

Consultatiedocument STROOM

Inhoudsopgave

DEEL I	3
1. Inleiding	3
2. De wetgevingsagenda STROOM	3
3. Stroomlijnen, optimaliseren en moderniseren	4
DEEL II	6
4. Inhoud algehele herziening	6
5. Infaseren; de <i>Experimenten-AMvB</i>	6
6. Inrichting netbeheerder	7
6.1. <i>Huidige stand van zaken</i>	7
6.2. <i>Probleemstelling</i>	7
6.3. <i>Voorstel</i>	8
7. Taken en verplichtingen netbeheerder	9
7.1. <i>Inleiding</i>	9
7.2. <i>Nieuwe taken netbeheerders</i>	9
7.3. <i>Kwaliteitsregulering</i>	9
7.4. <i>Overige rapportageverplichtingen</i>	11
8. Tariefregulering	12
8.1. <i>Uitgangspunten en doelstellingen</i>	12
8.2. <i>Procedures tariefregulering optimaliseren en stroomlijnen</i>	13
8.3. <i>De verdeling van de tarieflast van het elektriciteitsnet nader bezien</i>	15
9. Levering en afnemers	17
9.1. <i>Inleiding</i>	17
9.2. <i>Definitie kleinverbruiker – consument</i>	17
9.3. <i>Vangnetregulering en transparantie</i>	18
9.4. <i>Leveranciersvergunning</i>	19
9.5. <i>Overige consumentenbescherming</i>	20
10. Codes	21
10.1. <i>Inleiding</i>	21
10.2. <i>Status van de codes</i>	22
10.3. <i>Inhoud van de codes</i>	22
10.4. <i>Totstandkomingsprocedure</i>	23
10.5. <i>Europese codes</i>	26

DEEL I

1. Inleiding

- De wetgevingsagenda STROOM geeft uitvoering aan het Energierapport 2011, het Regeerakkoord Rutte II en verwerkt de uitkomsten van het Energieakkoord (SER), voor zover die aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen in energiewetgeving.
- Een belangrijk onderdeel van deze wetgevingsagenda is een algehele herziening van de bestaande wetgeving die moet leiden tot één integrale Elektriciteits- en Gaswet. Door middel van dit consultatiedocument wordt de hoofdlijn van die nieuwe wet geconsulteerd.
- In Deel I van dit document worden in paragrafen 2 en 3 opzet en doelen van STROOM summier uiteengezet.
- In Deel II wordt de inhoud van de algehele herziening behandeld. Paragraaf 4 schetst de nieuwe hoofdstukindeling waarbij per hoofdstuk wordt aangegeven welke onderwerpen daarin worden opgenomen.
- In de navolgende paragrafen (6-10) worden de hoofdstukken behandeld waarin grotere beleidsmatige wijzigingen zullen worden aangebracht: de inrichting en taken van de netbeheerder, de tariefregulering, de codes en de consumentenbescherming. Er wordt expliciet gevraagd naar reactie op de inhoud van de afzonderlijke, blauwe tekstblokken. Onderdelen die al uitgebreid met de Tweede Kamer zijn besproken, of in het Energieakkoord staan, zijn opgenomen, maar daar wordt niet - opnieuw - reactie op gevraagd.
- Dit consultatiedocument schetst de voorgenomen hoofdlijnen van het beleid dat in wetgeving zal neerslaan en is het resultaat van uitgebreide consultatie, evaluatie en onderzoek. Dit proces is erop gericht om veel actoren te betrekken bij de beleidsvorming. Het gaat om een traject dat inzet op gedeelde nieuwe inzichten, een breed draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid.
- Naar aanleiding van de consultatie zal een beleidsbrief naar de Tweede Kamer worden toegezonden en zal worden gestart met de uitwerking van regelgeving. Een conceptwetsvoorstel met een uitgebreide, specifieke memorie van toelichting zal in het voorjaar via internet opnieuw worden geconsulteerd.

2. De wetgevingsagenda STROOM

- STROOM is opgezet als een wetgevingsagenda die samenhang en consistentie verschaft aan verschillende wetsvoorstellen die los van elkaar en met een verschillend tijdpad worden voorbereid en in procedure worden gebracht.
- De componenten zijn:
 1. Een algehele herziening en samenvoeging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, teneinde te komen tot één nieuwe wet: de Gas- en Elektriciteitswet. Deze wet zal duidelijker en eenvoudiger zijn, met minder regeldruk voor bedrijven en minder lasten voor de overheid. Een wet, bovendien, die op inzichtelijke wijze geënt is op de Europese wetgeving en die de transitie naar een duurzame energiehuishouding optimaal ondersteunt. Streven is de nieuwe wet in 2015 in werking te laten treden. In dit document ligt de nadruk op dit onderdeel van de wetgevingsagenda.
 2. Een Verzamelwet tot wijziging van de vigerende Gas- en Elektriciteitswet ter implementatie van onderdelen van het energierapport. In deze wet is onder meer het schrappen van de bovengrens van 5000 kWh voor het terugleveren van duurzame elektriciteit (salderen) opgenomen. De Verzamelwet is 1 januari 2014 in werking getreden.
 3. De experimenten-AMvB. Onderdelen van de bestaande wet- en regelgeving (o.a. taak- en rolverdeling en tariefregulering) zouden onbedoeld barrières op kunnen werpen voor de ontwikkeling van lokale energieproductie. In de Elektriciteits- en Gaswet is een bepaling opgenomen die ertoe strekt belemmerende regels bij wijze van experiment buiten werking te stellen. Dat wordt geregeld door middel van een AMvB die naar verwachting in 2014 in werking zal treden. De uitkomsten van deze experimenten kunnen dus niet worden gebruikt bij de lopende algehele herziening, maar zullen – als daar noodzaak toe bestaat - de nieuwe Gas- en Elektriciteitswet wijzigen.

4. Een spoedwet met betrekking tot de nettarieven voor elektriciteit. Deze wet ziet op de nettarieven van energie-intensieve bedrijven, met name in het kader van het gelijke speelveld tussen Nederlandse en Duitse energie-intensieve bedrijven. Daarnaast bevat deze wet een optimalisering en lastenbeperking in de tarievenstematiek: de samenvoeging van het transporttarief en het systeemdienstentarium. Deze wet is per 1 januari 2014 in werking getreden.
 5. Een wetsvoorstel over wind op zee. Daarin zal het uitgiftebeleid worden geregeld. De taaktoewijzing aan TenneT en onderdelen van het tariefreguleringsregime zal onderdeel zijn van de algehele herziening. Bezien zal worden of deze laatste onderdelen eveneens hun beslag krijgen in dit wetsvoorstel.
- Los van de wetgevingsagenda STROOM wordt gewerkt aan een wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag die ertoe strekt decentrale opwekking via fiscale voordelen te stimuleren. Deze maatregel is aangekondigd in het Regeerakkoord en opgenomen in het Energieakkoord.

3. Stroomlijnen, optimaliseren en moderniseren

- STROOM staat voor **stroomlijnen**, **optimaliseren** en **moderniseren**.
 - a. *Stroomlijnen*
 - Er bestaan (onverklaarbare) verschillen tussen de Elektriciteitswet en de Gaswet. Bepalingen in de twee wetten die zien op dezelfde materie of situatie zouden moeten worden herschreven tot één bepaling die beide zaken dekt. Hiermee wordt de regelgeving duidelijker en eenduidiger, waardoor onnodige uitvoerings- en toezichtskosten worden voorkomen. Alleen indien het noodzakelijk is verschil te maken tussen elektriciteit en gas zal dit worden gedaan. Verschillen worden benoemd en beargumenteerd.
 - De Elektriciteits- en gaswet wordt gestroomlijnd met andere nationale regelgeving. Voor onderwerpen die in algemene wetten zijn geregeld, wordt uitgegaan van die wetten, tenzij de afwijking in de nieuwe wet wordt voorzien van een gedragen motivering en een zo beperkt mogelijke afwijking. Met name wordt voorkomen dat er andere begripsbepalingen worden gebruikt. De Elektriciteits- en Gaswet gebruiken nu andere concepten dan die gehanteerd worden in bijvoorbeeld de generieke Algemene wet bestuursrecht en in het Burgerlijk Wetboek (consumentenregelgeving). Dit zal worden aangepast.
 - De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet sluiten niet goed aan op de Europese regelgeving; en omdat het energiebeleid steeds nadrukkelijker vorm krijgt in de Europese context levert dit in toenemende mate problemen op bij de implementatie van Europese regelgeving. Het vertrekpunt van het Europese recht is een geïntegreerde Europese markt, waarbij het transportsysteem en toegang tot dat systeem centraal staan. Dit is ook het uitgangspunt van het nationale energiebeleid. Daarom is stroomlijnen van de Elektriciteits- en gaswet met de Europese regelgeving gewenst.
 - Stroomlijning met Europa houdt het volgende in.
 - Bij elk inhoudelijk onderwerp wordt eerst het betreffende Europese recht geïmplementeerd en vervolgens gekeken welke nationale bepalingen aanvullend noodzakelijk worden geacht.
 - Daarbij zal helder worden gemaakt welke bepalingen implementatie betreffen en welke niet.
 - Het begrippenkader dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij Europese regelgeving; nationale bepalingen kunnen behouden blijven, maar indien ze wijzigen gaan ze in de richting van Europese recht. Dit uitgangspunt zal ook voor toekomstige wijzigingen leidend blijven en worden vastgelegd.
 - Dwingend Europees recht (met name verordeningen en Europese netcodes) moet eenvoudiger kunnen worden geaccommodeerd. Dat wil zeggen dat er onder meer wordt voorzien in ruimere delegatiegrondslagen om technische EU-aangelegenheden op lager niveau te implementeren.

b. Optimaliseren

- In april 2012 heeft de ACM in opdracht van EZ een evaluatie gedaan van de wetten om te bezien in hoeverre het beleid, gegeven haar doelstellingen (betaalbaar, betrouwbaar en schoon), effectiever en efficiënter kan worden vormgegeven. Het gaat dan hoofdzakelijk om deregulering, dejuridisering, vermindering van de uitvoerings- en toezichtskosten en vermindering van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. De uitkomsten van de evaluatie worden in STROOM verwerkt.
- Beide wetten zijn veelvuldig gewijzigd en daardoor is een ingewikkeld wetgevingscomplex ontstaan, dat hoge administratieve, bestuurlijke en toezichtskosten met zich mee brengt. Wijzigingen hebben afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid, structuur en consistentie.
- Het project zal naar verwachting een aanzienlijke vermindering van regeldruk mogelijk maken, met name door aanpassingen in de systematiek van de codes, de tariefregulering en de consumentenbescherming.

c. Moderniseren

- Onder deze noemer worden substantiële beleidsinhoudelijke wijzigingen in de wetgeving doorgevoerd. De Elektriciteitswet en de Gaswet zijn geschreven als sturingsinstrumenten om marktwerking te introduceren, dat wil zeggen de omwenteling van een aanbod- naar een vraaggestuurde energievoorziening. De nieuwe wetgeving zal een tweede omwenteling - die van de energietransitie - moeten ondersteunen - of in ieder geval een kader bieden waar toekomstige beleidswensen relatief eenvoudig in kunnen worden ingepast.
- In dat kader krijgen beleidsvoornemens uit het Energierapport 2011, het Regeerakkoord Rutte II en onderdelen van het Energieakkoord hun beslag in wetgeving.

DEEL II

4. Inhoud algehele herziening

- De Elektriciteitswet en de Gaswet zullen worden samengevoegd tot één wet. De voorgenomen hoofdstukindeling volgt grofweg de energieketen: productie, opslag, transport, handel en levering. Streven is te komen tot één onderliggende AMvB en één ministeriele regeling met elk dezelfde hoofdstukindeling.
- De hoofdstukindeling wordt als volgt, waarbij achter de hoofdstukken die inhoudelijk niet nader zullen worden behandeld de belangrijkste onderwerpen staan aangegeven die vrijwel ongewijzigd in de nieuwe wet zullen worden opgenomen:

Hoofdstukindeling

1. Algemene bepalingen: *reikwijdte en begripsbepalingen*
2. Productie: *onder meer rijkscoördinatieregeling, garanties van oorsprong*
3. LNG en opslag: *LNG installaties en gasopslagen*
4. Inrichting netbeheerder => § 6.
5. Taken netbeheerder => § 7.
6. Tariefregulering => § 8.
7. Handel en markten: *programmaverantwoordelijkheid, REMIT, beurzen*
8. Levering en Consumenten => § 9.
9. Codes => § 10.
10. Toezicht: *uitvoering en handhaving door ACM, MEZ en SodM*
11. Overgangsrecht: *al het betreffende overgangsrecht in de wet zelf*
12. Slotbepalingen

5. Infaseren; de Experimenten-AMvB

- In de Elektriciteits- en Gaswet zijn bepalingen opgenomen die ertoe strekken potentieel belemmerende regels voor ontwikkelingen op het gebied van de productie, het transport en de levering van decentraal opgewekte duurzame energie bij wijze van experiment buiten werking te stellen. Voor elektriciteit wordt dit geregeld door middel van een AMvB die naar verwachting in 2014 inwerking zal treden. Voor gas is uit een inventarisatie gebleken dat vooralsnog geen behoefte aan experimenteerruimte bestaat, dus de AMvB zal geen experimenteerruimte ten aanzien van gas bevatten.
- Het voornemen is om in de algehele herziening deze Experimenten-AMvB een blijvend karakter te geven en de delegatiegrondslag te verruimen opdat toekomstige innovaties niet onnodig worden gefrustreerd door wettelijke bepalingen. Dit betekent overigens wel dat alleen erkende experimenten kunnen afwijken van de wet: pilots, waaronder experimenten die voortkomen uit *green deals* en *proeftuinen*, zullen dus hun beslag moeten krijgen in de Experimenten-AMvB voor zover deze pilots raken aan de regelgeving.
- De effecten van de experimenten zullen pas na enkele jaren meetbaar zijn en kunnen dus niet in de algehele herziening worden meegenomen, maar in een toekomstige wijziging van de nieuwe wet.
- Het is belangrijk om vast te stellen waar geëxperimenteerd kan worden en waar wetgeving al ruimte laat. De Gas- en Elektriciteitswet zijn hoofdzakelijk "netbeheerders"-wetten. De wetten reguleren de netbeheerder en de tarieven die hij in rekening kan brengen. De verplichtingen aan leveranciers zijn beperkt; andere actoren worden vrijwel niet gereguleerd.
- Het staat deze actoren dus vrij om zelf keuzes te maken om pilots, experimenten of andere proeven te doen buiten de experimenten-AMvB om. Mogelijk kan andere regelgeving, zoals consumentenrecht of belastingrecht, wel een belemmering vormen voor deze experimenten, maar dit valt buiten het kader van STROOM. Bij de evaluatie van de experimenten die in het kader van de AMvB zijn gedaan zullen de uitkomsten van deze 'vrije' experimenten worden betrokken. Alleen op die manier kan een adequate afweging plaatsvinden welke structurele aanpassingen in de wet moeten worden gedaan.

Voorzetting en uitbreiding experimenten-AMvB

Het voornemen is om in de algehele herziening van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 deze Experimenten-AMvB een blijvend karakter te geven. Hiermee kunnen (mogelijke) innovaties en experimenten worden geacomodeerd binnen een wettelijk kader in afwijking van de formele wet; Met de bepalingen voor experimenten in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 en de AMvB voor de uitvoering daarvan is een generiek flexibel wettelijk kader gegenereerd.

6. Inrichting netbeheerder

6.1. Huidige stand van zaken

- De netbeheerder is op grond van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet aangewezen als netbeheerder. Deze netbeheerder beschikt over het eigendom van het net, beheert het net, voert alleen de wettelijke taken uit die zijn vastgelegd in de Elektriciteit- en Gaswet en brengt hiervoor door de NMA gereguleerde tarieven in rekening. Er zijn landelijke netbeheerders (TenneT en GTS) en regionale netbeheerders.
- Het netwerkbedrijf is de groep waarvan de netbeheerder als groepsmaatschappij deel uit maakt, de *holding*. Dit bedrijf mag commerciële activiteiten verrichten zolang deze niet strijdig zijn met het beheer van het net en geen productie, handel of levering van elektriciteit of gas betreffen. Deze commerciële activiteiten van het netwerkbedrijf moeten verband houden met infrastructurele of aanverwante activiteiten (niet-wezensvreemde activiteiten). Het netwerkbedrijf is in publieke handen.
- Bovenstaand vindt zijn weerslag in vier "verboden":
 1. Het "**groepsverbod**" bepaalt dat in een netwerkbedrijf (NWB) geen productie- of leveringsactiviteiten mogen worden ontplooid. Voor de landelijk netbeheerders zijn onafhankelijkheidseisen opgenomen in de richtlijnen en dus een Europese verplichting; voor regionale netbeheerders is het nationaal beleid.
 2. Het "**verbod op nevenactiviteiten**" bepaalt dat een NWB geen activiteiten mag verrichten die in strijd kunnen zijn met het belang van het beheer van het net. Daarom mag een NWB alleen infrastructurele of aanverwante activiteiten uitoefenen en mag een netbeheerder zich niet aansprakelijk stellen voor schulden van de netwerkgroep. Dit is een nationale verplichting die niet voortvloeit uit Europese regels.
 3. Het "**concurrentieverbod**" bepaalt dat de netbeheerder geen activiteiten mag uitoefenen in concurrentie met andere partijen, m.a.w. dat de netbeheerder over het algemeen alleen wettelijke taken mag verrichten tegen een gereguleerd tarief in monopolie. Dit is een nationale eis.
 4. Het "**privatiseringsverbod**" bepaalt dat de aandelen in een netbeheerder of rechten op een net direct of indirect in handen van de overheid zijn.
- Het groepsverbod voor regionale netbeheerders en het verbod op nevenactiviteiten maakt onderdeel uit van procedure bij de Hoge Raad wegens vermeende strijd met de vrij verkeer bepalingen uit het Europese recht; de splitsingsrechtszaken. De uitspraak wordt in 2014 verwacht.
- Elk van deze verboden ziet op een grens: (1) de grens tussen productie en levering enerzijds en netbeheer anderzijds, (2) de grens tussen NWB en andere ondernemingen, (3) de grens tussen NWB en netbeheerder en (4) de grens tussen publiek en - mogelijk - privaat.

6.2. Probleemstelling

- De transitie roept een aantal vragen op over deze inrichtingseisen en met name over het concurrentieverbod; de scheiding tussen netbeheerder en netwerkbedrijf. Deze regels zijn gesteld ten behoeve van de leveringszekerheid, de transparantie in de markt en een *level playing field* voor nieuwe toetreders (geen misbruik van eigendom net of kruissubsidiëring van gereguleerde naar commerciële activiteiten).
- Deze inrichtingseisen worden door netbeheerders en netwerkbedrijven als knellend ervaren. Netbeheerders willen in het licht van de transitie meer taken uitvoeren dan die hen wettelijk toegestaan zijn, ook zaken die eventueel door marktpartijen zouden kunnen worden

uitgevoerd, maar waar dat niet van de grond komt. Maar omdat vrijwel de gehele netbeheerder wordt gefinancierd uit gereguleerde tarieven, kan dit een verstoring van het *level playing field* opleveren.

6.3. Voorstel

- Uitgangspunt in de herziening blijft dat de netbeheerder alleen wettelijke, gereguleerde taken uitvoert en dat eventuele commerciële activiteiten door het netwerkbedrijf worden uitgevoerd. Het netwerkbedrijf kan dus concurreren met andere marktpartijen, maar hier moet een *level playing field* worden gecreëerd om de transitie te laten slagen.
- Heldere rol- en taakverdeling is onontbeerlijk. Drie elementen zijn daarbij van belang:
 - Risico's in de groep mogen niet terugslaan op de netbeheerder; het net mag niet als onderpand worden gegeven voor leningen die voor commerciële doeleinden worden aangetrokken. Dividend dat uit de netbeheerder naar het netwerkbedrijf vloeit, kan worden overigens *wel* worden ingezet voor commerciële activiteiten, maar dat besluit is aan de aandeelhouder. Hier gelden bepalingen met betrekking tot markt en overheid.
 - Concurrentievoordelen voor de groep ten opzichte van andere marktpartijen moeten worden voorkomen. Informatie die een netbeheerder tot zijn beschikking heeft en die nuttig is voor de energietransitie (bijvoorbeeld ten behoeve van energiebesparingdiensten) moet openbaar moeten worden gemaakt en beschikbaar komen voor alle marktpartijen; uiteraard met inachtneming van privacyregels en bedrijfsvertrouwelijkheid.
 - Er mag geen sprake zijn van kruissubsidiëring; heldere toerekening van kosten aan commerciële en gereguleerde activiteiten. Faciliteiten en werknemers kunnen worden gedeeld, zo lang sprake is van een eerlijke verdeling van de kosten. Hier kunnen synergievoordelen worden behaald.

Inrichting netbeheerder

1. De onafhankelijkheidseisen en het privatiseringsverbod voor regionale netbeheerders blijven van toepassing. De onafhankelijkheidseisen zullen worden vormgegeven zoals dat voor de landelijke netbeheerders in de richtlijnen is neergelegd.
2. Ten aanzien van het verbod op nevenactiviteiten wordt inzichtelijk gemaakt welke commerciële activiteiten in het netwerkbedrijf kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van de transitie. Het netwerkbedrijf moet geen concurrentievoordelen hebben ten opzichte van andere marktpartijen; *level playing field*. Teneinde spraakverwarring te voorkomen zal de term netwerkbedrijf worden vervangen. Suggesties voor een goede term zijn welkom!
3. Het concurrentieverbod wordt omgeschreven naar een regel die bepaalt dat een netbeheerder alleen wettelijke, gereguleerde taken mag uitvoeren.
4. Soms komen wenselijke ontwikkelingen niet van de grond, doordat marktpartijen terughoudend zijn in het zetten van de eerste stappen. Dit bemoeilijkt onder andere de energietransitie. Daarom wordt voorgesteld dat bij AMvB - tijdelijk - taken aan de netbeheerder worden toegekend, teneinde de wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarna wordt bezien of zo'n taak in de toekomst bij de netbeheerder moet worden gelegd of bij marktpartijen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de taken direct verband houden met de netten; dat de taken gereguleerd zijn (vastgestelde tarieven), niet als automatisme worden gesocialiseerd, en dat er geen wettelijk monopolie aan wordt toegekend, zodat ook marktpartijen deze taak kunnen oppakken.

7. Taken en verplichtingen netbeheerder

7.1. Inleiding

- In het vorige hoofdstuk zijn (inrichtings-)eisen gesteld aan de netbeheerder en is aangegeven welke activiteiten door de netwerkgroep kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kent de wet aan de netbeheerder taken en verplichtingen toe.
- Ten aanzien van de taken en verplichtingen spelen de volgende drie elementen:
 - in het kader van de transitie moet worden bezien welke nieuwe taken aan netbeheerders moeten worden toegekend;
 - de kwaliteitsregulering is onderwerp geweest van de evaluatie van de ACM en op onderdelen zal deze worden aangepast teneinde de verantwoordelijkheid terug te leggen bij de netbeheerders;
 - uitkoop en verkabeling;
 - de informatieverplichtingen vanuit de netbeheerders richting de overheid moet omwille van lastenreductie worden gestroomlijnd met het Europese recht en tot het noodzakelijke worden beperkt.

7.2. Nieuwe taken netbeheerders

- Aan netbeheerders worden enkele nieuwe taken opgedragen, waarvan de eerste twee in het Energieakkoord zijn opgenomen en over de derde al met de Tweede Kamer gedebatteerd is:
 - Tennet krijgt de verantwoordelijkheid voor de aanleg van een net op zee, daar waar dit efficiënter is dan een individuele aansluiting van windparken rechtstreeks op het landelijk hoogspanningsnet.
 - Netbeheerders moeten informatie die nuttig is voor de energietransitie geanonimiseerd actief openbaar maken. Het betreft hier onder meer het Productie Installatie Register (PIR) voor decentrale opwekking (invoeding op midden- en laagspanning), de beschikbaarheid van verbruiksdata op postcodeniveau (Energie in Beeld), of informatie over de uitrol van de slimme meter. Alle marktpartijen – waaronder het netwerkbedrijf – kunnen dan in gelijke mate van deze informatie gebruik maken.
 - De Kamer is op 16 april 2013 geïnformeerd over het kabinetsvoornemen om per 1 januari 2017 te starten met een Uitkoop- en verkabelingsprogramma (Kamerstukken II 2012/13, 31 574, nr. 29). Voor het verkabelingsprogramma is een wijziging nodig van de Elektriciteitswet 1998. De wijziging zal het mogelijk moeten maken dat de kosten die met het verkabelingsprogramma samenhangen door de Autoriteit Consument en Markt kunnen worden verrekend in de transporttarieven. Deze wijziging zal in deze herziening worden

7.3. Kwaliteitsregulering

7.3.1. Huidige stand van zaken

- Ten aanzien van kwaliteit van het netbeheer worden over het algemeen vier aspecten onderscheiden:
 - Transportzekerheid: de beschikbaarheid van elektriciteit of gas voor de eindverbruiker; de betrouwbaarheid van de netten.
 - Veiligheid: daarmee wordt bedoeld op de risico's die het transport van elektriciteit of gas oplevert voor de burger.
 - Productkwaliteit: de spanningskwaliteit bij elektriciteit en de eigenschappen van gas.
 - Kwaliteit van dienstverlening: de manier waarop afnemers door de netbeheerder behandeld/bediend worden.
- Daar kan een vijfde aspect aan worden toegevoegd: de bescherming van de netten. In de Verzamelwet is geëxpliciteerd dat netbeheerders hier zorg voor moeten dragen, waardoor

ook de kosten voor het beschermen van de netten in de tarieven mogen worden verrekend. Dit betekent dat netbeheerders risicogericht moeten kijken welke dreigingen ervoor kunnen zorgen dat de continuïteit van de bedrijfsprocessen onderbroken wordt en dat ze maatregelen moeten nemen om de netten weerbaar te laten zijn tegen deze dreigingen.

- De ACM houdt toezicht en heeft een stelsel van financiële prikkels en wettelijke verplichtingen om netbeheerders doelmatig te laten opereren, deze bestaan uit:
 - q-factor: binnen het systeem van tariefregulering. Deze factor bestraft of beloont netbeheerders als ze afwijken van het gemiddelde (frequentie en storingduur) in een opeenvolgende tariefperiode;
 - regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas (hierna: MRQ);
 - besluit veiligheid lage druk gastransport;
 - technische voorwaarden (codes) elektriciteit en gas waarin onder meer een compensatieregeling is opgenomen bij ernstige storingen;
 - een stelsel van informatieverplichtingen van netbeheerder aan ACM waaronder het indienen van het tweejaarlijkse KCD (kwaliteits- en capaciteitsdocument).

7.3.2. Q-factor

- In de evaluatie van de ACM is aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de q-factor. Voor elektriciteit wordt door partijen opgemerkt dat de relatie tussen kwaliteit en investeringen niet eenduidig is te leggen en dat de waardering van afnemers door de q-factor niet volledig wordt meegenomen. De q-factor voor gas wordt niet vastgesteld (op 0 gesteld) omdat het door de ACM niet wenselijk wordt geacht om netbeheerders een afweging te laten maken tussen de kwaliteit van gas en veiligheid. Er is geen bruikbare indicator voor, zoals bij elektriciteit wel het geval is.
- Ten aanzien van de q-factor voor elektriciteit hebben de netbeheerders aangegeven dat een nader uitgewerkte compensatieregeling mogelijk een beter instrument is, in combinatie of ter vervanging van de Q, om netbeheerders aan te sporen een optimale afweging te maken tussen de mate van investeringen in kwaliteit en de gerealiseerde transportzekerheid. Een (langdurige) storing heeft dan een direct effect op de winsten van de netbeheerders.
- Het compensatietarief heeft een bijkomend voordeel dat het individuele afnemers die getroffen zijn door een stroomstoring rechtstreeks compenseert, terwijl de q-factor over alle afnemers van een netbeheerder wordt verdeeld. Hiermee wordt een directere link gelegd tussen de geïnvesteerde kwaliteit en de kwaliteitservaring van de afnemer.
- Een goede compensatieregeling is op dit moment nog onvoldoende uitgewerkt. Het uitvoering geven aan de compensatieregeling heeft ook potentiële nadelen, waaronder de mogelijke hogere administratieve lasten.
- De q-factor voor gas is door de ACM de afgelopen jaren telkens op 0 gezet omdat is gebleken dat het zeer lastig is om een q-factor voor gas vast te stellen die meetbaar en kwantificeerbaar is. Dit komt voornamelijk omdat de Gasvoorziening in Nederland extreem betrouwbaar is (99.99%). Hierdoor kan een netbeheerder zich niet onderscheiden van andere netbeheerders met een hogere kwaliteit.
- Daarnaast zou volgens ACM het invoeren van een q-factor voor gas een perverse prikkel kunnen introduceren bij netbeheerders, die gasveiligheid economisch zouden gaan benaderen (kosten versus hoeveelheid onderbrekingen). Vanuit maatschappelijk oogpunt is besloten om daarom de Q voor gas op 0 te zetten en in de evaluatie van de ACM wordt voorgesteld de q-factor af te schaffen.

Q-factor

- De q-factor voor elektriciteit zal - voorlopig - blijven bestaan. Gelijktijdig zal in samenwerking tussen de ACM en de netbeheerders een compensatieregeling worden uitgewerkt, zodat na evaluatie kan worden bepaald of de q-factor door een nieuwe compensatieregeling zou kunnen worden vervangen.
- De q-factor voor gas wordt afgeschaft.

7.3.3. N-1 - betrouwbaarheid van de netten

- Om de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening te waarborgen zijn de elektriciteitsnetten met een spanning vanaf 110 kV dubbel (redundant) uitgevoerd. Dit betekent dat een storing in een onderdeel van dat net (bijv. een circuit of een transformator) niet leidt tot een transportonderbreking. Dit wordt de enkelvoudige storingsreserve genoemd (N-1 norm). Daarnaast geldt voor netten met een spanningsniveau van 220 kV of hoger dat ook tijdens een onderhoudssituatie een storing niet moet leiden tot transportonderbreking (N-2 norm). Deze normen zijn vastgelegd in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998. De wet laat op de N-2 norm onder voorwaarden beperkte uitzonderingen toe, maar in het geheel niet op het N-1 criterium. Deze normen zijn nader uitgewerkt in de Netcode die door de ACM wordt vastgesteld. In de Netcode zijn echter meer uitzonderingen gemaakt op de normen dan de Elektriciteitswet toelaat. De praktijk volgt de code. Het strikt naleven van de wettelijke bepalingen zou leiden tot ondoelmatige investeringen van ongeveer € 7 miljard. Herijking van de wettelijke bepalingen is gewenst.
- Een werkgroep (Netbeheer Nederland, TenneT en EZ) heeft via een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) onderzoek gedaan naar welke wettelijke betrouwbaarheids-eisen wenselijk en doelmatig zijn.
- De conclusies van de analyse zijn:
 - In de Netcode worden uitzonderingen gemaakt op het N-1 criterium die wenselijk zijn en doelmatig zijn. Concreet houdt dit in dat hoogspanningsmasten en aansluitingen van grootverbruikers niet aan N-1 hoeven te voldoen en dat bij de omschakeling van de ene transformator op de andere een onderbreking van maximaal 10 minuten is toegestaan.
 - Voor de onderhoudssituatie (N-2) laat artikel 31 minder uitzonderingen toe, dan in de praktijk worden gehanteerd. De uitzonderingsmogelijkheden in de wet moeten worden uitgebreid, maar zouden niet zo ver zouden moeten gaan als thans praktijk is. Hierbij gaat het met name om beperkingen in de duur en de omvang van de storing.

Betrouwbaarheidscriteria

- De bestaande praktijk voor redundantie van masten, aansluitingen en transformatoren blijven gehandhaafd door uitzonderingen op de enkelvoudige storingsreserve mogelijk te maken.
- Op onderdelen, namelijk voor railsystemen in hoogspanningstations, reparatie, vervanging en modificatie van kabels in netuitlopers, Gas Insulated Systems (GIS) en HS/MS-transformatoren, worden aanscherpingen van de enkelvoudige storingsreserve ten opzichte van de huidige praktijk voorgesteld.

7.4. Overige rapportageverplichtingen

- Voor effectief toezicht is informatie nodig. Sommige informatie is zo relevant dat een plicht voor onder toezicht gestelden om deze informatie te leveren gerechtvaardigd is. Wanneer bepaalde informatie snel verouderd en wanneer informatie periodiek wordt beoordeeld, is daarbij te overwegen om onder toezicht gestelden te verplichten deze informatie op gezette tijden en pro actief te laten aanleveren bij de toezichthouder.
- Een deel van de bestaande informatieverplichtingen volgt uit de Europese verordeningen. Deze verplichtingen gelden rechtstreeks en hoeven dus niet in nationale regelgeving te worden herhaald. Een ander deel van de verplichtingen is noodzakelijk om te voldoen aan de energierichtlijnen. Dit deel is in nationale regelgeving omgezet. Het laatste deel van de informatieverplichtingen betreft nationaal beleid dat voornamelijk dient om het nationale toezicht handen en voeten te geven.

7.4.1. KCD

- Het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) dat netbeheerders om de twee jaar moeten opstellen is een voorbeeld van een gedeeltelijke Europese verplichting en gedeeltelijk nationaal beleid. ACM beoordeelt het KCD en netbeheerders zijn verplicht de in het KCD opgenomen investeringen uit te voeren (met goede onderbouwing is het mogelijk om af te wijken van de voorgenomen plannen).
- In de wet is een instrument opgenomen voor het beoordelen door ACM of de minister van Economische Zaken van de nut en noodzaak van nieuwe investeringen van netbeheerders. Gebleken is dat niet ieders rol daarin duidelijk is of recht doet aan de normale verantwoordelijkheden. De bepalingen inzake uitbreidingsinvesteringen worden om die reden onder de loep genomen. Een mogelijke oplossing is in het kader van de capaciteitsplanning van netbeheerders reeds scherper te toetsen op het nut en de noodzaak van investeringen. Hierdoor kan het instrumentarium omtrent uitbreidingsinvesteringen worden geschrapt of anders vormgegeven worden.
-

KCD's

- Voorgesteld wordt om het KCD te splitsen in een capaciteitsdocument dat volgens de minimale eisen van het Europese recht - ook voor regionale netbeheerders - zal worden ingericht en een kwaliteitsdocument. Voor de regionale netbeheerders wordt de splitsing niet verplicht.
- Het capaciteitsdocument kan gebruikt worden om nut en noodzaak van de investeringsplannen nadrukkelijker tegen het licht te houden.
- Het kwaliteitsdocument zal maximaal eens per twee jaar moeten worden opgesteld, maar ACM kan bepalen dat het minder vaak moeten worden aangeleverd.
- Ook zal flexibeler worden omgegaan met de inhoudelijke eisen aan de KCD's doordat ACM per netbeheerder kan aangeven welke onderdelen niet langer nodig zijn, of waarvoor een summier beschrijving volstaat indien de netbeheerder in het verleden heeft bewezen deze onderdelen van het netbeheer goed te beheersen.

Overige rapportageverplichtingen

- De Elektriciteits- en Gaswet kennen een groot aantal informatieverplichtingen jegens de overheid, met name voor netbeheerders. Bezien wordt welke verplichtingen moeten blijven bestaan. Het uitgangspunt is dat de hoeveelheid informatie die standaard aangeleverd moet worden zal worden beperkt en dat meer geleund wordt op het algemene recht van de ACM en de Minister van Economische Zaken om informatie op te vragen. Nationale informatieverplichtingen zonder duidelijke noodzaak worden geschrapt en voor de resterende informatieverplichtingen wordt aangegeven welke toezichthouder(s) bevoegd zijn om op grond van deze informatie eventueel actie te ondernemen, en welke actie dat kan zijn.

Informatieverplichtingen

Uw reactie ten aanzien van de informatieverplichtingen is gewenst.

8. Tariefregulering

8.1. Uitgangspunten en doelstellingen

- De tariefregulering is het systeem waarmee door vaststelling van *redelijke* tarieven voor afnemers inkomsten aan gereguleerde netbeheerders worden toegekend ter dekking van de efficiënte kosten van investeringen en diensten. In de bijlage is een beschrijving van de huidige systematiek van de tariefregulering voor elektriciteit opgenomen. De wet- en regelgeving over tariefregulering is incrementeel ontstaan. Dat heeft tot gevolg gehad dat de tariefregulering complex is geworden, verspreid is geregeld en dat verschillen zijn ontstaan tussen de wettelijke beschrijvingen van tariefregulering in de Elektriciteits- en Gaswet en tussen het nationale en Europese recht.

- Hierbij zal bijzondere aandacht gegeven worden aan het helder opschrijven van de uitgangspunten die bepalend zijn voor de verdeling van kosten via de tarieven. Bij de uitwerking van de herziening zal bekeken worden welke uitgangspunten van de tariefregulering die op dit moment slechts in de Tarievenscodes zijn geregeld daartoe op wettelijk niveau vastgelegd moeten worden.
- Deze maatregelen dragen bij aan de transparantie, efficiëntie en uitlegbaarheid van de tariefregulering, waardoor er meer duidelijkheid en rechtszekerheid is en minder lasten worden veroorzaakt en procedures worden gevoerd. Dat komt onder meer het investeringsklimaat ten goede.

Hoofdpijnen tariefregulering

- De inzet is om de structuur van tariefregulering in de wet te verduidelijken en te vereenvoudigen. Artikelen over tariefregulering die nu verspreid staan over de Elektriciteits- en Gaswet zullen verplaatst worden naar een apart nieuw hoofdstuk.
- Deze structuur bestrijkt drie onderwerpen:
 - een beschrijving van de kosten die voortvloeien uit welke wettelijke taken van de netbeheerders in de tarieven kunnen worden verrekend,
 - wie via de tarieven wat betaalt,
 - hoe het tarief vanuit de kosten is opgebouwd en
 - de procedure voor de vaststelling van de tarieven.

8.2. Procedures tariefregulering optimaliseren en stroomlijnen

8.2.1. Inleiding

- De ACM heeft in 2012 een evaluatie uitgevoerd van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de doorlooptijden en de werking van het tariefreguleringssysteem. Uit deze evaluatie volgde dat het systeem van tariefregulering zoals dat in beide wetten is neergelegd, in zijn algemeenheid naar tevredenheid werkt. De wettelijke doelstelling om netbeheerders tot efficiëntie te prikkelen wordt grotendeels bereikt en heeft de consument een aanzienlijke besparing opgeleverd. Tegelijkertijd zijn de investeringen om kwaliteit en veiligheid te waarborgen op peil gebleven.
- Niettemin heeft ACM een aantal aanbevelingen gedaan om de huidige systematiek te verbeteren. Naar aanleiding van deze aanbevelingen is EZ in gesprek gegaan met ACM en stakeholders over de wijze waarop procedures in de netregulering vereenvoudigd en verbeterd kunnen worden – met een oog op het verminderen van administratieve lasten. Onderstaand zijn deze voorstellen uitgewerkt.

8.2.2. Lengte van de reguleringsperiode

- De duur van een reguleringsperiode wordt vastgesteld in het methodebesluit (artikel 41 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 81 van de Gaswet). De wet staat een duur toe van drie tot vijf jaar. Tot nu toe heeft ACM doorgaans voor een reguleringsperiode van drie jaar gekozen.
- In de praktijk is gebleken dat bij een reguleringsperiode met een lengte van drie jaar een nieuwe reguleringsperiode begint terwijl de bezwaar- en beroepsprocedures tegen de voorgaande periode nog niet zijn afgerond. Dit leidt tot onzekerheid over de eventuele tariefaanpassingen uit een vorige periode die in de nieuwe tarieven moeten worden verwerkt.
- ACM beveelt in de evaluatie aan om het mogelijk te maken een langere periode te hanteren. In plaats van een wettelijk bepaalde duur van minimaal drie en maximaal vijf jaar, kan volgens ACM worden volstaan met enkel een wettelijk vastgelegde minimale lengte van de reguleringsperiode, zodat de flexibiliteit ontstaat om een langere reguleringsperiodes vast te stellen.
- Het voordeel van een langere reguleringsperiode is dat de juridische procedures tegen methodebesluiten en/of x-factorbesluiten niet langer volgende reguleringsperiodes doorkruisen. Met een langere periode is bovendien de tariefontwikkeling meer voorspelbaar. ACM meent ook dat de doelmatigheidsprikkel op de netbeheerders effectiever is bij een

langere periode. Ten slotte verlaagt een langere - in de wet vastgelegde - periode administratieve lasten en kosten, ondermeer doordat daardoor minder methodebesluiten worden genomen voor de regulering van de netbeheerders.

Lengte reguleringsperiode

Gelet op de grote voordelen van een langere reguleringsperiode en het feit dat de ruimte die de huidige wet biedt voor een langere reguleringsperiode niet wordt benut, wordt voorgesteld de minimale reguleringsperiode op vijf jaar te stellen en het maximum op 8 jaar.

8.2.3. Vereenvoudiging tariefstructuur

- Voorgesteld wordt om het x-factorbesluit te vervangen door een inkomstenbesluit waarin aan het begin van de reguleringsperiode voor elk jaar van de te reguleren periode de toegestane inkomsten van de netbeheerder zijn vastgelegd. Dit houdt niet in dat de doelmatigheidskorting verdwijnt, maar enkel dat niet de doelmatigheidskorting zelf, maar het resultaat van de toepassing daarvan op de inkomsten van de netbeheerder bij besluit voorafgaand aan de reguleringsperiode wordt vastgesteld. De doelmatigheidskorting en het daar uit volgende ingroeipad van inkomsten naar het efficiënte kostenniveau zal in beginsel uitgangspunt blijven voor de vaststelling van de inkomsten die de netbeheerders jaarlijks mogen verdienen. Als ACM echter reeds voorafgaand aan de reguleringsperiode voorziet dat de kostenontwikkeling in de komende reguleringsperiode per jaar van die periode sterk fluctueert, kan zij de verwachte nieuwe kosten of kostenbesparingen die zich specifiek in één of enkele jaren van de reguleringsperiode voordoen, op voorhand betrekken bij de vaststelling van de inkomsten van het betreffende jaar. De wijziging brengt derhalve geen verandering in de omvang van de doelmatigheidskorting, maar wel in de uitwerking daarvan in de inkomsten van de netbeheerder. Dit maakt het mogelijk om de inkomsten van netbeheerders beter te laten aansluiten bij verwachte kosten dan onder de huidige systematiek het geval zou zijn, zonder dat dit ertoe leidt dat de inkomsten van de netbeheerder over het geheel van de reguleringsperiode anders zijn. Een tweede voordeel is dat bepaalde kosten die niet door netbeheerders beïnvloedbaar zijn, makkelijker uitgezonderd kunnen worden van de doelmatigheidskorting, omdat de doelmatigheidskorting dan niet langer op grond van een apart besluit automatisch op de totale inkomsten (waaronder dus de inkomsten ter dekking van niet beïnvloedbare kosten) toegepast hoeft te worden. Daarnaast zorgt het ervoor dat bij nacalculaties niet overgegaan hoeft te worden tot wijziging van x-factorbesluiten, hetgeen nacalculaties nu nog onnodig compliceert omdat de x-factor het inkomstenniveau voor alle jaren van de reguleringsperiode bepaalt.
- In de praktijk worden niet alle tarieven van de netbeheerder voor diensten ter uitvoering van wettelijke taken vastgesteld. Voor bepaalde werkzaamheden mogen netbeheerders zogenaamde maatwerk tarieven in rekening brengen. Zo is in de Tarievenscode neergelegd dat netbeheerders voor bijvoorbeeld het wijzigen van een aansluiting of het aanleggen van tijdelijke aansluitingen (kermissen/bouwaansluitingen) een tarief in rekening brengen dat is gebaseerd op voorcalculatorische projectkosten. Momenteel bestaat er voor deze maatwerk tarieven niet een expliciete wettelijke basis. De wet gaat er immers vanuit dat voor de wettelijke taken enkel de door ACM ex ante vastgestelde tarieven worden gerekend. Daarom zal in de wet een bepaling opgenomen worden dat netbeheerders voor bepaalde specifieke diensten ter uitvoering van wettelijke taken een kosten-plus maatwerk tarief mogen rekenen, dat door ACM op kostengeoriënteerdheid kan worden getoetst indien hierover een geschil aanhangig wordt gemaakt. Hiermee wordt de bestaande praktijk voorzien van een wettelijke basis.

Afschaffen x-factorbesluit

Gezien het beperkende effect op de uitvoeringslasten wordt het x-factorbesluit als zelfstandig besluit wordt afgeschaft en vervangen door een door ACM vast te stellen inkomstenbesluit voorafgaand aan elke reguleringsperiode,

Maatwerkstarief

De ACM krijgt een bevoegdheid om het door netbeheerders voor bepaalde specifieke gereguleerde werkzaamheden in rekening gebrachte tarief voor de aansluiting van afnemers te toetsen. Uitgangspunt is een kosten-plus maatwerkstarief, dat door ACM op kostengeoriënteerdheid kan worden getoetst.

8.3 De verdeling van de tarieflast van het elektriciteitsnet nader bezien

8.3.1. Inleiding

- Bekeken is of de uitgangspunten die gelden voor de toerekening van de toegestane inkomsten van netbeheerders via de tarieven aan diverse categorieën aangesloten en aanpassing verdienen.
- Er zijn meerdere aanleidingen om te bezien of de bestaande wijze van kostentoerekening aanpassing verdient. De belangrijkste zijn marktontwikkelingen, zoals de opkomst van duurzame en decentrale opwekkingscapaciteit, maar ook technologische ontwikkelingen, zoals slimme netten, die meer vraagsturing mogelijk maken. Dergelijke ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de netten op andere manieren worden gebruikt dan voorheen. Ook zijn ontwikkelingen buiten Nederland, zoals de korting die Duitse energie-intensieve bedrijven krijgen op de nettarieven op grond van hun specifieke verbruikspatroon en het daarmee gepaard gaande gelijke speelveld voor de Nederlandse industrie, aanleiding voor het opnieuw onder de loep nemen van de toerekening van kosten van het net. Ten slotte is een aantal eigenschappen van de tariefregulering op grond van adviezen uit het eindrapport Herziening Reguleringskader (2010) nader bezien. Deze aanleidingen spelen alleen op het gebied van elektriciteit. Ten aanzien van de nettarieven voor gas ziet het ministerie geen aanleiding voor aanpassing van de kostentoerekening.
- Naar aanleiding hiervan worden in discussies regelmatig een aantal aspecten van de kostentoerekening genoemd die mogelijk aanpassing zouden behoeven: tarieven voor verbruikers die ook produceren (decentrale invoeding), het cascaderstelsel, een producententarief en locatieprijken voor producenten.
- Het ministerie heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de tariefregulering van de elektriciteitsnetten door onderzoekers van D-cision, ECN en de TU Delft. In dat onderzoek zijn deze onderwerpen nader onderzocht. Het onderzoek is bijgevoegd bij deze consultatie.
- De conclusies van het onderzoek met betrekking tot de nettarieven van de energie-intensieve industrie zijn input geweest voor het wetsvoorstel "volumecorrectie nettarieven voor de energie-intensieve industrie" en niet onderdeel van deze consultatie.

8.3.2. Decentrale invoeding

- Decentrale opwekking leidt tot een ander gebruik van het elektriciteitsnet. De elektriciteitsstromen lopen niet langer alleen van het hoger naar lager gelegen spanningsniveaus. Decentrale invoeding kan bovendien ook onderdeel zijn van een lokaal duurzaam initiatief, waarin ook slimme afstemming van vraag en aanbod plaatsvindt. De onderzoekers zijn gevraagd om uit te zoeken wat het effect van decentrale opwekking op het elektriciteitsnet is en onder welke voorwaarden decentrale opwekking netkosten beperkt of vergroot.
- Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de belasting van decentrale opwekking van het net zeer afhankelijk is van de hoogte van de invoeding, het type technologie en het wel of niet combineren met 'slimme' laadtechnieken en opslagmogelijkheden. Duidelijk is ook dat decentrale opwekking niet categorisch leidt tot een verlaging van de (maximale) belasting van het net. In de meeste scenario's worden afnemers slechts gedeeltelijk via decentrale

- invoeding voorzien van elektriciteit en moeten zij op piekmomenten terugvallen op het centrale netwerk, waardoor decentrale opwekking een beperkter uitgelegd net niet toelaat.
- De opkomst van decentrale opwekking van elektriciteit geeft tevens aanleiding tot vragen over het cascademodel. Decentrale opwekking heeft namelijk tot gevolg dat energiestromen niet meer (alleen) van hoge naar lage spanning lopen. Decentrale producenten pleiten derhalve soms voor aanpassing van het cascademodel, omdat afnemers die geheel of gedeeltelijk via decentrale invoeding voorzien worden van elektriciteit, de hogere netten minder zwaar zouden belasten.
 - Zoals hierboven reeds genoemd blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat decentrale opwekking niet per definitie leidt tot een afname van de maximale piekbelasting van (hogere) netwerken. In de meeste scenario's worden afnemers slechts gedeeltelijk via decentrale invoeding voorzien van elektriciteit en moeten zij op piekmomenten 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.

Decentrale opwekking in tarievenstematiek

Decentrale opwekking is op dit moment geen aanleiding om de tarievenstematiek van het elektriciteitsnet aan te passen.

8.3.3. Producententarifief

- Momenteel is in de Tarievenscode vastgelegd dat producenten in Nederland geen transportafhankelijk tarief betalen. Dit uitgangspunt wordt in de verzamelwet van STROOM ook in de wet vastgelegd. Tevens wordt daarin de mogelijkheid gecreëerd om in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur een producententarifief alsnog in te voeren.
- In het Energierapport 2011 is aangekondigd dat de mogelijkheid van een producententarifief bezien zou worden. Aanleiding daarvoor was de verwachting dat Nederland zich zou ontwikkelen tot een exportland voor elektriciteit, wat heeft geleid tot de vraag of nationale afnemers wel alle investeringskosten zouden moeten dragen voor eventuele export naar het buitenland.
- De minister heeft daarom opdracht gegeven aan ECN om de effecten van de invoering van een producententarifief te onderzoeken. Uit dit onderzoek blijkt dat het hanteren van een producententarifief dat valt binnen de Europese regelgeving (max. EUR 0,5/MWh voor het transporttarief en EUR 0,5/MWh voor het systeemdienstentarifief) geen significant effect op de elektriciteitsprijs en een klein effect op het investeringsklimaat heeft. Dit komt onder meer doordat producenten het producententarifief voor een groot deel verrekenen in de elektriciteitsprijs.
- Ontwikkelingen op de internationale energiemarkt (waaronder de toename van Duitse wind- en zonne-energie) zorgen ervoor dat Nederland niet een exportland is geworden, maar in plaats daarvan een netto-importeur van elektriciteit. Hierdoor doet de belangrijkste aanleiding voor de invoering van een producententarifief zich in de praktijk niet voor. Deze ontwikkeling toont vooral aan hoe volatiel de markt zich ontwikkelt, waardoor de aanleiding voor het al dan niet invoering van een producententarifief gemakkelijk kan verschuiven. Bovendien is inmiddels het Europese energie-infrastructuur pakket tot stand gekomen waarin een mechanisme is opgenomen voor een kostenverdeling tussen lidstaten van investeringen die grensoverschrijdende positieve effecten hebben.
- Kortom, de aanleiding voor eventuele invoering van het producententarifief is niet langer actueel en er is niet gebleken van significante positieve effecten.
- Voor eventuele invoering van een producententarifief is daarnaast een belangrijke overweging het effect daarvan op de internationale concurrentiepositie van Nederlandse producenten. Bij de totstandkoming van de Tarievenscode is expliciet gekozen om geen producententarifief in te voeren omdat dit tot een onacceptabele verstoring van de concurrentieverhoudingen zou leiden. Een producententarifief is slechts in een beperkt aantal lidstaten van de Europese Unie

ingevoerd. Uit het rapport van ECN blijkt dat invoer van een producententarifief zou leiden tot enige verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse producenten.

- Verder is van belang dat een producententarifief voor iedere producent geldt, dus ook voor een producent van duurzaam opgewekte elektriciteit die op het net invoedt. Bijsturing van de effecten die een dergelijke regeling op duurzame opwekking zou hebben, is complex.

9. Levering en afnemers

9.1. Inleiding

- In de Elektriciteits- en Gaswet zijn verschillende artikelen opgenomen om afnemers te beschermen. Naast algemene bescherming van het Burgerlijk Wetboek was er behoefte aan meer sectorspecifieke bescherming van de energieconsument. Een voorbeeld hiervan is de leveringsvergunning, waarover een leverancier moet beschikken om te mogen leveren aan kleinverbruikers. Deze vergunning bestaat uit een set aan verplichtingen waaraan de leverancier moet voldoen om de leveringszekerheid te waarborgen en de kleinverbruiker te beschermen. Een ander voorbeeld van sectorspecifieke consumentenbescherming is de vangnetregulering, wat een instrument is om kleinverbruikers te beschermen tegen onredelijke tarieven en voorwaarden.
- Vanuit de basisprincipes van STROOM - vereenvoudigen, stroomlijnen (tussen E- en G en met Europese regelgeving), verminderen van de administratieve- en toezichtlasten en moderniseren – zijn alle maatregelen op het gebied van consumentenbescherming tegen het licht gehouden, mede in het licht van de evaluatie van de E&G-wetten die door de ACM in 2012 is uitgevoerd. Daaruit volgen een aantal constatering: in de huidige wet wordt het begrip kleinverbruiker (consumenten en kleinzakelijke afnemers) gehanteerd, waardoor het niveau van consumentenbescherming in de energiesector ruim is gedefinieerd. Daarnaast blijkt uit een nulmeting die is uitgevoerd om de administratieve lasten in kaart te brengen dat lasten van consumentenbescherming relatief hoog zijn. Bovendien zijn er veel sectorspecifieke consumentenbepalingen bovenop het Burgerlijk Wetboek.
- De vraag is of het - 9 jaar na volledige liberalisering, gezien de huidige situatie op de energiemarkten en kijkend naar de toekomst – wenselijk en noodzakelijk is de huidige maatregelen op het gebied van consumentenbescherming op de bestaande wijze te handhaven, of die deels anders vorm te geven dan wel af te schaffen. Aanleiding is dat in de Europese richtlijnen inmiddels een breed pakket aan maatregelen opgenomen is dat borgt dat consumenten in voldoende mate worden beschermd. Daarnaast is een traject in gang gezet in samenspraak met ACM, leveranciers en netbeheerders om de transparantie in de markt te vergoten.
- Aanpassingen in het nationale kader worden gezien in het licht van de bijzonder positie van elektriciteit en gas als eerste levensbehoefte en gelet op de specifieke productkenmerken. Ook moet goed gekeken worden naar de karakteristieken van de markt, zoals de mate van concurrentie, keuzevrijheid, transparantie, overstapdrempels, aanbod etc. Dat betekent dat op het ene vlak voorstellen worden gedaan om consumentenbescherming af te bouwen, waar op een ander vlak de bescherming wordt geïntensiveerd. Met het pakket aan maatregelen, dat hierna wordt besproken, wordt beoogd de consumentenbescherming beter aan te laten sluiten bij de huidige en toekomstige stand van de energiemarkt.

9.2. Definitie kleinverbruiker – consument

- Op dit moment is sectorspecifieke bescherming gericht op kleinverbruikers. Bij deze definitie is de (technische) aard van de aansluiting bepalend voor de kwalificatie van een afnemer als kleinverbruiker en niet de aard van de afnemer (huishoudelijke of zakelijke afnemer) die zich achter deze aansluiting bevindt. Uit de consultatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet door de NMa is gebleken dat het huidige beschermingsbereik te ruim wordt bevonden. Marktpartijen geven hierbij aan dat zakelijke (kleinverbruikende) afnemers niet dezelfde bescherming als kleinverbruikende consumenten behoeven. Het huidige beschermingsbereik is momenteel ook groter dan minimaal is voorgeschreven door de energierichtlijnen. De energierichtlijnen beschermen vooral huishoudelijke afnemers.

Consument - kleinverbruiker

Concreet leidt het bovenstaande tot het volgende voorstel:

- Het begrip kleinverbruiker beperkt gebruiken; enkel voor zo ver het gaat om meer technische en organisatorische bepalingen die samenhangen met het netbeheer;
- Introductie van het begrip 'consument' (naar analogie van artikel:7:5, eerste lid BW) in de wet: een consument is 'een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf';
- Het begrip kleinverbruiker vervangen door 'consument' in de regelgeving waar het gaat om 'contractuele' bescherming - die onafhankelijk van de aansluiting wordt gegeven aan consumenten.

9.3. Vangnetregulering en transparantie

- Bij de start van de liberalisering van de energiemarkt is middels een amendement de zogenaamde vangnetregulering in werking getreden om kleinverbruikers te beschermen tegen onredelijke prijzen en voorwaarden. Deze regulering is een toezichtsinstrument waarbij de vergunninghouders ieder jaar en 4 weken voor wijziging van de tarieven een opgave van die tarieven en voorwaarden die hij gebruikt op moet geven aan de ACM. De ACM beoordeelt vervolgens of de opgegeven tarieven en voorwaarden redelijk zijn en kan, indien zij deze als onredelijk beoordeelt, een maximum tarief vaststellen. De betreffende wetsbepalingen kunnen komen te vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
- De International Energy Agency heeft in haar vierjaarlijkse 'In-Dept Review of the Netherlands' (2009) aangegeven dat gezien de stijgende mate van concurrentie op de retailmarkt, de controle op retailprijzen niet langer noodzakelijk lijkt. Volgens het IEA kan met het verdwijnen van de controle vooraf, beter ingespeeld worden op demand-response aanbiedingen en flexibele tarifiering. In een recente mededeling van de Europese Commissie ("Guidance to Member States on state intervention in electricity markets" van 5 november 2013) wordt dit beeld bevestigd. Bovendien is de Europese Commissie voornemens om prijsregulering uit te faseren, omdat dit energieaanbieders weerhoudt om te innoveren en zich te onderscheiden van concurrenten. Hoewel in Nederland van prijsregulering geen sprake is kan ook van vangnetregulering een dergelijk dempende werking uitgaan. Vangnetregulering in de huidige vorm ervaren marktpartijen bovendien als belastend qua administratieve lasten en onzekerheid en maakt het voor hen moeilijker om innovatieve tariefstellingen te doen. Tenslotte is het vangnet in de wet gekomen als instrument om de consument te beschermen tegen onredelijke tarieven en voorwaarden, op een moment dat van een concurrerende energiemarkt nog geen sprake was.
- Sinds de liberalisering zijn veel nieuwe partijen op de markt gekomen en is ook het productaanbod gestegen. Het aantal switchers neemt jaarlijks gestaag toe, met een voorlopig hoogtepunt van 12,7% in de tweede helft van 2012. Nu de energiemarkt tekenen vertoont dat deze meer concurrerend wordt, er meer aanbieders zijn en ook consumenten actiever lijken te worden is het op termijn gerechtvaardigd om tot afschaffing van deze ex ante methode van tarieftoezicht over te gaan.
- Een belangrijke voorwaarde voor het loslaten van het ex ante toezicht op de tarieven is dat consumenten een meer disciplinerende werking krijgen op de energiemarkt.
- De consument moet het aanbod van energieleveranciers kunnen begrijpen en vergelijken. Daarvoor is (keten)transparantie een randvoorwaarde. Leveranciers die te hoge prijzen hanteren worden dan geconfronteerd met een switchende consument.
- De vraag is of de huidige situatie op de energiemarkt al voldoende volwassen is om het ex ante tarieftoezicht los te laten. De energiemarkt heeft zich sinds de marktopening verder ontwikkeld en het aantal aanbieders en producten is toegenomen. De marktmacht van de grootste drie aanbieders is echter geconcentreerd en consumenten *switchen*, maar in beperkte mate. Het overstappercentage in Nederland behoort weliswaar tot de hoogste van Europa; er is nog steeds een grote groep consumenten die nog nooit geswitcht is.
- Ook blijkt uit onderzoek dat de Autoriteit Consument en Markt in 2013 heeft laten uitvoeren, dat consumenten energie een lastig te begrijpen product vinden. Belangrijkste reden hiervoor

is dat de markt nog onvoldoende transparant is. Dit belemmert consumentenparticipatie en daarmee marktwerking.

- Daarom moet de afschaffing van vangnetregulering hand in hand gaan met verbeterde transparantie, zodat consumenten beter geïnformeerd bewustere keuzes kunnen maken. Daarom moeten energierekeningen en energiecontracten eenvoudig en transparant zijn. Een overzichtelijke en eenvoudige rekening zorgt dat de consument kan zien waarvoor hij betaalt en het stelt hem beter in staat leveranciers te vergelijken als hij een overstap naar een andere leverancier overweegt. Hiertoe is een traject in gang gezet om ketentransparantie te bevorderen. Het oogmerk hiervan is consumenten in staat worden gesteld leveranciers en aanbiedingen te vergelijken en op basis daarvan bewuste keuzes te maken.
- Er is een proces in gang gezet met leveranciers en ook andere belanghebbenden zoals consumentenorganisaties en netbeheerders om deze verbeteringen in transparantie aan te brengen. Leveranciers harmoniseren de gebruikte terminologie en toelichtingen zodat de consument beter kan vergelijken, ook het gebruik van dezelfde aannames in aanbiedingen en waar mogelijk personaliseren van de regionale componenten zorgt voor een betere vergelijkbaarheid. Een derde manier om de transparantie te vergroten is het reduceren van het aantal kostencomponenten op de energierekening zodat die overzichtelijker en begrijpelijker wordt. In de wet- en regelgeving worden aanpassingen gedaan om de dag-nacht tijden gelijk te schakelen.
- Een belangrijke voorwaarde voor het afschaffen van het huidige toezicht op de tarieven is het goed uitvoeren van deze transparantie-agenda.
- De voorstellen omtrent de vangnetregulering en transparantie sluiten goed aan bij het oogmerk van STROOM om de energieregelgeving te optimaliseren en te moderniseren. Het afbouwen van de vangnetregulering is onder meer het resultaat van verbeterde marktwerking en draagt bij aan de verlaging van nalavingskosten van leveranciers. De verhoging van transparantie draagt ook bij aan de marktwerking en kan worden beschouwd als een middel om de energiemarkt te moderniseren.

Vangnetregulering

Concreet leidt dit tot de volgende maatregelen in dit wetsvoorstel:

- Horizonbepaling opnemen voor de vangnetregulering. Dat wil zeggen dat in de wet wordt opgenomen dat de huidige vorm van ex ante toezicht 2 jaar na aanneming van het wetsvoorstel komt te vervallen, tenzij er op dat moment indicaties zijn dat afschaffing niet verantwoord is en het kabinet op basis daarvan anders besluit.
- Vangnet voor komende periode (tot aan afschaffing) efficiënter inrichten:
 - beoordelen van consumententarieven en geen kleinverbruikerstarieven
 - tariefgegevens niet 4 weken van tevoren aanleveren maar op de ingangsdatum
 - vangnet uitsluitend toespitsen op tarieven, niet op de leveringsvoorwaarden
- wettekst aanpassen zodat verduidelijkt wordt dat ACM (enkel indien de noodzaak zich voordoet) een individueel maximumtarief aan de desbetreffende leverancier kan opleggen (en niet een generieke pricecap in de markt);
- grondslag AMvB onredelijke tarieven verwijderen uit de wet

9.4. Leveranciersvergunning

- In de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet van 2012 heeft de toenmalige NMa geconcludeerd dat het vergunningstelsel is aan te merken als een passend en evenredig instrumentarium, teneinde de beoogde doelstellingen van de wetgever te behalen. De ex ante controle (vergunningverlening) komt bovendien ten goede aan de efficiëntie en de effectiviteit van het toezicht.
- Wel merkt de NMa in haar evaluatie op dat het vergunningstelsel beter kan worden toegesneden op nieuwe marktontwikkelingen, zoals decentrale opwekking. Geconstateerd is dat het vergunningstelsel een belemmering kan vormen bij de exploitatie van initiatieven tot decentrale opwekking en levering van (duurzame) energie.

Leveranciersvergunning

- Er wordt voorgesteld om vast te houden aan het vergunningstelsel voor leveranciers en op twee manieren de geconstateerde belemmeringen voor decentrale opwekking op te heffen. Dit betreft allereerst het geven van meer toelichting over de reeds bestaande uitzonderingen op de vergunningsplicht. Daarnaast wordt voorgesteld om kleine vergunninghoudende leveranciers (tot 500 afnemers) vrij te stellen van een drietal verplichtingen. Het gaat hierbij om de algemene leveringsplicht, de aanleverplicht van tarieven in het kader van vangnet en het modelcontract. Deze benadering sluit aan op de aard en kleinschaligheid van DCO-initiatieven.

9.5. Overige consumentenbescherming

- Naast de eerder genoemde thema's wordt voorgesteld een aantal kleinere wijzigingen door te voeren. Het betreft hier allereerst het afschaffen van de verplichting voor leveranciers om jaarlijks de keuze te bieden uit bronnen van opwekking. Gegeven de lasten die hiermee gepaard gaan wordt voorgesteld om deze verplichting toe te spitsen op het moment van aangaan van een overeenkomst met een leverancier in plaats van jaarlijks.
- Ook wordt voorgesteld om de verplichting voor leveranciers om een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden te laten vervallen. Nu marktwerking steeds meer een feit is, is deze verplichting niet langer noodzakelijk. Oorspronkelijk bestond de vrees dat met de liberalisering contracten voor onbepaalde tijd zouden verdwijnen. Indien deze groep consumenten ineens werd geacht over een contract van bepaalde tijd te bezitten dan kwam deze groep consumenten in een ongunstiger regime terecht, omdat contracten voor bepaalde tijd minder mogelijkheden bieden om op te zeggen. Overstappen van leverancier gaat immers het gemakkelijkst bij een contract van onbepaalde tijd. Inmiddels is duidelijk geworden dat dit niet speelt; de verplichting kan geschrapt worden.
- Het derde voorstel in dit verband betreft de opzegbaarheid van alle contracten binnen dertig dagen. Dit recht is geregeld in de Elektriciteits- en Gaswet, maar wijkt af van hetgeen in het Burgerlijk Wetboek is geregeld. Voorgesteld wordt om ten aanzien van het opzeggen van contracten aan te sluiten bij hetgeen het Burgerlijk Wetboek hiervoor heeft geregeld. Dit betekent dat voortaan onderscheid moet worden gemaakt tussen stilzwijgend verlengde, voortgezette of vernieuwde overeenkomsten en niet verlengde, vernieuwde of voortgezette overeenkomsten. Indien het gaat om een stilzwijgend verlengde, voortgezette of vernieuwde overeenkomst kan een consument opzeggen met inachtneming van een opzegtermijn van ten hoogste een maand. Bij een initiële (niet verlengde, vernieuwde of voortgezette) overeenkomst kan meer rekening worden gehouden met specifieke kenmerken van het gesloten contract (bijvoorbeeld geleverde gadgets, zonnepanelen etc.) die het tussentijds kunnen opzeggen van een consument in een bepaalde situatie kunnen beperken.
- Wel zal worden bepaald dat een consument niet langer dan vijf jaar aan een leveringsovereenkomst kan worden gebonden. Indien de wens bestaat om afspraken voor een langere termijn vast te leggen dan zal dit via een afzonderlijke overeenkomst moeten worden geregeld. Dit, om te verzekeren dat sprake blijft van een voldoende flexibele energiemarkt.
- Het vierde voorstel betreft de mogelijkheid om meerjarige contracten met een variabel tarief kosteloos te kunnen opzeggen. Bij meerjarige contracten met een vaste prijs bestaat voor beide partijen een voordeel. De leverancier heeft voor meerdere jaren een klant en de consument heeft voor meerdere jaren een vaste prijs. Bij overeenkomsten met een variabel tarief is er voor de consument geen voordeel van een meerjarige overeenkomst. In het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat initiële overeenkomsten met een duur van meer dan een jaar, na een jaar kunnen worden opgezegd met een opzegtermijn van ten hoogste een maand. Niet is gewaarborgd dat dit kosteloos kan. Voor overeenkomsten met een vaste prijs is het reëel als een leverancier voor het eerder beëindigen van de overeenkomst een redelijke vergoeding vereist. Echter bij variabele tarieven is dit – gelet op het feit dat een consument geen voordeel heeft van een dergelijke overeenkomst – niet reëel. Hieraan kan op twee manieren uitvoering worden gegeven:

- door vast te leggen dat contracten voor bepaalde tijd met variabel tarief na tariefswijziging kosteloos kunnen worden opgezegd, of
 - door te regelen dat het niet mogelijk is dat contracten voor bepaalde looptijd met variabele prijzen worden afgesloten.
- Een ander voorstel betreft de verplichting van leveranciers om afnemers uiterlijk op de ingangsdatum van een gewijzigd (variabel) tarief hierover te informeren. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om een tariefstijging of een tariefdaling. Ook zal worden voorgesteld om de switchdatum in het leveringscontract tussen de leverancier en de afnemer verplicht vast te leggen. Afnemers kunnen financieel nadeel ondervinden wanneer zij geen invloed kunnen uitoefenen op de switchdatum. Bijvoorbeeld wanneer de nieuwe aanbieder aantrekkelijke tarieven rekent is het in het belang van de afnemer om daar optimaal van te kunnen profiteren.

Overige consumentenbescherming

Uw reactie ten aanzien van bovenstaande voorstellen is gewenst.

10. Codes

10.1. Inleiding

- De 'codes' bestaan uit de tarievcodes, de technische codes en de informatiecode. In de tarievcodes, een onderdeel van tariefregulering, is geregeld op basis van welke tariefdragers de netbeheerders bij verschillende groepen afnemers transporttarieven in rekening brengen en is de opbouw van tarieven uitgewerkt. In de technische codes zijn praktische en technische zaken vastgelegd die zien op de verhoudingen tussen netbeheerders onderling en tussen netbeheerders en hun afnemers. De informatiecode regelt de administratieve processen en uitwisseling van gegevens tussen afnemers, leveranciers en netbeheerders.
- In het vervolg van deze paragraaf wordt uitgegaan van de technische codes, maar de tekst is eveneens van toepassing op de informatiecode, met dien verstande dat het dan de Nederlandse Energie Data Uitwisseling, (Nedu, i.p.v. GEN) betreft en het een representatief deel van de ondernemingen die zich bezighouden met het transporteren, leveren of meten (i.p.v. gezamenlijke netbeheerders).
- Bij codes spelen de volgende vier onderwerpen:
 - Status van de codes. De afgelopen jaren is de nodige discussie gevoerd over het karakter van de codes, in het bijzonder of die nu kwalificeerden als algemeen verbindende voorschriften en of de voorschriften rechtstreekse verplichtingen bevatten voor aangeslotenen. In de jurisprudentie ontwikkelt zich een lijn; de wet spreekt zich hier echter niet helder over uit.
 - Reikwijdte van de codes. De ruime delegatiegrondslag om zaken in de codes op te nemen heeft ertoe geleid dat er een versnippering is ontstaan van onderwerpen over diverse lagen van de wet- en regelgeving. Het is op onderdelen onhelder wat en waarom op het niveau van de codes is geregeld.
 - Totstandkomingsprocedure van de codes. Het belangrijkste knelpunt dat in de evaluatie van de ACM naar voren kwam, betreft de procedure tot vaststelling of wijziging van een code. De procedure start altijd met overleg in het GEN of Nedu en eindigt met een besluit door ACM (primo of bezwaar) of met een besluit door het CBb. Met name voor ingewikkelde zaken kan deze procedure een zeer lange doorlooptijd hebben, wat tot onzekerheid leidt in de markt. Daarbij is de procedure onevenwichtig door verschillende inspraakmomenten en doordat representatieve organisaties geen initiatiefrecht hebben. Ook is er sprake van te weinig kwaliteitsborging van de codewijzigingsvoorstellen die ACM ontvangt. De procedure moet daarom efficiënter worden ingericht.
 - Europese codes. Op basis van het Derde Energiepakket worden op Europees niveau verschillende netcodes opgesteld. Deze netcodes bevatten voorschriften over het

beheer van transmissiesystemen en kunnen alleen betrekking hebben op marktintegratie en grensoverschrijdende aangelegenheden. Europese codes kunnen betrekking hebben op onderwerpen die in nationale codes, maar ook op andere niveaus van regelgeving zijn vastgelegd, zoals wetten, AMvB's of regelingen.

- Het is daarom zaak deze Europese codes eenvoudig te kunnen accommoderen in de wetten, AMVB's, regelingen en nationale codes.

10.2. Status van de codes

De wet spreekt zich niet helder uit over de status van de codes. Daarentegen heeft zich in de jurisprudentie een lijn ontwikkeld waarin codes worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. Algemeen verbindende voorschriften binden eenieder tot wie het voorschrift zich richt. Tegen algemeen verbindende voorschriften is in beginsel geen beroep mogelijk.

- Codes staan in de hiërarchie van wet- en regelgeving onder Europese wetgeving (verordeningen richtlijnen) en nationale wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Codes kunnen dus niet afwijken van die regelgeving of andere definitieën hanteren en zullen met de bovenliggende wetgeving in overstemming moeten worden gebracht.
- Naast de codes hanteert de netbeheerder algemene voorwaarden jegens zijn aangeslotenen. Hierin horen die aspecten van de dienstverlening thuis die niet direct op een wettelijke taak zijn gebaseerd en niet van publiek belang zijn. Wanneer aannemelijk wordt gemaakt dat algemene voorwaarden aan functionele aspecten van de uitvoering van wettelijke taken raken of wanneer zij van belang zijn voor een goede marktwerking, kunnen aspecten van de dienstverlening verplaatst worden van de algemene voorwaarden naar de codes. Kortom, alleen die zaken die noodzakelijk zijn in het kader van de wettelijke taken of voor een goede marktwerking kunnen worden opgenomen in de codes.
- Ook kunnen netbeheerders en marktpartijen zogenaamde sectorafspraken overeenkomen, zoals is gedaan in de wijze waarop netbeheerders informatie over klanten met betalingsproblemen uitwisselen met schuldhulpverleningsinstanties. Deze sectorafspraken onderscheiden zich van de codes doordat ACM hen niet vaststelt of bekrachtigt. Sectorafspraken kunnen aangeslotenen dus niet direct binden.

Status codes

In het wetsvoorstel zal expliciet worden bepaald dat de codes algemeen verbindende voorschriften zijn die door de ACM worden vastgesteld. De voorschriften binden dan naast de netbeheerders dus ook direct de afnemers. Het begrip 'voorwaarden' zal in dit kader niet langer worden gehanteerd, maar vervangen worden door 'voorschriften'.

10.3. Inhoud van de codes

- De afgelopen jaren is door de brede delegatiegrondslag (voorwaarden over hoe netbeheerders zich jegens elkaar en jegens afnemers gedragen) een breed scala aan onderwerpen in de codes opgenomen, daartoe dikwijls via de regelingen Tariefstructuren en voorwaarden opgedragen. Beleidsmatige keuzes, technische aspecten en algemene bedrijfsvoorwaarden staan - mede daardoor - verspreid over de wetten, onderliggende regelingen, codes, sectorafspraken en de algemene voorwaarden van netbeheerders. Het is daarom van belang om de reikwijdte van de codes beter af te bakenen.
- De beleidsmatige keuzes in wet- en regelgeving worden niet in codes overgenomen, omdat deze keuzes politiek van aard zijn. Als de beleidsmatige aspecten, bijvoorbeeld volksgezondheid, veiligheid of rechtsbescherming van consumenten, de overhand hebben op de op basis hiervan uit te werken technische aspecten, zoals bij de gassamenstelling en congestiemanagement, wordt een onderwerp in zijn totaliteit geregeld in een wet, AMvB of MR.
- In de wet zal een overgangsrechtelijke voorziening worden getroffen. Codes moeten op termijn aan de bovengenoemde uitgangspunten gaan voldoen. Alle nieuwe codewijzigingsvoorstellen dienen direct aan de bovengenoemde uitgangspunten te voldoen.
- De codes die strijdig met de nieuwe wet zijn, moeten worden aangepast of geschrapt.

Inhoud codes

Ten aanzien van de inhoud van de codes wordt het volgende voorgesteld:

- De eerste afbakening van codes is dat zij slechts op het netbeheer (technische codes en tarievcodes) en de informatiestromen (informatiecode) betrekking hebben. De omschrijving en afbakening vloeit voort uit wettelijke taken. Codes kunnen dus geen betrekking hebben op aangelegenheden die niet zijn toevertrouwd aan netbeheerders of partijen betrokken bij de informatiestromen.
- Voor de technische codes geldt ten tweede dat zij betrekking hebben op functionaliteiten die rechtstreeks worden ervaren door de afnemers van de betreffende diensten, zoals producenten, leveranciers, handelaren, meetbedrijven en eindverbruikers. Indirecte functionaliteiten en regels over de interne werking van de netbeheerder en die geen externe effecten hebben voor marktpartijen worden niet in de codes opgenomen.
- Ten derde hoort slechts de regeling van technische functionaliteit in de technische codes thuis. Financiële aspecten zoals de financiële compensatie bij storingen vallen erbuiten en dienen in regelgeving te worden vastgelegd.
- Ten vierde zijn de technische codes beperkt tot technische functionaliteiten die publieke belangen dienen. Een publiek belang kenmerkt zich door algemeenheid naar persoon, plaats, rechtsfeit en tijd. Het overstijgt een individuele relatie. Voorbeelden van publieke belangen zijn de beschikbaarheid van infrastructuur, systeemdiensten, meetdiensten en verwerking van wisselingen van leverancier.

10.4. Totstandkomingsprocedure

10.4.1. Knelpunten huidige procedure

- De wetten beschrijven de huidige procedure. Naast een initiatiefrecht voor ACM, is het opstellen van een codewijzigingsvoorstel voorbehouden aan de gezamenlijke netbeheerders (de landelijk netbeheer of een derde van de overige netbeheerders kan een voorstel initiëren). De gezamenlijke netbeheerders zijn de penvoerder van een nieuw voorstel. Zij leggen een voorstel voor aan het Gebruikersplatform van de elektriciteits- en gasnetten (GEN) en na discussie in het GEN wordt het (eventueel op basis van de GEN discussie aangepaste) voorstel naar ACM gezonden. Bij het voorstel wordt aangegeven op welke wijze de inbreng van het GEN is verwerkt. In beginsel volgt ACM een UOV (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) of de verkorte procedure en stelt het besluit uiteindelijk vast.
- De voorwaarden moeten voldoen aan de Europese regels, de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet en voorts aan de regelingen Tariefstructuren en voorwaarden. Deze regelingen werken indirect omdat zij instructies bevatten voor de tariefstructuren en voorwaarden die ACM vaststelt. Voldoet de code niet, dan kan ACM het voorstel terugsturen naar de gezamenlijke netbeheerders met een wijzigingsopdracht. Tegen het besluit van ACM over een codewijziging staat bezwaar (alleen in geval van de verkorte procedure) en beroep open.
- Deze procedure kent een aantal tekortkomingen:
 - Allereerst is de gemiddelde doorlooptijd van de procedure (de totale tijd die nodig is om tot een onherroepelijke codewijziging te komen) te lang en dat veroorzaakt onduidelijkheid in de markt en hoge uitvoeringslasten bij ACM. Deze is het gevolg van de lange doorlooptijd bij complexe codewijzigingen.
 - De veelheid aan betrokken belangen leidt tot lange (en soms tot herhalingen van) discussies op verschillende momenten in de procedure: 1. in het GEN, 2. bij de zienswijze bij ACM, en 3. eventueel bij beroep. Ook maken belanghebbenden voor complexe zaken vaak gebruik van de mogelijkheid om in beroep te gaan. De beroepsprocedures hebben eveneens een lange doorlooptijd. Gedurende de tijd dat een beroepszaak bij de rechter ligt, hebben de codes die in het bestreden besluit zijn vastgesteld in beginsel werking. Een negatief oordeel van de rechter over het besluit tot vaststelling van die codes kan ertoe leiden dat achteraf blijkt dat al die tijd met onjuiste codes is gewerkt. De gevolgen daarvan kunnen verstrekkend zijn, omdat de relatie tussen partijen met terugwerkende kracht kan wijzigen door een dergelijk oordeel van de rechter.

- ACM heeft in de evaluatie geconcludeerd dat de lange doorlooptijden in de voorbereidende fase hoofdzakelijk worden veroorzaakt doordat ACM onvoldoende informatie heeft over de betrokken belangen om het codevoorstel te kunnen beoordelen. Deze informatie komt met name voor complexe zaken veelal pas gedurende de procedure tot vaststelling van de code als zienswijze naar voren (of in het uiterste geval tijdens een beroepsprocedure), en dat kost tijd. Ongeacht of het GEN tot overeenstemming of een compromis over een voorstel is gekomen, is het voor ACM essentieel om alle verschillende standpunten van belanghebbende partijen uit het GEN te kennen om tot een onafhankelijk oordeel te kunnen komen. Met name voor complexe zaken heeft ACM hier thans veelal onvoldoende inzicht in op basis van de voorstellen die zij van de gezamenlijke netbeheerders ontvangt. Dit betekent dat ACM in bepaalde gevallen een consultatieronde over het voorstel heeft georganiseerd, aanvullende informatieverzoeken aan partijen heeft gestuurd of extra gesprekken met bepaalde partijen heeft gevoerd om deze ontbrekende informatie alsnog te achterhalen. Gewenste discussie en integrale afweging van belangen door alle partijen die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een onderwerp blijft zodoende achterwege.
- Voorts kwam uit evaluaties naar voren dat er een structurele ongelijkheid in de verhouding tussen netbeheerders en netgebruikers is. Alleen netbeheerders kunnen voorstellen voor (wijzigingen van de) codes opstellen. Ook zijn het de netbeheerders die het uiteindelijke voorstel na behandeling in het GEN opstellen en aan ACM toesturen.
- Ten slotte zijn er (te) weinig kwaliteitswaarborgen in de totstandkomingsprocedure, waardoor de (juridische) kwaliteit van de codewijzigingsvoorstellen vaak onvoldoende is. Bij het indienen van het voorstel wordt veelal onvoldoende inzicht gegeven in de aanleiding voor het voorstel, de betrokken belangen en het gewicht dat aan die belangen moet worden toegekend. Daarnaast wordt vaak onvoldoende aandacht besteed aan de samenhang van het voorstel met andere codes of voorstellen. Complexe voorstellen worden niet altijd voldoende onderbouwd met feiten en gegevens of onderzoeksrapporten. Sommige voorstellen zijn bijvoorbeeld innerlijk tegenstrijdig en inconsistent in het gebruik van terminologie.

10.4.2. Overwegingen

- De komende periode worden de nodige codewijzigingen verwacht vanwege twee redenen. We zijn bezig met de transitie naar meer duurzame energie. Deze transitie grijpt in op marktgerichtingsaspecten. Zo komen er bijvoorbeeld kleinverbruikersaansluitingen waarachter alleen productie plaatsvindt en geen verbruik. Het is daarom te verwachten dat er wijzigingen van de codes nodig zijn, waarbij de belangen van de netbeheerders en de netgebruikers sterk uiteen kunnen lopen, evenals de belangen van verschillende netgebruikers onderling. Het is daarnaast de verwachting dat tot 2020 in hoog tempo Europese netcodes zullen worden opgesteld, waardoor de nationale codes zullen moeten aangepast.
- In gesprekken met EZ geven partijen aan dat het codeproces in het verleden inderdaad stroef verliep, maar dat er inmiddels verbeteringen zijn aangebracht en dat de moeite van de totstandkoming van de voorwaarden in de loop van de jaren is afgenomen. Zo hebben de 'Richtsnoeren indienen codevoorstel' eraan bijgedragen dat ACM al bij aanvang van de procedure tot beoordeling van een codevoorstel meer inzicht heeft in de betrokken belangen.

10.4.3 Voorgestelde procedure

- Gegeven de geconstateerde tekortkomingen, gelet op de doelen van STROOM en gestoeld op het uitgangspunt dat het in eerste instantie aan betrokken partijen in de energiemarkt is om in onderling overleg de codes op te stellen en voorstellen voor wijzigingen te doen, wordt de volgende procedure voorgesteld:
 - Naast ACM kunnen de netbeheerders en de representatieve organisaties het initiatief voor een codevoorstel nemen. Netbeheerders of (een deel van) de

representatieve organisaties dienen het codevoorstel bij het gezamenlijk overleg in en sturen ACM een afschrift. Vervolgens wordt in het gezamenlijk overleg over het voorstel gediscussieerd met als doel om tot een breed gedragen voorstel te komen. De overige partijen in het gezamenlijk overleg hebben de gelegenheid om binnen een in de wet neergelegde termijn ook schriftelijk hun reactie op het voorstel te geven.

- Indien een codevoorstel wordt ondersteund door een representatief deel van de partijen die deelnemen aan het gezamenlijk overleg, zendt de initiatiefnemer dit voorstel namens het gezamenlijk overleg aan ACM. Van een representatief deel kan alleen sprake zijn als het voorstel wordt gesteund door partijen vanuit verschillende marktrollen die in het gezamenlijk overleg zijn vertegenwoordigd (het gaat hier niet perse om een "meerderheid"). In de statuten van het gezamenlijk overleg zal nader worden uitgewerkt wanneer een voorstel namens dit overleg door de initiatiefnemer aan ACM kan worden gezonden als een voorstel dat door een representatief deel van de betrokken partijen in het overleg wordt gesteund.
 - Het codevoorstel:
 - voldoet aan de wettelijke eisen. Het moet in overeenstemming zijn met het Europese en nationale recht, de delegatiegrondslag moet ruimte laten voor de code en de inhoudelijke en juridische kwaliteit moet voldoende zijn.
 - wordt voorzien van de schriftelijke reacties die partijen in het gezamenlijk overleg op het voorstel hebben gegeven, alsook van de notulen van de besprekingen van dit voorstel in het gezamenlijk overleg.
 - wordt gemotiveerd. De initiatiefnemer geeft aan wat de aanleiding is voor het codevoorstel, welke alternatieven er mogelijk zijn en op grond van welke overwegingen bepaalde keuzes zijn gemaakt, welke effecten het codevoorstel heeft voor daarbij betrokken belangen en op welke wijze de gevolgen van het voorstel voor de betrokken belangen zijn gewogen.
- Daartoe zal in de wet worden opgenomen dat een codevoorstel moet worden ingediend conform de richtsnoeren/beleidsregel die ACM daarvoor hanteert.
- ACM publiceert de toegezonden stukken op haar website: het codevoorstel, de motivering, de zienswijzen en het discussieverslag. Indien uit de motivering blijkt dat er (in hoge mate) consensus is binnen het gezamenlijk overleg, en er naar het oordeel van ACM geen sprake is van strijd met de wet en de daarin genoemde belangen, kan ACM het codevoorstel direct vaststellen.
 - Indien er geen consensus binnen het gezamenlijk overleg is bereikt, dan kan ACM mede op basis van de meegezonden motivering en de daaruit blijkende zienswijzen besluiten om binnen de Awb-termijn van zes weken:
 - het gezamenlijk overleg de opdracht te geven om (op onderdelen) een gewijzigd voorstel in te dienen,
 - een besluit te nemen – dat mogelijk op onderdelen afwijkt van het codevoorstel.
 - ACM kan ook zelf een codewijziging initiëren door een ontwerpbesluit op te stellen. Op een dergelijk voorstel is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Dit voorstel wordt derhalve niet expliciet voorgelegd aan het gezamenlijk overleg, maar zowel netbeheerders als de representatieve organisaties kunnen in die procedure zienswijzen indienen.
 - Daarnaast krijgt ACM de bevoegdheid om, zoals zij thans al ten aanzien van de Informatiecode heeft, een representatief deel van de partijen die deelnemen aan het gezamenlijk overleg de opdracht te geven om een voorstel tot wijziging van een code via dit overleg voor te bereiden en binnen een bepaalde termijn aan haar toe te zenden. Daarbij wordt voorzien in een bevoegdheid van ACM om bij die opdracht bindende richtsnoeren te geven waaraan het codevoorstel moet voldoen. Hiermee kan ACM bewerkstelligen dat een codewijziging, bijvoorbeeld naar aanleiding van wetswijzigingen of Europese codes, tijdig wordt voorgesteld.

Bovendien kan ACM aldus eventuele impasses binnen het gezamenlijk overleg doorbreken.

- Het bestaan van de hierboven beschreven bevoegdheid, impliceert dat partijen ACM kunnen vragen daarvan gebruik te maken indien een codevoorstel in het gezamenlijk overleg niet wordt gesteund door een representatief deel van de partijen. In dat geval zal ACM van de verzoeker echter mogen verlangen dat deze niet alleen het voorstel zelf motiveert, maar tevens aangeeft waarom het voorstel toch in een codewijziging zou moeten resulteren, ondanks dat dit geen steun heeft weten te verkrijgen van een representatief deel van de partijen in het gezamenlijk overleg.
- Tegen de vaststelling en wijziging van codes (zijnde algemeen verbindende voorschriften) staat in de nieuwe wet geen beroep open. Dit is niet nodig omdat beide beschreven procedures (via het GEN, of in het geval ACM het initiatief neemt tot een codewijzigingsvoorstel, de UOV-procedure) voldoende waarborgen bieden om tot een goed afgewogen besluit te komen. De beroepsprocedures zorgen bovendien voor onzekerheid in de markt, voor veel uitvoeringslasten en een grote druk op de rechterlijke macht. Daarom worden deze afgeschaft.
- Ten slotte zal in overleg met de sector nader bezien worden hoe de kwaliteit van het gezamenlijk overleg (verder) kan worden verbeterd, en in het bijzonder hoe de participatie van consumentenorganisaties hierin kan worden bevorderd. Daarnaast kan tijd- en efficiëntiewinst worden geboekt met een meer gecoördineerde indiening van codevoorstellen door nadere afstemming tussen ACM en het gezamenlijk overleg over de planning daarvan.

Procedure codeproces

Voorstel is om het hiervoor beschreven codeproces in het wetsvoorstel op te nemen.

10.5. Europese codes

- De Europese verordeningen (714/2009/EG en 715/2009/EG) voorzien in een rechtsgrondslag om Europese netcodes vast te stellen. De Europese codes werken direct door in de Nederlandse rechtsorde en zijn daarin – omdat zij daarop ook gebaseerd zijn – te vergelijken met verordeningen. Lidstaten behouden de bevoegdheid om nationale netcodes op te stellen, voor zover deze in lijn zijn met de Europese netcodes (ACM toetst nationale codes op de verenigbaarheid met de Europese codes), en kunnen meer gedetailleerde voorschriften voorschrijven dan die in de verordeningen zijn opgenomen. Uitgangspunt is echter dat nationale aanvullingen op Europese codes zoveel mogelijk moeten worden beperkt.
- De Europese netcodes worden in beginsel opgesteld door het Europese netwerk van transmissiesysteembeheerders voor respectievelijk elektriciteit en gas (ENTSB-E/G; TenneT en GTS participeren) in lijn met de door ACER opgestelde richtlijnen. Bij de voorbereiding van deze netcodes houdt de ENTSB-E/G een uitgebreide consultatie onder alle belanghebbenden. De ENTSB-E/G is verplicht aan te geven hoe met de tijdens de consultatie ontvangen opmerkingen rekening is gehouden. Een Europese netcode wordt pas verbindend na goedkeuring door de Commissie via de comitologieprocedure. De Commissie vervult hier een vergelijkbare rol als de ACM in Nederland.
- Gelet op het feit dat de landelijke netbeheerders al betrokken zijn bij het concipiëren van de Europese codes, krijgen zij de taak om gelijktijdig met het afronden van de Europese codes een voorstel tot implementatie van die codes in nationale regelgeving in het gezamenlijk overleg in te brengen. Een afschrift van dit voorstel doen zij, conform de reguliere procedure, toekomen aan de ACM en – in het geval ook andere regelgeving dient te worden aangepast - informeren zij de minister hierover. Deze houdt vanzelfsprekend het initiatief om wetgeving aan te passen aan de codes. De ACM heeft ook hier de bevoegdheid om zelf een voorstel te initiëren om EU-conformiteit te garanderen.
- Voor zover wet- en regelgeving aanpassing behoeft naar aanleiding van een Europese netcode zal aanpassing plaatsvinden.

Europese codes

Uw inbreng ten aanzien van hoe omgegaan wordt met Europese codes is welkom.