



Reactie op Consultatiedocument STROOM

Aan: het Ministerie van Economische Zaken

Van: prof. dr. Simone Pront

Datum: 14 februari 2014

De huidige Elektriciteitswet en Gaswet zijn ongeveer 15 jaar geleden geschreven en stonden in het teken van de overgang van een monopolioide structuur naar een marktstructuur in de energiesector. In deze 15 jaar zijn zowel de doelstellingen als de marktomgeving veranderd en in verband daarmee zijn de wetten vaak gewijzigd. Een totale herziening van de energiewetten kan een belangrijke bijdrage leveren aan een beter reguleringskader voor energie.

De nieuwe wet wordt geschreven als instrument om de politieke en beleidsmatige keuzes te vertalen in concrete regulering in de toekomst tot bijvoorbeeld 2030 (een periode van weer 15 jaar). Dit stelt hoge eisen aan de flexibiliteit in de opbouw en structuur van de wet. Een eerste vereiste daarbij is dat de wet een antwoord kan bieden op alle thans voorziene ontwikkelingen, hoe onzeker deze ontwikkelingen in snelheid en in resultaat thans ook zijn.

De vraag is waarvoor dit nieuwe instrument ontworpen is. Het zou het meedenken over de nieuwe wet bijzonder verrijken als duidelijk is welke thema's en aspecten in de energiedomein centraal staan in deze wet. In de toelichting wordt gesproken over 'de energietransitie' (naar een duurzame energievoorziening), maar in hoeverre deze centraal staat is nog onduidelijk. Ook worden rollen die veranderen genoemd, zoals de rol en taken van de netbeheerder en de positie van de kleingebruiker versus de consument. Een helder beeld van de rollen die in het energiedomein van belang zijn en de wijze waarop de actoren deze rollen naar behoren kunnen spelen, zou passen bij de rol van regisseur die de wetgever toekomt. In dit licht bezien achten wij het niet passend dat klassieke ketenbenadering de achtergrond blijft voor de wetsherziening, waarbij bovendien de eindgebruiker niet expliciet wordt genoemd. Wij beschouwen dit als een belangrijke omissie die voorbij gaat aan zeer zichtbare ontwikkelingen in de maatschappij en ook de veranderende rol van eindgebruikers.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste 'blauwe' punten van de Consultatiedocument.

5. 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 genereerd.

De verwoording van dit voornemen is algemeen van aard, waaruit wij opmaken dat ook op gasgebied experimenteerruimte wordt geboden. Dat is een welkome aanvulling op de huidige wetgeving, omdat de beperking tot elektriciteit zeker of langer termijn innovaties in de weg zal staan. Daarbij zal de ruimte om te experimenteren zo min mogelijk beperkt moeten worden.

6.3 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 omschreven 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.

Ad 2. Volgens het Consultatiedocument worden sommige "inrichtingseisen ... door netbeheerders en netwerkbedrijven als knellend ervaren". De wetgever heeft goede redenen om de netbeheerders te beperken in hun taken en het is dus vanzelfsprekend dat dit ergens als knellend wordt ervaren. De vraag is echter relevant hoe andere partijen deze regulering ervaren. Er zal een zeer duidelijke beleidsmatige onderbouwing moeten zijn om de positie van de netwerkbedrijven en netbeheerders ten koste van (toekomstige) marktpartijen te versterken. Eerder is de vraag aan de orde of het bestaande wettelijke monopolie van netbeheerders over vrijwel de gehele linie zou moeten worden gehandhaafd.

Ad 3. De wetgever stelt zichzelf voor de moeilijke taak de gewenste toekomstige taken van de netbeheerder nu reeds nauwkeurig te voorspellen. Slaagt hij daar niet in, dan zal de wet reeds snel gaan knellen, temeer daar het netbeheer een niet duidelijk te omschreven taak betreft in een sector die aan grote en snelle (technologische en economische) verandering onderhevig is. Mogelijk ligt er een oplossing in het nauwkeurig vastleggen van de rol van de netbeheerder waarbij zijn taken op een lager niveau aan de orde kunnen komen. Daarbij is het goed denkbaar dat (nieuwe) netbeheerderstaken zich in de toekomst deels lenen voor uitoefening door andere partijen.

Ad 4. Het hier verwoorde voorstel betreft het doorbreken van de basisgedachte van de regulering van de netbeheerder.

Als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling niet door marktpartijen wordt opgepakt, zullen daar goede redenen voor zijn. De belemmeringen die zij ervaren kunnen verschillende achtergronden hebben, bijvoorbeeld een informatie-achterstand, financiële of reguleringsrisico's. Voor het oplossen van deze belemmeringen bestaan voldoende alternatieve beleidsinstrumenten. Van belang is dat worden gezocht, beschouwd en gewogen voordat een dergelijk ingrijpende stap wordt gezet. Immers, de transitie zal veel nieuwe bedrijvigheid ontketenen, met veel innovatieve ideeën. Deze bedrijven zijn gebaat bij een open en transparante omgeving, waarbij de netbeheerder een duidelijke, scherp omschreven taak heeft. De voorgenomen potentiële uitbreiding van taken van de netbeheerder leidt op voorhand al tot een grotere onzekerheid voor deze jonge initiatieven.

Daarbij is het bovendien onwaarschijnlijk dat een tijdelijk aan de monopolioïde netbeheerder toegekende taak later weer aan marktpartijen zal kunnen worden teruggegeven.

7.3.1. Huidige stand van zaken

- Ten aanzien van kwaliteit van het netbeheer worden over het algemeen vier aspecten onderscheiden:
 - o Transportzekerheid: de beschikbaarheid van elektriciteit of gas voor de eindverbruiker; de betrouwbaarheid van de netten.
 - o Veiligheid: daarmee wordt bedoeld op de risico's die het transport van elektriciteit of gas oplevert voor de burger.
 - o Productkwaliteit: de spanningskwaliteit bij elektriciteit en de eigenschappen van gas.
 - o 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 expliciet 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.

Bovenstaande passage bevat enkele elementen waar wij graag op in gaan.

Als eerste staat genoemd de transporttaak van de netbeheerder. Het is echter onjuist deze taak te beschrijven als "de beschikbaarheid van elektriciteit en gas voor de eindgebruiker". Dit zou zo kunnen worden gelezen, dat hiermee ook een belangrijke verantwoordelijkheid van de verkoper van energie jegens zijn klant, te weten voldoende inkopen om te kunnen leveren, wordt overgedragen aan de netbeheerder. Juist in de actuele discussie over "capacity mechanisms" is het van belang deze verantwoordelijkheid goed af te bakenen. Uitgangspunt is dat het (bestaande) balanssysteem ten behoeve van transportzekerheid primair 'market based' is. Wij nemen aan dat hier op deze beperkte transporttaak van de netbeheerder wordt bedoeld.

Als vijfde taak is toegevoegd de bescherming van de netten. In hoeverre is dit niet reeds een taak van de netbeheerder? In elk geval zal er voor gewaakt moeten worden dat deze taak op goede wijze wordt afgewogen tegen de andere taken. Immers, met een beroep op de veiligheid, kunnen tal van onzekere innovaties worden afgewezen.

7.4.1. 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.

De onderbouwing van deze voornemens achten wij mager. In elk geval zou een duidelijk motief voor het splitsen van de KCD's moeten worden gegeven. De aankondiging van een toets op nut en noodzaak van investeringsplannen roept bij ons nu vragen op: wie gaat deze toets uitvoeren op grond van welke criteria?

7.4.2. Informatieverplichtingen

- Uw reactie ten aanzien van de informatieverplichtingen is gewenst.

Als publieke bedrijven met een maatschappelijke functie, zouden de netbeheerders in feite alle data en informatie openbaar moeten maken, tenzij privacy (en staatsveiligheid) zich daar tegen verzet. Een generieke plicht om (onder de genoemde beperking) alle informatie en data publiek te maken zal specifieke plichten op dit gebied overbodig maken. Ook het moeizame onderscheid van "informatie die nuttig is voor de energietransitie" behoeft dan niet gemaakt te worden, welke bovendien lastig valt te maken.

Tevens sluit deze benadering aan bij de ook door het ministerie EZ gedeelde gedachten over "smart cities" waar via "open data" tal van nieuwe diensten en functies kunnen ontstaan.

8.1. Hoofdlijnen 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:
 - o een beschrijving van de kosten die voortvloeien uit welke wettelijke taken van de netbeheerders in de tarieven kunnen worden verrekend,
 - o wie via de tarieven wat betaalt,
 - o hoe het tarief vanuit de kosten is opgebouwd en
 - o de procedure voor de vaststelling van de tarieven.

De principes achter de nettarieven zijn voor gas en elektriciteit op dit moment zeer verschillend: een afstandsafhankelijk tarief en een postzegeltarief. Dit wezenlijke verschil wordt niet weggenomen en evenmin verklaard.

Juist het producententarief (cq 'entry tariff') als marktconform sturingsinstrument wordt in het Consultatiedocument genegeerd. Eerdere onderzoeken tonen aan welk effect een producententarief heeft: het stuurt de lokatiebeslissing op het moment van investeren door hem te confronteren met de kosten van de door hem veroorzaakte netverzwaring. Omdat zo inefficiënte locatiekeuzes worden voorkomen, is het tarief van belang voor de hoogte van de nettarieven. Deze werking van het producententarief komt niet tot uitdrukking bij het beschouwen van het effect op bestaande producenten.

Voorts biedt de huidige tariefstructuur voor het elektriciteitsnet de facto geen ruimte tot invoering tot tariefprikkel. Wenselijk is dat in het wetgevingsproces mogelijkheden daartoe uitdrukkelijk worden open gelaten, mede in het licht van nieuwe Europese regelgeving inzake energie-efficiëntie.

8.2.2. 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.

De keuze van een langere reguleringsperiode is op grond van de bestaande termijnen van de ACM en beroepstermijnen begrijpelijk, maar wij vragen ons af of de ontwikkelingen in de energiewereld niet om een flexibeler systeem vragen. Dat zou wellicht bereikt kunnen worden door de consultatietermijnen, de doorlooptijden en de beroepsperiodes verder te stroomlijnen.

8.3.2. Decentrale opwekking in tarievenssystematiek

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

Een wet die beoogt bij te dragen aan de transitie naar een duurzame energievoorziening zal ook moeten hebben voor ontwikkelingen op lokaal niveau. Juist op lokaal niveau liggen belangrijke kansen om een integrale benadering tussen gas, elektriciteit en warmte toe te passen. Dit zal ongetwijfeld leiden tot herziening van de rol en taak van het netbeheer op lokaal niveau en daarmee ook op het hogergelegen niveau van de regionale netbeheerders.

Daar waar paragraaf 10.4.2. vermeldt dat veel codewijzigingen worden verwacht naar aanleiding van decentrale opwekking, adviseren wij u ook ten aanzien van de nettarieven nu reeds de nodige flexibiliteit in te bouwen in de wet, opdat deze robuust wordt en de toekomstbestendigheid toeneemt. Verder verwijzen wij naar de hiervoor gemaakte opmerking.

9.2. 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.

Op dit moment wordt de technische definitie van kleingebruiker gebruikt in artikelen die in feite over de consument gaan. Een ontvlechting van deze begrippen verhoogt de helderheid. Wij wijzen echter wel op een wezenlijk risico: de technische definitie van kleingebruiker bepaalt thans zeer sterk welke rollen een kleine gebruiker mag (ge- en verboden) en kan (technische voorschriften) vervullen! In de uitvoering van deze ontvlechting is het dus van groot belang de rollen van de kleine gebruiker voor ogen te houden bij het vastleggen van zijn technische definitie.

Op voorhand stellen wij enkele vragen die de definitie van "de consument" betreffen:

Een 'prosumer' (consument met een opwekinstallatie) verhandelt zijn energie en is dus zowel te beschouwen als handelaar (zie ook BTW-discussie) als als consument. Hetzelfde geldt voor de 'flexumer' die handelt in zijn flexibiliteit. Eén stap verder ligt de zpp-er met kantoor in huis: consument of MKB? En welke bescherming blijft geboden aan het (kleine) MKB?

Deze vragen zullen in de wet duidelijk beantwoord moeten worden.

9.4. 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.

Het op korte termijn loslaten van de leverancier als één van de rollen in de energiewereld is niet mogelijk. Echter, de ontwikkelingen naar een duurzame energievoorziening vragen meer dan een reparatie van de huidige wettelijke bepalingen en het beoogde lichtere regime (tot 500 afnemers) kan te knellend blijken om nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot lokale productie en levering met behoud van voldoende waarborgen voor afnemers voldoende te faciliteren. Wij adviseren juist in deze bepalingen, waar het raakt aan de rollen die eindgebruikers en lokale co-operaties kunnen vervullen, de weg naar een structurele herziening van het stelsel open te zetten. Deze voornemens bevatten helaas alleen de expliciete

boodschap dat decentrale energie als 'de uitzondering' wordt beschouwd en kleinschalig moet blijven.

9.5. Overige consumentenbescherming

Uw reactie ten aanzien van bovenstaande voorstellen is gewenst.

In een energiewereld die in ontwikkeling is, moet de wetgever waken voor het opwerpen van belemmeringen. In het vormgeven van de consumentenbescherming zien wij dat de huidige voornemens tot ongewild starre regels zullen leiden.

Het is niet aan de wetgever zich met de prijs van energie bezig te houden. Een meerjarig contract met een prijsformule kan voor beide contractpartijen zeer aantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld in het kader van een energiecoöperatie. Strikte kaders voor consumentenbescherming kunnen dus gewenste ontwikkelingen in de weg gaan staan. Een alternatief voor een gebods- en verbodssysteem kan een toetsingskader zijn, waarin de consument beschermd wordt tegen bepaalde verplichtingen als hij niet aantoonbaar voldoende is geïnformeerd over de gevolgen daarvan.

10.5. Europese codes

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

De ervaringen met de totstandkoming van codes in Nederland kunnen van waarde zijn voor de zelfde processen op EU-niveau. Een reflectie op de rol van de verschillende belanghebbenden in het proces zou op zijn plaats zijn en zou ook van betekenis kunnen zijn voor het stroomlijnen van de implementatie van de EU-codes in het Nederlandse wettelijke kader.

Tot slot danken wij u voor de mogelijkheid te reageren op uw voornemens en wij verzoeken aan u bij het verdere proces naar de nieuwe energiewet betrokken te blijven.