

## **Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (wijzigingen voortvloeiend uit het energierapport 2011)**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

(26-01-2012)

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Doel en aanleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op enkele verschillende onderdelen. De voornaamste aanleiding voor het wetsvoorstel is het Energierapport 2011. Hierin is een aantal knelpunten in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet geconstateerd en is aangekondigd dat deze door middel van wetgeving als eerste worden opgelost (Kamerstukken II 2010/2011, 31 510, nr. 45, p. 49). Daarnaast geeft een aantal andere ontwikkelingen aanleiding tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998. Dit betreft een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over de definitie van aansluiting en de motie van Jansen c.s. (Kamerstukken II 2010/2011, 29 023 nr. 93) over salderen in het geval van verenigingen van eigenaren. Naast de aankondiging in het Energierapport 2011 is het voornemen voor het onderhavige wetsvoorstel ook opgenomen in de brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie inzake de wetgevingsagenda STROOM (Kamerstukken II 2010/11, 31 510 nr. 47). In dat kader zijn vier wetsvoorstellen aangekondigd, waarvan het onderhavige wetsvoorstel het eerste voorstel betreft. Het uiteindelijke doel van de vier wetsvoorstellen is te komen tot wetgeving die duidelijker en eenvoudiger is, met minder regeldruk voor bedrijven en minder lasten voor de overheid. Wetgeving die bovendien op inzichtelijke wijze is geënt op de Europese wetgeving en die de transitie naar een duurzame energiehuishouding ondersteunt.

Omdat het wetsvoorstel verschillende uiteenlopende onderwerpen kent, is het te kwalificeren als een verzamelwetsvoorstel. Naar aanleiding van opmerkingen van de Eerste Kamer en een advies van de Raad van State (W03.10.0467/II) over een notitie van de toenmalige minister van Justitie over verzamelwetsvoorstellen, is deze notitie op 20 juli 2011 naar beide kamers der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken I, 32500 VI, M). Uitgangspunt voor het omgaan met verzamelwetgeving is dat hierbij recht wordt gedaan aan de positie van het parlement. Om een goede behandeling van verzamelwetgeving te bevorderen dienen de criteria samenhang, omvang en omstrengtheid in acht te worden genomen. Onder samenhang wordt verstaan dat de onderwerpen van het wetsvoorstel een bepaalde mate van overeenkomst vertonen. Een verzamelwetsvoorstel dient bij voorkeur niet te omvangrijk en complex te zijn. Hiermee wordt het risico beperkt dat niet alle onderwerpen van een wetsvoorstel voldoende inhoudelijk behandeld kunnen worden.

De meeste onderdelen van het wetsvoorstel zijn aangekondigd in het Energierapport 2011 en bestaan uit een reeks maatregelen die in samenhang volgen uit het Energierapport 2011 teneinde concrete knelpunten weg te nemen. Hierbij wordt opgemerkt dat niet alle onderwerpen die in het Energierapport 2011 zijn aangekondigd en een wetswijziging vereisen, in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen. Onderwerpen die ofwel politiek gevoeliger of omvangrijker zijn dan de onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zoals minderheidsprivatisering van de netbeheerders van de landelijke netten of een leveranciersverplichting, zijn buiten het wetsvoorstel gelaten. Deze twee onderwerpen zullen als aparte wetsvoorstellen deel uit maken van het totale pakket van vier wetsvoorstellen van de wetgevingsagenda STROOM. Door deze twee onderwerpen buiten het onderhavige wetsvoorstel te houden wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel wordt belast met deze meer gevoelige en complexe onderwerpen.

Het onderhavige wetsvoorstel is ingericht in lijn met de voor STROOM te hanteren uitgangspunten: doelgericht (transparant en met vertrouwen), efficiënt en eenduidig. Bovendien sluiten de voorstellen aan op de indeling die in het kader van de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt voorbereid.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

### **2.1. Gaskwaliteit**

#### **2.1.1. Aanleiding**

De verantwoordelijkheid voor de gassamenstelling is nu impliciet geregeld in wet- en regelgeving. Het is wenselijk om de verantwoordelijkheden over de keten en voortvloeiende taken expliciet te verdelen en toe te kennen, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/2011, 31 510, nr. 45, p. 27).

Gasunie was vroeger goed in staat om zelfstandig de gassamenstelling te regelen, want er werd in Nederland alleen Nederlands aardgas gebruikt. De afgelopen jaren is de gassamenstelling sterker gaan variëren. Het is de verwachting dat de variatie in de toekomst blijft toenemen. Hieraan ligt een aantal oorzaken ten grondslag. De opening van de Europese gasmarkt heeft ertoe geleid dat gas uit het buitenland naar Nederland komt. Hoewel Nederland nog ongeveer 15 jaar netto-exporteur van gas blijft, neemt de Nederlandse gasproductie af. De productie van hoogcalorisch gas uit de kleine gasvelden neemt al af en over circa tien jaar begint ook de afname van laagcalorisch gas uit het Groningenveld. In de gasvraag zal steeds meer voorzien worden door de invoer van buitenlands gas. Hiernaast zijn de hernieuwbare gassen aan een opmars begonnen. De productie van groen gas neemt toe en wordt in stijgende hoeveelheden zowel op het landelijke als op de regionale netten ingevoerd. Door bovengenoemde ontwikkelingen is het regelen van de gassamenstelling nu veel ingewikkelder.

### **2.1.2. Invoed- en afleverspecificaties**

Het gastransport kent drie belangrijke actoren. Ten eerste zijn er de invoeders van gas bij een productieleiding (op land of bij de aanlanding vanuit zee), een grenspunt, een gasopslag, een LNG-terminal of een invoedpunt van groen gas. Ten tweede zijn er de netbeheerders van het landelijke gastransportnet (transport van gas) en van de regionale netten (distributie van gas). Ten derde zijn er de eindafnemers die gas verbruiken. De verantwoordelijkheid voor de samenstelling van het gas zal verdeeld worden over deze actoren door middel van het stellen van eisen aan de samenstelling van gas. Dit zijn enerzijds de specificaties van het gas dat invoeders invoeden en daarmee aan de netbeheerders aanbieden ter transport en distributie. Anderzijds zijn er specificaties van het gas dat netbeheerders afleveren aan de eindafnemers. Als deze specificaties duidelijk en compleet zijn, is de verantwoordelijkheid voor de gassamenstelling ook duidelijk. De invoeders op het landelijke transportnet of een regionaal distributienet zijn verantwoordelijk slechts gas in te voeren dat aan de invoedspecificaties voldoet. De netbeheerders moeten gas accepteren dat aan de invoedspecificaties voldoet en mogen gas aan de eindgebruikers uitsluitend gas afleveren dat aan de leveringsspecificaties voldoet. Ten slotte zijn de eindafnemers van gas verantwoordelijk voor hun eigen gasgebruik en installaties als zij gas ontvangen volgens de afleverspecificaties.

De invoed- en afleverspecificaties worden op basis van een nieuw artikel 11 van de Gaswet bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel II, onderdeel E). In dit artikel wordt benadrukt dat er verschillen kunnen zijn tussen invoed- en afleverspecificaties, tussen eisen aan het hoogcalorische en laagcalorische gas en dat er verschillen kunnen zijn per drukniveau en regio. De samenstelling van het gas houdt direct verband met de veiligheid van het gebruik van gas door eindafnemers. Dit publieke belang, gekoppeld aan de snelle ontwikkelingen op het gebied van gas vereist de mogelijkheid snel in te kunnen spelen op veranderende eisen aan de gassamenstelling. Daarom is gekozen om deze specificaties die verband houden met de veiligheid van gebruikers niet in de technische voorwaarden op te nemen, maar in een direct werkende ministeriële regeling.

### **2.1.3. Taak van de netbeheerder van het landelijke gastransportnet**

Als gas wordt ingevoerd in het landelijke gastransportnet en voldoet aan de invoedspecificaties, dan is de netbeheerder van het landelijke gastransportnet gehouden dat gas volgens de afleverspecificaties af te leveren. Als tussen beide eisen een verschil is, is het de taak van de netbeheerder van het landelijke gastransportnet het ingevoede gas zo te bewerken, behandelen of te mengen dat het gas aan de afleverspecificaties voldoet. De bekendste (kwaliteits-) parameter van het gas die de netbeheerder van het landelijke gastransportnet tussen invoeding en transport naar de afnemer beïnvloedt, is de Wobbe-index. De netbeheerder van het landelijke gastransportnet houdt sinds decennia het gas binnen deze Wobbeband door het toevoegen van stikstof en door het mengen van verschillende gassen, bijvoorbeeld bij de kwaliteitsconversie van hoog- naar laag calorisch gas. Ook andere parameters van

het gas zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in de toekomst moeten beheren. In artikel 10a, eerste lid, van de Gaswet wordt in een nieuw onderdeel n deze taak aan de netbeheerder van het landelijke gastransportnet opgedragen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan gas weigeren als het niet aan de invoedspecificaties voldoet (artikel 10, derde lid, onder d) en ook als de taak het gas te bewerken tot het aan de afleverspecificaties voldoet niet doelmatig is, omdat de kosten buitenproportioneel hoog zouden zijn (artikel 10a, eerste lid, onderdeel n). De taak beschreven in artikel 10a, eerste lid, onder c, onderdeel 3°, vervalt. Opgemerkt moet worden dat het hier alleen gaat om de zin "gas in de gewenste samenstelling te brengen". Het slot van het artikel heeft betrekking op alle in onderdeel c genoemde taken.

#### **2.1.4. Kosten**

De netbeheerder van het landelijke gastransportnet maakt kosten om de taak met betrekking tot de gassamenstelling uit te voeren. Op grond van artikel 12a, onderdeel a, van de Gaswet kunnen de hiermee gepaard gaande kosten in het transporttarief worden verrekend. De kosten van deze taak hangen af van de maatregelen die de netbeheerder van het landelijke gastransportnet neemt om het verschil tussen de samenstelling van de verwachte in te voeden gassen en de samenstelling van de af te leveren gassen te overbruggen. Hieronder kunnen ook kosten vallen die in bredere zin met de gassamenstelling te maken hebben, zoals een informatiesysteem over de veranderingen in de gassamenstelling. De NMa toetst de doelmatigheid van de kosten die de netbeheerder van het landelijke gastransportnet maakt. Als de kosten van de maatregelen buitenproportioneel hoog zijn, kan dit een aanwijzing zijn dat de invoed- en afleverspecificaties niet goed gekozen zijn, of dat de hoeveelheid in te voeden gas te klein is om de inspanning dit gas te bewerken te rechtvaardigen.

#### **2.1.5. De rol van de regionale netbeheerders**

De regionale netbeheerders distribueren gas maar hebben geen mogelijkheid de samenstelling hiervan te bewerken. De netbeheerder van het landelijke gastransportnet draagt slechts gas over aan de regionale netbeheerders dat direct (na drukverlaging) geschikt is voor eindafnemers van gas. Eén van de hiervoor beschreven nieuwe ontwikkelingen is de invoeding van groen gas. Dit vindt meestal plaats op het regionale net. De regionale netbeheerder kan dit gas niet bewerken en slechts in beperkte mate mengen. Dit houdt concreet in dat de invoedspecificatie hetzelfde is als de afleverspecificatie. Gas dat niet aan de invoedspecificaties voldoet, zal door de regionale netbeheerder worden geweigerd (artikel 10, derde lid, onder d). Het is wel toegestaan dat een invoeder en een regionaal netwerkbedrijf tot overeenstemming komen om gas tegen een vergoeding te behandelen, zodat het ingevoed kan worden op het gastransportnet.

### **2.2. Zelflevering bij verenigingen van eigenaren**

Het huidige artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 heeft betrekking op de verrekening van elektriciteit die door afnemers met een aansluiting met een maximale doorlaatwaarde van 3\*80 A (verder: kleinverbruikers) wordt geproduceerd. Op grond van dit artikel is de leverancier verplicht de door de kleinverbruiker opgewekte en door hem op het net ingevoede elektriciteit te salderen met de door die kleinverbruiker aan het net onttrokken elektriciteit. Voor deze saldering geldt thans een bovengrens van 5000 kWh per factureringsperiode. Voor het overige dient de leverancier een redelijke vergoeding te betalen.

In de motie Jansen c.s. (Kamerstukken II 2010/2011, 29 023 nr. 93) gedaan in het algemeen overleg naar aanleiding van het Energierapport wordt de regering opgeroepen met voorstellen te komen om verenigingen van eigenaren in staat te stellen zelf opgewekte elektriciteit te laten salderen met het elektriciteitsverbruik van de leden van de vereniging van eigenaren. Deze motie richt zich specifiek tot een beperkte groep van kleinverbruikers die op grond van het thans geldende artikel 31c om technische redenen geen gebruik kunnen maken van saldering. Kenmerkend voor deze situatie is dat in een wooncomplex waarvoor een vereniging van eigenaren is opgericht, de productie-installatie (in de regel zonnepanelen) niet is aangesloten op de meters van de eigenaren van de woningen in dit complex. Voor kleine panden, waar zich slechts enkele woningen bevinden, zou een zonnepaneel zonder veel kosten kunnen worden aangesloten op de meters van de verschillende bewoners. Voor grote wooncomplexen ligt dit anders. Hoewel dit fysiek wel realiseerbaar zou zijn, brengt dit in grote woongebouwen veel kosten met zich mee. Er moeten immers veel kabels getrokken worden om de zonnepanelen op het dak te verbinden met bijvoorbeeld 80 elektriciteitsmeters in het wooncomplex.

Een alternatief voor fysieke aansluiting per eigenaar zou zijn om de invoeding van de opgewekte elektriciteit fysiek te laten plaatsvinden op de aansluiting van de vereniging van eigenaren en de saldering fictief te berekenen voor de bewoners. Bij de uitwerking van dit alternatief is gebleken dat de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan hoog zijn.

Verenigingen van eigenaren kunnen thans salderen op de meter van de vereniging omdat de doorlaatwaarde van die aansluiting in de regel niet hoger is dan 3\*80 A. Dit biedt voor een groot aantal verenigingen echter onvoldoende salderingsmogelijkheden omdat zij, vanwege het hoge elektriciteitsverbruik al snel boven de maximale salderingsgrens van 5000 kWh per jaar uitkomen omdat de aanwezigheid van liften en waterpompen voor hoog elektriciteitsverbruik zorgt. Om hieraan tegemoet te komen vervalt de huidige salderingsgrens van 5000 kWh voor verenigingen van eigenaren. Dit wordt geregeld in een nieuw tweede lid van artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 (artikel I, onderdeel D). Met de verruiming van de salderingsgrens voor verenigingen van eigenaren kan dit verbruik met de zelf opgewekte elektriciteit volledig gesaldeerd worden.

De algemene bepaling dat salderen alleen is toegestaan door kleinverbruikers blijft onveranderd. In artikel 31c wordt opgenomen dat de leverancier de kleinverbruiker een redelijke vergoeding moet betalen indien die kleinverbruiker meer elektriciteit op

het net invoedt dan van het net afneemt. De verwijzing in artikel 31c naar artikel 95c, derde lid, vervalt daarmee.

### **2.3. Tariefregulering**

De regulering van de tarieven voor het transport van elektriciteit en gas is sterk gericht op kostendoelmatigheid. Door een aantal ontwikkelingen, zoals de grotere rol van hernieuwbare energie, de verdergaande integratie van de (Noordwest-)Europese energiemarkten, en toename van het aandeel decentraal opgewekte energie, zijn de komende jaren extra investeringen nodig. Deze sluiten aan bij de publieke doelen voorzieningszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de energievoorziening. De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/2011, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen (artikel I, onderdelen E en F, en artikel II, onderdelen F en G). Met de voorgestelde wijziging wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordeningen 713/2009/EG en 714/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen (artikelen I, onderdelen E en F, en II, onderdelen F en G).

### **2.4. Bescherming tegen externe invloeden**

De netbeheerders moeten ervoor zorgen dat de kritische bezittingen en processen binnen hun bedrijfsvoering beschermd zijn tegen externe dreigingen, zoals terrorisme, een cyberaanval, sabotage door een ontevreden werknemer, een griepandemie of een overstroming. Deze verantwoordelijkheid wordt explicieter in wetgeving geborgd, vanwege het grote maatschappelijke en economische belang van de leveringszekerheid van gas en elektriciteit.

Om goed beschermd te zijn tegen verschillende soorten dreigingen is het raadzaam dat netbeheerders een risicoanalyse uitvoeren, preventieve maatregelen nemen, een goed systeem van contingentie management hebben en voldoende herstelcapaciteit hebben. Netbeheerders dragen reeds een soortgelijke verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid van onder andere gasleidingen. Op welke wijze netbeheerders invulling moeten geven aan de wettelijke verplichting om zorg te dragen voor bescherming wordt uitgewerkt en vastgelegd in de NTA 8120. In de norm is reeds

vastgelegd hoe de verplichting om zorg te dragen voor veiligheid vormgegeven moet worden.

Voorgesteld wordt om in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet expliciet op te nemen dat netbeheerders de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de bescherming van hun netten (artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel C, onder 4). Met het expliciteren en wettelijk borgen van deze beschermingstaak wordt de verantwoordelijkheid nadrukkelijker dan voorheen neergelegd bij de netbeheerders. Toezicht op deze taak wordt uitgeoefend door de NMa, die daarbij samenwerkt met het Staatstoezicht op de Mijnen. In de aangekondigde herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt bezien of en welke mogelijkheden er zijn om verdere winst te behalen in de wijze waarop het toezicht op veiligheid, betrouwbaarheid en bescherming is ingericht. Door middel van de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, kan de Minister, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van de netbeheerders, aan netbeheerders opdrachten geven om rekening te houden met bepaalde dreigingen (artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel B). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien er sprake is van verandering in het dreigingsniveau van terrorisme, een technologische ontwikkeling in de cybercriminaliteit of een nieuwe dreiging die voortkomt uit de nationale risicobeoordeling.

## **2.5. Definitie aansluiting**

In artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998 is een definitie gegeven van aansluiting. Deze definitie is onder meer van belang bij het bepalen aan wie een netbeheerder de door hem gemaakte kosten mag doorberekenen. In een uitspraak van 27 april 2011 (LJN BQ3069) heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat de aansluiting van twee netten op hetzelfde spanningsniveau niet valt onder de wettelijke definitie, aangezien er, gelet op de gekozen formulering van de definitie, sprake moet zijn van een verschil in spanningsniveau tussen de twee netten.

Dit heeft tot gevolg dat het mogelijk is om de huidige wet zó te interpreteren dat indien op een net, dat beheerd wordt door een netbeheerder, een ander net van hetzelfde spanningsniveau is aangesloten, er ingevolge de huidige definitie geen sprake zou zijn van een aansluiting. De eigenaar van het net dat met het door de netbeheerder beheerde net is verbonden profiteert echter wel van die verbinding, bijvoorbeeld doordat er transport van elektriciteit plaatsvindt naar het andere net. De tekst van de huidige definitie laat ook ruimte voor een andere interpretatie, waarbij de nadruk wordt gelegd op het feit dat een net een onroerende zaak is als bedoeld in de Wet waardering onroerende zaken en daarom iedere net op net verbinding een aansluiting betreft. Dat de definitie van aansluiting in de Elektriciteitswet 1998 voor meerdere uitleg vatbaar is, biedt de netbeheerders en degenen die op een net zijn aangesloten, geen duidelijkheid over hun rechten en plichten. Voor de netbeheerder betekent bovengenoemde uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat er - anders dan indien de beide netten een verschillend spanningsniveau hebben - geen sprake is van een aansluiting in de zin van de wet en daardoor evenmin van een

afnemer, hij in dit geval geen tarieven in rekening kan brengen, terwijl hij als gevolg van de verbinding tussen zijn net en het andere net wel kosten maakt ten behoeve van de eigenaar van het andere net. De voorgestelde aanpassing van de definitie heeft ten doel te verduidelijken dat ook in geval er bij een net-op-net aansluiting geen spanningsverschil is tussen de beide netten, de verbinding wordt aangemerkt als aansluiting zodat de netbeheerder de toepasselijke tarieven in rekening kan brengen bij de netbeheerder of de eigenaar van het net dat op het net van de netbeheerder of eigenaar is aangesloten (artikel I, onderdeel A).

In de Gaswet is ook een definitie van aansluiting opgenomen. Deze definitie kent niet de aanvulling die in de Elektriciteitswet 1998 is opgenomen zodat gastransportnetten die op elkaar zijn aangesloten, wel onder deze definitie van aansluiting vallen. Uit het oogpunt van stroomlijning wordt echter de definitie van aansluiting in de Gaswet ook gewijzigd (artikel II, onderdeel A).

### **3. Consultatie, Uitvoering en Handhaving en Administratieve lasten PM**

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,