven verdwijnt. De grens van 500 afnemers biedt naar het inzicht van EZ voldoende ruimte en sluit zoals hierboven aangegeven bovendien aan bij de bestaande grens voor gesloten distributiesystemen.

Transparantie

Consumenten gebruiken verschillende kanalen wanneer zij een overstap naar een andere leverancier overwegen en om goede vergelijkingen te maken. Die kanalen zijn bijvoorbeeld: prijsvergelijkingsites, jaarafrekening, websites van leveranciers etc. Het is van belang dat met de sector goede afspraken worden gemaakt zodat de informatie die zij verschaffen transparant, begrijpelijk en vergelijkbaar is. Startpunt is het begrijpen van de energierekening omdat de consument dan inzicht heeft in hoeveel hij verbruikt tegen welke prijs en dat hij het kan vergelijken met andere aanbieders. Daarom maakt de sector nu vrijwillig afspraken hierover en legt de ACM dit langs de lat van vigerende wet- en regelgeving op het gebied van generieke consumentenbescherming. Er is een voorkeur dat de sector hier zelf met goede en werkbare afspraken komt die in overeenstemming zijn met vigerende generieke consumentenwet- en regelgeving. Het is aldus niet nodig om aanvullend aparte richtlijnen voor energierekeningen op te nemen in wet- en regelgeving zoals twee partijen hebben ingebracht.

Energie-Nederland geeft aan dat het uiterlijk op de ingangsdatum informeren van de klant van een gewijzigd tarief (stijging of daling) een ongewenste aanscherping is omdat het niet altijd mogelijk is de consument tijdig te informeren en omdat dit een punt zou kunnen zijn waarop leveranciers zich van elkaar kunnen onderscheiden. In artikel 95m, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 staat echter dat de voorwaarden transparant, eerlijk en vooraf bekend moeten zijn in het tweede lid staat dat de afnemer te allen tijde transparante informatie moet kunnen krijgen over geldende tarieven en voorwaarden. Dat lijkt in tegenspraak met het 4 weken na afloop informeren van de klant van een tariefswijziging. Zowel prijsstijgingen als -dalingen zijn van belang voor de consument. Leveringstarieven zijn afhankelijk van de groothandelsprizen en deze kunnen sterk fluctueren. Voor de consument is het belangrijk om bij een prijsdaling op de groothandelsmarkt te weten hoe zijn leveringstarief meebeweegt ten opzichte van andere leveranciers. Kortom: een gedaald tarief kan in de markt relatief hoog zijn. Het is daarom van belang dat ook prijsdalingen kenbaar worden gemaakt aan afnemers zodat zij een afweging kunnen maken ten aanzien van de hoogte van hun relatief gewijzigde tarief.

De vereniging FME-CWM stelde dat leveranciers verplicht moeten worden om hun variabele tarieven te communiceren nog voor een contract-opzegtermijn loopt (al dan niet op de leveranciers-website). Na afloop van een contract voor bepaalde tijd gaan immers de variabele tarieven automatisch in werking en het moet geen zoektocht zijn naar die variabele tarieven. Voor afnemers is het inderdaad van groot belang dat zij eenvoudig de beschikking hebben over informatie over hun tarieven. Beschikbaarheid van informatie over tarieven past in de transparantieagenda en zal in eerste instantie in dat kader worden gezien.

De vereniging FME-CWM en de Vrijhandelsorganisatie Elektriciteit en Gas vinden het een goede zaak dat leveranciers gehouden gaan worden de switchdatum in het leveringscontract op te nemen. Energie-Nederland gaf daarentegen aan dat als de afnemer geen switchdatum kiest, het niet mogelijk is de switchdatum in de overeenkomst of de bevestiging op te nemen. De afnemer wordt er dan nader over geïnformeerd. Bij de uitwerking zal gekeken worden naar eventuele praktische problemen. De kern blijft dat klanten vooraf duidelijkheid moeten hebben over de switchdatum, zodat zij dat mee kunnen wegen in de keuzes die ze maken en eventueel ook invloed uit kunnen oefenen op de switchdatum.

Vereniging Eigen Huis en Eneco geven aan dat het stroometiket een handig hulpmiddel kan zijn om de transparantie op de energiemarkt te bevorderen en de duurzaamheid te beoordelen. Zij stellen een aantal verbetermogelijkheden voor ten aanzien van het stroometiket omdat die in hun ogen op dit moment door de leveranciers verschillend wordt opgesteld en dus niet vergelijkbaar is. De Minister van Economische Zaken heeft medio 2013 toegezegd aan de Tweede Kamer om aan de sector te vragen op het stroometiket duidelijker onderscheid te maken tussen binnenlands en buitenlands opgewekte stroom. Daarnaast zijn ook recent de verbeter suggesties die door een zevental maatschappelijke organisaties zijn aangedragen voorgelegd aan de sector met het verzoek hier naar te kijken en aan te geven in hoeverre dit opgepakt kan worden in een verbeterd stroometiket.

Vangnetregulering

De vraag werd gesteld of het niet beter is het ex ante toezicht door de toezichthouder gecontroleerd af te bouwen en op die manier geleidelijk de effecten van het beperken van het ex ante toezicht te bezien. Voor de komende periode zal het ex ante toezicht efficiënter en dus anders worden vormgegeven zodat daar ervaring mee opgedaan kan worden. Tenslotte blijft er ook na afschaffing van het huidige ex ante toezicht, in de nieuwe situatie nog steeds ex post toezicht op de redelijkheid van de tarieven wat ertoe kan leiden dat als bedrijven onredelijke tarieven hanteren de ACM kan ingrijpen. Dat geldt voor alle tarieven, dus ook voor contracten voor onbepaalde tijd. Er werd ook gevraagd wat er gebeurt als de concurrentie op de energiemarkt weer verdwijnt. Zoals is aangegeven in het consultatiedocument zijn er na de marktopening veel nieuwe marktpartijen en ook vele nieuwe producten op de markt gekomen. Dat de consument de laatste jaren daadwerkelijk iets te kiezen heeft leidt tot het inzicht dat er sprake is van een meer concurrerende markt. Vanuit dat oogpunt lijkt het verantwoord om tot een andere methode van tarieftoezicht te gaan, mede ook in het licht van Europese ontwikkelingen om prijsregulering uit te faseren. Dit moet uiteraard wel verantwoord zijn en moet passen bij de toestand van de markt. Op basis van de ontwikkelingen sinds de marktopening ligt het niet in de lijn der verwachting dat de concurrentie weer verdwijnt.

Daarnaast is van belang dat resultaten worden geboekt op het gebied van transparantie. Het is namelijk een belangrijkste voorwaarde dat consumenten daadwerkelijk bewuste keuzes kunnen maken als het ex ante tarieftoezicht wordt losgelaten. De inspanningen van de sector zijn daar op dit moment ook op gericht en dat is de reden dat afschaffing van vangnet verantwoord lijkt. Ten slotte werd opgemerkt dat de mogelijkheden voor time-of use-tarieven worden gemist in de overwegingen om vangnetregulering af te schaffen. Hoewel dit wellicht niet zo concreet benoemd is wordt hier wel naar gerefereerd wanneer aangegeven wordt dat vangnetregulering het in de huidige vorm moeilijker maakt om innovatieve tariefstellingen te doen. Dit zal in de memorie van toelichting verder worden toegelicht.

8. Codes

Inhoud codes

Er zijn enkele reacties ontvangen over de inhoud van de codes en de afbakening van de codes ten opzichte van andere regelgeving. Gasunie bepleitte dat er geen nationale aanvullingen op Europese codes moeten komen omdat de nationale codes de Nederlandse kwesties regelen en de Europese codes de overige zaken. Deze aanpak beperkt nationale aanvullingen zoveel mogelijk en leidt tot een helder regelgevend kader. EZ ondersteunt deze visie.

Voorts werd er op gewezen dat het van belang is dat ook regelgeving op een ander niveau dan de codes snel aan te passen moet zijn en dat codes goed leesbaar dienen te blijven. Dat sluit aan bij de doelstelling van STROOM dat regelgeving snel genoeg aanpasbaar en flexibel genoeg voor de energietransitie is. Dit betekent dat waar mogelijk niet in de wet, maar bij ministeriële regeling (MR) of eventueel algemene maatregel van bestuur beleidsmatige keuzes worden gemaakt. De niet-beleidsmatige keuzes worden op het niveau van de codes vastgelegd.

In aanvulling hierop betoogde het Centrum voor Energievraagstukken dat de verplaatsing van regelgeving van de huidige codes naar MR-niveau in strijd met onafhankelijkheidseisen en –richtlijnen zou zijn. ACM moet immers onafhankelijk zijn van politiek en ACM moet ruimte voor flexibiliteit behouden. De beoogde scheiding tussen het regelen van beleidsmatige keuzes door de minister en technische uitwerking van de wettelijke taken in codes door de ACM botst niet met onafhankelijkheidseisen uit de richtlijnen. Door de regelgeving op MR-niveau te beperken tot beleidsmatige keuzes kunnen onafhankelijkheidseisen en –richtlijnen nageleefd worden en wordt tevens voorkomen dat ACM zich gedwongen ziet beleidsmatige keuzes te maken.

Energie-Nederland voorzag dilemma's bij het bepalen wat noodzakelijk is in het kader van de wettelijke taken van netbeheerders of voor een goede marktwerking en dus wat er in de codes thuis hoort. Een voorbeeld is het beperken van de aansprakelijkheid van netbeheerders. Dit is een waardevolle reactie waar geen eenvoudige oplossing voor is; er zullen grensgevallen blijven bestaan.

Het consultatiedocument bevatte het voorstel dat functionaliteiten en regels over de interne werking van de netbeheerders die geen effecten hebben voor marktpartijen, niet in codes hoeven. Hierover werd de vraag gesteld of bijvoorbeeld de Netkoppelingsvoorwaarden Gas – LNB moeten vervallen en voortaan in overeenkomsten geregeld moeten worden. Het ligt voor de hand de wettelijke basis om de Netkoppelingsvoorwaarden Gas - LNB in de codes op te nemen te laten vervallen. Dit zijn afspraken tussen netbeheerders onderling waarvan niet duidelijk is hoe het belang van afnemers hierdoor geraakt wordt. Een alternatief is dat de netbeheerders voorstellen voor de Netkoppelingsvoorwaarden opstellen waarbij de eindverbruikers in het totstandkomingsproces niet als belanghebbenden worden aangemerkt.

Codeproces

Veel respondenten hebben gereageerd op de voorstellen om het proces van totstandkoming van de codes te veranderen. Netbeheer Nederland, Gasunie en VEMW wezen erop dat een groot deel van de knelpunten van het proces van totstandkoming in het consultatiedocument intussen is opgelost. De verbeteringen van de afgelopen jaren zoals het efficiënt bundelen van reacties in een commentarenmatrix en het opstellen van codevoorstellen volgens de Richtsnoeren hiervoor van ACM zullen dan ook behouden blijven in het proces. De opmerkingen ten aanzien van dit proces centreren zich rond drie thema's: initiatiefrecht, doorlooptijden (bij ACM) en rechtsbescherming. Op die drie punten zal hier nader worden ingegaan. Tot slot zal de gewijzigde procedure uiteen worden gezet.

Initiatiefrecht

Het initiatiefrecht van andere partijen dan netbeheerders om codevoorstellen in te dienen, zien partijen als onopgelost knelpunt. Over de vraag of dit initiatiefrecht er moet komen zijn de meningen verdeeld. Netgebruikers zijn voorstander van breder initiatiefrecht (o.a. VEMW). Aan de andere kant hebben Gasunie en TenneT aarzelingen bij de uitbreiding van het initiatiefrecht tot representatieve organisaties omdat in het verleden is gebleken dat het opstellen van codes een grote deskundigheid vereist die in veel gevallen slechts bij netbeheerders beschikbaar is. Gevolg van codevoorstellen opgesteld zonder vereiste deskundigheid zijn inconsistenties in de codes en veel reparatiewerkzaamheden. Energie Nederland stelde in een uitgewerkt voorstel van een alternatieve procedure voor dat een representatief deel van de sector een initiatiefvoorstel kan indienen, bijvoorbeeld meer dan één representatieve organisatie, waarbij altijd, ook in het geval van de netbeheerders, meer dan een marktrol vertegenwoordigd moet zijn.

Met het oog op de snelle ontwikkelingen in de energiemarkt, waarin ook andere partijen dan netbeheerders een belangrijke rol hebben, acht EZ het van belang dat ook andere representatieve organisaties initiatiefrecht krijgen. Om de door de netbeheerders geschetste risico's te mitigeren zal het sectoroverleg afspraken moeten maken over wanneer zij een voorstel voldoende achten om te behandelen. Bovendien zullen er eisen worden gesteld aan een codevoorstel als het bij de ACM wordt ingediend: de kwaliteit moet voldoende zijn; het voorstel moet EU-conform zijn en de onderbouwing sterk. Het lijkt niet zinvol dat initiatieven slechts ingediend kunnen worden in het centrale sectoroverleg als zij door een (representatief) deel van alle belanghebbenden ondersteund worden, want dit schept een informeel vooroverleg vóór het sectoroverleg waar juist een sectoroverleg centraal gesteld wordt.

Doorlooptijden en inrichting sectoroverleg

Dat het sectoroverleg centraal gesteld wordt, is ook van belang voor de doorlooptijden van de codes. In dit kader is er in de consultatie op gewezen dat de tijd die ACM nodig heeft voor een besluit over een codevoorstel een knelpunt in de procedure is en dat door de inzet van juist meer mensen en middelen het proces verbeterd zou kunnen worden. Energie-Nederland stelde voor dat als het sectoroverleg tot overeenstemming komt, ACM een besluit na een verkorte procedure neemt, maar dat als er geen overeenstemming is, ACM een UOV start. Hierin brengen partijen via een schriftelijk en eventueel mondelinge ronde hun zienswijzen in. Hierna neemt ACM binnen drie maanden na indiening van het codevoorstel een gemotiveerd besluit na een zorgvuldige belangenafweging.

De verschillende reacties afwegend lijkt het verkieslijk de snelheid te vergroten en de inhoudelijke beoordeling door ACM te versterken. Er hoeft dan geen uitgebreide procedure na behandeling in het sectoroverleg doorlopen te worden; ACM kan op basis van de daar al gevoerde discussie snel tot een oordeel kan komen. Ook hier komt het sectoroverleg dus centraal te staan. In dit overleg moet de kennis en kunde van de sector worden gebundeld. Een volledige UOV na het overleg van de sector is onnodig vertragend én leidt ertoe dat partijen deze procedure zullen afwachten en het sectoroverleg links kunnen laten liggen.

Voorts werd er op gewezen dat het sectoroverleg zoals geschetst in het consultatiedocument niet aansluit bij het huidige GEN zoals dat door de gezamenlijke netbeheerders en NEDU gefaciliteerd wordt op basis van de huidige Gaswet. Deze constatering is juist; er wordt ook een enigszins andere rol voorzien voor het GEN.

Energie-Nederland stelde met betrekking tot het totstandkomingsproces onder andere voor dat (1) het overleg meer geformaliseerd wordt met een wettelijke basis en een reglement; (2) het reglementaire doel het plegen van inspanningen om tot een breed gedragen voorstel te komen, kan zijn; een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting; en (3) alle leden

(representatieve organisaties) op de voorstellen die hen aangaan, reageren. Dit is niet verplicht, maar inbreng betekent wel invloed op het codewijzigingsvoorstel vooraf.

Voor wat betreft de vertegenwoordiging van verschillende marktrollen was er enerzijds de reactie dat consumentenorganisaties niet in het sectoroverleg betrokken hoeven zijn en anderzijds dat er ruimte en erkenning moet zijn binnen het sectoroverleg voor specifieke marktrollen. Dit geldt met name bij voorstellen waarbij de specifieke marktrol in het geding is. Een brede openstelling van het sectoroverleg brengt met zich mee dat met het oog op de efficiëntie van het overleg kritisch naar de inbreng van de verschillende organisaties gekeken zal worden. De versterking van de inhoudelijke beoordeling door ACM kan een waarborg zijn dat voorstellen waarbij met name de belangen van een specifieke marktrol geraakt worden, deze belangen zwaar meetellen in de afweging van ACM.

Rechtsbescherming

De respondenten hebben een opvallende saamhorigheid ten toon gespreid in een gezamenlijk protest tegen de afschaffing van het beroepsrecht. Hierbij werd gesuggereerd dat zij strijdig zou zijn met EU-recht. TenneT ondersteunde de afschaffing echter en wees er daarbij op dat een code een besluit van algemene strekking met algemeen verbindende voorschriften betreft waartegen geen beroep open hoeft te staan. Over het beroep suggereerde Energie-Nederland dat als een lid in het eerste overleg heeft ingestemd met het voorstel, dit lid tegen dat voorstel alleen bij gewijzigde omstandigheden, nieuwe inzichten of nieuwe argumenten beroep aan kan tekenen.

Tot slot is er op gewezen dat een verdere verbetering van knelpunten ligt bij de procedure van bekendmaking en motivering van codes waaronder de beschikbaarheid van doorlopende teksten en het vastleggen van reactie- en beslistermijnen.

Voorstel

Op basis van de consultatiereacties lijkt een beperkte wijziging van de bestaande procedure beter op zijn plaats dan de geheel nieuwe procedure die in het consultatiedocument werd voorgesteld. Hierbij gaan de gedachten ook uit naar het alternatief dat Energie Nederland te berde bracht. Op hoofdlijnen zou de procedure er dan als volgt uit komen te zien.

- 1) Het sectoroverleg (GEN, gebruikersplatform) wordt sterker geformaliseerd. Dit orgaan wordt de centrale plaats waar discussie wordt gevoerd en partijen hun standpunten inbrengen en uitwisselen.
- 2) Alle partijen kunnen het initiatief nemen tot een codevoorstel. Dit voorstel moet voldoen aan juridisch-inhoudelijke eisen en de bestaande richtsnoeren en moet onderbouwd zijn. In het sectoroverleg blijkt op hoeveel ondersteuning het voorstel kan rekenen en op basis van de nog (door het sectoroverleg zelf) vast te stellen regels over het vereist draagvlak wordt het codevoorstel al dan niet doorgezonden aan ACM.
- 3) Een voorstel inclusief een verslag van de discussie, de commentarenmatrix en alle schriftelijke reacties worden bij ACM ingediend.
- 4) ACM neemt een besluit. Dit kan na een eenvoudige korte procedure als er unanimitieit in het sectoroverleg heerst. Ook bij uitblijven van overeenstemming neemt ACM een besluit en wordt daarbij aan een tijdslimiet gebonden, waarbinnen ACM naar eigen inzicht in overleg kan treden met het sectoroverleg of enkele partijen hiervan. ACM inventariseert niet opnieuw zienswijzen want deze zijn al geïnventariseerd. ACM moet het codevoorstel en de zienswijzen inhoudelijk beoordelen, niet slechts procesmatig.
- 5) Tegen het besluit staat beroep open, eventueel alleen voor partijen die tegen het vastgestelde voorstel waren in de fase van meningsvorming in het sectoroverleg.

Het sectoroverleg krijgt taken ten aanzien van codevoorstellen op basis van Europese regelgeving en op verzoek van ACM. Het minimum hierbij zal de taak van het inwinnen van zienswijzen zijn, omdat er geen andere processtap is waarin dit gebeurt.

Europese codes

Het consultatiedocument vroeg tot slot om een reactie op het voorstel dat Europese codes efficiënt en effectief in de nationale codes door te voeren door de landelijk netbeheerder verantwoordelijk te maken voor de voorstellen hiertoe. Dit leverde enerzijds bijval van TenneT die er op wees dat Europese netcodes zeer technisch van aard zullen zijn en minimumeisen bevatten die verder uitgewerkt moeten worden in Nederlandse codes waarvoor de deskundigheid bij de landelijk netbeheerders ligt. Anderzijds reageerde APX dat een implementatievoorstel door alle daarbij direct betrokken marktrollen zou moeten worden opgesteld. Een compromis kan gevonden worden door bij implementatie van Europese codes het voortouw aan de landelijke netbeheerders te geven, terwijl het voor een geïnteresseerde partij mogelijk is zich bij de betreffende landelijke netbeheerder aan te sluiten om het voorstel op te stellen.

De suggestie van Netbeheer Nederland om vanuit het oogpunt van efficiëntie en eenduidigheid het bij de implementatie van Europese codes dezelfde formele procedure te volgen als voor nationale codes zal ter harte worden genomen. Op die manier kunnen gewone codevoorstellen en implementatievoorstellen eventueel gecombineerd worden zo lang dat geen risico op vertraging oplevert, omdat er anders mogelijk twee parallelle codewijzigingstrajecten lopen over dezelfde inhoud.

9. Overig

Netbeheer Nederland merkte op dat een hoofdstuk over de opslag van elektriciteit wordt gemist. Het hoofdstuk LNG en opslag lijkt zich alleen te beperken tot gas. De opslag van elektriciteit is volop in ontwikkeling. Vooralsnog is het opslaan van elektriciteit te complex voor grootschalige toepassing. Om die reden wordt niet voorzien dat met STROOM regels zullen worden gesteld over opslag van elektriciteit. Als dat in de toekomst wel nodig blijkt, dan kunnen die regels opgenomen worden in het hoofdstuk over opslag.

Natuur & Milieu en de Duurzame Energie Koepel merken op dat warmtelevering en warmteproductie een belangrijke rol spelen in smart grids en een duurzame energievoorziening en vragen waarom deze vorm van energietransport niet is meegenomen als onderdeel van STROOM. De Warmtewet is na een lange totstandkomingsprocedure per 1 januari 2014 in werking getreden. Als warmte integraal meegenomen zou worden in STROOM zou dat een herziening van de regels over warmte betekenen, nog voordat voldoende ervaring is opgedaan met de toepassing van de Warmtewet. Dat wordt niet opportuun geacht.

Energie-Nederland en Eneco gaven aan dat bij de invoering van STROOM rekening moet worden gehouden met een overgangstermijn. Aanpassing van ICT-systemen vergt negen maanden. Uiteraard zal bij de inwerkingtreding van de nieuwe elektriciteits- en gaswet rekening worden gehouden met voldoende ruimte om op de aanpassingen te kunnen anticiperen. Daarbij is er de mogelijkheid verschillende delen op verschillende momenten in werking te laten treden en om eventueel gebruik te maken van overgangsrecht.

Energie-Nederland gaf aan een hoofdstuk over ACM te missen. In dat hoofdstuk zouden helder de taken en bevoegdheden van ACM uiteengezet moeten worden. Het is volgens hen niet aan ACM om deze al dan niet op grond van interpretatie aan te vullen. De belangrijkste bepalingen ten aanzien

van de toezichthouder worden opgenomen in het hoofdstuk 'toezicht'. Uiteraard is het daarbij zo dat alleen de wet en in voorkomend geval een Europese verordening de basis kan zijn voor de taken en (discretionaire) bevoegdheden van de toezichthouder.