

# Voorstel van **wet houdende regels** met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet)

## MEMORIE VAN TOELICHTING

(31-07-2014)

Ing W Hiddink (HiWi)-comment 2014-09-07

EZ-Website (8 Aug 2014)

<https://www.internetconsultatie.nl/wsvstroom/reageren/2>

STROOM

Reageren op *consultatie*

Als u uw reactie in een document heeft opgesteld of als u een document als bijlage heeft dan kunt u deze hier insturen. Alleen MS Word bestanden (doc en docx), OpenOffice Writer (odt) en PDF worden geaccepteerd. Het bestand mag niet groter zijn dan 3MB.

### Proloog

#### 1. Politieke beleidsdocumentatie, wetten, MvT's, beleidsbrieven, etc.

Een wet vernieuwen zonder een voorafgaand proces van 'policy making' op basis van een Wit Boek 'NL Energievoorziening in transitie', waar leidt dat toe?

Wanneer men kennis neemt van de presentatie van de Duitse en Britse **Energiepolitiek (White Papers, Policy Papers)** en deze vergelijkt met de Nederlandse aanpak valt men onmiddellijk in een enorm hiaat.

Anders dan bij onze buurlanden ontbreekt bij de NL-overheid een vergelijkbaar cruciaal politiek topdocument in de informatie-hierarchie. Een door ministeries opgestelde documentreeks te onderwerpen aan parlementaire behandeling. Aangepaste, c.q. nieuwe wetgeving zou op deze manier een solide, consistente, goed toegankelijke basis krijgen.

In de UK wordt deze plek ingenomen door een reeks documenten met titels als:

- White Paper 'Energy' (2007)
- 1938-overarching-nps-for-energy-en1
- 1940-nps-renewable-energy-en3
- 1942-national-policy-statement-electricity-networks
- UK\_Solar\_PV\_Strategy\_Part\_1\_Roadmap\_to\_a\_Brighter\_Future\_08.10
- uk\_solar\_pv\_strategy\_part\_2
- White Paper on Nuclear Power 2008

Al deze documenten zijn ter behandeling/instemming voorgelegd aan het UK Parlement. Raadpleging ervan wordt door mij zeer aanbevolen!!

Ik attendeer ook op de volgende tekst in deze documenten:

*© Crown copyright 2011*

*You may re-use this information (excluding logos) free of charge in any format or medium, under the terms of the Open Government Licence.*

*To view this licence, visit <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/> or e-mail: [psi@nationalarchives.gsi.gov.uk](mailto:psi@nationalarchives.gsi.gov.uk)*

*Where we have identified any third party copyright information you will need to obtain permission from the copyright holders concerned.*

*Any enquiries regarding this publication should be sent to us at [atcorrespondence@decc.gsi.gov.uk](mailto:atcorrespondence@decc.gsi.gov.uk).*

*This publication is available for download at [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk).*

*This document is also available from our website at [www.decc.gov.uk](http://www.decc.gov.uk).\**

*ISBN: 9780108510779 Printed in the UK for The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office*

*ID: 2441142 07/11*

Hierbij ter initiële toelichting op de aanpak in de UK het eerste deel van de **Executive Summary** van het WP 'Energy'(2007); aan de lezer ter beoordeling in hoeverre de NL Overheids-insteek afwijkt van de Britse!

Als u de executive summary verder leest zult u het merken: het smaakt naar meer, veel meer!!! Dit geldt zowel voor de documentstructuur, de complete beschrijving van de energiedomeinen, als de formulering in heldere taal

Energy is essential in almost every aspect of our lives and for the success of our economy. We face two long-term energy challenges:

- tackling climate change by reducing carbon dioxide emissions both within the UK and abroad; and
- ensuring secure, clean and affordable energy as we become increasingly dependent on imported fuel. As we set out in The Energy Challenge published in 2006, the context in which we are seeking to meet these challenges is evolving, in particular:
  - the growing evidence of the impact of climate change and wider international recognition that there needs to be a concerted global effort to cut greenhouse gas emissions, especially carbon dioxide;
  - rising fossil fuel prices and slower than expected liberalisation of EU energy markets at a time when the UK is increasingly relying on imported energy;
  - heightened awareness of the risks arising from the concentration of the world's remaining oil and gas reserves in fewer regions around the world, namely the Middle East and North Africa, and Russia and Central Asia;
  - in the UK, companies will need to make substantial new investment in power stations, the electricity grid, and gas infrastructure.

This White Paper sets out the Government's international and domestic energy strategy to respond to these changing circumstances, address the long-term energy challenges we face and deliver our four energy policy goals  
It sets out how we are implementing the measures in the Energy Review Report in 2006, as well as those announced since, including in the Pre-Budget Report in 2006 and the Budget in 2007.

## 2. Conceptwetsvoorstel Stroom

Een kritische beschouwing van de Conceptwet(64 pag.) en de Memorie van Toelichting (MvT)(64 Pag.) leidt tot opmerkingen voorafgaand aan commentaar op delen van de inhoud van het document.

### Overheidsdocumentatie hiërarchie

#### a. Conceptwet

De conceptwet wordt geafficheerd **als sturingsinstrument** en daarmee als centraal document voor het opnieuw inrichten van de een combinatie van Gas Wet 1998 en de Electriciteitswet 1998 ten behoeve van de optimale sturing van de politiek ingezette periode van privatisering en de energievoorzieningstransitie met inbedding van hernieuwbare bronnen.

#### b. Algemene Maatregel van Bestuur

AMvB's worden in ruime mate aangekondigd als gevolg van een gebrek aan uitgeschreven stellingname bij diverse, reeds lang op gang zijnde maatschappelijke initiatieven dikwijls al vastgelegd in bijv. 'Green Deals', etc.

De wet en de AMvB's

Wet-ref's → AMvB's: 70 x ; para's ??,

#### c. MvT

De MvT toont naast algemene toelichtingen zeer uitgebreide details op ieder van de artikelen. Dikwijls betreft het tekst met het karakter van een beleidsvisie-element. Hiermee zou de MvT eerder een hogere plaats dan de wet innemen in de hiërarchie-pyramide van een gedocumenteerd NL Energiebeleid.

Ook is het opvallend dat de term 'beleid'/'beleidsvisie'/'beleidsbrief' diverse malen (??) voorkomt, waarbij iedere referentie-aanduiding naar documentatie welke deze visie zou kunnen beschrijven ontbreekt.

#### d. De **Wet** en het **Energieakkoord** (Beleids-elementen te verwerken door de Overheid?)

In welke mate wordt het akkoord verwerkt in een 'policy paper' en vervolgens gebruikt als basis voor dit wetsvoorstel?

In de huidige vorm treft men in de MvT een 9-tal verwijzingen naar het akkoord aan.

- Omgekeerd is er de vraag welke elementen in het akkoord in de wetgeving verwerkt zouden moeten worden?,
- Akkoord -> Overheidsactie (Beleid en/of Wetgeving): ? x, para's ?

#### e. **Beleid**

##### **HiWi-observatie:**

Een reeks beleidsdocumentatie wordt bij voortduring versnipperd gepresenteerd.

Hoog tijd om dit te bundelen in een **Wit Boek 'NL Energievoorziening, sectie Gas/Elec'** als top-document ten behoeve van een politiek gestuurd energiebeleid.

#### f. **Green deals**

Hoewel bronvermelding van of verwijzing naar dit veld van overheidsbetrokkenheid niet aan de orde komt in de Conceptwet moet overwogen worden om de politieke omgang met deze overeenkomsten ook vermeld dienen te worden in de Wit Boek-context.

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

*HiWi-comment:*

Het wetsvoorstel en het **Energieakkoord**

Met het laatste deel van de wetgevingsagenda, de nieuwe Elektriciteits- en Gaswet, wordt uitvoering gegeven aan het **Energieakkoord** en worden verdere noodzakelijke stappen gezet

Vraag: Welke elementen uit het akkoord zullen deze stappen bepalen in de volgende versie van het wetsvoorstel?

Een beleidsdocument in de vorm van het hierboven al eerder bepleite Wit Boek zou de aangewezen bron/dragger van deze informatie kunnen zijn.

Met het **Energieakkoord** voor duurzame groei, dat in september 2013 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202) is een belangrijke stap gezet in dit proces.

Meer dan 40 partijen hebben zich in dit akkoord verbonden aan de geformuleerde doelstellingen.

Met de nieuwe Elektriciteits- en Gaswet geeft de Rijksoverheid invulling aan (een deel van) de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het **Energieakkoord**.

Vraag: Welke beleidsstatus wordt toegekend aan het Energieakkoord?

### 3.2 Vervolg wetgevingsagenda STROOM

Voor de afspraken van het Energieakkoord, met name het onderwerp net op zee, is tijdige inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel van belang. Zonder wettelijke regeling per 2016 komt **de planning voor windenergie** op zee uit **het Energieakkoord** in gevaar.

Bovendien is het wenselijk dat de wijzigingen ten aanzien van de inrichting en taken van systeembeheerders en de tariefregulering in werking treden voor 1 januari 2017, zodat deze meegenomen kunnen worden in de nieuwe reguleringsperiode die vanaf 1 januari 2017 van start zal gaan.

Daarom is gekozen voor een fasering van de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

De eerste en belangrijke stap wordt gezet met dit wetsvoorstel.

Daarnaast worden voorstellen gedaan in het kader van de uitvoering van het **Energieakkoord**.

In hoofdzaak betreft dit het net op zee, invoeding van duurzame energie door aangesloten met kleine aansluitingen en de mogelijkheid om systeembeheerderstijdelijk taken toe te kennen.

Daarnaast worden regels gesteld over verkabeling van hoogspanningsverbindingen in situaties waar woningen en hoogspanningsverbindingen zich zeer dicht bij elkaar bevinden.

Vraag: Welke onderwerpen zullen nog in de nieuwe wet moeten worden ondergebracht?

Opnieuw wordt een Wit Boek aanpak aanbevolen om een tot nu toe gevolgd 'touch&go'-benadering met beleidsbrieven, etc.

### 5.5 Net op zee

In het **Energieakkoord** is over de verbinding van windparken op zee met het transmissiesysteem op land vastgelegd dat daar waar dit efficiënter is dan een directe verbinding van windparken op het transmissiesysteem op land, een net op zee komt en TenneT hiervoor de verantwoordelijkheid krijgt.

In de beleidsbrief STROOM is op basis van technische, ruimtelijke, organisatorische en financiële aspecten het richtinggevend besluit opgenomen dat TenneT wordt aangewezen als transmissiesysteembeheerder op zee ter realisatie van de kwantitatieve doelstellingen voor windenergie op zee zoals opgenomen in het **Energieakkoord**.

De overwegingen om het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening te borgen door TenneT aan te wijzen als transmissiesysteembeheerder op land, gelden namelijk ook voor het net op zee.

Het toedelen van de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer van een net op zee aan TenneT heeft op lange termijn voordelen voor de systeemstabiliteit, leveringszekerheid, planologische coördinatie, financieringslasten, standaardisatie en hiermee gepaard gaande kostenreductie.

### 5.5 Net op zee (vervolg)

p.11

Een eerste scenario zal zien op de doelstelling voor windenergie op zee tot 2023 die in het Energieakkoord is opgenomen (3450 MW). Indien het scenario in de toekomst wordt aangepast, zal opnieuw integrale afweging en politieke besluitvorming plaatsvinden.

**Opmerking:**

Opnieuw wordt hier door mij de Wit Boek benadering aanbevolen om een structurele, transparante presentatie voor optimale parlementaire behandeling van de complexe technologisch/economische aspect van de NL Energievoorziening te bewerkstelligen

### 5.10 Tijdelijke taken systeembeheerders

**Opmerking:**

Het is opmerkelijk dat met de gehele tekst van deze paragraaf opnieuw een situatie van onduidelijkheid wordt geschapen welke het potentieel in zicht het zo gewenst transitieproces behoorlijk kan blijven frustreren.

Opnieuw wordt hier door mij de Wit Boek benadering aanbevolen om een structurele, transparante presentatie voor optimale parlementaire behandeling van de complexe technologisch/economische aspect van de NL Energievoorziening te bewerkstelligen

De energietransitie kan leiden tot nieuwe activiteiten en functies. Voor zover deze niet onder de in het wetsvoorstel opgenomen taken van de systeembeheerders vallen, is het in de eerste plaats aan marktpartijen om deze te verrichten. Het is echter mogelijk dat marktpartijen deze activiteiten niet oppakken. De vraag rijst dan of systeembeheerders hierin een taak hebben. Op voorhand is het echter lastig in te schatten of een activiteit bij systeembeheerders thuishoort als exclusieve wettelijke taak, of dat het activiteit is die beter aan de markt kan worden gelaten. Om in dat soort gevallen ervaring te kunnen opdoen kan een taak voor de periode van maximaal vijf jaren aan systeembeheerders worden opgedragen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de taken direct verband houden met de systemen, dat de taken gereguleerd zijn (vastgestelde tarieven), niet automatisch worden gesocialiseerd, en dat er geen wettelijk monopolie aan wordt toegekend, zodat ook marktpartijen de activiteit kunnen oppakken. De eisen inzake de onafhankelijkheid van productie, handel en levering blijven onverkort van toepassing.

Aandachtspunten zijn hoe met de taken wordt omgegaan na de periode waarin deze tijdelijk zijn toegekend aan systeembeheerders. Het ligt voor de hand dat systeembeheerders, in het geval een tijdelijke taak wordt omgezet in een permanente wettelijke taak, in de tussentijd de taak kunnen blijven uitvoeren. Als de taak wordt beëindigd is het van belang dat het uitvoeren van de taak door systeembeheerders op een goede manier wordt afgewikkeld. Als een taak niet definitief wordt toegekend aan systeembeheerders wil dat niet zeggen dat geen relevante ervaring is opgedaan met de uitvoering van de taak. De ervaring is dan relevant voor marktpartijen. Het nuttig hergebruiken van kennis en ervaring is daarom ook een belangrijk aandachtspunt. In de algemene maatregel van bestuur waarin een tijdelijke taak wordt toegekend aan systeembeheerders zal op voorhand vastgelegd worden hoe na afloop van de tijdelijke periode met voortzetting of beëindiging van de taak wordt omgegaan. Dit schept duidelijkheid en zekerheid voor alle betrokken partijen.

#### **5.11 Verhouding tussen infrastructuurbedrijf en marktpartijen**

Het infrastructuurbedrijf concurreert met andere marktpartijen. Het infrastructuurbedrijf dat in één infrastructuurgroep met een systeembeheerder opereert, zou oneigenlijke concurrentievoordelen ten opzichte van andere marktpartijen kunnen hebben door die specifieke uitgangspunten die belemmerend werken voor de rol die marktpartijen willen spelen bij nieuwe ontwikkelingen in de energiemarkt. In dit wetsvoorstel wordt hier langs de volgende lijnen gevolg aan gegeven.

De basis is dat de wettelijke taken door de systeembeheerder worden uitgevoerd. Hier volgt uit dat infrastructuurbedrijven de aan systeembeheerders toebedeelde taken niet als activiteiten mogen ontplooiën, tenzij het gaat om door de systeembeheerder uitbesteede taken. Deze scherpe scheiding stimuleert een eerlijke en transparante inkomsten- en kostentoedeling tussen de systeembeheerder en de infrastructuurbedrijven. Hierbij gelden heldere boekhoudkundige eisen die bij lagere regelgeving verder uitgewerkt kunnen worden. De boekhoudkundige eisen dienen om te voorkomen dat kosten van het infrastructuurbedrijf aan de systeembeheerder worden toegerekend, waardoor deze kosten in de systeemtarieven terecht zouden komen en sprake zou zijn van kruissubsidiëring.

Een andere mogelijke vorm van kruissubsidiëring is als door de systeembeheerder uitgekeerde dividenden structureel worden ingezet binnen het infrastructuurbedrijf. Omdat systeembeheerders een stabiel rendement behalen op basis van gereguleerde tarieven, zou de situatie kunnen ontstaan dat de rendementen als vanzelf aangewend worden voor de financiering van activiteiten van infrastructuurbedrijven. Om die reden wordt voorgesteld dat de door de systeembeheerder uitgekeerde dividenden slechts ingezet mogen worden in het infrastructuurbedrijf indien dit expliciet door de aandeelhouders van het infrastructuurbedrijf wordt bepaald. Op deze wijze is er een gelijke uitgangspunten tussen infrastructuurbedrijven en andere marktpartijen: aandeelhouders kunnen voorzien in extra kapitaal voor de onderneming, maar er is geen sprake van een vaste inkomstenstroom uit gereguleerde tarieven die automatisch ingezet kan worden binnen de onderneming. Dit bevordert ook de transparantie van het gebruik van publieke middelen. Financiële risico's in de groep mogen niet terugslaan op de systeembeheerder. Daartoe wordt bepaald dat een systeembeheerder zich niet aansprakelijk mag stellen voor schulden van de infrastructuurgroep. Een systeembeheerder dient verder met het infrastructuurbedrijf een relatie te hebben die in het normale handelsverkeer gebruikelijk is tussen niet verwante bedrijven. In de uitvoeringsregelgeving kunnen hier nadere regels over worden gesteld, bijvoorbeeld over de mate waarin naar klanten opgetreden wordt als een geïntegreerd bedrijf.

Ten slotte wordt een duidelijke afbakening opgenomen van de activiteiten die infrastructuurbedrijven kunnen ontplooiën. Dit is toegelicht in paragraaf 5.2.