

Memorie van toelichting wetsvoorstel Energiewet

17 november 2021

Ten behoeve van de toetsing op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H) van het wetsvoorstel

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	4
DEEL A: CONTEXT WETSVOORSTEL EN BELANGRIJKSTE INTERVENTIES	4
1. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Energiewet	4
1.1 Aanleiding en belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel	4
1.2 Doel wetsvoorstel; ordening grotendeels gelijk, aanpassingen waar noodzakelijk	6
1.3 Samenhang met bredere ontwikkelingen, energietransitie en reeds ingezet beleid	6
1.4 Scope wetsvoorstel en de bredere beleidscontext	9
1.5 Totstandkomingsproces van dit wetsvoorstel	12
1.6 Opbouw wetsvoorstel	12
2. Implementatiewetgeving en uitvoering nationaal beleid	14
2.1 Europeesrechtelijk kader elektriciteit en gas	14
2.2 Beschrijving nieuwe maatregelen vanuit het 'Clean Energy Package'	16
2.3 Nationaal beleid: uitvoering Klimaatakkoord en overige maatregelen	18
3. Overzicht belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel	19
3.1 Ter introductie	19
3.2 Pijler I: versterkt wettelijk kader voor toekomstige systeemintegratie	19
3.3 Pijler II: Energiedata als noodzakelijke en kansrijke grondstof voor het systeem	20
3.4 Pijler III: Systemen op orde en ondersteunend aan de energietransitie	21
3.5 Pijler IV: Ruimte voor nieuwe marktinitiatieven	23
3.6 Pijler V: Meer bescherming voor eindafnemers	24
3.7 Pijler VI: Toezicht	25
DEEL B: STRUCTUUR EN INHOUD WETSVOORSTEL	26
4. Energiemarkten (hoofdstuk 2 Energiewet)	26
4.1 Ter introductie; relatie tot de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel	26
4.2 Algemene rechten van eindafnemers	27
4.3 Leveren aan eindafnemers en faciliteren van peer-to-peer-handel	28
4.4 Bescherming eindafnemers	29
4.5 Aggregeren (elektriciteit)	36
4.6 Balanceren	40
4.7 Garanties van oorsprong	42
5. Beheren van systemen (hoofdstuk 3 Energiewet)	44
5.1 Ter introductie; relatie tot de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel	44
5.2 Inrichting Transmissiesysteem- en distributiesysteembeheerders	44
5.3 Taken en verplichtingen van TSBs en DSBs	50
5.4 Overige beheerders van systemen	63
5.5 Tariefregulering	68
5.6 Methoden en voorwaarden	73
6. Beheer en uitwisseling van gegevens (hoofdstuk 2-3-4 Energiewet)	76

6.1	Ter introductie.....	76
6.2	Herziening van het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens	77
6.3	Het installeren en beheren van meetinrichtingen; het uitvoeren van metingen	80
6.4	Het verzamelen van gegevens en bijhouden van registers	89
6.5	Gegevensprocessen: gebruik en verstrekking van gegevens.....	95
6.6	Gegevensontsluiting: de gegevensuitwisselingsentiteit en sectorafspraken.....	100
7.	Uitvoering en handhaving (hoofdstuk 5 Energiewet)	104
7.1	Ter introductie; relatie tot belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel.....	104
7.2	Uitvoering door de Autoriteit Consument en Markt	104
7.3	Uitvoering door de Minister	105
7.4	Toezicht en handhaving	105
7.5	Gegevens en inlichtingen	106
8.	Overige, overgangs- en slot bepalingen (hoofdstukken 6/7 Energiewet)	106
9.	Vervallen bepalingen ten opzichte van Gas- en Elektriciteitswet 1998.....	108
10.	Verhouding (inter-) nationaal recht	111
10.1	Verhouding internationaal recht.....	111
10.2	Verhouding nationaal recht	113
DEEL C:	GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL	115
11.	Gevolgen van het wetsvoorstel.....	115
11.1	Ter introductie.....	115
11.2	Gevolgen voor burgers	115
11.3	Gevolgen voor bedrijven en instellingen (Bedrijfseffectentoets, inclusief MKB-toets) ...	117
11.4	Gevolgen voor de overheid	120
11.5	Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens	123
DEEL D:	CONSULTATIE, TOETSING EN ADVIEZEN	127
12.	Publieke (internet-) consultatie.....	127
12.1	Proces internetconsultatie	127
12.2	Algemene uitkomsten.....	127
12.3	Pijler I: Versterkt wettelijk kader voor elektriciteit en gas	130
12.4	Pijler II: Energiedata als noodzakelijke en kansrijke grondstof.....	131
12.5	Pijler III: Systemen op orde en ondersteunend aan de energietransitie	135
12.6	Pijler IV: Ruimte voor nieuwe marktinitiatieven	138
12.7	Pijler V: Meer bescherming voor eindafnemers	139
12.8	Pijler VI: Toezicht	140
13.	Omgang met uitgevoerde toetsen en ontvangen adviezen.....	141
13.1	Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk	141
BIJLAGE A.	Afkortingen en gehanteerde begrippen	143

I. ALGEMEEN

DEEL A: CONTEXT WETSVOORSTEL EN BELANGRIJKSTE INTERVENTIES

1. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Energiewet

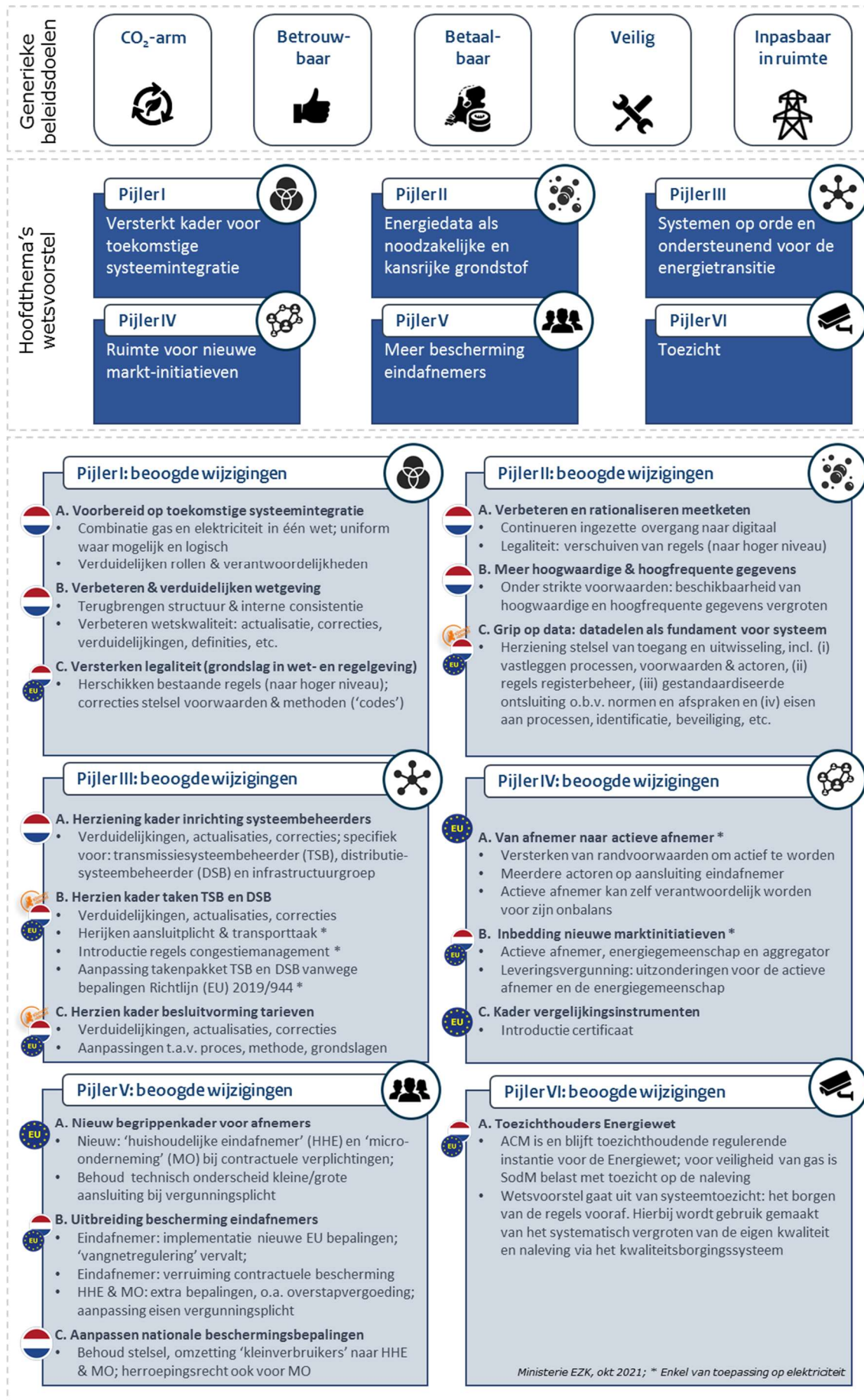
Dit wetsvoorstel voor de nieuwe Energiewet beoogt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te vervangen en een gemoderniseerd en geactualiseerd orderingskader te bieden voor elektriciteit en gas. Dit wetsvoorstel strekt daarnaast tot implementatie van een aantal richtlijnen en verordeningen voor elektriciteit (het '*Clean Energy Package*', hierna: CEP), tot her-implementatie van de bestaande Europeesrechtelijke bepalingen en tot uitvoering van enkele onderdelen van het Klimaatakkoord. Zo biedt dit wetsvoorstel een gemoderniseerd wettelijk kader voor zowel elektriciteit als voor gas waarbinnen (1) de energietransitie mede ondersteund en gestimuleerd wordt en (2) een bijdrage wordt geleverd aan het doel van een schone en koolstofdioxide-arme (CO₂) energievoorziening die ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar is.

1.1 Aanleiding en belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel

Energietransitie – Waar de oorsprong van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 (en de daaraan ten grondslag liggende Europese regelgeving) vooral lag in de liberalisering en het optimaal functioneren van de afzonderlijke gas- en elektriciteitsmarkt, worden nu ook duurzaamheidsdoelstellingen en energietransitie steeds belangrijker. Deze ontwikkeling heeft tot concrete afspraken geleid die vastgelegd zijn in het in juni 2019 gesloten Klimaatakkoord. Ook binnen de Europese Unie hebben duurzaamheidsdoelstellingen geleid tot nieuwe afspraken. In 2019 was dit het genoemde CEP en meer recent het '*Fit for 55*' pakket.

Samenvoegen en implementeren – Een aanzienlijk deel van de voorschriften die van toepassing zijn op de gas- en elektriciteitsmarkt verschilt inhoudelijk niet, of in beperkte mate, van elkaar. De verwevenheid op deze beide markten zal de komende decennia naar verwachting eerder sterker worden dan gaan afnemen, waarbij de rol van duurzame opgewekte elektriciteit op de energiemarkt ten opzichte van de fossiele bron aardgas in betekenis zal toenemen. Duurzaamheidsdoelstellingen en de energietransitie leiden tot aanpassing van wetgeving en richten zich dus op een energiemarkt die in beweging is, complexer wordt en waar nieuwe kansen en uitdagingen ontstaan voor traditionele en nieuwe actoren, waaronder niet in de laatste plaats consumenten. Het is daarom van belang dat de wetgeving die op deze marktdiversiteit van toepassing is, toegankelijk en functioneel is en niet leidt tot onnodige belemmeringen voor de actoren die op de markten opereren. Deze staan juist met hun (innovatieve) activiteiten aan de lat staan om de transitie tot stand te brengen. De wetgeving moet dat proces optimaal ondersteunen. Deze context is aanleiding om met dit wetsvoorstel niet alleen het CEP te implementeren maar er tevens voor te kiezen de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 om te zetten in één integraal wetsvoorstel. Dit biedt – ten opzichte van voorzetting van huidige wetgevingscomplex gebaseerd op twee afzonderlijke wetten – één geordend en toegankelijk kader. Een wetsvoorstel dat toegesneden is op concurrerende energiemarkten 'in transitie'.

Belangrijkste wijzigingen – Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen die voortvloeien uit zowel de implementatie van Europese regelgeving als nationale beleidsvoornemens. De verschillende doelen van dit wetsvoorstel, de verschillende onderwerpen die daarin een rol spelen en voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998, zijn aanzienlijk en divers. Om transparantie te bieden en inzicht in de beweegredenen die ten grondslag liggen aan de verschillende voorstellen, zijn de voorgestelde wijzigingen ondergebracht in zes pijlers. De volgende figuur vat per pijler de belangrijkste wijzigingen samen, waarbij tevens is aangegeven of het gaat om implementatie van Europese regelgeving of nationale beleidsvoornemens (inclusief het Klimaatakkoord) en welke wijzigingen enkel voor elektriciteit gelden. In hoofdstuk 3 worden de verschillende thema's kort nader toegelicht.



1.2 Doel wetsvoorstel; ordening grotendeels gelijk, aanpassingen waar noodzakelijk

De huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 zijn van oorsprong wetten die, vanaf het eind van de jaren negentig, geleidelijk een transitie hebben bewerkstelligd van een aanbodgestuurde energievoorziening naar een energievoorziening gebaseerd op een marktmodel, waar meer ruimte was voor marktwerking en vraagsturing. De betrouwbaarheid, betaalbaarheid en veiligheid van de energievoorziening zijn hierbij de drie belangrijkste te borgen publieke belangen geweest. Sinds een aantal jaren komen ook twee additionele doelen steeds sterker naar voren, namelijk (i) het realiseren van een emissiearme, klimaatneutrale energievoorziening en (ii) de inpasbaarheid van het energiesysteem in het bredere ruimtelijke beleid. Met name de gewenste transitie naar een emissiearme, klimaatneutrale energievoorziening verandert ook de wijze waarop de gas- en elektriciteitsmarkt nu functioneren. In de behoefte aan elektriciteit werd tot voor kort vooral voorzien door grootschalige, regelbare centrales op basis van fossiele brandstof. Steeds meer elektriciteit wordt opgewekt met duurzame bronnen. De energievoorziening wordt hierdoor meer beïnvloed door de weersomstandigheden (zon, wind), terwijl tegelijkertijd een belangrijk deel van de productie kleinschalig en decentraal wordt. Op de gasmarkt wordt de productie van aardgas in Groningen stopgezet en zal het verdere gebruik van (geïmporteerd) aardgas naar verwachting over de tijd teruglopen. De verwachting is verder dat duurzame gassen (biogas, waterstof) zullen opkomen. Al deze ontwikkelingen vragen om een nadere invulling en herziening van het huidige ordeningskader.

Het doel van dit wetsvoorstel is dan ook te voorzien in een modern, geactualiseerd integraal en toekomstbestendig ordeningskader gericht op de markt voor elektriciteit en gas dat (1) de energietransitie optimaal ondersteunt en stimuleert en (2) het nieuwe pakket aan verordeningen en richtlijnen voor elektriciteit (CEP) implementeert, en de bestaande Europeesrechtelijke kaders, zoals Richtlijn 2009/73 (hierna ook: Gasrichtlijn)¹ opnieuw implementeert (3) en een nadere invulling geeft aan nationale beleidskeuzes, waaronder het Klimaatakkoord van juni 2019. Dit moderne en geactualiseerde wettelijk kader moet voor de elektriciteits- en gasmarkt bijdragen aan het generieke doel van het Nederlandse energiebeleid, namelijk het realiseren een schone, waaronder CO₂-arme energievoorziening die ruimtelijk inpasbaar, veilig, betrouwbaar en betaalbaar is. Dit wetsvoorstel behoudt hierbij de ordening van de gas- en elektriciteitsmarkt zoals deze thans geldt.

1.3 Samenhang met bredere ontwikkelingen, energietransitie en reeds ingezet beleid

De vorige paragraaf liet al zien dat dit wetsvoorstel niet op zichzelf staat, maar een sterke samenhang heeft met andere factoren die direct en indirect van invloed zijn op de beoogde doelen en de voorgestelde maatregelen. Deze verschillende factoren worden hier kort toegelicht.

1.3.1. Brede maatschappelijke transities

Er zijn momenteel diverse brede exogene transities in de maatschappij die zowel direct als indirect raakvlak hebben met dit wetsvoorstel. Hier worden vier van deze brede ontwikkelingen kort besproken en wordt aangegeven op welke manier die ontwikkeling voor het wetsvoorstel relevant is.

Transitie naar een klimaatneutrale economie en samenleving – Nederland heeft zich internationaal gecommitteerd om de komende drie decennia een transitie naar een klimaatneutrale samenleving en economie te realiseren. Het doel hiervan is de wereldwijde temperatuurstijging als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan en daarmee de thans optredende wereldwijde klimaatproblematiek te dempen. In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat de opwarming van de aarde beperkt moet worden tot maximaal 2,0° Celsius, dat er zo snel mogelijk een einde komt aan de stijging van de uitstoot van broeikasgassen en dat er rond 2050 een evenwicht moet zijn tussen de uitstoot van broeikasgassen en het absorptievermogen van de natuur. Binnen het verband van de Europese Unie is middels de Europese Klimaatwet ook vastgelegd dat de netto-emissie van broeikasgassen in 2030 met 55% is verminderd ten opzichte van het niveau van 1990, gevolgd door klimaatneutraliteit in 2050.² Voor Nederland is deze transitie naar een klimaatneutrale economie per 1 januari 2020 ook vastgelegd in de Klimaatwet (met 95% reductie in 2050), welke ook weer in lijn gebracht zal worden met de nieuwe Europese afspraken.³

¹¹ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

² Verordening 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

³ Kamerbrief d.d. 21 juli 2021, 'Uitkomst van de onderhandelingen over de Europese Klimaatwet'.

Transitie naar een meer decentrale en duurzame energieopwekking – De transitie naar een klimaatneutrale economie en samenleving betekent dat de huidige energiemix, die grotendeels gebaseerd is op fossiele bronnen, fundamenteel gewijzigd moet worden. Dit betreft drie grote wijzigingen. Ten eerste is dit een transitie van energiebronnen, waarbij het primair gaat om een verschuiving van fossiele bronnen zoals aardgas, olie en kolen naar CO₂-vrije (of CO₂-arme) energiebronnen zoals energie uit wind, zon, water en biomassa. Vanwege de relatie tot de weersomstandigheden heeft de beschikbaarheid van deze nieuwe energiebronnen vaak een meer grillig karakter. Daarnaast ontwikkelen ook andere energiedragers (of technieken) zich als een alternatief in de toekomstige energiemix; dan gaat het met name om de collectieve warmtevoorziening (bijvoorbeeld uit reststromen) en synthetische brandstoffen, geflankeerd door een techniek als carbon capture storage (CCS). Ten tweede betreft dit deels een transitie van centrale energieopwekking naar meer decentrale opwekking. Hierbij verschuift een deel van de productie naar (kleinschalige) decentrale energieopwekking, zoals windmolens, zonneparken en zonnepanelen op daken van gebouwen en huizen. Tegelijkertijd verschuift een groot deel van de centrale energieopwekking naar grootschalige windparken in de Noordzee. Naast de wijzigingen aan de kant van de productie, betekent de transitie naar een klimaatneutrale economie en samenleving ook grote veranderingen voor de eindafnemer. Deze zal in de toekomst bijvoorbeeld meer gebruik gaan maken van elektrische auto's en elektrische vormen van verwarming (warmtepompen, boilers). Daarnaast zal ook de industrie deels overstappen op elektrificatie van productieprocessen. Ten derde; deze verschuivingen hebben ook fundamentele gevolgen voor het huidige systeem en dan met name, als gevolg van grootschalige elektrificatie, voor het elektriciteitssysteem. Dit betreffen met name: (i) het aansluiten en integreren van nieuwe grootschalige bronnen, zoals de windparken op de Noordzee, (ii) verzwaring van bestaande netten om de extra hernieuwbare energie en toegenomen elektriciteitsvraag te kunnen transporteren en distribueren en (iii) het creëren van meer flexibiliteit in het systeem om de toenemende grilligheid van zowel de productie als het verbruik op zowel het niveau van transport- als distributienetten te kunnen opvangen.

Transitie naar een (meer) digitale samenleving – In lijn met de bredere ontwikkelingen in de maatschappij, heeft ook de energiesector te maken met een voortgaande digitalisering en versnelling in de beschikbaarheid van data binnen het energiesysteem. Deze digitalisering uit zich op verschillende manieren en op verschillende plekken in het energiesysteem en de bredere maatschappij. Ten eerste resulteert de vanaf 2012 ingezette grootschalige uitrol van slimme meetinrichtingen in een snellere en meer gedetailleerde beschikbaarheid van meet- en verbruiksgegevens. Deze beschikbaarheid van gegevens maakt diverse toepassingen mogelijk die met de traditionele meetsystemen niet mogelijk waren. Gerelateerd hieraan ontwikkelt ook de gegevensuitwisseling tussen de verschillende actoren binnen het energiesysteem zich steeds verder. Dit biedt kansen om vraag en aanbod en het beheer van het net beter op elkaar aan te laten sluiten, en daarmee flexibiliteit te creëren die het systeem nodig heeft om het grillige karakter van nieuwe energiebronnen (zon, wind) op te vangen. Ten tweede maakt dit het mogelijk om eindafnemers sneller en in meer detail inzicht te geven in hun verbruik en verbruikskosten, terwijl ook de financiële afhandeling (veroorzaakte onbalans in het systeem, facturering, etc.) verfijnd kan worden. Dit biedt ook een basis om eventueel de tariefstructuren aan te passen. Ten derde is relevant dat de digitale transitie ook de positie van de eindafnemer zelf aanzienlijk heeft veranderd. De opkomst van de smartphone en de applicaties stellen de eindafnemer op eenvoudige wijze in staat kennis te nemen van hun energieverbruik, maar bieden ook nieuwe mogelijkheden om eigen productie, opslag of uitgestelde vraag in te zetten op de energiemarkt. Dit stelt niet alleen hogere eisen aan de databeschikbaarheid (frequentie en kwaliteit), maar ook aan de mitigatie van 'cyber'-gerelateerde risico's.

Transitie naar een grotere mate van 'zelfbeschikking' van eindafnemers – De combinatie van de transitie naar (i) een meer decentrale en duurzame energieopwekking en (ii) een meer digitale samenleving biedt eindafnemers ook de mogelijkheid op een grotere mate van 'zelfbeschikking' binnen het elektriciteitssysteem. Waar voorheen grootschalige en centrale productie-installaties in de energiebehoefte voorzagen, kan een eindafnemer inmiddels meer zelf de regie voeren bijvoorbeeld door de opslag of verkoop van zelfopgewekte elektriciteit. De grotere mate van zelfbeschikking speelt, deels in samenhang met de snelle digitalisering, ook een belangrijke rol rondom de toegang tot en uitwisseling van gegevens binnen het energiesysteem. Met de

inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 heeft de eindafnemer reeds meer regie gekregen over het gebruik van zijn persoonsgegevens.

1.3.2. *Internationale en nationale klimaat- en energieafspraken: klimaatneutraliteit in 2050*

Eerder werd al aangegeven dat Nederland zich er internationaal aan gecommitteerd heeft om in de periode tot 2050 de transitie naar een klimaatneutrale samenleving en economie te maken. Hierbij zijn de doelen van het reeds aangehaalde Klimaatakkoord van Parijs (2015) van groot belang: de opwarming van de aarde beperken tot maximaal 2,0° Celsius (en te streven naar maximaal 1,5° Celsius), zo snel mogelijk de stijging van de uitstoot van broeikasgassen beperken en voor 2050 evenwicht creëren tussen de broeikasgasuitstoot en het absorptievermogen van de natuur. Naast het Klimaatakkoord van Parijs zijn ook de doelen die binnen de Europese Unie zijn afgesproken van belang. In de loop van de afgelopen jaren zijn deze doelen steeds verder aangescherpt in de richting van 2050. In 2010 zijn in het kader van de EU2020-strategie klimaat- en energiedoelstellingen vastgesteld. Deze collectieve doelen waren onder andere: (i) tenminste 20% minder uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990, (ii) tenminste 20% hogere energie-efficiëntie en (iii) tenminste 20% duurzame energie.⁴ Deze doelen zijn vervolgens ook naar individuele lidstaten vertaald. Voor Nederland betekende dit bijvoorbeeld dat 14% van het totale energieverbruik in 2020 uit duurzame bronnen moest komen. Nadien zijn ook klimaat- en energiedoelstellingen afgesproken voor 2030, namelijk (i) tenminste 40% minder uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990, (ii) tenminste 32,5% hogere energie-efficiëntie en (iii) tenminste 32% duurzame energie.⁵ Na verschillende tussenstappen⁶ is meer recent de Europese Klimaatwet tot stand gekomen, waarin is vastgelegd dat de netto-emissie van broeikasgassen in 2030 met 55% moet zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990, gevolgd door klimaatneutraliteit in 2050.⁷

Met de verschillende internationale doelstellingen voor ogen is in juni 2019 ook het Klimaatakkoord gesloten. Dit Klimaatakkoord betreft een pakket van maatregelen en afspraken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden waarbij het centrale doel is om de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. Relevant zijn de maatregelen en afspraken die aangekondigd zijn binnen de sector 'Elektriciteit' (C5). In de kern is het Klimaatakkoord erop gericht om bestaande fossiele bronnen van elektriciteit te vervangen door hernieuwbare bronnen en daarmee een CO₂-vrij elektriciteitssysteem te ontwikkelen. Hierbij wordt ingezet op (1) een verschuiving naar de nieuwe energiebronnen 'wind' en 'zon', in combinatie met (2) het creëren van een robuuste en flexibele systeeminfrastructuur. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze nieuwe energiebronnen qua productie een veel grilliger patroon kennen dan fossiele bronnen als gevolg van de weersomstandigheden. Dit heeft tot gevolg dat het elektriciteitssysteem een grotere flexibiliteit moet gaan krijgen om te allen tijde de vraag en het aanbod in balans te houden.

1.3.3. *Het CEP: een concurrerende en duurzame Europese interne energiemarkt*

Vanaf eind jaren negentig zijn de Europese gas- en elektriciteitsmarkten stapsgewijs geliberaliseerd. Doel van deze liberalisering was het creëren van een geïntegreerde interne Europese markt die, onder meer door non-discriminatoire toegang tot het net en vrije leverancierskeuze, voorzag in een veilige, betrouwbare en betaalbare energievoorziening voor de Europese burgers. Na eerdere wetgevingspakketten is in mei 2019 het volledige pakket '*Clean Energy for all Europeans*' (CEP) aangenomen. Dit pakket bestaat uit acht verschillende regelgevende publicaties op het gebied van (i) energieprestaties van gebouwen, (ii) hernieuwbare energie, (iii) energie efficiëntie, (iv) de governance van de Energie-Unie en (v) regelgeving voor de ordening van de elektriciteitsmarkt.

⁴ COM(2010)2020 EU, '*Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*'.

⁵ COM/2014/015 final, '*Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030*'.

⁶ Zie met name: COM(2018) 773 final, '*Een schone planeet voor iedereen - Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie*' en COM(2019) 640 final, '*The European Green Deal*'.

⁷ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet"). Naast de verordening is een breder pakket aan maatregelen gepresenteerd, het zogeheten 'Fit for 55' pakket.

Voor dit wetsvoorstel is met name de laatste categorie relevant; concreet gaat het om:

- Richtlijn 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit;⁸
- Verordening 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector;⁹
- Verordening 2019/942 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators;¹⁰
- Verordening 2019/943 betreffende de interne markt voor elektriciteit.¹¹

Richtlijn 2019/944 (hierna ook: Elektriciteitsrichtlijn) omvat, ruim tien jaar na de vorige richtlijn 2009/72/EG¹², een omvangrijke en ingrijpende herziening van de manier waarop de Europese interne elektriciteitsmarkt wordt geordend. Als uitgangspunt hierbij geldt de in 2015 gepubliceerde kaderstrategie inzake de toekomstige Energie-Unie.¹³ Belangrijke 'dimensies' van deze unie zijn onder meer (i) de 'energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen', waarin sterke nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen lidstaten, beheerders van de systemen zoals de transportnetwerken, en marktpartijen, (ii) een volledig geïntegreerde interne energiemarkt, waarin markten sterker met elkaar worden verbonden en waarin de positie van de consument aanzienlijk wordt versterkt, en (iii) het koolstofarm maken van de economie richting 2050. De Elektriciteitsrichtlijn omvat concrete maatregelen om tot deze Energie-Unie te komen en daarmee "*de markregelen van de Unie aan te passen aan een nieuwe marktrealiteit*". Hierbij ziet de Elektriciteitsrichtlijn nieuwe kansen en uitdagingen voor de verschillende marktdeelnemers: technologische ontwikkelingen maken nieuwe vormen van consumentendeelname en grensoverschrijdende samenwerking mogelijk.

In samenhang met Elektriciteitsrichtlijn bevatten ook de drie verordeningen nieuwe bepalingen, elk met een eigen doel. Verordening 2019/941 creëert een gemeenschappelijk kader bestaande uit bepalingen voor het voorkomen van elektriciteitscrises alsmede de voorbereiding daarop en de beheersing daarvan. Doel is de transparantie tijdens de voorbereidingsfase en tijdens een elektriciteitscrisis te verbeteren en zo te waarborgen dat op gecoördineerde en doeltreffende wijze maatregelen worden genomen. Verordening 2019/942 beoogt de bestaande samenwerking tussen energieregulators via het Europese agentschap ACER verder te verstreken. De Elektriciteitsverordening bouwt voort op eerdere verordeningen en stelt nieuwe bepalingen vast om het functioneren van de interne markt voor elektriciteit te waarborgen, en voorziet tegelijkertijd in nieuwe vereisten in relatie tot de ontwikkeling van hernieuwbare energie en breder milieubeleid. De bepalingen uit deze verordeningen hebben reeds geleid tot aanpassing van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998.¹⁴ Op specifieke onderdelen zijn ze echter ook relevant voor dit wetsvoorstel, meer specifiek voor elektriciteit. Dit geldt met name voor verordening 2019/943, (hierna ook: Elektriciteitsverordening) bijvoorbeeld ten aanzien van (i) de algemene beginselen voor het beheer van elektriciteitsmarkten, (ii) de verantwoordelijkheid voor balancering, (iii) het congestiemanagement en (iv) de nettarieven bij elektriciteit.

1.4 Scope wetsvoorstel en de bredere beleidscontext

Dit wetsvoorstel kan worden beschouwd als een antwoord de op hierboven geschetste ontwikkelingen, voor zover deze zien op de elektriciteits- en gasmarkt. Voor die beide markten dient dit wetsvoorstel een kader te bieden dat de geschetste ontwikkelingen faciliteert en, zo dat even kan, ook stimuleert.

⁸ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (PbEU 2019, L 158).

⁹ Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG (PbEU 2019, L 158).

¹⁰ Verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (PbEU 2019, L 158).

¹¹ Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (PbEU 2019, L 158).

¹² Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PbEU 2009, L 211).

¹³ COM/2015/080 final, 'Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering'.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35283; Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (implementatie wijziging Gasrichtlijn en een aantal verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas).

1.4.1 Ordening voor elektriciteit en gas

De scope van dit wetsvoorstel is beperkt tot de energiedragers elektriciteit en gas. De markten en de ordening van elektriciteit en gas zijn grotendeels gelijk en bevinden zich in een vergelijkbare fase van pan-Europese marktforming. Bij andere energiedragers is dat niet het geval. Zo bestaat de warmtemarkt nu in feite uit diverse veelal kleine geografische markten, met andere technieken en heel andere vraagstukken dan bij elektriciteit en gas. En waterstof is een opkomende markt waarbij een interne Europese marktontwikkeling nog in het verschiet ligt. Dit impliceert tevens dat de marktordenende wetgeving inhoudelijk van elkaar zal blijven verschillen. Voor de energiedragers elektriciteit en gas kunnen nu noodzakelijke aanpassingen in de wetgeving worden doorgevoerd. Ook gezien de implementatieopgave die dit wetsvoorstel kent, is het onverstandig de scope van het wetsvoorstel nu verder uit te breiden.

Het is goed in dit kader tevens op te merken dat de Europese Commissie heeft aangegeven eind 2021 met een eerste voorstel te zullen komen tot wijziging van de Gasrichtlijn, waarin naar verwachting ook waterstof een plek zal krijgen. Tegen deze achtergrond is er binnen de kaders van dit wetsvoorstel voor gekozen veel onderwerpen voor gas beleidsneutraal te benaderen en een nieuw gaspakket af te wachten. Afhankelijk van hoe het voorstel van de Europese Commissie eruit ziet, is het voorstelbaar dat deze nieuwe Europese afspraken leiden tot een aanpassing van de Energiewet.

1.4.2. Samenhang met lopende wetsvoorstellen:

Wetsvoorstel Afbouw salderen – De Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) heeft in oktober 2020 het wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' bij de Tweede Kamer ingediend. In dit wetsvoorstel staan nadere regels over de hoogte of berekening van de redelijke vergoeding die energieleveranciers aan kleinverbruikers moeten betalen. Het wetsvoorstel salderen wijzigt de Elektriciteitswet 1998. Deze wijziging is reeds vooruitlopend op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' in dit wetsvoorstel overgenomen.

Ontwikkeling van het wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening – Voor de verduurzaming van de 'gebouwde omgeving' in verstedelijkte gebieden kunnen warmtenetten de beste oplossing vormen. Warmtenetten worden momenteel gereguleerd door middel van de Warmtewet. In het Klimaatakkoord is hierover afgesproken dat er via een herziening meer duidelijkheid zal komen over de marktordening bij warmtenetten. Deze ontwikkeling zal afgestemd moeten zijn en systematisch moeten aansluiten op de ontwikkeling van de marktordening van andere energiedragers. Een wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening is in juni 2020 gepubliceerd ten behoeve van de internetconsultatie.¹⁵ Uit de Kamerbrief over de resultaten van de internetconsultatie Wet Collectieve warmtevoorziening van 14 december 2020 blijkt¹⁶ onder meer dat beoogd wordt dat de infrastructuurbedrijven meer mogelijkheden krijgen om in het infrastructurele gedeelte van de warmtemarkt actief te worden. In dit wetsvoorstel zijn mogelijke wijzigingen van de huidige Gas- en Elektriciteitswet 1998 vanwege het wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening niet meegenomen, mede vanwege de aangekondigde politieke heroverweging op het wetsvoorstel.¹⁷

Wetsvoorstel 'Wat na nul' – Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld definitief te beëindigen. Met het wetsvoorstel 'Wat na nul' worden de Gaswet en de Mijnbouwwet gewijzigd in verband met het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld en de periode na sluiting. Het wetsvoorstel 'Wat na nul' gaat uit van een wijziging van de huidige Gaswet. De aanpassingen in dit wetsvoorstel zijn in dit wetsvoorstel meegenomen.

Wetsvoorstel Verankering instrumenten wijkgerichte aanpak – In het Klimaatakkoord zijn voor de sector gebouwde omgeving afspraken gemaakt over een nieuw wettelijk kader om wijken stapsgewijs te laten overstappen van aardgas naar CO₂-vrije energiebronnen. De afspraken uit het klimaatakkoord zullen onderdeel uitmaken van een wijziging van de nieuwe Omgevingswet, maar op

¹⁵ Kamerbrief d.d. 22 juni 2020 'Internetconsultatie Wet collectieve warmtevoorziening', Kamerstukken II 2019-2020, 30196, nr. 715.

¹⁶ Kamerbrief d.d. 14 december 2020 'Resultaten internetconsultatie Wet Collectieve warmtevoorziening'

¹⁷ Kamerbrief d.d. 5 juli 2021, 'Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening'.

onderdelen zullen de afspraken ook de wet- en regelgeving voor (met name) aardgas raken. Dit nieuwe kader is nog in ontwikkeling. Gelet hierop en vanwege de samenhang met de Omgevingswet en daaraan gerelateerde regelgeving maakt dit geen deel uit van dit wetsvoorstel.

1.4.3. *Samenhang met overige relevante beleidsontwikkelingen:*

Ingezette maatregelen inzake netcapaciteit – In de afgelopen jaren bleek dat, mede door het toenemen van decentrale productiecapaciteit, in een toenemend aantal gebieden de beschikbare netcapaciteit niet meer aansluit op de vraag naar transport en distributie van elektriciteit. Naast de structurele oplossing van netverzwaring biedt de aanpassing van de wet- en regelgeving een deel van de oplossing. Hierbij gaat het zowel om reeds ingezette (tijdelijke) maatregelen, als om meer structurele wijzigingen via dit wetsvoorstel voor de Energiewet.¹⁸ Hierbij gaat het binnen het elektriciteitssysteem in essentie om een herijking van de aansluit- en transportplicht voor de transmissiesysteembeheerder (hierna ook: TSB's) en de distributiesysteembeheerders (hierna ook: DSB's) en daarmee in de wet samenhangende rechten, plichten en randvoorwaarden. Deze maatregelen betreffen vooral nationaal beleid en staan los van de bepalingen in het CEP rondom het systeembeheer.

Ontwikkeling van Regionale Energiestrategieën – Het Klimaatakkoord bevat afspraken over het ontwikkelen van Regionale Energiestrategieën (RES), waarin met maatschappelijke betrokkenheid per regio keuzes worden gemaakt over de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag- en energie infrastructuur voor de periode 2030-2050.¹⁹ In de loop van 2020 hebben alle regio's hun eerste resultaten gepresenteerd. De gevolgen van deze Regionale Energiestrategieën op dit wetsvoorstel betreffen voornamelijk de investeringsplannen van de TSB's en de DSB's. De afspraken die in de RES worden gemaakt zullen immers in de investeringsplannen van de TSB's en de DSB's terug moeten komen. Daarnaast is van belang dat de TSB's en de DSB's ook een duidelijke wettelijk grondslag hebben om hierbij betrokken te zijn.

Digitaliseringsstrategie – Het kabinet publiceerde in juni 2018 de 'Nederlandse Digitaliseringsstrategie'²⁰, waarna in de periode 2019-2021 actualisaties volgden.²¹ In deze strategie heeft het Kabinet uitgesproken dat Nederland in digitalisering vooruit moet lopen en maatschappelijke kansen moet benutten. Deze kansen worden onder meer gezien op het vlak van energie, meer specifiek voor een 'flexibel en duurzaam energiesysteem'. Onderdeel hiervan is het zoeken naar (i) een stelsel waarin 'energiedata' breder beschikbaar komt, terwijl de eindafnemer (ii) de regie op zijn data behoudt en (iii) zeggenschap er over heeft wie toegang heeft tot zijn data. Deze uitgangspunten sluiten ook aan op de in februari 2019 gepresenteerde Kabinetsvisie op datadeling.²² In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met deze uitgangspunten bij het ontwerpen van het datasysteem.

Nationale Agenda laadinfrastructuur – In juni 2019 is de Nationale Agenda Laadinfrastructuur gepubliceerd.²³ Vanuit de verwachting dat er in 2030 circa 1,9 miljoen elektrische personenvoertuigen (EV's) in Nederland zijn, zijn er ook circa 1,7 miljoen laadpunten nodig. Zowel de laadinfrastructuur als het elektriciteitsnetwerk moet hierop voorbereid en geoptimaliseerd worden. Soortgelijke vraagstukken spelen voor de elektrificatie van andere vormen van transport, bussen, bestelauto's, vrachtwagens, de binnenvaart en *light electric vehicles* (LEV's). In de Nationale Agenda Laadinfrastructuur zijn afspraken vastgelegd tussen publieke en private partijen hoe deze opgave gerealiseerd kan worden. Deze agenda hangt samen met de taken van de DSB's omtrent het aansluiten en transporteren van elektriciteit en het inzetten voor vraagrespons en het slim laden.

¹⁸ Kamerbrief d.d. 8 juni 2020, 'Vervolg op toezeggingen gebrek transportcapaciteit'.

¹⁹ Kamerbrief d.d. 25 november 2019, 'Aanbieding INEK, Langetermijnstrategie en Klimaatplan'.

²⁰ Kamerbrief d.d. 15 juni 2018, 'Nederlandse Digitaliseringsstrategie'.

²¹ Kamerbrieven d.d. 5 juli 2019, d.d. 25 juni 2020 en d.d. 26 april 2021, 'Voortgangsrappportage en actualisatie Nederlandse Digitaliseringsstrategie'.

²² Kamerbrief d.d. 20 februari 2019, 'Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven'.

²³ Nationale Agenda laadinfrastructuur, d.d. 28 juni 2019.

1.5 Totstandkomingsproces van dit wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voor de Energiewet is aangekondigd in de wetgevingsagenda voor de energietransitie in december 2017.²⁴ Vanaf het tweede kwartaal van 2019 zijn de voorbereidingen voor dit wetsvoorstel geïntensiveerd. Hierbij is rekening gehouden met de actuele ontwikkelingen in zowel de Europese Unie als in Nederland. Op 5 juni 2019 werd de definitieve tekst van de Elektriciteitsrichtlijn gepubliceerd. Ook het Klimaatakkoord kwam in deze periode gereed. Na publicatie van het 'Ontwerp van het Klimaatakkoord' in december 2018 volgde in juni 2019 de publicatie van het definitieve Klimaatakkoord.

Het proces voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel is verder open ingericht, waarbij er veel interactie is geweest met belanghebbenden, zoals brancheorganisaties, bedrijven, belangengroeperingen en ook burgers. Voor de verschillende deelonderwerpen is er veelvuldig gebruik gemaakt van bilaterale gesprekken en discussie- en werksessies in breder groepsverband. De verschillende belanghebbenden hebben ook geregeld nadere inhoudelijke informatie gestuurd, bijvoorbeeld in de vorm van visiedocumenten, onderzoeksrapportages, marktrapportages, factsheets en (op verzoek) ook informatie over interne bedrijfs- en marktprocessen. Om de verschillende belanghebbenden te informeren over de voorgenomen wijzigingen in de Energiewet zijn er in 2018 twee stakeholdersbijeenkomsten geweest, waarin de wensen van de stakeholders over de wetwijziging in kaart zijn gebracht. Daarna is er op 15 juli 2019 een grootschalige stakeholderbijeenkomst geweest in Utrecht, deze was grotendeels informierend van aard. Een tweede grootschalige stakeholderbijeenkomst is vanwege de Covid-19-pandemie op 2 juli 2020 gehouden door middel van een online te volgen webinar. Tijdens het webinar zijn de belangrijkste wijzigingen in dit wetsvoorstel gepresenteerd. Na het webinar is een concept van deze algemene toelichting met de stakeholders gedeeld. Hierop zijn 25 zienswijzen binnengekomen, die tot een verdere vormgeving van dit wetsvoorstel hebben geleid. Van 17 december 2020 tot en met 11 februari 2021 is het wetsvoorstel via www.internetconsultatie.nl geconsulteerd. Hierop zijn 96 reacties gekomen. Tijdens een webinar op 17 juni 2021 is aan stakeholders gecommuniceerd hoe met deze reacties is omgegaan. Daarna is in het najaar van 2021 op www.internetconsultatie.nl een document geplaatst waarin de stakeholders konden inzien hoe er met hun consultatiereactie is omgegaan. De inhoudelijke toelichting op de internetconsultatie is opgenomen in hoofdstuk 12 van deze toelichting.

Bijzondere aandacht moet gevestigd worden op het proces dat doorlopen is rondom de herziening van het stelsel van gegevensuitwisseling (pijler II 'datadelen'). Binnen de sector bestond reeds de (latente) wens om dit stelsel te herzien en onder meer de eisen vanuit de Elektriciteitsrichtlijn en de afspraken in het Klimaatakkoord zijn aanleiding geweest om dit structureel aan te pakken. Na een eerste startbijeenkomst in juni 2019 is in een samenwerking tussen TSB's en DSB's en energieleveranciers een sectordialoog opgezet. Door middel van een serie van kleinschalige werksessies en bredere stakeholderbijeenkomsten is in de tweede helft van 2019 gewerkt aan een blauwdruk voor dit herziene stelsel. In 2020 en 2021 is deze blauwdruk in samenwerking met andere betrokken uit de markt, waaronder vertegenwoordigers vanuit de meetverantwoordelijke partijen, prijsvergelijkers en installatiebranche, verder uitgewerkt. Naast de grondslagen en randvoorwaarden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen voor gegevensuitwisseling, hebben de verschillende sectorpartijen gewerkt aan een privaatrechtelijk afsprakenstelsel waarin de praktische uitvoering wordt vormgegeven. Het belangrijkste deel van dit privaatrechtelijke afsprakenstelsel betreft de manier waarop de verschillende belanghebbenden met elkaar tot afspraken komen en de onderliggende (technische) processen voor de veilige uitwisseling van gegevens.

1.6 Opbouw wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel is opgebouwd via de lijnen van de energiemarkten en de kenmerken van de verschillende onderdelen daarvan.

Hoofdstuk 2 – In hoofdstuk 2 zijn de voorschriften neergelegd voor de marktactiviteiten die door middel van gebruikmaking van de verschillende systeemonderdelen kunnen plaatsvinden. Daarbij gaat het om voorschriften voor afnemen en invoeden, en voor leveren, aggregeren, meten en, balanceren. Dit betreffen marktactiviteiten die plaatsvinden op een vrije markt waarbinnen prijzen tot stand komen op basis van concurrentie. Hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel is primair opgebouwd

²⁴ Kamerstukken I 2017/18, 30196, nr. G, 'Wetgevingsagenda energietransitie', d.d. 11 december 2017.

vanuit marktactiviteiten en niet vanuit actoren. Deze indeling heeft als voordeel dat de vraag wie een marktactiviteit uitvoert – bijvoorbeeld een traditionele leverancier of een partij die zich afficheert als energiegemeenschap – minder relevant is. Of nu een eindafnemer elektriciteit koopt van een traditionele leverancier, van een energiegemeenschap, of van zijn buurman die zonnestroom over heeft, in alle gevallen wordt elektriciteit *geleverd* aan eindafnemers, en zijn dus in beginsel de voorschriften inzake het leveren van elektriciteit van toepassing. Deze voorgestelde opbouw van hoofdstuk 2 heeft tot gevolg dat een non-discriminatoir kader wordt vastgelegd voor de verschillende marktpartijen. Iedere speler die een activiteit uitoefent, heeft binnen dat kader in beginsel onder gelijke voorwaarden toegang tot de verschillende markten.

Hoofdstuk 3 – In hoofdstuk 3 zijn de voorschriften neergelegd voor de systemen en zijn beheerders. De systemen zijn transmissiesystemen, distributiesystemen, interconnectoren, gesloten systemen, gasopslagsystemen en systemen voor Liquefied Natural Gas (hierna: LNG-systemen). Kenmerk van deze systemen is dat ze allen in meer of mindere mate monopolistische trekken hebben, op basis waarvan het noodzakelijk wordt geacht het tekort aan concurrentie op te heffen door publiekrechtelijke regulering. Belangrijk kernelement van alle systemen is dat deze deugdelijk moeten worden onderhouden en dat aan derden op non-discriminatoire wijze toegang moet worden verschaft op basis van vooraf getoetste voorwaarden. Onderdeel van hoofdstuk 3 vormt ook de systematiek voor de goedkeuring van voorwaarden waaronder de TSB's en DSB's hun taken uitvoeren.

Hoofdstuk 4 – Hoofdstuk 4 omvat alle regels die gelden rondom het beheer en de uitwisseling van gegevens binnen het energiesysteem. De generieke taken en verplichtingen voor betrokken actoren liggen vast in hoofdstuk 2 en 3, waarna hoofdstuk 4 in meer detail voorschrijft voor welke processen gegevens moeten worden verzameld, gebruikt en verstrekt, welke voorwaarden gelden en welke actoren betrokken zijn. Belangrijke onderdelen hierbij zijn (i) de registers die individuele registerbeheerders dienen te beheren en (ii) de uniforme en centrale ontsluiting van deze registers door een nieuwe rol: de gegevensuitwisselingsentiteit. Aan de taakuitvoering van deze registerbeheerders en de gegevensuitwisselingsentiteit stelt hoofdstuk 4 nadere eisen en voorschriften.

Hoofdstuk 5 – Hoofdstuk 5 bevat taken en bevoegdheden van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) en de Minister. Deze zijn in het hoofdstuk onderscheiden in uitvoeringsgerichte taken, bepalingen over toezicht en bevoegdheden in het kader van handhaving. In het onderdeel 'uitvoering' is onder meer de aanwijzing opgenomen van de ACM als nationale regulerende instantie als bedoeld in de Gasrichtlijn en de Elektriciteitsrichtlijn en de aanwijzing van de Minister als bevoegde instantie voor de uitvoering van enkele verordeningen. Onder 'toezicht' is de verdeling opgenomen tussen toezichtstaken van de ACM en de Minister. Het toezicht ten aanzien van de veiligheid van gas wordt door de Minister gemandateerd aan het Staatstoezicht op de Mijnen. Onder 'handhaving' zijn de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouders geregeld, zoals de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

Hoofdstuk 6 en 7 – In hoofdstuk 6 zijn de overige bepalingen geregeld, die op meerdere actoren van toepassing kunnen zijn. Zo kan bijvoorbeeld de rijkscoördinatieregeling van toepassing zijn op transmissiesystemen en sommige productie-installaties. Hoofdstuk 7 bevat als slotstuk van het wetsvoorstel verschillende onderdelen, namelijk (i) de wijziging van andere wetten, (ii) het overgangsrecht en (iii) de slotbepalingen.

Lagere regelgeving

De thans geldende besluiten en regelingen die zijn gebaseerd op de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 zullen komen te vervallen. Dat betekent echter niet dat de inhoud van deze besluiten en regelingen ook vervalt. Een aanzienlijk deel van de besluiten en regelingen zal beleidsneutraal overgenomen worden. Voor een aantal zaken zal uiteraard wel een nieuwe beleidsafweging moeten worden gemaakt, omdat deze in het wetsvoorstel aangepast worden of omdat het om nieuwe onderwerpen gaat.

Opbouw memorie van toelichting

Deel A – Dit deel van de memorie van toelichting omvat drie hoofdstukken die de bredere context en de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel beschrijven. Na een algemene inleiding (hoofdstuk 1) volgt een nadere uitleg welke onderdelen gerelateerd zijn aan implementatie van Europese regelgeving of juist aan nationale wensen en afspraken (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 beschrijft de beoogde interventies en welke concrete wijzigingen worden voorgesteld.

Deel B – Dit deel van de memorie van toelichting omvat een beschrijving van het energiesysteem in totaal en daarmee ook van de onderdelen die beleidsarm zijn overgenomen. Hierdoor ontstaat een compleet beeld van wat het wetsvoorstel beoogt te regelen. In dit deel wordt per hoofdstuk van het wetsvoorstel ingegaan op het desbetreffende hoofdstuk. In combinatie met deel A geeft dit een integraal en holistisch beeld van het complete wetsvoorstel.

Deel C – Dit deel gaat in op de effecten van dit wetsvoorstel. Dit zijn allereerst de bedrijfseffecten, maar ook wordt ingegaan op de effecten voor de overheid en Caribisch Nederland. Verder wordt ingegaan op de privacyaspecten van het wetsvoorstel.

Deel D – De resultaten van de consultatie en toetsen van onder meer de toezichthouders zijn in deel D terug te vinden.

2. Implementatiewetgeving en uitvoering nationaal beleid

2.1 Europeesrechtelijk kader elektriciteit en gas

Voor zowel de elektriciteits- als voor gasmarkt geldt dat het Europese recht van grote invloed is op het regelgevend kader. Op grond van artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is er met het oog op de realisatie van een interne elektriciteits- en gasmarkt een aanzienlijke Europees corpus aan regelgeving tot stand gebracht. In 2013 trad het derde Europese energiepakket in werking, bestaande voor elektriciteit uit richtlijn 2009/72²⁵ en verordening 714/2009²⁶ en voor gas uit richtlijn 2009/73²⁷ en verordening 715/2009²⁸. Doel van dit derde pakket was het tot stand brengen van interne markten voor elektriciteit en gas. In grote lijnen werd dit doel gerealiseerd door het op basis van de richtlijnen aanbrengen van een scheiding tussen beheer van transportsystemen voor elektriciteit en gas enerzijds en productie- en leveringsactiviteiten anderzijds. Voor elektriciteit is, zoals in §1.1 beschreven, het CEP van kracht geworden, dat naast de Elektriciteitsrichtlijn bestaat uit:

- Verordening 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector;
- Verordening 2019/942 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators;
- Verordening 2019/943 betreffende de interne markt voor elektriciteit.

Richtlijn 2019/944 vervangt richtlijn 2009/72, verordening 2019/943 vervangt verordening 714/2009 en verordening 2019/942 komt in de plaats van verordening 713/2009. De verordeningen 2019/941, 2019/942 en 2019/943 zijn in werking getreden in 2019 en 2020 en waren al geïmplementeerd in de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (zie Stb 2020, 236). Ze zullen ook in dit wetsvoorstel waar nodig worden geïmplementeerd.

Op basis het derde Europese energiepakket was de interne markt reeds verder geharmoniseerd door gedelegeerde verordeningen regels inzake het gebied van toegang tot en aansluitingen op de systemen, capaciteitstoewijzing, congestiebeheer, balancering en tarieven te introduceren. Voor de genoemde onderwerpen zijn gedelegeerde verordeningen vastgesteld in de vorm van Europese

²⁵ Richtlijn 2009/72 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (PbEG 2009 L 211).

²⁶ Verordening 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening 1228/2003 (PbEG 2009 L 211).

²⁷ Richtlijn 2009/73 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PbEU 2009 L 211).

²⁸ Verordening 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening 1775/2005 (PbEU 2009 L 211).

netcodes en richtsnoeren. Dit zijn gedetailleerde voorschriften, veelal gericht tot de TSB en DSB, die de vorming en het functioneren van een interne markt moeten ondersteunen.

Voor elektriciteit gaat het daarbij om de volgende verordeningen:

- Verordening (EU) 2016/631 van de Commissie van 14 april 2016 tot vaststelling van een netcode betreffende eisen voor de aansluiting van elektriciteitsproducenten op het net;
- Verordening (EU) 2016/1388 van de Commissie van 17 augustus 2016 tot vaststelling van een netcode voor aansluiting van verbruikers;
- Verordening (EU) 2016/1447 van de Commissie van 26 augustus 2016 tot vaststelling van een netcode betreffende eisen voor de aansluiting op het net van hoogspanningsgelijkstroomsystemen en op gelijkstroom aangesloten power park modules;
- Verordening (EU) 2017/2196 van de Commissie van 24 november 2017 tot vaststelling van een netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet;
- Verordening (EU) 2015/1222 van de Commissie van 24 juli 2015 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing en congestiebeheer;
- Verordening (EU) 2016/1719 van de Commissie van 26 september 2016 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende capaciteitstoewijzing op de lange termijn;
- Verordening (EU) 2017/1485 van de Commissie van 2 augustus 2017 tot vaststelling van richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen;
- Verordening (EU) 2017/2195 van de Commissie van 23 november 2017 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancerings.

Voor gas gaat het om de volgende verordeningen:

- Verordening (EU) 312/2014 van de Commissie van 26 maart 2014 tot vaststelling van een netcode inzake gasbalancerings van transmissienetten;
- Verordening (EU) 2015/703 van de Commissie van 30 april 2015 tot vaststelling van een netcode inzake interoperabiliteit en gegevensuitwisseling;
- Verordening (EU) 2017/459 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende capaciteitstoewijzingsmechanismen in gastransmissiesystemen en tot intrekking van Verordening nr. 984/2013;
- Verordening (EU) 2017/460 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas.

Deze gedelegeerde verordeningen zijn in hoofdzaak relevant voor de TSB's en geven invulling aan de wijze waarop zij hun werkzaamheden moeten uitvoeren om zo een geharmoniseerde en eerlijke interne energiemarkt te realiseren. Deze gedelegeerde verordeningen blijven van kracht. Ook met de inhoud van die verordeningen is in dit wetsvoorstel rekening gehouden.

Het grote aantal rechtstreeks werkende Europese verordeningen, waarin vooraleerst het handelen van systeembeheerders gereguleerd, heeft tot gevolg dat op verschillende taakgebieden van transmissie- en distributiesysteembeheerders nog slechts beperkte ruimte bestaat voor nationale regulering. Een voorbeeld hiervan betreft de balanceringsstaak. Zowel voor elektriciteit als voor gas zijn uitvoeringsverordeningen op het gebied van balanceringsstaak tot stand gekomen. De balanceringsstaak zoals die in dit wetsvoorstel is opgenomen, is dan ook zeer beperkt van inhoud. Deze taak zal conform de verordeningen 2017/2195 en 2014/312 moeten worden uitgevoerd en zal voorts, voor zover die verordeningen daartoe ruimte laten, via de door de ACM goed te keuren methoden en voorwaarden nadere invulling krijgen.

Aangezien voor gas het derde gaspakket (richtlijn 2009/73 en verordening 715/2009) nog onverkort van kracht is, zullen deze Europese voorschriften in dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd en worden de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie over gas en waterstof die eind 2021 worden verwacht, afgewacht.

Tot slot zij opgemerkt dat er binnen het Europeesrechtelijk kader nog diverse andere verordeningen en richtlijnen zijn die in meer of mindere mate raken aan dit wetsvoorstel. Concrete voorbeelden zijn verordening 1227/2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor

energie²⁹, richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen³⁰ (hierna ook: Richtlijn hernieuwbare energie) en richtlijn 2012/27 betreffende energie-efficiëntie³¹.

2.2 Beschrijving nieuwe maatregelen vanuit het 'Clean Energy Package'

De belangrijkste thema's en maatregelen van het CEP worden hier kort toegelicht. Belangrijk is op te merken dat het CEP weliswaar enkel ziet op elektriciteit, maar dat diverse bepalingen een soortgelijke rationale en relevantie hebben voor gas. Een nieuw Europees pakket met regels voor gas is thans nog in voorbereiding. Gelet op de in dit wetsvoorstel beoogde integratie van elektriciteit en gas in één wet worden, waar mogelijk en relevant, bepalingen voor elektriciteit ook toegepast op gas. Hierbij gaat het met name om thema's waar, vanuit het perspectief van het nationale beleid, onderscheid niet wenselijk of niet logisch is.

Verdere versterking van de interne markt voor elektriciteit

De Elektriciteitsrichtlijn geeft in hoofdstuk II 'algemene regels' die bijdragen aan het doel tot versterking van de interne markt voor elektriciteit. Een aantal van deze bepalingen (zie artikel 3 en 5 Elektriciteitsrichtlijn) is voor het eerst in de Europese regelgeving opgenomen. Deze bepalingen omvatten onder meer een verbod op onnodige marktbelemmeringen voor bijvoorbeeld grensoverschrijdende handel in elektriciteit en deelname aan de markt door consumenten. Ook vereist de Elektriciteitsrichtlijn dat afnemers vrij zijn in hun keuze van leverancier, dat er marktgebaseerde leveringsprijzen gelden, dat derden toegang hebben tot het energiesysteem, et cetera. Deze bepalingen moeten borgen dat de eindafnemer, eventueel via een tussenpersoon, ook in staat gesteld wordt op de markt actief te worden. De in hoofdstuk II van de Elektriciteitsrichtlijn geformuleerde 'algemene regels' zijn grotendeels reeds verankerd in het Nederlandse beleid en de huidige nationale wet- en regelgeving (voor zowel elektriciteit als gas). Enkel op onderdelen dienen aanpassingen gemaakt te worden. Het gaat daarbij om een nadere activering en versterking van de marktpositie en een versterking van de bescherming van eindafnemers. Daarbij gaat het onder andere om voorschriften inzake het informeren en factureren van eindafnemers. Deze elementen vinden zijn uitwerking in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel.

Borging en versterking positie eindafnemer ('empowerment')

De Elektriciteitsrichtlijn stelt de eindafnemer centraal; dit betreffen zowel huishoudelijke als niet-huishoudelijke eindafnemers. De Elektriciteitsrichtlijn beoogt voor de eindafnemer meerdere doelen te bereiken, waaronder het versterken van zijn positie in de markt. Uit de overwegingen blijkt dat de Elektriciteitsrichtlijn voor de eindafnemer een essentiële rol ziet weggelegd in het creëren van gezonde concurrentie op de retailmarkt en in het realiseren van meer flexibiliteit in het gehele elektriciteitssysteem. Uitgangspunt is dat de eindafnemer moet kunnen profiteren van de (financiële) voordelen die de interne markt biedt en daarom rechtstreeks moet kunnen deelnemen aan deze markt. Daarom biedt de Elektriciteitsrichtlijn een regelgevend kader voor een nadere activering en versterking van de marktpositie van eindafnemers en een versterking van de bescherming van eindafnemers. De Elektriciteitsrichtlijn bevat diverse nieuwe bepalingen om de eindafnemer in staat te stellen om op dergelijke manieren 'actief' te worden. Deze bepalingen omvatten onder meer de mogelijkheid tot het sluiten van een contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs (artikel 11), de mogelijkheid van (onafhankelijke) aggregatie (artikelen 13 en 17) en het recht van eindafnemers om op te treden als 'actieve afnemers' zonder onevenredige eisen of voorschriften (artikel 15). Ook biedt de Elektriciteitsrichtlijn een grondslag voor de positionering van de energiegemeenschappen. De rationale van de Elektriciteitsrichtlijn hierbij is dat 'gemeenschapsenergie' alle eindafnemers een inclusieve optie biedt om een rechtstreeks aandeel te hebben in de productie, het verbruik of het leveren van energie. Hierbij vormt de gemeenschap een laagdrempelige manier om samen met anderen deel te nemen aan de markt. De huidige wet- en regelgeving stelt een eindafnemer, al dan niet via een energiegemeenschap zoals een

²⁹ Verordening (EU) 1227/2011 van het Europees parlement en de raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelmarkt voor energie (ook bekend onder: REMIT).

³⁰ Richtlijn 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

³¹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

'energiecoöperatie', in beginsel reeds in staat om 'actief' te zijn op de markt. De bepalingen uit de Elektriciteitsrichtlijn zijn echter explicieter.

Inzet op slimme meetinrichtingen ten behoeve van eindafnemer en systeemoptimalisatie

In richtlijn 2009/72/EG werd reeds ingezet op de invoering van slimme meetinrichtingen en slimme netwerken ('smart grids') om het gebruik van elektriciteit te optimaliseren en daarmee de energie-efficiëntie te bevorderen. Ook voor gas zet de Gasrichtlijn hier op in. Waar dit in 2009 nog vrijblijvend was, bevat de Elektriciteitsrichtlijn nu de verplichting dat er 'slimme-metersystemen' worden ingevoerd die de actieve deelname van de eindafnemers aan de elektriciteitsmarkt ondersteunen (artikel 19). De Elektriciteitsrichtlijn vereist hierbij dat in 2024 minimaal 80% van eindafnemers is voorzien van slimme metersystemen. Deze slimme metersystemen vormen, volgens de Elektriciteitsrichtlijn, voor eindafnemers een basisvoorwaarde voor inzicht in hun verbruik en bieden de mogelijkheid om 'actief' te worden op de markt, bijvoorbeeld door deelname aan vraagresponsinitiatieven. Daarnaast bieden, aldus de Elektriciteitsrichtlijn, de gegevens uit de slimme meetinrichtingen de DSB's ook de mogelijkheid om beter inzicht te krijgen in de door hen beheerde systemen, om daarmee de beheers- en onderhoudskosten voor de maatschappij te verminderen.

Gegevensbeheer: bredere ontsluiting van gegevens

In aanvulling op bestaande Europese bepalingen over de 'slimme metersystemen' geeft de Elektriciteitsrichtlijn ook nadere bepalingen over het gegevensbeheer (artikelen 23 en 24). De Elektriciteitsrichtlijn vereist dat lidstaten voorzien in regels over 'het beheer van en de toegang tot' de gegevens van de eindafnemer³². Doel hiervan is te borgen dat eindafnemers op een veilige en niet-discriminerende manier de beschikking hebben over de gegevens die passen bij hun eigen individuele keuzes. Ten aanzien van het beheer van en de toegang tot deze gegevens zijn de lidstaten in beginsel vrij om hun eigen gegevensbeheermodel te ontwikkelen, maar de Elektriciteitsrichtlijn geeft wel de randvoorwaarden. Hierbij wordt onder meer vereist dat gezorgd moet worden voor efficiënte en beveiligde toegang tot en uitwisseling van gegevens, waarbij ook gegevensbescherming en gegevensbeveiliging worden geborgd. Daarnaast wordt vereist dat 'in aanmerking komende partijen' op niet-discriminerende wijze en op hetzelfde moment moeten kunnen beschikken over de gevraagde gegevens, terwijl deze toegang tevens 'gemakkelijk' is en publiek kenbaar. Tot slot wordt vereist dat de toegang tot en het ter beschikking stellen van hun gegevens voor eindafnemers niet mag leiden tot extra kosten. Ter implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn bevat het wetsvoorstel in hoofdstuk 4 een herziening van het huidige stelsel voor gegevensbeheer. Gelet op de wens voor één integrale wet, alsmede de grote (technische) vergelijkbaarheid in onderliggende processen, gaat dit stelsel voor zowel elektriciteit als gas gelden.

Nadere inkadering rol en takenpakket TSB en DSB

In aanvulling op het voorgaande introduceert de Elektriciteitsrichtlijn ook verschillende, nieuwe voorschriften die het toegestane takenpakket van TSB en DSB's voor elektriciteit in algemene zin inperken, maar op enkele specifieke punten uitbreiden. Het betreft voorschriften over het inkopen van flexibiliteitsdiensten en zogenaamde, ondersteunende diensten en activiteiten rond elektriciteitsopslag. Hiermee beoogt de Elektriciteitsrichtlijn deze systeembeheerders op enkele punten meer instrumenten te geven om hun systemen efficiënt te beheren en tegelijkertijd ook te borgen dat deze systeembeheerders zich in beginsel onthouden van bepaalde activiteiten die in de markt worden ondernomen.

Het gebruik van de transmissie- en distributiesystemen is een voorwaarde voor het fysiek bij elkaar brengen van de productie en het eindgebruik. Gelet op de kenmerken van het systeem kan hierbij congestie optreden; dit is de situatie waarbij een TSB of DSB niet aan alle verzoeken van marktdeelnemers voor transport kan voldoen, vanwege beperkingen in de fysieke capaciteit op de verschillende systeemelementen. Teneinde het goed functioneren van de interne markt voor elektriciteit en de vrije deelname aan deze markt te borgen, bevat de Elektriciteitsverordening verschillende beginselen voor inzet van congestiemanagement (artikel 13). De

³² De Elektriciteitsrichtlijn benoemt hierbij vijf algemene gegevenscategorieën, namelijk (i) metergegevens, (ii) verbruiksgegevens, (iii) gegevens die nodig zijn voor het overstappen van de afnemer naar een andere leverancier, (iv) vraagresponsgegevens en (v) gegevens voor andere diensten.

Elektriciteitsverordening kent een directe werking en hoeft niet geïmplementeerd te worden. In dit wetsvoorstel worden slechts een beperkt aantal regels vastgelegd rond congestiemanagement, in aanvulling op Europese verordeningen.

2.3 Nationaal beleid: uitvoering Klimaatakkoord en overige maatregelen

Naast de implementatie van het CEP zijn er ook vanuit het nationale beleid verschillende maatregelen waar door middel van dit wetsvoorstel uitvoering aan gegeven wordt. Het in juni 2019 afgesloten Klimaatakkoord, met daarin een pakket van maatregelen en afspraken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden, neemt daarbij een belangrijke plek in.

Uitvoering van het Klimaatakkoord (elektriciteit)

In het Klimaatakkoord, en meer specifiek in het onderdeel 'Elektriciteit', zijn de maatregelen en afspraken erin de kern op gericht een CO₂-vrij elektriciteitssysteem te ontwikkelen. De ontwikkeling naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem geeft ook nieuwe uitdagingen, met name in de totstandkoming van robuuste en flexibele systeeminfrastructuur. Dit wetsvoorstel vormt voor een aantal van deze maatregelen en afspraken de concrete nadere uitwerking. Dit betreft onder meer het aanpakken van verschillende knelpunten rondom de systeeminfrastructuur, maar ook de herziening van het systeem voor het gebruik van energiedata.

Verbeteren en verduidelijken van de reeds geldende wet- en regelgeving (elektriciteit en gas)

De huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 dateren van het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw en behoeven verbetering en verduidelijking. In het wetsvoorstel STROOM kwam dit reeds naar voren als 'stroomlijnen' en 'optimaliseren'. Bij het 'stroomlijnen' ging het in dat wetsvoorstel, naast het beter aansluiten op de Europese regelgeving, vooral om het wegnemen van onnodige verschillen tussen de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 en daarmee duidelijkere en compactere regelgeving te creëren. Ten aanzien van het 'optimaliseren' richtte dit wetsvoorstel zich vooral op het terugbrengen van de inzichtelijkheid, structuur en consistentie die in de loop van de jaren verloren was gegaan. Gelet op het feit dat het wetsvoorstel STROOM niet is aangenomen en latere wet- en regelgeving een ander doel had, bestaat de noodzaak om de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te 'stroomlijnen' en te 'optimaliseren' nog steeds. Dit is eind 2017, samen met het creëren van meer duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, ook als hoofddoelstelling voor het wetsvoorstel Energiewet verwoord in de brief aan de Eerste Kamer inzake de wetgevingsagenda voor de energietransitie.³³ Dit wetsvoorstel geeft daar invulling aan.

Maatregelen inzake het verbeteren en rationaliseren van de meetketen (elektriciteit en gas)

Binnen het energiesysteem is een belangrijke rol weggelegd voor de beschikbaarheid van accurate gegevens, bijvoorbeeld ten aanzien van verbruik en invoeding. Hoewel de huidige wet- en regelgeving hier sinds jaar en dag reeds invulling aan geeft, functioneert dit niet optimaal en resulteert met name de voortgaande digitalisering van het energiesysteem in de noodzaak om de huidige 'meetketen' te herzien. De huidige ordening van deze keten past, mede door de grootschalige uitrol van op afstand uitleesbare meetinrichtingen, niet meer bij de ontwikkelingen in de markt. Tegelijkertijd biedt de grotere beschikbaarheid van meetgegevens ook nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld om de financiële afhandeling van de (on-)balanshandhaving sneller en eerlijker te laten verlopen of gegevens in te zetten voor een efficiënter beheer van (vooral het elektriciteits-) systeem door de TSB en de DSB. Dit wetsvoorstel bevat maatregelen die bijdragen aan het verbeteren van de meetketen voor elektriciteit en gas. Meer details zijn opgenomen in hoofdstuk 3 (pijler II).

Maatregelen rondom de bescherming van eindafnemers (elektriciteit en gas)

Vanaf het begin van de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt is veel aandacht uitgegaan naar de bescherming van de huishoudelijke eindafnemer en de micro-onderneming (voorheen 'kleinverbruiker'). Dit wetsvoorstel neemt de bestaande beschermingsbepalingen vrijwel geheel over, bijvoorbeeld rondom het leveranciersmodel en het borgen van de leveringszekerheid, maar bevat ook enkele wijzigingen. Middels dit wetsvoorstel worden nadere eisen gesteld aan de vergunninghouder die levert aan huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen (voorheen 'kleinverbruikers'). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie waarin verzocht is te

³³ Kamerstukken I 2017/18, 30196, nr. G, 'Wetgevingsagenda energietransitie', d.d. 11 december 2017.

onderzoeken of en hoe strengere eisen konden worden gesteld aan energieleveranciers³⁴, alsmede aan een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer om samen met de ACM te bekijken of de voorwaarden waaronder energieleveranciers hun vergunning krijgen, moet worden aangescherpt, en te bekijken of er meer controle op moet worden uitgeoefend.³⁵ De nadere uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 3 (pijler V).

3. Overzicht belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel

3.1 Ter introductie

Onderstaand worden de belangrijkste wijzigingen toegelicht ten opzichte van het huidige wettelijke kader zoals dat in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is neergelegd. Zoals in §1.1 is verwoord, zijn de verschillende wijzigingen gebundeld in zes pijlers. Per pijler worden de belangrijkste maatregelen kort benoemd.

3.2 Pijler I: versterkt wettelijk kader voor toekomstige systeemintegratie

Vorbereid zijn op toekomstige systeemintegratie

Het huidige energiesysteem zal naar verwachting op termijn transformeren naar een nieuw en meer geïntegreerd energiesysteem, waarbij verbindingen zullen ontstaan tussen de verschillende energiedragers, waaronder elektriciteit en gasvormige energiedragers. Dit wetsvoorstel vormt een eerste stap in deze integratie, door waar mogelijk en gewenst, de verschillen op het gebied van regulering tussen de energiedragers 'gas' en 'elektriciteit' weg te nemen. Het hebben van één geïntegreerd wettelijk kader voor elektriciteit en gas biedt een basis voor een eventuele verdere systeemintegratie in de toekomst.

Voor deze integratie van elektriciteit en gas is ook de volgtijdelijkheid van Europese regelgeving van belang. Het CEP richt zich hoofdzakelijk op elektriciteit. Tegelijkertijd worden op Europees niveau ook voorbereidingen getroffen voor een soortgelijk herzieningspakket voor (hernieuwbaar) gas. De verwachting is dat deze herziening het mogelijk zal maken de beide systemen in de komende jaren verder te integreren. Hoewel in de toekomst voor verdere systeemintegratie ook andere energiedragers van belang zullen zijn, wordt in dit wetsvoorstel vooralsnog volstaan met de integratie van elektriciteit en gas. Wel wordt het mogelijk gemaakt om andere gassen (zoals biogas en waterstof) in te voeden op het systeem voor gas en verduidelijkt welke activiteiten het infrastructuurbedrijf in het kader van nevenactiviteiten bij andere energiedragers mag vervullen.

Verbeteren en verduidelijken van wet- en regelgeving

In de afgelopen twee decennia is de inzichtelijkheid, structuur en consistentie in de huidige Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 deels verloren gegaan. Dit wetsvoorstel beoogt dit terug te brengen en tevens 'onderhoud' te verrichten zodat er weer een modern en geactualiseerd ordeningskader ontstaat. Daarbij is ten opzichte van de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zowel op het niveau van indeling als op het niveau van de individuele artikelen opnieuw gestructureerd en ingedeeld. Dit moet een transparante en toegankelijke wet opleveren. Ook zijn (onnodige) verschillen tussen gas en elektriciteit weggenomen en inconsistenties en verouderde bepalingen geschrapt. Tot slot is er in het licht van Europese wet- en regelgeving, daar waar nuttig en dienstig, een aantal definities aangepast (op dit laatste wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij de definities, artikel 1.1).

Versterken van de legaliteit

Dit wetsvoorstel geeft een duidelijkere wettelijke inkadering van de door systeembeheerders te hanteren methoden en voorwaarden. Op dit moment zijn deze voorwaarden opgenomen in de tariefstructuren en voorwaarden, de zogenoemde "codes", welke worden vastgesteld door de ACM. In de huidige praktijk is het karakter van deze methoden en voorwaarden niet altijd meer helder. Dit wetsvoorstel verheldert hoe de publiekrechtelijke regels zich verhouden tot de privaatrechtelijke overeenkomsten waarin de methoden en voorwaarden hun uitwerking vinden. De huidige praktijk

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 658; Motie van het lid Beckerman c.s. d.d. 20 juni 2019.

³⁵ Kamerstukken II 2018/19, nr. 2239, Aanhangsel Handelingen.

voor het tot stand komen van methoden en voorwaarden en de wijze van besluitvorming daarover door de ACM blijft gehandhaafd. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal nieuwe elementen ingevoegd met het doel om de publiekrechtelijke verplichting van systeembeheerders ten aanzien van de te hanteren de methoden en voorwaarden beter vast te leggen en de wijze van binding daaraan – ook door de aangesloten en marktdeelnemers – te expliciteren en te verduidelijken. Voor bepaalde onderwerpen die in de huidige tariefstructuren en voorwaarden zijn opgenomen, maar daar niet in passen, wordt voorgesteld deze bij of krachtens wet te regelen. Het gaat hierbij om bepalingen ten aanzien van aangesloten of marktdeelnemers van meer algemene aard die van belang zijn voor het goed functioneren van de elektriciteits- en gasmarkten, zoals bepalingen over meetinrichtingen en meten van transportgegevens en het beheren en uitwisselen van gegevens.

3.3 Pijler II: Energiedata als noodzakelijke en kansrijke grondstof voor het systeem

Verbeteren en rationaliseren van de meetketen

Dit wetsvoorstel continueert de vanaf 2012 ingezette overgang van analoge meetinrichtingen naar slimme meetsystemen die, waar mogelijk, ook op afstand uitleesbaar zijn. Beoogd wordt dat binnen enkele jaren (vrijwel) alle eindafnemers over een dergelijk systeem beschikken, waarmee ook voldaan wordt aan de minimumeis van 80% in 2024 zoals gesteld in de Elektriciteitsrichtlijn. Teneinde de kansen die de digitale transitie in het energiesysteem geeft ten volle te kunnen benutten, wordt een rationalisering en een versimpeling van de ordening van de meetketen voorgesteld. Dit wetsvoorstel bevat de volgende wijzigingen:

- Voor de kleine aansluitingen herijkt dit wetsvoorstel de huidige taken en verantwoordelijkheden rondom het hebben en beheren van meetinrichtingen, alsmede het uitvoeren van de metingen. De verantwoordelijkheden bij grote aansluitingen blijven grotendeels gelijk, maar met enkele verduidelijkingen;
- Dit wetsvoorstel verschuift, zowel voor grote als kleine aansluitingen, de geldende eisen aan meetinrichtingen vanuit de 'codes' naar regelgeving bij of krachtens deze wet. Hierbij volgt ook een actualisatie;
- Het wetsvoorstel zet in op het borgen en versterken van de meetkwaliteit, zowel voor grote als kleine aansluitingen. Beoogd wordt ondermeer om (i) eisen te stellen aan de collectie van de meetgegevens, (ii) de meettaken voor TSB's en DSB's onderdeel te laten zijn van het kwaliteitsborgingssysteem en (iii) meetverantwoordelijke partijen aan de ACM te laten rapporteren over de uitvoering van hun meetverplichtingen.

Versterken van de beschikbaarheid van hoogwaardige en hoogfrequente gegevens

Binnen het huidige energiesysteem vindt reeds een hoge mate van gegevensuitwisseling plaats en de digitalisering versterkt dit verder. Onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 liggen de regels voor de uitwisseling van gegevens grotendeels vast in besluiten, regelingen en 'codes'. Dit stelsel is weinig inzichtelijk en loopt, mede door de inwerkingtreding van de Algemene Gegevensverordening (AVG) in 2018, tegen diverse grenzen aan. Ook vanuit het perspectief van de ingezette energietransitie worden barrières ervaren: maatschappelijk relevante gegevens (bijvoorbeeld voor decentrale overheden) kunnen niet altijd worden uitgewisseld omdat het stelsel hier niet de juiste grondslagen voor biedt. Dit wetsvoorstel beoogt om dit geheel te stroomlijnen en legt daartoe in meer detail vast om welke plichten en rechten gelden, alsmede om welke gegevens en processen het gaat, welke voorwaarden gelden en welke actoren hierbij betrokken zijn. Hiermee wordt transparantie gecreëerd en beter geborgd dat noodzakelijke gegevens ten alle tijden beschikbaar zijn en uitgewisseld kunnen worden. Dit wetsvoorstel beoogt ook de beschikbaarheid van hoogwaardige en hoogfrequente meetgegevens te vergroten, wat verschillende mogelijkheden biedt, zowel voor het bredere energiesysteem als voor de aangeslotene zelf. Beoogd wordt bijvoorbeeld dat de gecreëerde onbalans sneller en gedetailleerder duidelijk is, zodat ook de afrekening tussen balanceringsverantwoordelijken sneller en eerlijker afgehandeld kan worden.

Grip op data: datadelen als fundament voor het systeem

Dit wetsvoorstel legt, in navolging van de plicht gegevens beschikbaar te stellen of aan te leveren, vast wie het beheer voert over deze gegevens. Aan dit beheer zijn vervolgens specifieke voorwaarden en verplichtingen gekoppeld rondom de toegang tot en uitwisseling van gegevens. Daarnaast legt het wetsvoorstel vast waar de gegevens voor gebruikt mogen worden, waarbij zowel de belangen van het systeem, de markt en de aangesloten meespelen.

3.4 Pijler III: Systemen op orde en ondersteunend aan de energietransitie

Voor het functioneren van de markten voor gas en elektriciteit zijn de systemen van essentieel belang, met name de transmissie- en distributiesystemen. Gelet op het natuurlijk monopolistische karakter van transmissie- en distributiesystemen zijn deze al decennia gereguleerd en onderworpen aan een uitgebreid ordeningskader. Middels dit wetsvoorstel worden op verschillende vlakken aanpassingen en vernieuwingen voorgesteld om te komen tot een moderner ordeningskader dat de energietransitie beter ondersteunt.

Het betreft wijzigingen en vernieuwingen in het kader van:

- Een herziening van de vereisten aan de inrichting van TSB's, DSB's en infrastructuurbedrijven;
- Een herziening van het kader voor taken van TSB's en DSB's in verband met onder andere groeiende schaarste van transportcapaciteit, wijzigingen voortvloeiend uit de Elektriciteitsrichtlijn en het bijmengen van biogas en waterstof;
- Een herziening van de voorschriften over tariefregulering.

Herziening kader voor inrichting van de TSB's, DSB's en infrastructuurbedrijven

Het pakket van toegestane handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven is op enkele punten herijkt, met name om beter aan te sluiten op nieuwe ontwikkelingen in de markt en het bredere energiesysteem. Het wetsvoorstel legt (opnieuw) vast dat de infrastructuurbedrijven hun kennis en kunde primair inzetten voor de uitvoering van de kerntaken, namelijk het beheren en onderhouden van de verschillende systemen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel wel ruimte te houden voor synergiën en *spin-offs*: juist infrastructuurbedrijven zijn goed gepositioneerd om, naast de uitvoering van de kerntaken, in te spelen op ontwikkelingen en het (tijdelijk) op gang helpen van nieuwe markten. Hierbij speelt echter voortdurend het risico dat infrastructuurbedrijven (in de loop der tijd) een verstoringseffect op de markt krijgen. Daarom worden in dit wetsvoorstel nu ook vier aanscherpingen voorgesteld, teneinde ongewenste inmenging van infrastructuurbedrijven op andere markten in te perken.

Herziening kader voor taken van TSB's en DSB's

Dit wetsvoorstel beoogt verschillende wijzigingen aan te brengen aan het takenpakket van de TSB's en DSB's en met name het takenpakket van TSB's en DSB's voor elektriciteit. De belangrijkste wijzigingen vloeien voort uit de herziene Elektriciteitsrichtlijn en uit de wens om de groeiende schaarste aan transportcapaciteit op elektriciteitssystemen aan te pakken.

De huidige aansluit- en transporttaak van de TSB en DSB's wordt herzien. Het bestaande recht op een aansluiting blijft in stand, maar in aanvulling daarop wordt een grondslag gecreëerd op basis waarvan de TSB en DSB's een aansluitverzoek niet onmiddellijk hoeven in te willigen zo lang er geen transportcapaciteit beschikbaar is. Het doel is om maatschappelijk onwenselijke situaties te voorkomen, met name verergering van congestieproblemen voor bestaande gebruikers. Daarnaast wordt ingezet op meer transparantie bij deze systeembeheerders over actuele en verwachte beschikbaarheid van transportcapaciteit en de termijnen waarbinnen een TSB of DSB in staat is om aansluitingen op te leveren en transport aan te bieden. In het Klimaatakkoord is eveneens afgesproken dat bij of krachtens de wet termijnen voor realisatie van aansluitingen op elektriciteitssystemen zouden worden gesteld. Ingevolge een recente procedure bij het Europese Hof van Justitie tussen België en de Europese Commissie is echter duidelijk geworden dat de bevoegdheid voor dergelijke termijnen exclusief ligt bij de ACM.³⁶ Het wetsvoorstel bevat een expliciete grondslag voor de ACM om dergelijke termijnen te stellen. Voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee wordt de aansluittaak uitgebreid: onder voorwaarden is deze ook verplicht om bepaalde eindafnemers, zoals mijnbouwinstallaties, aan te sluiten. Dat is thans niet mogelijk.

Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast regels over congestiemanagement door de TSB en DSB's voor elektriciteit. Dit is een aanvulling op de Elektriciteitsverordening en verordening 2015/1222, welke kaders stellen over congestiemanagement voor zowel de DSB's als TSB's. Het wettelijk kader rond congestiemanagement legt ook een verband met de nieuwe taak voor deze systeembeheerders om 'flexibiliteitsdiensten' in te kopen als alternatief voor netverzwaring. Deze taak is in de

³⁶ HvJ EU 2 december 2020, C-767/19, ECLI:EU:C:2020:984 (Commissie/België).

Elektriciteitsrichtlijn uitsluitend toebedeeld aan DSB's, maar wordt nationaal uitgebreid naar de TSB voor elektriciteit. Tevens wordt hiermee invulling gegeven aan afspraken uit het Klimaatakkoord.

De aansluitaak van de TSB en DSB voor gas worden in dit wetsvoorstel aangescherpt. Het eerste doel is om te verduidelijken dat de TSB alleen verplicht is tot aansluiting van eindafnemers met een gepast drukniveau of voldoende invoedcapaciteit. Hiermee wordt voorkomen dat (zeer) kleine marktpartijen om een aansluiting verzoeken op het systeem van de TSB terwijl aansluiting op een distributiesysteem voor gas maatschappelijk efficiënter is. Ook is verduidelijkt dat de aansluitaak bij de TSB en DSB's voor gas minder verstrekkend is dan bij elektriciteit en wordt ruimte gecreëerd voor nadere regels over aansluiting van producenten van hernieuwbaar gas. Een van de doelstellingen daarbij is om meer richting te geven aan de wijze waarop met name DSB's voor gas de noodzaak van dure investeringen ter accommodatie van invoeding van hernieuwbaar gas afwegen. Daarnaast worden TSB's en DSB's voor gas onder voorwaarden verplicht tot bijmenging van waterstofgas.

Rondom de aanleg van grootschalige productie-installaties zijn twee wijzigingen voorzien. Dit wetsvoorstel beoogt om voor zonneparken en windparks (tot 100 MW) een grotere bevoegdheid bij decentrale overheden te leggen en de rol van het Rijk te beperken. Hierbij introduceert dit wetsvoorstel tevens de mogelijkheid om, indien er sprake is van gecombineerde projecten (wind en zon; opwek en transport-infrastructuur) één procedure en één bevoegd gezag te benoemen, wat de regeldruk- en coördinatiekosten zal beperken. Parallel aan de grotere rol voor gemeenten en provincies, wordt echter ook de mogelijkheid om te interveniëren voor provincie en Rijk versterkt.

Herziening tariefregulering

Ten aanzien van de tariefregulering geldt dat dit wetsvoorstel vooral beoogt de reeds geldende wet- en regelgeving te verbeteren en verduidelijken. Het wetsvoorstel beoogt daarmee een geactualiseerde en heldere basis te bieden voor het in rekening brengen van tarieven voor alle taken die TSB's en DSB's uitvoeren en de wijze waarop die tarieven tot stand komen.³⁷ Daarnaast is een aantal voorschriften uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet niet in het wetsvoorstel overgenomen in verband met een recente uitspraak van het Hof van Justitie die, onder andere, de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever en de toezichthouder bij het stellen van regels over de tariefregulering heeft verduidelijkt.

Enkele specifieke wijzigingen hierbij zijn de volgende:

- Het wetsvoorstel regelt dat alle wettelijke taken van TSB's en DSB's in beginsel onder de tariefregulering vallen. Daarmee wordt onder andere tariefregulering voor de uitrol en het beheer van meetinrichtingen door de DSB's geïntroduceerd. De tariefregulering voor deze, en andere taken, is nu onvolledig;
- De grondslag voor invoering van kwaliteitsregulering wordt verbreed. Op grond van dit wetsvoorstel is het mogelijk om kwaliteitsprikkel in te voeren op alle taken van alle TSB's en DSB's, niet zoals nu slechts op de transportaak van TSB's voor elektriciteit;
- Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe grondslag op basis waarvan, bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB), enkele uitgangspunten voor de verdeelsleutels voor de tarieven van TSB's en DSB's worden vastgelegd. In lijn met recente Europese jurisprudentie is de grondslag daarbij beperkt tot de daadwerkelijke ruimte die de wetgever heeft om richting te geven aan de tariefstructuur. Daarnaast blijft ruimte bestaan voor uitwerking van meer gedetailleerde onderdelen van de tariefstructuur via methoden en voorwaarden van TSB's en DSB's;
- In verband met diezelfde, Europese jurisprudentie zijn een aantal voorschriften die inkaderen hoe de ACM invulling moet geven aan de reguleringsmethode niet overgenomen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het betreft inkadering van de toepassing van de internationale benchmark bij TSB's en een verplichting om bepaalde kosten van TSB's en DSB's uit te zonderen van de efficiëntiekorting;
- Het wetsvoorstel geeft tenslotte ook invulling aan de toezegging in het Klimaatakkoord om de kosten van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee te verdisconteren in de tarieven van de TSB en de DSB's voor elektriciteit. Hiervoor is een grondslag opgenomen.

³⁷ HvJ EU 2 september 2021, C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662 (Commissie/Duitsland).

3.5 Pijler IV: Ruimte voor nieuwe marktinitiatieven

Een van de uitgangspunten van de Elektriciteitsrichtlijn is “dat alle consumenten volledig moeten kunnen deelnemen aan de energietransitie [...] waardoor zij geld besparen en bijdragen aan de algehele verlaging van het energiegebruik” (zie overweging 5 Elektriciteitsrichtlijn). In dat kader wordt aan afnemers van elektriciteit de ruimte gegeven direct of indirect, zelfstandig of in groepsverband actief te worden. Daarbij gaat het om onder andere:

- Het contracteren van meer marktpartijen op één aansluiting;
- Het verkopen van zelf geproduceerde elektriciteit, al dan niet via aggregatie;
- Het verkopen van flexibiliteit via aggregatie;
- De inbedding van nieuwe marktinitiatieven: energiegemeenschappen en aggregeren.

Deze voorschriften hebben allemaal tot doel de eindafnemers te faciliteren in de activiteiten die ze op de elektriciteitsmarkt willen ondernemen.

Van afnemer naar 'actieve afnemer'

Een actieve afnemer is een eindafnemer van elektriciteit, die (i) zelfopgewekte elektriciteit verkoopt of (ii) deelneemt aan flexibiliteits- of vraagresponsregelingen, mits deze activiteiten niet zijn belangrijkste commerciële of professionele activiteit vormt. Een eindafnemer neemt elektriciteit af, maar kan daarnaast op verschillende manieren actief worden en verschillende markttrollen aannemen. Wanneer een eindafnemer zonnepanelen aanschaft, neemt hij niet alleen elektriciteit af, maar produceert hij ook en is hij naast eindafnemer ook producent. Wanneer hij de door hem opgewekte elektriciteit aan een andere eindafnemer verkoopt, levert hij en neemt hij de marktrol aan van leverancier. Bij de verschillende activiteiten horen rechten en plichten, die ook voor andere marktdeelnemers gelden die dezelfde activiteiten verrichten. Als een eindafnemer zelf rechtstreeks elektriciteit wil leveren aan andere eindafnemers, zal hij moeten voldoen aan de voorschriften die voor leveranciers gelden.

Kort samengevat, beoogt dit wetsvoorstel om de randvoorwaarden te versterken voor het 'actief' kunnen worden van een eindafnemer op de elektriciteitsmarkt. Het uitgangspunt is dat de actieve afnemer in staat moet worden gesteld om te kunnen profiteren van de (financiële) voordelen die de interne markt biedt en rechtstreeks moet kunnen deelnemen aan deze markt. Het wetsvoorstel bevat onder andere voorschriften met betrekking tot (i) meer leveranciers op een aansluiting, (ii) de mogelijkheid van (onafhankelijke) aggregatie, waaronder vraagrespons, (iii) het recht van eindafnemers om zelfopgewekte elektriciteit te verkopen zonder te worden onderworpen aan onevenredige eisen of voorschriften, en (iv) het aanbieden van leveringsovereenkomsten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs. Deze voorschriften hebben allemaal tot doel de eindafnemers te activeren. Eindafnemers worden geprikkeld om hun verbruik aan te passen en kunnen zelf, via een marktdeelnemer die aggregeert of samen met anderen opgewekte elektriciteit verkopen op de markt. Met deze maatregelen kunnen pieken in het verbruik beter worden opgevangen en komt er meer aanbod op de markt. Dit is goed voor de betrouwbaarheid en de betaalbaarheid van onze toekomstige energievoorziening.

Inbedding nieuwe marktinitiatieven in wet- en regelgeving

Een bijzondere vorm van activering van de eindafnemer betreffen de voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn en Richtlijn hernieuwbare energie om een eindafnemer van elektriciteit te stimuleren in gezamenlijk verband 'actief' te worden op de elektriciteitsmarkt, namelijk in een energiegemeenschap. Lokale samenwerkingsverbanden, zoals energiegemeenschappen, kunnen onder meer leiden tot een hogere participatie en meer investeringen in de energietransitie. In Nederland bestaan reeds lokale samenwerkingsverbanden, veelal in de vorm van energiecoöperaties. Een energiegemeenschap zal – net als een actieve afnemer – vaak als producent en, wanneer de energiegemeenschap de opgewekte stroom levert aan bijvoorbeeld haar leden, ook als leverancier optreden. Net als bij de actieve afnemer, zullen de reguliere voorschriften van de desbetreffende marktactiviteit gelden.

Nieuw in dit wetsvoorstel zijn de bepalingen over aggregeren. Onder aggregeren wordt verstaan: het combineren van de verandering van het elektriciteitsgebruik of van opgewekte elektriciteit van

verschillende afnemers voor koop of verkoop of veiling op een elektriciteitsmarkt. In het wetvoorstel worden drie vormen van aggregeren onderscheiden:

- Het opkopen van door eindafnemers opgewekte elektriciteit. Het gaat bijvoorbeeld om elektriciteit die is opgewekt met zonnepanelen op het dak van een eindafnemer: de eindafnemer – voor zover hij de elektriciteit niet zelf verbruikt – verkoopt deze elektriciteit aan een marktdeelnemer die aggregaat. Deze vorm van aggregatie werd tot nu toe beschouwd als teruglevering aan de leverancier.
- Een bijzondere vorm van aggregeren is het faciliteren van peer-to-peer-handel. Bij peer-to-peer-handel gaat het om de geautomatiseerde afhandeling van de levering van elektriciteit tussen een eindafnemer die elektriciteit op het net invoert en een eindafnemer die deze elektriciteit wil kopen, rechtstreeks, of via de marktdeelnemer die de automatische uitvoering en afwikkeling realiseert. De peer-to-peer-handelaar faciliteert bij de levering tussen actieve afnemers en eindafnemers. Met de decentralisering van de energiemarkt en een toename van het aantal afnemers dat zowel energie koopt als verkoopt, is er naast traditionele leveranciers behoefte aan partijen die het aanbod van actieve afnemers en eindafnemers bij elkaar brengen. Het gaat om een platform dat actieve afnemers en eindafnemers aan elkaar koppelt en de administratieve afhandeling van de levering tussen deze partijen faciliteert. De levering kan direct tussen de actieve afnemer en de eindafnemer tot stand komen of via de peer-to-peer-handelaar lopen.
- Het veranderen van het elektriciteitsgebruik bij eindafnemers ten opzichte van hun normale verbruikspatronen, in reactie op marktsignalen met als doel om de vraagvermindering, of -verhoging te verkopen op een elektriciteitsmarkt. Dit wordt in de Elektriciteitsrichtlijn 'vraagrespons' genoemd. Bij vraagrespons wordt het elektriciteitsverbruik van een eindverbruiker bewust aangepast ten opzichte van het normale of bestaande verbruikspatroon om flexibiliteit vrij maken. Bij vraagrespons gaat het dus om beïnvloeding van het normale of bestaande verbruik van een eindverbruiker door een derde, namelijk de marktdeelnemer die aggregaat. Deze marktdeelnemer verkoopt de flexibiliteit die hiermee vrijkomt op de elektriciteitsmarkt, bijvoorbeeld aan een marktpartij die elektriciteit te kort heeft of aan de TSB ten behoeve van de balancering van het systeem.

Eindafnemers met een kleine aansluiting worden thans beschermd door de eis dat zij enkel beleverd mogen worden door een leverancier met een leveringsvergunning. Er worden enkele uitzonderingen op dit verbod toegestaan om nieuwe marktinitiatieven niet onevenredig te belemmeren op de markt. Met name voor actieve afnemers en (kleinere) energiegemeenschappen kan de eis van een leveringsvergunning een belemmering zijn om rechtstreeks te leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting. Voorgesteld wordt dat actieve afnemers en energiegemeenschappen – onder voorwaarden – geen vergunning nodig hebben om te leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting. Bij kleine actieve afnemers en eindafnemers met een kleine aansluiting is sprake van een gelijke machtspositie en bij energiegemeenschappen die leveren aan hun eigen leden of aandeelhouders zijn de leden of aandeelhouders mede eigenaar van de energiegemeenschap en ligt bescherming daarom minder voor de hand. Wanneer een actieve afnemer via een peer-to-peer-handelaar levert aan een eindafnemer met een kleine aansluiting is deze handelaar verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van de levering en moet hij beschikken over een vergunning.

Vergroten markttransparantie: kader vergelijkingsinstrumenten

In Nederland bieden reeds jarenlang diverse commerciële partijen vergelijkingsdiensten aan en in het algemeen is de kwaliteit van deze diensten hoog. Gelet op deze reeds bestaande situatie is er niet voor gekozen om één 'centraal' vergelijkingsinstrument te ontwikkelen. In lijn met de Europese regelgeving kunnen aanbieders van vergelijkingsinstrumenten een certificaat aanvragen bij een bevoegde instantie. In Nederland is dit de toezichthouder ACM.

3.6 Pijler V: Meer bescherming voor eindafnemers

Op basis van de Elektriciteitsrichtlijn krijgen afnemers een uitbreiding van hun bescherming. Ook zijn de nationale beschermingsbepalingen aangepast, zodat malafide leveranciers aan de voorkant bij de aanvraag van een leveranciersvergunning extra gecontroleerd worden. Daar staat tegenover dat wordt voorgesteld om de 'vangnetregulering' uit de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te laten vervallen. In Nederland is sprake van een zeer concurrerende energiemarkt. Er zijn veel aanbieders die zowel elektriciteit als gas leveren, er is veel diversiteit aan aanbod, en Nederland kent

al jaren een van de hoogste percentages voor overstappen ('switchen') in de EU. Hierdoor is deze regulering niet meer nodig.

Uitbreiding bescherming eindafnemers op grond van Europese richtlijnen

Aan alle eindafnemers worden algemene rechten en contractuele bescherming geboden ter implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het expliciet vastleggen van het uitgangspunt van de vrije leverancierskeuze. Verder bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het sluiten van een dynamisch elektriciteitsprijscontract en/of een aggregatiecontract. Waar (de vorige) richtlijn 2009/72 en de Gasrichtlijn veelal contractuele bescherming boden aan de consument, bevat de Elektriciteitsrichtlijn een breder pallet aan contractuele bescherming, dat nu (op een aantal uitzonderingen na) aan alle eindafnemers van elektriciteit en gas bescherming biedt (o.a. transparantie voorwaarden, opzegging, factureringsinformatie, recht op tijdige eindafrekening en klachtenbehandeling).

Nationale beschermingsbepalingen

Naast de Europese voorschriften bevat het wetsvoorstel in lijn met de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 een aantal extra bepalingen die specifiek gelden voor ofwel eindafnemers met een kleine aansluiting ofwel huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen. Voor eindafnemers met een kleine aansluiting gaat het om de bepalingen die gekoppeld zijn aan de vergunning voor leveren. Het gaat hier onder meer om het leveranciersmodel, afsluitbeleid, en het regime ten aanzien van faillissement. Voor wat betreft huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen gaat het om de bepalingen over vernietigbaarheid en toepasselijk recht.

Met dit wetsvoorstel worden extra maatregelen genomen om te voorkomen dat malafide leveranciers een vergunning krijgen. Het gaat hier om het verplicht (periodiek) overleggen van een VOG bij aanvraag van een vergunning, en de bevoegdheid van de ACM om op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) onderzoek te kunnen doen naar de integriteit en betrouwbaarheid van de aanvrager (of vergunninghouder). Dit laatste om te voorkomen dat de ACM onbedoeld criminele activiteiten faciliteert.

3.7 Pijler VI: Toezicht

De ACM is de toezichthouder van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. In deze wetten is de ACM aangewezen als de regulerende instantie in de zin van de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Daarmee is de ACM tevens belast het toezicht op de naleving van een aantal verordeningen. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Dit betekent dat de ACM voor het CEP als de regulerende instantie zal worden aangewezen. In de Elektriciteitsrichtlijn wordt in diverse artikelen bepaald waar het toezicht op dient te zien. De inrichting van dit toezicht komt in grote lijnen overeen met de wijze waarop op dit moment het toezicht van de ACM al is ingericht. Uit de Elektriciteitsrichtlijn vloeien nieuwe taken en bevoegdheden voort voor de ACM die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

DEEL B: STRUCTUUR EN INHOUD WETSVOORSTEL

4. Energiemarkten (hoofdstuk 2 Energiewet)

4.1 Ter introductie; relatie tot de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel

Eindafnemer centraal

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel heeft betrekking op de activiteiten van marktpartijen op de elektriciteits- en gasmarkt. Daarbij gaat het om het leveren aan eindafnemers, faciliteren van peer-to-peer-handel, aggregeren, balanceren en meten. In dit hoofdstuk is de eindafnemer, degene die elektriciteit of gas koopt voor eigen gebruik, centraal gepositioneerd. Het transmissie- en distributiesysteem van elektriciteit en gas is er immers om de eindafnemer – of dat nu huishoudens zijn die hun huis verwarmen of ondernemingen die hun bedrijfsprocessen draaiende houden – te voorzien van elektriciteit en gas. De marktpartijen die een rol spelen op de elektriciteits- en gasmarkt – zoals marktpartijen die leveren, aggregeren en produceren – spelen die rol allemaal bij de gratie van het uiteindelijke verbruik van elektriciteit of gas door de eindafnemer.

Deze centrale positionering van de eindafnemer komt tot uitdrukking in de eerste paragraaf van hoofdstuk 2. Daar zijn de voorgestelde rechten van de eindafnemers neergelegd. Het centraal stellen van de eindafnemer sluit aan bij een van de doelen van de Elektriciteitsrichtlijn³⁸, namelijk eindafnemers beter te bedienen, onder meer door: *“de groothandels- en detailhandelsmarkt beter aan elkaar te koppelen. Door te profiteren van nieuwe technologieën en nieuwe en innovatieve energiedienstverleners moeten alle consumenten volledig kunnen deelnemen aan de energietransitie en met energie-efficiënte oplossingen hun verbruik beheren, waardoor zij geld besparen en bijdragen aan de algehele verlaging van het energieverbruik”*. De transitie naar een CO₂-vrije energievoorziening creëert ruimte voor nieuwe marktinitiatieven. Eindafnemers spelen hierbij een centrale rol, maar moeten hierin wel worden gefaciliteerd. In het wetsvoorstel is in lijn met de Elektriciteitsrichtlijn een aantal voorschriften opgenomen om de eindafnemer te stimuleren actief te opereren op de elektriciteitsmarkt. Daartoe moeten eindafnemers – direct of indirect – kunnen deelnemen aan de markt, bijvoorbeeld door hun verbruik aan te passen aan marktsignalen. Zij kunnen onder meer gebruikmaken van leveringsovereenkomsten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs of van vraagresponstdiensten. Ook moeten eindafnemers die zelf elektriciteit opwekken, bijvoorbeeld met zonnepanelen, de mogelijkheid hebben elektriciteit die zij over hebben, onafhankelijk van hun leverancier op de markt te verkopen. Dit kan bijvoorbeeld via een marktdeelnemer, die elektriciteit inkoopt bij vaak kleinere producenten en deze elektriciteit aanbiedt op de markt. Dit kan ook via een platform dat eindafnemers, die elektriciteit over hebben, koppelt met eindafnemers die elektriciteit willen kopen. In het wetsvoorstel wordt dit peer-to-peer-handel genoemd. Daarnaast kan een eindafnemer zijn zelfopgewekte elektriciteit – onder voorwaarden – ook direct verkopen aan andere eindafnemers.

Onderscheid tussen gas en elektriciteit

Het regelgevend kader voor de elektriciteits- en gasmarkt is in een grote mate Europees geharmoniseerd. De rechten van eindafnemers van elektriciteit en gas zijn op grond van Europese regelgeving niet geheel identiek, aangezien het vierde elektriciteitspakket (waaronder de Elektriciteitsrichtlijn) eindafnemers een aantal rechten toekent die de Gasrichtlijn nog niet toekent aan eindafnemers van gas. De Europese Commissie werkt momenteel aan voorstellen voor een nieuw Europees kader voor gas. De Europese Commissie heeft aangegeven dat het zeer waarschijnlijk is dat de contractuele rechten van eindafnemers ten opzichte van leveranciers gelijk aan die van elektriciteit zullen worden vormgegeven. Voor het overige is het nog onduidelijk hoe een nieuw Europees kader voor gas zal luiden. Er wordt daarom in het wetsvoorstel – met uitzondering van de contractuele rechten van eindafnemers ten aanzien van de leverancier – voorgesteld deze regels te implementeren conform de reikwijdte van de huidige Gasrichtlijn. Bij de komst van het vierde gaspakket zal het kader voor gas verder in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd. Door de contractuele rechten van eindafnemers wel gelijk te trekken voor elektriciteit en gas, wordt tevens

³⁸ Zie overweging 5 bij de Elektriciteitsrichtlijn.

uitvoering gegeven aan de toezegging om de bepalingen inzake consumentenbescherming onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te stroomlijnen.³⁹

Opbouw van dit hoofdstuk

Na een beschrijving van de algemene rechten van eindafnemers zullen achtereenvolgens de verschillende markttrollen die marktpartijen kunnen uitoefenen worden toegelicht. Hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel is opgebouwd vanuit marktactiviteiten, namelijk:

- Leveren: het leveren aan en faciliteren in peer-to-peer-handel ten behoeve van eindafnemers;
- Aggregeren: het terugleveren door en het faciliteren van peer-to-peer-handel ten behoeve van actieve afnemers en vraagrespons,
- Balanceren, en
- Meten

Deze indeling heeft als voordeel dat de vraag wie een marktactiviteit uitvoert irrelevant is: een partij die elektriciteit levert, zal moeten voldoen aan de voorschriften voor leveren en een partij die aggregeert aan de voorschriften die gelden voor aggregeren. Daarbij kan een leverancier zowel een traditionele partij zijn, maar eveneens een eindafnemer met zonnepanelen op het dak die elektriciteit over heeft of een energiegemeenschap die haar leden van door de gemeenschap opgewekte elektriciteit voorziet. Deze voorgestelde opbouw van hoofdstuk 2 heeft tot gevolg dat, zoals ook in paragraaf 1.6 is beargumenteerd, een non-discriminatoir speelveld ontstaat voor de verschillende marktpartijen. Iedere speler die een activiteit uitoefent, heeft in beginsel onder gelijke voorwaarden toegang tot de verschillende markten en moet zich daarbinnen bewegen binnen het kader dat in hoofdstuk wordt voorgeschreven voor de betreffende activiteit.

4.2 Algemene rechten van eindafnemers

Een eindafnemer kan gebruik maken van energiediensten van verschillende aanbieders. Hij kan zelf een leverancier kiezen. Wanneer hij elektriciteit produceert of bereid is om zijn verbruik aan te passen kan hij als actieve afnemer een aggregatieovereenkomst sluiten met de marktpartij van zijn keuze. In dit wetsvoorstel is bepaald dat een eindafnemer voor elektriciteit overeenkomsten kan afsluiten met meer leveranciers of een leveringsovereenkomst en een aggregatieovereenkomst met verschillende marktpartijen. De eindafnemer heeft dan te maken met twee (of meer) marktpartijen, die onafhankelijk van elkaar actief zijn op zijn aansluiting; bijvoorbeeld twee leveranciers of een leverancier en een marktdeelnemer die aggregeert. In het wetsvoorstel is voorgeschreven dat de eindafnemer in dat geval moet beschikken over een op afstand uitleesbare meetinrichting. Met de huidige op afstand uitleesbare meetinrichting kan afname en invoeding apart worden gemeten, maar deze meetwaarden moeten ook aan de verschillende marktpartijen worden toegewezen. De op afstand uitleesbare meetinrichting wordt dan gesplitst in twee allocatiepunten. Bij twee leveranciers op een aansluiting is vaak een tweede meter nodig en moeten de meetgegevens aan de verschillende leveranciers worden toegewezen. Ook in dat geval zijn er meer allocatiepunten op een aansluiting.

De toerekening van verbruiks- of invoedgegevens geschiedt in beginsel op basis van meetgegevens. De eisen die aan de meetinrichting worden gesteld zijn opgenomen in afdeling 2.5 van dit wetsvoorstel en zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Wel zijn er experimenten (o.a. met laadpalen) voor meer marktdeelnemers op een aansluiting waarbij de afgenomen elektriciteit administratief, bijvoorbeeld met behulp van blockchain technieken, wordt toegerekend aan de verschillende marktdeelnemers. Blockchain is een techniek waarmee meetgegevens kunnen worden verwerkt. Ook lijkt het mogelijk om meetdata van verschillende aansluitingen zodanig te alloceren dat productie van een eindafnemer administratief verrekend wordt met de afname van een andere eindafnemer. De verwachting is dat dit soort technieken zich de komende jaren snel zullen ontwikkelen en eindafnemers - met instemming van hun leverancier - gebruik kunnen maken van energiediensten van andere aanbieders. In het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met deze ontwikkeling, die bij telefonie ('roaming') en banken al langer bestaat. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen dat bij of krachtens AMvB kan worden bepaald dat het verbruik kan worden toegekend op basis van afspraken tussen leveranciers. In dat geval is het niet altijd nodig om een tweede allocatiepunt binnen de installatie van de eindverbruiker aan te vragen.

³⁹ Handelingen I, 2008-2009, nr. 26, p. 1321, 1356. Zie hierover ook Hoofdstuk 9 (vervallen bepalingen).

Een eindafnemer of actieve afnemer mag niet beperkt worden in zijn rechten om actief deel te nemen aan de elektriciteitsmarkt. Hiertoe is in het wetsvoorstel opgenomen dat een marktdeelnemer een eindafnemer of actieve afnemer niet mag weerhouden om zelfstandig of in groepsverband elektriciteit op te wekken met het oog op eigen verbruik, opslag, verkoop of levering aan derden. Ook mag een marktdeelnemer een eindafnemer of actieve afnemer niet weerhouden om zelfstandig of in groepsverband actief te zijn op het gebied van flexibiliteit of energie-efficiëntie, om te participeren in een energiegemeenschap of hem te belemmeren in de uitoefening van het recht om leveringsovereenkomsten te sluiten met meerdere leveranciers, of met een leverancier en een marktdeelnemer die aggregeert. Daarnaast mag een energiebedrijf een eindafnemer, die gebruik maakt van deze rechten, niet anders behandelen dan eindafnemers die geen diensten afnemen van andere marktpartijen. Een leverancier mag een eindafnemer dus niet verbieden om bijvoorbeeld zonnepanelen aan te schaffen (eigen elektriciteit opwekken) of belemmeren om een overeenkomst te sluiten met een tweede leverancier.

Zowel de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 2, onderdeel 11 en artikel 16) als de Richtlijn hernieuwbare energie (artikel 2, onderdeel 16 en artikel 22) geven expliciete erkenning aan het samenwerkingsverband 'energiegemeenschappen'.⁴⁰ Lokale samenwerkingsverbanden, zoals energiegemeenschappen, kunnen onder meer leiden tot meer participatie in de energietransitie, meer investeringen en een grotere keuze voor de consument. In deze richtlijnen zijn bepalingen opgenomen, die moeten waarborgen dat eindafnemers worden gefaciliteerd om in een energiegemeenschap deel te nemen en ongerechtvaardigde belemmeringen worden weggenomen. Een energiegemeenschap zal – net als een actieve afnemer – vaak als producent en, wanneer de energiegemeenschap de opgewekte stroom levert, bijvoorbeeld aan haar leden, ook als leverancier optreden. Ook hier zullen weer de reguliere voorschriften van dit wetsvoorstel gelden. Daarnaast kennen de twee genoemde richtlijnen de leden en aandeelhouders van de energiegemeenschap bepaalde rechten toe, die in dit wetsvoorstel moeten worden geborgd om de leden of aandeelhouders van de energiegemeenschap te beschermen. In dit wetsvoorstel wordt hiervoor de energiegemeenschap als nieuwe entiteit gedefinieerd, en zijn de in deze richtlijnen genoemde rechten opgenomen. Belangrijke aspecten daarbij zijn dat de zeggenschap over de energiegemeenschap is gelegen bij de leden of aandeelhouders, dat een open en vrijwillig karakter van de energiegemeenschap is geborgd en de leden en aandeelhouders de energiegemeenschap moeten kunnen verlaten. Deze voorschriften moeten in de statuten van de energiegemeenschap worden opgenomen. Onder voorwaarden kan een energiegemeenschap ook een beroep doen op een uitzondering van de vergunningplicht voor levering aan haar leden (zie §4.3.3).

4.3 Leveren aan eindafnemers en faciliteren van peer-to-peer-handel

4.3.1 Leveren

Met leveren wordt in dit wetsvoorstel de levering van elektriciteit of gas aan een eindafnemer bedoeld. Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die elektriciteit of gas levert aan een eindafnemers kan worden aangemerkt als leverancier. Dit kan een actieve afnemer zijn die elektriciteit levert aan zijn buurman, een energiegemeenschap die elektriciteit levert aan haar leden, maar ook een grote internationale leverancier en alles wat daar tussen zit. Voor elektriciteit kunnen er meer leveranciers actief zijn op een aansluiting. In dat geval moeten er door de eindafnemer meer allocatiepunten worden aangevraagd. Per allocatiepunt kan er maar één leverancier zijn. Deze leverancier staat vermeld in het register van de systeembeheerder als de leverancier voor dat allocatiepunt. Wanneer de eindafnemer een andere leverancier contracteert, vervangt de nieuwe leverancier de oude leverancier ('switch'), waarna de nieuwe leverancier als de leverancier voor dit allocatiepunt wordt vastgelegd. Voor de levering van gas voorziet dit wetsvoorstel nu nog niet in de mogelijkheid van meer leveranciers op een aansluiting.

4.3.2 Faciliteren van peer-to-peer-handel

In het wetsvoorstel wordt het faciliteren van peer-to-peer-handel als een bijzondere vorm van levering gezien. De marktdeelnemer die faciliteert in peer-to-peer-handel brengt het aanbod van actieve afnemers en eindafnemers bij elkaar en verzorgt de administratieve afhandeling hiervan.

⁴⁰ Het uitgangspunt is dat dit wetsvoorstel één energiegemeenschap kent, waar zowel de 'energiegemeenschap van burgers' uit de Elektriciteitsrichtlijn als de 'hernieuwbare energiegemeenschap' uit Richtlijn (EU) 2018/2001 onder vallen.

Elke eindafnemer die elektriciteit op het systeem invoedt is een actieve afnemer, mits het opwekken van elektriciteit niet de belangrijkste economische activiteit is van deze eindafnemer. In dat geval is hij slechts producent en zal hij niet de bescherming van de actieve afnemer genieten. Een elektriciteitscentrale of een zelfstandig zonnepark wordt dan ook niet aangemerkt als een actieve afnemer. Een actieve afnemer kan bijvoorbeeld een huishouden zijn met zonnepanelen, die op zonnige dagen elektriciteit invoedt op het systeem, of een industriële eindafnemer met een warmtekrachtkoppeling (WKK) of eigen zonnepark, die overtollige elektriciteit invoedt op het systeem. Alleen het faciliteren van de levering van hernieuwbare elektriciteit die is geproduceerd door een actieve afnemer aan een eindafnemer wordt als peer-to-peer-handel aangemerkt.

Bij peer-to-peer-handel levert een actieve afnemer zijn ingevoede elektriciteit aan een eindafnemer en faciliteert de peer-to-peer-handelaar die transactie en handelt dit af onder vooraf overeengekomen voorwaarden. De verkoop kan direct tussen de actieve afnemer en de eindafnemer tot stand komen of via de peer-to-peer-handelaar lopen. Dit concept betreft implementatie van de in de richtlijn hernieuwbare energie opgenomen peer-to-peer-handel. Met de decentralisering van de energiemarkt en een toename van het aantal afnemers dat zowel energie koopt als verkoopt, is er naast traditionele leveranciers behoefte aan partijen die het aanbod van actieve afnemers die elektriciteit over hebben en eindafnemers die deze elektriciteit willen kopen bij elkaar brengen. Het gaat dus om een marktdeelnemer die actieve afnemers en eindafnemers aan elkaar koppelt en de administratieve afhandeling van de levering tussen deze partijen faciliteert. De betere informatievoorziening, digitalisering en de opkomst van de platformeconomie maakt dit mogelijk. Door een marktdeelnemer die faciliteert in peer-to-peer-handel kan vraag en aanbod van eindafnemers en actieve afnemers effectief bij elkaar worden gebracht, hebben deze marktpartijen afhankelijk van het aanbod de keuze van wie of aan wie zij hun elektriciteit verkopen dan wel kopen (en onder welke voorwaarden) en zijn de administratieve processen geborgd.

De marktdeelnemer die faciliteert in peer-to-peer-handel wordt in de relatie met de eindafnemer die de elektriciteit via hem afneemt beschouwd als de leverancier en de verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel zijn grotendeels hetzelfde als voor een normale leverancier. De marktdeelnemer die de peer-to-peer-handel faciliteert (verder ook: peer-to-peer-handelaar) en de eindafnemer sluiten een leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel. In afdeling 2.2 van de Energiewet⁴¹ wordt de leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel in de meeste artikelen naast de normale leveringsovereenkomst genoemd. De peer-to-peer-handelaar is verantwoordelijk voor de facturering en informatievoorziening van zowel de eindafnemer als de actieve afnemer en de afhandeling van de administratieve procedures, zoals het overstappen naar een andere dienstverlener door de actieve afnemer of de eindafnemer, het doorgeven van gegevens, de inning en afdracht van de systeemtarieven en de inning en afdracht van de energiebelasting. De peer-to-peer-handelaar is ook het aanspreekpunt voor de eindafnemer. Het maakt daarbij niet uit of de levering direct, of via de peer-to-peer-handelaar tot stand komt. De actieve afnemer die via de peer-to-peer-handelaar elektriciteit levert is hierop voor de eindafnemer niet aanspreekbaar. Hiertoe is in het wetsvoorstel bepaald dat afdeling 2.2 niet op hem van toepassing is. Dit is wenselijk omdat actieve afnemers die handelen via een peer-to-peer-handelaar in veel gevallen niet weten aan welke eindafnemer ze leveren en eindafnemers die afnemen via een peer-to-peer-handelaar vaak van meer dan één actieve afnemer elektriciteit zullen afnemen.

Een actieve afnemer sluit met de marktdeelnemer die faciliteert in de peer-to-peer-handel een terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel op grond waarvan de actieve afnemer zijn elektriciteit kan leveren aan een eindafnemer via het platform van de peer-to-peer-handelaar. Een eindafnemer sluit met een peer-to-peer-handelaar een leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel op grond waarvan hij elektriciteit mag aankopen van actieve afnemers via het platform van de peer-to-peer-handelaar.

4.4 Bescherming eindafnemers

Afdeling 2.2 bevat een aantal bepalingen die zien op de verhouding tussen de eindafnemer en de leverancier. De bepalingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de Elektriciteitsrichtlijn, waarin een aantal voorschriften inzake de bescherming van eindafnemers is opgenomen. Deze basisrechten

⁴¹ Afdeling 2.2: Leveren aan eindafnemers en faciliteren in peer-to-peer-handel ten behoeve van eindafnemers.

gelden vaak voor alle eindafnemers, dus zowel voor huishoudelijke eindafnemers als voor grote industriële eindafnemers. Een aantal bepalingen ziet specifiek op de bescherming van huishoudelijke afnemers en micro-ondernemingen en in een enkel geval ook voor kleine ondernemingen. Een aantal andere voorschriften is gekoppeld aan de doorlaatwaarde van de aansluiting.

4.4.1 Alle eindafnemers

Waar richtlijn 2009/72 en Gasrichtlijn, contractuele bescherming bieden aan (enkel) de consument, bevat de Elektriciteitsrichtlijn een breder pallet aan contractuele bescherming, dat (op een aantal uitzonderingen na) aan alle eindafnemers bescherming biedt. Dit wetsvoorstel bevat daarom een aantal inhoudelijke beschermingsbepalingen voor alle eindafnemers van elektriciteit en gas. Zo gelden niet alleen eisen voor het handelen van de leverancier in het algemeen, als ook specifieke eisen waar de overeenkomst aan dient te voldoen, onder ander inzake facturering en klachtenafhandeling. Verder bevat dit wetsvoorstel voor alle eindafnemers het recht om over te stappen op een andere leverancier of marktdeelnemer die aggregeert. In de praktijk wordt hier - ten aanzien van de vrije leverancierskeuze - door de huidige kleinverbruikers al veelvuldig gebruik van gemaakt. In de afgelopen drie jaar is meer dan de helft (53%) van de kleinverbruikers ten minste één keer overgestapt van energieleverancier of type contract. In lagere regelgeving zal (net zoals dat nu het geval is met de Regeling monitoring afnemers Elektriciteitswet 1998 en Gaswet) het overstapproces nadere worden ingevuld.

Tenslotte moet, conform de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn, een enkel contactpunt beschikbaar zijn, waar eindafnemers alle benodigde informatie kunnen krijgen over hun rechten en de middelen van geschillenbeslechting. In de Elektriciteitsrichtlijn is dit recht opgenomen voor alle eindafnemers, waar het in de Gasrichtlijn enkel verplicht is voor consumenten. ConsuWijzer van de ACM vervult reeds een loketfunctie voor consumenten waar zij praktisch advies kunnen krijgen over hun rechten als consument en hun klachten kwijt kunnen. De overige eindafnemers kunnen een klacht indienen of advies inwinnen bij het bedrijvenloket van de ACM. De signalen van eindafnemers, en zeker die van huishoudelijke eindafnemers over problemen die zij (als consument) ervaren zijn voor de ACM van groot belang omdat het hen in staat stelt om problemen aan te pakken die grotere groepen eindafnemers raken.

Huishoudelijke eindafnemers, micro-ondernemingen en kleine ondernemingen

Dit wetsvoorstel biedt specifiek voor huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen op een aantal punten aanvullende bescherming. Het gaat hier veelal om de rechten die de eindafnemers met een kleine aansluiting nu al hebben. Wat nieuw is, is het recht op toegang tot een vergelijkingsinstrument (voor huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen).

Verder wordt specifiek voor de micro-ondernemingen vastgelegd dat zij, net als consumenten, bepaalde bescherming genieten uit het Burgerlijk Wetboek (BW). Het generieke consumentenrecht is opgenomen in het BW en geldt alleen voor consumenten. In artikel 7:5, eerste lid, BW, is dit omschreven als 'natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf'. De huishoudelijke eindafnemer voldoet aan deze kwalificatie. Micro-ondernemingen vallen niet onder dit generieke consumentenrecht voor zover zij als een professionele partij beroeps- of bedrijfsmatig handelen. Dit is niet het geval indien zij een overeenkomst sluiten voor doeleinden die in de privé sfeer liggen. Hun positie is dan vergelijkbaar met die van consumenten. Dit geldt ook bij overeenkomsten die deels binnen en deels buiten hun privé sfeer liggen én het beroep- of bedrijfsmatig karakter ervan zo beperkt is dat het niet overheerst. Afhankelijk van de feitelijke omstandigheden komen zij dan in aanmerking voor de bescherming die consumenten op grond van het BW genieten.

Om onduidelijkheid hierover weg te nemen, regelt dit wetsvoorstel dat een aantal onderdelen (bepalingen over het herroepingsrecht, oneerlijke handelspraktijken en de zogenoemde grijze en zwarte lijst) uit het BW die gelden voor overeenkomsten tussen een onderneming en een consument, ook van toepassing zijn op leveringsovereenkomsten tussen een leverancier en een micro-onderneming.

Specifiek voor huishoudelijke eindafnemers, de micro-ondernemingen en de kleine ondernemingen bepaalt dit wetsvoorstel dat zij geen overstapgerelateerde vergoeding hoeven te betalen. Wel kan

aan huishoudelijk eindafnemers, micro-ondernemingen en kleine ondernemingen een opzegvergoeding in rekening worden gebracht. Wanneer zij een leveringsovereenkomst met een vaste looptijd en een vooraf overeengekomen vaste leveringsprijs voor het einde van de looptijd opzeggen, mogen leveranciers een opzegvergoeding vragen. Dat leveranciers aan kleinverbruikers onder bepaalde voorwaarden een opzegvergoeding mogen vragen, is reeds gangbare praktijk in Nederland. In lagere regelgeving zullen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de opzegvergoeding. Hierbij zal worden aangesloten bij de eis uit de Elektriciteitsrichtlijn dat de hoogte van de opzegvergoeding gerelateerd moet zijn aan het economisch verlies dat de leverancier lijdt als gevolg van opzegging door de afnemer.

In het kader van bescherming van specifieke groepen eindafnemers geldt tenslotte dat levering van elektriciteit en gas aan eindafnemers met een kleine aansluiting in beginsel enkel is toegestaan als deze partij over een vergunning beschikt. Zie hierover meer onder §4.4.3.

4.4.2 Kwetsbare afnemers

Lidstaten moeten op grond van de Elektriciteits- en Gasrichtlijn voorzien in adequate waarborgen voor de bescherming van kwetsbare afnemers, waarbij de lidstaten de afweging kunnen maken om te kiezen voor specifiek beleid gericht op kwetsbare afnemers in de energiemarkt en/of een geïntegreerde aanpak te volgen in het kader van het algemene sociale zekerheidsbeleid van de lidstaat. Het verschil met richtlijn 2009/72 en de huidige Gasrichtlijn is dat de Elektriciteitsrichtlijn specifiek aangeeft waaruit het concept kwetsbare afnemer kan bestaan: inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, vanwege leeftijd of andere criteria.

Zowel de Rijksoverheid als de decentrale overheden nemen maatregelen om armoede in algemene zin zoveel mogelijk te voorkomen. Zoals in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 is aangegeven wil het kabinet dat de energietransitie voor iedereen haalbaar en betaalbaar is. Daarom heeft het kabinet er bij het Klimaatakkoord voor gekozen maatregelen te treffen die huishoudens ten opzichte van bedrijven relatief ontzien.⁴²

De 'Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas' draagt er thans zorg voor dat mensen, die hun energierekening niet (tijdig) kunnen betalen, pas na een voorgeschreven procedure kunnen worden afgesloten van energie. Net als de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 biedt dit wetsvoorstel een grondslag voor deze regeling. In deze regeling is bij de definiëring van het begrip kwetsbare afnemer aansluiting gezocht bij de mate van gezondheidsrisico's die het beëindigen van transport of de levering van energie zou hebben voor de eindafnemer met een kleine aansluiting of diens huisgenoten. Deze groep geniet ruimere bescherming ten aanzien van afsluiting van energielevering/transport. Om te voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen zonder dat daarvoor een oplossing wordt gevonden, bepaalt de regeling dat vergunninghoudende leveranciers hun klanten actief moeten wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Betalingsachterstanden op de energierekening kunnen een vroegtijdig signaal zijn van (dreigende) problematische schulden. Dit is in lijn met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die onder andere als doel heeft de uitwisseling van persoonsgegevens eenvoudiger te maken zodat er tijdig gesignaleerd kan worden. Er wordt dan vooral gekeken naar betalingsachterstanden op de vaste lasten, waaronder energie, omdat uit praktijkervaringen blijkt dat dit goede voorspellers zijn voor vroeg signalering van schulden. In het najaar van 2020 hebben energieleveranciers het bestaande convenant met de Nederlandse Vereniging voor Kredietverlening (NVVK) om efficiënt tot schuldhulpverlening te komen uitgebreid met afspraken over vroegsignalering.

4.4.3 Vergunning

Voor de levering van elektriciteit en gas aan of de facilitering in peer-to-peer-handel ten behoeve van eindafnemers met een kleine aansluiting is in beginsel een vergunning nodig. De vergunning kan worden aangevraagd bij de ACM. Bij de vergunningverlening wordt getoetst aan organisatorische, financiële en technische kwaliteiten, alsmede deskundigheid voor de goede uitvoering van zijn taak.

⁴² Kamerstukken I 2019/20, 32813, nr. L.

Hiermee wordt gewaarborgd dat eindafnemers met een kleine aansluiting beleverd worden door betrouwbare en financieel stabiele partijen.

Uitzonderingen vergunningsplicht bij levering van elektriciteit

De vergunning is een belangrijke pijler in de borging van de leveringszekerheid. Toch is een vergunning in een aantal gevallen een te zware belasting of gelet op de onderlinge verhouding tussen de leverancier en de eindafnemer niet altijd nodig. Dit geldt voor de kleinere actieve afnemer die direct levert aan een andere eindafnemer en voor een kleinere energiegemeenschap. Dit is in lijn met de Elektriciteitsrichtlijn en Richtlijn hernieuwbare energie, die bepalen dat actieve afnemers en energiegemeenschappen direct aan eindafnemers kunnen leveren en daarbij niet onevenredig mogen worden belemmerd. Met name voor kleinere actieve afnemers en energiegemeenschappen kan de eis van een leveringsvergunning een belemmering zijn om rechtstreeks te leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting.

In het wetsvoorstel is wel een aantal voorwaarden verbonden aan de uitzondering op de vergunningplicht voor actieve afnemers en energiegemeenschappen. Zo mag er niet meer energie worden geleverd dan de actieve afnemer of de energiegemeenschap op jaarbasis op het systeem invoedt, geldt de uitzondering alleen voor actieve afnemers met een kleine aansluiting en kleinere energiegemeenschappen en moeten de eindafnemers met een kleine aansluiting lid of aandeelhouder zijn van de energiegemeenschap.

Behalve de uitzondering op de vergunningplicht wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om enkele verplichtingen voor leveranciers (klachtenprocedure, aanbod om balanceringsverantwoordelijkheid over te nemen) niet van toepassing te laten zijn op een actieve afnemer die direct levert aan een andere eindafnemer. De overige voorschriften inzake consumentenbescherming (o.a. contracten, opzeggen, transparante voorwaarden, etc.) gelden wel voor een actieve afnemer die zelf direct levert aan een eindafnemer. Daarnaast zijn in dit wetsvoorstel ook bestaande uitzonderingen uit de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitzondering voor eindafnemers met een klein aansluiting die zijn aangesloten op een gesloten systeem.

Wijziging inhoudelijke eisen vergunning

Ten aanzien van de inhoud en toezicht op de vergunning stelt dit wetsvoorstel een aantal aanpassingen voor. Met de aanpassingen wordt invulling gegeven aan een motie van het lid Beckerman c.s.⁴³ betreffende strengere eisen voor energieleveranciers, in het bijzonder in het geval van faillissement. Tevens wordt tegemoet gekomen aan een toezegging van de Minister om samen met de ACM te bekijken of de voorwaarden waaronder energieleveranciers hun vergunning krijgen moeten worden aangescherpt en te bekijken of er meer controle moet worden uitgeoefend.⁴⁴

Om het toezicht op de vergunninghouders en de leveringszekerheid aan hun eindafnemers te verbeteren, worden de eisen die gedurende de looptijd van de vergunning gelden voor leveranciers, aangescherpt. Een deel van deze bepalingen zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Conform bestaande regels moeten energieleveranciers, teneinde een vergunning te krijgen (en te houden), bij de ACM aan kunnen tonen dat zij (blijvend) beschikken over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten om daadwerkelijk energie te kunnen leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting. In aanvulling op deze bestaande eisen worden de volgende extra maatregelen voorgesteld:

1. Verklaring Omtrent het Gedrag⁴⁵ – Leveranciers zullen bij de aanvraag (en periodiek na afgifte) van een vergunning een Verklaring Omtrent Gedrag (hierna: VOG) moeten overleggen. De eis voor het overleggen van een VOG zal in lagere regelgeving worden opgenomen en verder worden uitgewerkt. Hierbij moet gedacht worden aan de vaststelling van termijnen waarbinnen de VOG zal moeten worden overlegd, en consequenties van het niet kunnen overleggen van een VOG. Op deze wijze wordt een toets(-moment) uitgevoerd dat zorgt voor een grotere betrouwbaarheid en integriteit van energieleveranciers. Ze moeten niet alleen hun taken goed (kunnen) uitvoeren, maar als

⁴³ Kamerstukken II 2018/19, 30196, nr. 658; Motie van het lid Beckerman c.s. d.d. 20 juni 2019.

⁴⁴ Kamerstukken II 2018/19, nr. 2239, Aanhangsel Handelingen.

⁴⁵ Als bedoeld op grond van artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

leverancier van nutsvoorzieningen ook in algemene zin integer zijn. Bovendien leidt een VOG screening tot bescherming van de afnemers, omdat beter geborgd is dat zij beleverd worden door betrouwbare leveranciers. Dienst Justis is de organisatie die namens de Minister van Justitie en Veiligheid onderzoekt en beslist of iemand in aanmerking komt voor een VOG. Indien een buitenlandse partij in aanmerking wil komen voor een vergunning, zal een met een VOG vergelijkbaar document uit het buitenland worden toegestaan. Dit zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

2. Wet Bibob – De Wet Bibob maakt het mogelijk dat de integriteit van de aanvrager van een vergunning wordt getoetst. Het doel is daarmee ook de integriteit van het toetsende bestuursorgaan, in dit geval de ACM, te beschermen, door te voorkomen dat vergunningen worden verleend aan niet-integere partijen. Ook kunnen reeds afgegeven vergunningen worden ingetrokken. Hiermee wordt voorkomen dat de ACM ongewild criminele activiteiten faciliteert. Leveranciers met een vergunning krijgen toegang tot de persoons- en verbruiksgegevens van afnemers en andere gegevens van het energiesysteem. Het is van groot belang dat afnemers van leveranciers, waaronder in ieder geval eindafnemers met een kleine aansluiting, worden beleverd door betrouwbare en integere partijen die geen misbruik maken van de door de ACM aan hen verleende vergunning.

Een Bibob-onderzoek kan gestart worden wanneer de ACM een vermoeden heeft dat er een risico bestaat op misbruik van een vergunning voor criminele doeleinden. De ACM dient hier in eerste instantie zelf onderzoek naar te doen, het zogenoemde 'eigen onderzoek'. Het starten van een eigen Bibob-onderzoek zal met name aan de orde zijn als de informatie die bij een aanvraag is ingediend bij de ACM aanleiding geeft om nader onderzoek te doen. Niet bij elke vergunningsaanvraag zal sprake zijn van een Bibob-onderzoek. De ACM zal beoordelen of een onderzoek wenselijk is. Ook bij vermoedens van misstanden bij een leverancier die reeds over een vergunning beschikt, kan een Bibob-onderzoek worden uitgevoerd.

Wanneer meer informatie of verdergaand onderzoek nodig is, kan de ACM het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) vragen om advies uit te brengen. Het LBB (onderdeel van Justis) valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Het bureau onderzoekt of er een kans bestaat dat sprake zal zijn van misbruik of criminele activiteiten in het kader van het te nemen besluit. Het LBB kan hierbij gebruik maken van strafrechtelijke informatie, informatie uit politieregisters, informatie van de Belastingdienst en FIOD en van informatie van verschillende inspectiediensten. Het LBB heeft een belangrijke rol in (i) het bewaken en waarborgen van een uniforme toepassing van de Wet Bibob en (ii) de kwaliteit van het onderzoek door bestuursorganen en heeft daarmee in de loop der tijd veel kennis, expertise en ervaring opgebouwd.

Het is, ook als LBB ter advisering wordt ingeschakeld, uiteindelijk aan de ACM om een besluit over de aanvraag of de al verleende vergunning te nemen. De verwachting is dat het aantal Bibob-onderzoeken op jaarbasis beperkt zal zijn. In 2020 zijn bij de ACM 25 aanvragen voor een vergunning ingediend. De ACM verwacht op jaarbasis een kwart van de aanvragen te willen toetsen aan de Wet Bibob, en daarvan jaarlijks twee adviezen aan het LBB te willen vragen.

3. Blijvend voldoen aan vergunningseisen – Dit omvat het voorstel te expliciteren dat de vergunninghouder aan de bij de vergunningaanvraag gestelde eisen moet blijven voldoen. In het wetsvoorstel is daartoe een bepaling opgenomen dat een leverancier die vergunningsplichtig is, moet beschikken over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten alsmede voldoende deskundigheid voor een goede uitvoering van zijn taak. De huidige regels bepalen dit niet expliciet.

4. Nadere invulling van de organisatorische, financiële en administratieve kwaliteiten, alsmede voldoende deskundigheid – In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om bij lagere regelgeving nadere uitwerking te geven aan de plicht voor de vergunninghouder om (blijvend) te beschikken over organisatorische, financiële en administratieve kwaliteiten alsmede voldoende deskundigheid. Wijzigingen in één of meer van deze kwaliteiten kunnen er toe leiden dat niet meer voldaan wordt aan de vergunningseisen. Voor de verdere invulling hiervan in lagere regelgeving wordt gedacht aan opname van een plicht om wijzigingen in bepaalde aspecten van die kwaliteiten te melden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om wisseling of wegvallen van een balanceringsverantwoordelijke partij. Deze plicht was niet eerder expliciet in lagere regelgeving

opgenomen, wel was dit door de wetgever beoogd en als zodanig door de ACM in de vergunningseisen opgenomen.⁴⁶ Naast deze meldplicht wordt gedacht aan de verplichting voor de aanvrager om niet alleen bij de aanvraag een accountantsverklaring (controle verklaring) te overleggen, maar (na vergunningverlening) dit jaarlijks te herhalen.

5. Inhoud overeenkomst: waarborgsom – Het is het voornemen om in lagere regelgeving de waarborgsom die energieleveranciers aan eindafnemers met een kleine aansluiting in rekening kunnen brengen te maximeren op viermaal het voorschotbedrag, om te voorkomen dat deze eindafnemers in geval van faillissement van hun energieleverancier een (te) groot nadeel lijden.

4.4.4 Leveringszekerheid

Universele dienstverlening

Net als in de richtlijn 2009/72, bepaalt de Elektriciteitsrichtlijn dat lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers, en indien zij dit nodig achten, kleine ondernemingen, aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening. Volgens deze richtlijnen gaat het dan om een recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen concurrerende, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, doorzichtige en niet-discriminerende prijzen op hun grondgebied. De Gasrichtlijn bevat geen bepaling over universele dienstverlening inzake de gasmarkt. De reden hiervoor is dat in verschillende lidstaten van de Europese Unie er geen of nauwelijks sprake is van gas voor huishoudelijk gebruik. Wel stelt de Gasrichtlijn dat lidstaten regels mogen stellen die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, met inbegrip van voorzienings- en leveringszekerheid, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen, en milieubescherming, waaronder energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en klimaatbescherming. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang van communautaire aardgasbedrijven tot nationale consumenten. In Nederland wordt gas veelvuldig gebruikt, en is het gasnetwerk dicht vertakt. Er is dan ook geen reden om de universele dienstverlening niet ook te laten gelden voor huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen bij het gebruik van gas, mits zij toegang hebben tot een aansluiting waaraan gas geleverd kan worden. Indien hier in het kader van de wijkgerichte aanpak andere afspraken over worden gemaakt, zal dit laatste mogelijk worden herzien.

Om te zorgen dat deze universele dienstverlening daadwerkelijk wordt geborgd, zijn zowel de vergunninghoudende leverancier als de DSB nodig. In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat de leverancier handelt tegen transparante, duidelijk vergelijkbare redelijke prijzen of kosten in geval van peer-to-peer-handel en voorwaarden. Verder is bepaald dat, zoals het thans ook het geval is, vergunninghoudende leveranciers verplicht zijn te zorgen voor de levering van elektriciteit of gas aan iedere afnemer met een kleine aansluiting, die daarom verzoekt. De diverse bepalingen die zien op het kunnen aangaan en opzeggen van leveringsovereenkomsten geven verdere invulling hieraan. Ook het afsluitbeleid is omringd met waarborgen. Verder is in Nederland de leveringszekerheid gegarandeerd als een vergunninghoudende energieleverancier failliet gaat. Daarnaast zijn in het kader van universele dienstverlening in hoofdstuk 3 bepalingen opgenomen waarin aan de TSB en de DSB de taak wordt opgelegd om – kort samengevat – ervoor te zorgen dat zijn systeem voorziet in de benodigde capaciteit en dat de veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem zijn gewaarborgd.

Faillissements- en afsluitregime

In het wetsvoorstel wordt geborgd dat eindafnemers met een kleine aansluiting ook bij faillissement van hun leverancier voorzien blijven van elektriciteit of gas. Dit wetsvoorstel bevat een grondslag om deze waarborg nader in te vullen. Het voornemen bestaat aan te sluiten bij het huidige Besluit leveringszekerheid elektriciteit en het Besluit leveringszekerheid gas. In deze besluiten zijn regels opgenomen inzake de overgang van eindafnemers met een kleine aansluiting naar een nieuwe leverancier als de huidige leverancier vanwege een faillissement of andere redenen niet langer is staat is om aan zijn plicht tot levering te voldoen. Ze bevatten maatregelen om te voorkomen dat de levering van elektriciteit en gas aan eindafnemers met een kleine aansluiting wordt onderbroken. De

⁴⁶ Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers d.d. 2 juni 2003, Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers, d.d. 8 mei 2003, Nota van Toelichting, punt 5.

besluiten schrijven de procedure voor die betrokken leverancier, de systeembeheerder, de transmissiesysteembeheerder en de ACM moeten volgen als een leverancier niet langer aan zijn wettelijke verplichtingen kan voldoen. Een belangrijk onderdeel van dit proces heeft betrekking op de situatie waarin de ACM de leveringsvergunning van de leverancier die zijn verplichtingen niet langer kan nakomen, intrekt en de eindafnemers met een kleine aansluiting van die leverancier moeten worden verdeeld over de overige vergunninghoudende leveranciers op basis van hun marktaandeel.

Dit wetsvoorstel schrijft verder voor dat een vergunninghoudende leverancier preventieve maatregelen treft om beëindiging van levering aan eindafnemers met een kleine aansluiting wegens betalingsachterstand zo veel mogelijk te voorkomen. Hiertoe bevat het wetsvoorstel een grondslag om deze verplichting nader vorm te geven. In ieder geval mag de levering in beginsel niet worden beëindigd in de winterperiode. Door de herverdeling van aangeslotenen met een kleine aansluiting bij een faillissement van zijn leverancier en de nadere regels inzake de bescherming van kwetsbare afnemers worden eindafnemers met een kleine aansluiting maximaal ontzorgd.

Van de vergunningplicht uitgezonderde leveranciers (kleinere actieve afnemers en energiegemeenschappen) vallen niet onder genoemd faillissements- en afsluitregime. Bij levering door een kleine actieve afnemers aan eindafnemers met een kleine aansluiting is sprake van een gelijke machtspositie en bij energiegemeenschappen die leveren aan hun eigen leden of aandeelhouders geldt dat de leden of aandeelhouders mede eigenaar van de energiegemeenschap en ligt bescherming daarom minder voor de hand. Het gaat hier om actieve consumenten die bewust kiezen voor levering door een niet vergunninghoudende leverancier. Van deze afnemers mag verwacht worden dat zij zelf in staat zijn om tijdig een nieuwe leverancier te vinden wanneer hun eigen leverancier wegvalt.

Wel is in het wetsvoorstel een meldplicht van de DSB richting genoemde afnemers voorzien om te borgen dat zij op de hoogte zijn van de beëindiging van hun leveringsovereenkomst met een leverancier zonder vergunning. Tevens dient de niet-vergunninghoudende leverancier deze eindafnemer met een kleine aansluiting voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst duidelijk te informeren over zijn rechten en plichten bij het beëindigen van de levering door een niet-vergunninghoudende leverancier (pre-contractuele informatie, dit zal worden opgenomen in lagere regelgeving). Het ligt voor de hand dat een eindafnemer met een kleine aansluiting die kritische elektrische apparatuur nodig heeft, bijvoorbeeld voor gezondheidsredenen, minder snel kiest voor levering door een niet-vergunninghoudende leverancier. Bij een vergunninghoudende leverancier is hij immers als kwetsbare afnemer in het geval van dreigende afsluiting van zijn aansluiting beter beschermd omdat hij dan bescherming geniet op grond van het afsluitbeleid (zie ook hierboven onder 'kwetsbare afnemer').

4.4.5 Leveranciersmodel

Het leveranciersmodel blijft in het wetsvoorstel behouden. De leverancier is namens de DSB het aanspreekpunt voor eindafnemers met een kleine aansluiting. Dit geldt voor facturering, maar ook voor vragen en klachten alsmede informatievoorziening over de totstandkoming en wijziging van de aansluit- en transportovereenkomst.

De facturering betreft alle diensten van de DSB die periodiek worden afgerekend. De primaire leverancier verrekent de voor het transport van elektriciteit en gas aan de klant gefactureerde bedragen met de DSB. De primaire leverancier fungeert ook als partij waar klachten over de DSB kunnen worden ingediend door aangeslotenen met een kleine aansluiting. De leverancier zendt vragen of klachten zo nodig door aan de DSB. Hiermee wordt de eindafnemer met een kleine aansluiting ontzorgd en worden onnodige administratieve lasten bij de DSB vermeden.

De technische doorlaatwaarde van de aansluiting blijft een leidend criterium voor de toepassing van het leveranciersmodel. In dit wetsvoorstel wordt dan ook expliciet vastgelegd dat het leveranciersmodel geldt voor de vergunninghoudende leverancier die levert op het primaire allocatiepunt van een eindafnemer met een kleine aansluiting.

4.5 Aggregeren (elektriciteit)

Een nieuw onderdeel in dit wetsvoorstel zijn de bepalingen over aggregeren. De bepalingen dienen ter implementatie van de voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn en zijn enkel van toepassing op elektriciteit. In dit wetsvoorstel wordt onder aggregeren verstaan: het "combineren van de verandering van de elektriciteitsbelasting of van de opgewekte elektriciteit van verschillende afnemers voor de verkoop, koop of veiling op een elektriciteitsmarkt". Het gaat dus om een activiteit van een marktdeelnemer: deze bundelt door actieve afnemers ingevoede elektriciteit of de veranderingen in de elektriciteitsbelasting (het verbruik) van verschillende actieve afnemers. De marktdeelnemer die aggregeert heeft een faciliterende rol tussen actieve afnemers die elektriciteit invoeden op het systeem, of die bereid zijn om hun verbruik van elektriciteit aan te passen om de flexibiliteit die hiermee ontstaat te verkopen, en de markt.

In het wetsvoorstel wordt ten behoeve van de facilitering van aggregatie door marktdeelnemers drie activiteiten onderscheiden die de relatie tussen een actieve afnemer en deze marktdeelnemer inbedden: (1) het kopen van door een actieve afnemers ingevoede elektriciteit, (2) het faciliteren van peer-to-peer-handel ten behoeve van actieve afnemers en (3) het kopen van de verandering van elektriciteitsbelasting bij actieve afnemers. Dit wordt ook wel vraagrespons genoemd.

4.5.1 Teruglevering

In de eerste plaats kan een marktdeelnemer die aggregeert elektriciteit kopen van actieve afnemers om deze elektriciteit vervolgens door te verkopen. De marktdeelnemer die aggregeert koopt elektriciteit van verschillende actieve afnemers, hij bundelt deze elektriciteit en verkoopt de elektriciteit door op de groothandelsmarkt of direct aan eindafnemers. De overeenkomst waarmee de marktdeelnemer deze elektriciteit koopt van de actieve afnemer wordt de terugleveringsovereenkomst genoemd. In het wetsvoorstel is deze overeenkomst gedefinieerd als: overeenkomst op grond waarvan een actieve afnemer zelfopgewekte elektriciteit verkoopt aan een grootafnemer. De marktdeelnemer die aggregeert is een grootafnemer, omdat hij de elektriciteit die hij koopt bij verschillende actieve afnemers niet zelf verbruikt, maar deze doorverkoopt op de markt, of levert aan eindafnemers. Opgemerkt zij dat, wanneer hij de elektriciteit verkoopt aan een eindafnemer hij in de relatie met deze eindafnemer de leverancier is. In dat geval gelden voor hem ook de regels ten aanzien van het leveren van elektriciteit.

Bij elektriciteit die op het net wordt ingevoerd door een actieve afnemer gaat het bijvoorbeeld om elektriciteit die is opgewekt met zonnepanelen op het dak van een eindafnemer: de eindafnemer verkoopt de elektriciteit die hij zelf niet verbruikt aan een marktdeelnemer die aggregeert. Deze vorm van aggregatie werd tot nu toe beschouwd als teruglevering aan de leverancier. De Elektriciteitsrichtlijn brengt hierin verandering en gaat uit van twee activiteiten; levering ziet op de afname van elektriciteit door de eindafnemer met het oog op eindverbruik, teruglevering ziet op de invoeding van elektriciteit op het systeem van door de eindafnemer opgewekte en niet zelf verbruikte elektriciteit. Wel kunnen beide activiteiten worden uitgevoerd door één en dezelfde partij. De verwachting is dat dit de aankomende jaren ook zo zal blijven. In dat geval is deze partij zowel leverancier als marktdeelnemer die aggregeert. De eindafnemer kan dan één overeenkomst afsluiten voor zowel levering als teruglevering van elektriciteit. Maar de eindafnemer kan er ook voor kiezen om in zee te gaan met twee verschillende partijen. In dat geval levert de leverancier elektriciteit en koopt de marktdeelnemer die aggregeert het surplus aan eigen productie dat op het net wordt ingevoerd op om dat vervolgens door te verkopen. De eindafnemer heeft dan een leveringsovereenkomst met zijn leverancier en een terugleveringsovereenkomst met een andere marktdeelnemer. Beide actoren opereren onafhankelijk van elkaar op een eigen allocatiepunt en hebben recht op de met hun activiteit samenhangende meetdata.

In het wetsvoorstel zijn diverse bepalingen opgenomen die zien op de bescherming van de actieve afnemer jegens de marktdeelnemer aan wie hij zijn elektriciteit teruglevert. Deze bepalingen zijn voor een groot deel vergelijkbaar aan de bepalingen inzake de bescherming van de eindafnemer jegens zijn leverancier en zien onder ander op duidelijke en transparante overeenkomsten, overstappen, opzeggen, factureren en rechtsbescherming.

4.5.2 *Het faciliteren van peer-to-peer-handel*

Een marktdeelnemer die faciliteert in peer-to-peer-handel is een marktdeelnemer die de levering van hernieuwbare energie tussen actieve afnemers en eindafnemers faciliteert. Peer-to-peer-handel wordt genoemd in richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik uit hernieuwbare bronnen⁴⁷ en wordt in het kader van de Energiewet nader afgebakend als de geautomatiseerde afhandeling van de levering van hernieuwbare elektriciteit tussen een actieve afnemer die elektriciteit over heeft en wil verkopen en een eindafnemer die deze elektriciteit wil kopen.

De peer-to-peer-handelaar is in de relatie met de actieve afnemer ten behoeve van wie hij peer-to-peer-handel mogelijk maakt een marktdeelnemer die aggregeert. De actieve afnemer en de peer-to-peer-handelaar sluiten daartoe een terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel. In de praktijk zal de terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel de actieve afnemer het recht geven om de elektriciteit die hij teruglevert aan het systeem op een platform van de peer-to-peer-handelaar aan te bieden. De actieve afnemer levert de ingevoede elektriciteit vervolgens direct of via de peer-to-peer-handelaar aan de eindafnemer die de elektriciteit via de peer-to-peer-handelaar van hem koopt. De peer-to-peer-handelaar verzorgt de administratieve afhandeling van de transactie en is het aanspreekpunt voor zowel de actieve afnemer als de eindverbruiker. De bepalingen inzake de bescherming van de actieve afnemer zijn vergelijkbaar aan de bepalingen van de normale terugleveringsovereenkomst, waarbij marktdeelnemer die aggregeert de elektriciteit zelf koopt van de actieve afnemer, deze bundelt en doorlevert op de markt of aan eindafnemers. De peer-to-peer-handelaar is in de relatie met de eindafnemer die de elektriciteit afneemt de leverancier. De peer-to-peer-handelaar en de eindafnemer sluiten hiervoor een leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel. Dit is een overeenkomst op grond waarvan ten behoeve van een eindafnemer peer-to-peer-handel kan plaatsvinden. De peer-to-peer-handelaar is verantwoordelijk voor de afhandeling van de administratieve procedures, zoals het overstappen naar een nieuwe dienstverlener door de actieve afnemer en de eindafnemer, het doorgeven van gegevens, de afdracht van de systeembeheerderskosten en de afdracht van de energielasting.

De peer-to-peer-handelaar mag zijn activiteiten uiteraard ook combineren met reguliere leveringsactiviteiten. Met een deel van zijn klanten heeft hij dan een leveringsovereenkomst gesloten en met een ander deel een leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel. Voor de eindafnemer moet wel duidelijk zijn of hij een leveringsovereenkomst of een leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel heeft gesloten. In de praktijk zal de peer-to-peer-handelaar, die meestal ook de balansverantwoordelijkheid van de actieve afnemer en de eindafnemer regelt, naast het bij elkaar brengen en afhandelen van het aanbod en de vraag naar hernieuwbare energie tussen de door hem gecontracteerde actieve afnemers en eindafnemers regelmatig een deel van het verbruik van de eindafnemers die via hem afnemen zelf inkopen op de markt of, wanneer er meer aanbod is dan vraag, moet verkopen aan derden. Het aanbod van actieve afnemers zal overdag en in de zomer groter zijn dan gedurende de nacht of in de winter. Dit omdat de zon niet of minder schijnt en actieve afnemers dan vaak geen elektriciteit invoeden op het systeem. Omdat eindafnemers ook wanneer er geen aanbod is van actieve afnemers toch elektriciteit zullen afnemen van hun leverancier zal de peer-to-peer-handelaar of zijn BRP deze elektriciteit moeten bijkopen op de markt om onbalans in zijn portefeuille te voorkomen. Op momenten dat er meer aanbod is dan vraag zal hij deze elektriciteit om dezelfde reden moeten doorverkopen op de markt. In de praktijk zal daarom gedurende het jaar sprake zijn van een hybride aanbod van elektriciteit aangeboden door actieve afnemers en door of namens de peer-to-peer-handelaar zelf ingekochte elektriciteit om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat de peer-to-peer-handelaar op jaarbasis niet meer elektriciteit mag leveren aan eindafnemers dan hij op jaarbasis aangeboden krijgt van actieve afnemers. Wanneer de peer-to-peer-handelaar op jaarbasis meer duurzame elektriciteit verkoopt (levert) dan dat hij aangeboden krijgt van door hem gecontracteerde actieve afnemers is er voor een deel van deze levering geen sprake van peer-to-peer-handel en is er sprake van misleiding van afnemers.

Er bestaan ook vormen van 'peer-to-peer-handel' die niet onder het begrip peer-to-peer-handel, zoals gedefinieerd in de Energiewet vallen. Peer-to-peer-handel onder de Energiewet ziet namelijk

⁴⁷ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328).

alleen op de geautomatiseerde afhandeling van de levering van duurzame elektriciteit die door een actieve afnemer is geproduceerd die geleverd wordt aan een eindafnemer. Er is dus geen sprake van peer-to-peer-handel in de zin van de Energiewet, wanneer degene die de elektriciteit produceert geen actieve afnemer is (bijv. een elektriciteitscentrale, of een zonnepark) of wanneer de elektriciteit niet direct aan de eindafnemer wordt verkocht, maar bijvoorbeeld wordt ingekocht door een leverancier of wordt ingebracht in de portefeuille van een leverancier. In het register van de systeembeheerder staat dan niet de peer-to-peer-handelaar, maar deze leverancier als verantwoordelijk voor dit allocatiepunt vermeld. Een partij die wel peer-to-peer-transacties mogelijk maakt tussen actieve afnemers en eindafnemers van elektriciteit, maar dit alleen doet wanneer deze elektriciteit wordt ingebracht in de portefeuille van de betrokken leverancier (bijv. als de leverancier de eindafnemer toestaat om blokken elektriciteit in te kopen op de markt), wordt onder dit wetsvoorstel niet aangemerkt als peer-to-peer-handelaar. Deze partij zal dan immers niet als leverancier staan ingeschreven in het register van de systeembeheerder voor dit allocatiepunt. Ook is op grond van dit wetsvoorstel alleen sprake van peer-to-peer-handel, wanneer het om duurzame elektriciteit gaat die wordt aangeboden door een actieve afnemer.

Daarnaast kunnen actieve afnemers ook direct, dus niet via een peer-to-peer-handelaar, elektriciteit aan een eindafnemer van elektriciteit leveren. In dat geval is er geen marktdeelnemer die verantwoordelijke is de automatische uitvoering en afwikkeling van de transactie tussen de actieve afnemer en de eindafnemer. In dat geval is de actieve afnemer zelf als leverancier verantwoordelijk voor de afhandeling van de administratieve procedures, het doorgeven en verwerken van gegevens, de afdracht van de systeembeheerderskosten en de afdracht van de energiebelasting.

4.5.3 Vraagrespons

De derde vorm van aggregatie ziet niet op invoeding door actieve afnemers, maar op het veranderen van het verbruik van actieve afnemers. Vraagrespons is in dit wetsvoorstel in lijn met de Elektriciteitsrichtlijn gedefinieerd als de: *verandering van de elektriciteitsbelasting bij eindafnemers ten opzichte van hun normale verbruikspatronen, in reactie op marktsignalen en met als doel om de vraagvermindering, of -verhoging te verkopen op een elektriciteitsmarkt*. Bij vraagrespons wordt het elektriciteitsverbruik van een eindafnemer bewust aangepast ten opzichte van het normale of bestaande verbruikspatroon van deze eindafnemer om flexibiliteit vrij maken. Het gaat dus om beïnvloeding van het normale verbruik van een eindafnemer door een derde; de marktdeelnemer die aggregaat, waarbij deze marktdeelnemer de elektriciteit die hiermee vrijkomt verkoopt op de elektriciteitsmarkt, bijvoorbeeld aan een marktdeelnemer die op dat moment een tekort of een overschot heeft, of aan een distributiesysteembeheerder die kampt met congestie in zijn systeem. Deze elektriciteit is vaak op zeer korte termijn beschikbaar. Een marktdeelnemer die aggregaat kan deze flexibiliteit ook leveren aan de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit voor balanceringsdoeleinden. In dat geval moet de marktdeelnemer die aggregaat zich kwalificeren als 'balancing service provider' (BSP). Op grond van verordening 2017/2195 moet een BSP een kwalificatie verkrijgen van de transmissiesysteembeheerder om biedingen voor balanceringsenergie of balanceringscapaciteit in te dienen die geactiveerd of aangekocht worden door de transmissiesysteembeheerder⁴⁸. In dit wetsvoorstel is voor vraagrespons die wordt geactiveerd of aangekocht door de transmissiesysteembeheerder een andere wijze van afhandeling voorzien dan voor flexibiliteit die op andere elektriciteitsmarkten wordt aangeboden.

In het wetsvoorstel wordt voor deze vorm van aggregatie de 'vraagresponsovereenkomst' gebruikt. De overeenkomst wordt gesloten tussen de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten aanbiedt en de actieve eindafnemer, die bereidt is om zijn verbruik of een deel van zijn verbruik op aangeven van de marktdeelnemer die de vraagresponsdienst levert aan te passen. De vraagresponsaanbieder verandert het verbruik van de eindafnemer door één of meer apparaten tijdelijk aan of uit te zetten of op of terug te schakelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de warmtepomp of een elektrische auto bij huishoudelijke eindafnemers, of een koelhuis of een andere installatie bij een bedrijf. In het wetsvoorstel zijn een aantal eisen en voorschriften opgenomen waaraan de vraagresponsovereenkomst moet voldoen. Deze bepalingen zijn deels vergelijkbaar aan de bepalingen inzake de bescherming van de eindafnemer jegens zijn leverancier en de andere

⁴⁸ Artikel 16, eerste lid van Verordening 2017/2195 tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancing.

aggregatie-overeenkomsten en zien onder ander op duidelijke en transparante overeenkomsten, factureren, opzeggen en rechtsbescherming.

Een belangrijk verschil met de terugleveringsovereenkomst of de terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel is dat de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten aanbiedt niet acteert op een apart allocatiepunt. De vraagresponsaanbieder beïnvloedt het verbruik op een allocatiepunt waarop een andere marktdeelnemer, meestal een leverancier actief is. Wanneer de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert een andere partij is dan de leverancier of de balanceringsverantwoordelijke die verantwoordelijk is voor dit allocatiepunt; dus wanneer sprake is van een onafhankelijke marktdeelnemer die aggregaat, moeten er afspraken worden gemaakt tussen de balanceringsverantwoordelijke die verantwoordelijk is voor het allocatiepunt en de onafhankelijke marktdeelnemer die aggregaat, over de aanpassing van het elektriciteitsprogramma en compensatie van de inkoopkosten.

Bij vraagrespons neemt de onafhankelijke vraagresponsaanbieder feitelijk elektriciteit over van - of hij draagt dit over aan - de leverancier of de balanceringsverantwoordelijke op het allocatiepunt. Dit wordt ook wel 'energieoverdracht' genoemd. De leverancier/balanceringsverantwoordelijke had immers al elektriciteit ingekocht voor de verwachte afname van deze eindafnemer, maar omdat er door een derde vraagrespons is geactiveerd op dat allocatiepunt verkoopt de leverancier minder (bij afregelen) of meer (bij opregelen) elektriciteit dan hij heeft ingekocht. De leverancier of zijn balanceringsverantwoordelijke moet hiervoor worden gecompenseerd. De balanceringsverantwoordelijke die verantwoordelijk is voor het allocatiepunt kan bovendien in onbalans raken en moet mogelijk kosten betalen aan de transmissiesysteembeheerder. In het wetsvoorstel is geregeld dat de balanceringsverantwoordelijke - al dan niet in samenspraak met de leverancier - en de vraagresponsaanbieder afspraken maken over voorwaarden voor aanpassing van het elektriciteitsprogramma als gevolg van de vraagrespons en de financiële compensatie van de in het elektriciteitsprogramma aangepaste hoeveelheid elektriciteit tussen de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert en de balanceringsverantwoordelijke voor elektriciteit die actief is op het allocatiepunt waarvan de flexibiliteit afkomstig is.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de balanceringsverantwoordelijke die verantwoordelijk is voor het allocatiepunt de vraagresponsaanbieder op diens verzoek een redelijk aanbod doet inzake de vergoeding en de voorwaarden waaronder het elektriciteitsprogramma wordt aangepast en de vergoeding van de in het elektriciteitsprogramma aangepaste hoeveelheid elektriciteit (artikel 2.39, tweede lid). Verder kunnen afspraken worden gemaakt over de verdeling van eventuele onbalanskosten als gevolg van het ingrijpen van de marktdeelnemer die aggregaat en de uitwisseling van relevante gegevens. Dat er afspraken worden gemaakt is een voorwaarde voor het aanbieden van vraagresponsdiensten op een allocatiepunt.

Bij het doen van een aanbod houdt de balanceringsverantwoordelijke op het allocatiepunt rekening met de berekeningsmethode voor de financiële compensatie die bij ministeriële regeling is vastgesteld. De berekeningsmethode geldt zowel voor ingekochte maar door vraagrespons niet verkochte elektriciteit als niet ingekochte maar door vraagrespons extra verkochte elektriciteit. Met het voorschrijven van de berekeningsmethode is in het wetsvoorstel in lijn met artikel 17, vierde lid van de richtlijn gekozen voor een gereguleerd model. Het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij lagere regelgeving regels te stellen over de inhoud en de voorwaarden waaraan een redelijk aanbod moet voldoen en de termijn waarbinnen een redelijk aanbod moet worden gedaan (artikel 2.39 vierde lid).

Wanneer de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert zich niet kan vinden in het aanbod van de balanceringsverantwoordelijke op het allocatiepunt kan deze een geschil aanhangig maken bij de ACM. Het oordeel van de ACM is bindend. Het geschil kan zien op de hoogte van de financiële compensatie (voor zover de door de minister voorgeschreven berekeningsmethode nog ruimte biedt) en de overige voorwaarden voor het uitoefenen van onafhankelijke vraagrespons die de balanceringsverantwoordelijke in zijn aanbod aan de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten wil aanbieden hanteert (wel of geen aparte meter, verrekening van eventuele onbalanskosten, uitwisseling van gegevens etc.).

Zoals hierboven is aangegeven is in het wetsvoorstel voor vraagrespons die wordt geactiveerd of aangekocht door de transmissiesysteembeheerder ten behoeve van de balancerings van het systeem een iets andere wijze van afhandeling voorzien dan voor flexibiliteit die op andere elektriciteitsmarkten wordt aangeboden. In dat geval hoeven de balanceringsverantwoordelijke op het allocatiepunt en de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert geen afspraken te maken over de aanpassing van het elektriciteitsprogramma van de balanceringsverantwoordelijk partij en de financiële compensatie hiervan. Wanneer de biedingen voor balanceringsenergie of balanceringscapaciteit worden geactiveerd of aangekocht door de transmissiesysteembeheerder zorgt deze voor de aanpassing van het elektriciteitsprogramma van de balanceringsverantwoordelijke voor dat allocatiepunt en verrekent de transmissiesysteembeheerder de in het elektriciteitsprogramma aangepaste hoeveelheid elektriciteit tussen de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert en de balanceringsverantwoordelijke voor het allocatiepunt waarvan de flexibiliteit afkomstig is. Ook hier geldt dat de verrekening zowel betrekking kan hebben op de door de door of namens die balanceringsverantwoordelijke ingekochte maar door vraagrespons niet verkochte elektriciteit als niet ingekochte maar door vraagrespons extra verkochte elektriciteit. Ook de transmissiesysteembeheerder zal bij deze verrekening rekening houden met de vastgestelde berekeningsmethode. De betrokken marktpartijen hoeven onderling geen afspraken te maken over de afhandeling van vraagrespons. Wel kunnen er in methoden en voorwaarden nadere voorschriften worden opgenomen.

Omdat er vooraf geen toestemming nodig is van de balanceringsverantwoordelijke op het allocatiepunt en er geen afspraken hoeven worden gemaakt over de afhandeling hiervan is de drempel voor het aanbieden van deze vorm van vraagrespons lager dan bij flexibiliteit uit vraagrespons die op een elektriciteitsmarkt wordt aangeboden. Op dit moment is dit ook al de meest voorkomende vorm van vraagrespons.

4.6 Balanceren

Op de elektriciteits- en gasmarkt zijn veel marktpartijen actief, die onderling afspraken maken en die zelfstandig reageren op de marktomstandigheden. Vraag en aanbod in het systeem moeten echter – zeker bij elektriciteit – altijd in evenwicht zijn. Wanneer er meer of minder elektriciteit gebruikt wordt dan er wordt ingevoed, beïnvloedt dat de frequentie en spanningskwaliteit van het systeem en kan er schade optreden aan apparaten van eindafnemers. De verantwoordelijkheid van marktdeelnemers voor de onbalans die zij in het systeem veroorzaken wordt in de Europese regelgeving balanceringsverantwoordelijkheid genoemd. In Nederland wordt dit onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet 'programmaverantwoordelijkheid' genoemd. In dit wetsvoorstel wordt, waar mogelijk, aangesloten op Europese terminologie en daarom wordt voorgesteld om ook in Nederland voortaan het begrip 'balanceringsverantwoordelijkheid' te hanteren.

4.6.1 Balanceren elektriciteit

De balanceringsverantwoordelijke is er voor verantwoordelijk dat er ten behoeve van de allocatiepunten waarvoor hij verantwoordelijk is even veel elektriciteit wordt ingekocht als dat hij verwacht dat er wordt afgenomen en evenveel elektriciteit wordt verkocht als dat hij verwacht dat er wordt ingevoed. Op deze wijze draagt de balanceringsverantwoordelijke bij aan het in evenwicht houden van het systeem. In artikel 5 van de Elektriciteitsverordening is vastgelegd dat marktdeelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de onbalans die zij in het systeem veroorzaken. Marktdeelnemers zullen daartoe zelf balanceringsverantwoordelijken moeten worden of zij moeten hun verantwoordelijkheid op basis van een overeenkomst delegeren aan de balanceringsverantwoordelijke van hun keuze. De partij die balanceringsverantwoordelijk is moet een elektriciteitsprogramma indienen bij de transmissiesysteembeheerder en draagt de financiële verantwoordelijkheid voor verschillen tussen het vooraf opgegeven programma en wat uiteindelijk is ingevoed of verbruikt op de allocatiepunten waar hij verantwoordelijk voor is.

In het wetsvoorstel is in lijn met de verordening opgenomen dat een aangeslotene op het systeem voor elektriciteit er in beginsel zelf verantwoordelijk voor is dat er een balanceringsverantwoordelijke actief is op elk van de allocatiepunten die aan zijn aansluiting zijn toegekend. Aangeslotenen, of dit nu een eindafnemer is of iemand die invoedt op het systeem, kunnen dus in beginsel zelf bepalen welke balanceringsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de onbalans op zijn aansluiting, of wanneer hij over meer allocatiepunten beschikt, wie per allocatiepunt verantwoordelijk is. Wanneer

er meer allocatiepunten op een aansluiting zijn, kunnen er dus ook meer balanceringsverantwoordelijken actief zijn op een aansluiting.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen de balansverantwoordelijkheid met het aangaan van een leveringsovereenkomst overdragen aan hun leverancier. Onder de Elektriciteitswet 1998 is de balanceringsverantwoordelijkheid voor aangesloten met een kleine aansluiting van elektriciteit thans ook belegd bij de leverancier. Omdat de Elektriciteitsverordening voorschrijft dat balansverantwoordelijkheid op basis van een overeenkomst wordt overgedragen is in de Energiewet opgenomen dat de leverancier die op allocatiepunt een leveringsovereenkomst of leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel sluit met een huishoudelijke eindafnemer of een micro-onderneming er zorg voor draagt dat in de leveringsovereenkomst of de leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel is opgenomen dat de eindafnemer de financiële verantwoordelijkheid voor de onbalans die hij door de onttrekking van de elektriciteit via dat allocatiepunt in het systeem veroorzaakt, overdraagt aan de leverancier of de door de leverancier gekozen balanceringsverantwoordelijke.

Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing verklaard op een marktdeelnemer die op allocatiepunt een terugleveringsovereenkomst of terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel sluit met een actieve afnemer die tevens huishoudelijke eindafnemer of een micro-onderneming is. Dus ook huishoudelijke eindafnemers of een micro-ondernemingen die elektriciteit terugleveren aan het systeem krijgen bij het aangaan van een terugleveringsovereenkomst of terugleveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel het aanbod om de balansverantwoordelijkheid over dragen aan hun marktdeelnemer die aggregeert of peer-to-peer-handelaar. Hier is voor gekozen omdat het ook voor kleinere actieve afnemers naar verwachting niet snel (financieel) aantrekkelijk zal zijn om hun balansverantwoordelijkheid niet bij de marktdeelnemer aan wie (of via wie) zij terugleveren onder te brengen. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat actieve afnemers er voor kunnen kiezen om geen gebruik te maken van het aanbod van de marktdeelnemer die aggregeert of peer-to-peer-handelaar om de balansverantwoordelijkheid over te nemen. Dit sluit aan bij de Elektriciteitsrichtlijn die voorschrijft dat actieve afnemers zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de onbalansen die zij veroorzaken en daarvoor zelf balanceringsverantwoordelijke moeten worden of dit delegeren aan een balanceringsverantwoordelijke van hun keuze. Actieve afnemers kunnen in tegenstelling tot (passieve) huishoudelijke eindafnemers of micro-ondernemingen er dus voor kiezen om hun balansverantwoordelijkheid bij een onafhankelijke balanceringsverantwoordelijke onder te brengen. Deze keuze moet nadrukkelijk in de overeenkomst worden vastgelegd.

Wanneer de actieve afnemer zijn balanceringsverantwoordelijkheid bij een onafhankelijke balanceringsverantwoordelijke belegt, zal de onafhankelijke balanceringsverantwoordelijke de verwachte hoeveelheid door de actieve afnemer in te voeden elektriciteit met een handelsbericht overdragen aan de balanceringsverantwoordelijke van de marktdeelnemer die aggregeert of peer-to-peer-handelaar. De door de actieve afnemer gecontracteerde balansverantwoordelijk blijft verantwoordelijk voor verschillen tussen de in het handelsbericht overdragen elektriciteit en de werkelijk ingevoede elektriciteit. De onafhankelijke balansverantwoordelijke zal hierover afspraken maken met de actieve afnemer. Zoals hierboven aangegeven zal het voor een kleine actieve afnemer naar verwachting niet snel aantrekkelijk zijn om de balansverantwoordelijkheid bij een onafhankelijke balanceringsverantwoordelijke te beleggen.

Ook grotere zakelijke eindafnemers en actieve afnemers mogen zelf bepalen bij wie zij hun balanceringsverantwoordelijkheid onderbrengen. Dit was onder de Elektriciteitswet 1998 ook al het geval. Tot op heden is er nog maar in beperkte mate gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

4.6.2 Balanceren gas

Met betrekking tot gas wordt voorgesteld om het balanceringsregime vooruitlopend op de verwachte Europese regelgeving (vierde gaspakket) niet ingrijpend aan te passen. Wel hanteert dit wetsvoorstel ook voor gas de term balanceringsverantwoordelijkheid.

Aangezien de mogelijkheden voor afnemers met een kleine aansluiting om actief te worden op de gasmarkt op dit moment nog beperkt zijn, is in afwachting van eventuele Europese regelgeving

inzake gasbalancerings besloten om de financiële verantwoordelijkheid voor de onbalans voor eindafnemers met een kleine aansluiting in dit wetsvoorstel bij de leverancier te behouden en actieve kleinverbruikers van gas nu nog niet de mogelijkheid te geven om zelf hun balanceringsverantwoordelijkheid te regelen (artikel 2.41, tweede lid).

Voorgesteld wordt om het huidige artikel 66d van de Gaswet, waarin een aantal beperkingen zijn opgenomen met betrekking tot balanceringsverantwoordelijkheid in relatie tot de handel in gas te schrappen. In het wetsvoorstel is de balanceringsverantwoordelijkheid gekoppeld aan de invoeding of onttrekking van gas aan het systeem en er zijn geen beperkingen opgenomen ten aanzien van de handel in gas. Wel is in dit wetsvoorstel vastgehouden aan huidig beleid dat al het gas op het systeem verhandeld moet worden op een virtueel punt op het systeem. Met deze maatregel die in 2011 is ingevoerd is de liquiditeit op de Nederlandse gasmarkt sterk verbeterd. Gelet op het teruglopen van de binnenlandse productie van gas en de verwachte geleidelijke krimp van de Nederlandse gasmarkt blijft het wenselijk om verhandelbaarheid van gas te bevorderen. Mede op basis van deze maatregel is de 'Title Transfer Facility' (TTF) een belangrijke handelsplaats voor gas in Europa geworden. Bij de overdracht van gas op het TTF zal normaal de balanceringsverantwoordelijkheid - eventueel met een aantal tussenstappen - over gaan van de invoedende / verkopende partij op de kopende / onttrekkende partij. Gelet op de ontwikkeling van de gasmarkt in Nederland is het niet langer nodig om dit ook expliciet voor te schrijven.

4.6.3 *Verschil elektriciteitsprogramma - balanceringsprogramma*

In verordening 312/2014 inzake gasbalancerings is sprake van balanceringsportfolio's. Voor elektriciteit wordt in Nederland de term elektriciteitsprogramma gehanteerd. De balanceringsportfolio's zijn gebaseerd op de invoedingen en onttrekkingen namens de balanceringsverantwoordelijke partij op het hoge druk net. De elektriciteitsprogramma's bij elektriciteit zijn niet direct gekoppeld aan de invoedingen en onttrekkingen op het elektriciteitsnet, maar in beginsel gebaseerd op de som van de handelsprogramma's van een balanceringsverantwoordelijke voor elektriciteit. Waar elektriciteit op het systeem wordt ingevoerd of uit het systeem wordt gehaald was tot voor kort minder belangrijk. Door de energietransitie worden de energiestromen op het elektriciteitsnet echter minder voorspelbaar. Voor de betrouwbaarheid van het systeem kan het dan nodig zijn om voor bepaalde netvlakken bij het elektriciteitsprogramma aan te geven waar de elektriciteit op het net en van het net wordt gehaald. Dit worden ook wel transportprogramma's (of t-prognoses) genoemd. Voor welke netvlakken dit nodig is zal op voorstel van de systeembeheerder in de methoden en voorwaarden worden vastgelegd, die door de ACM worden goedgekeurd.

4.6.4 *Balanceringsverantwoordelijken*

Om te mogen opereren als balanceringsverantwoordelijke voor elektriciteit en of gas, moet een partij toestemming vragen bij de betreffende transmissiesysteembeheerder. Deze toestemming (ook wel erkenning genoemd) wordt verleend wanneer een partij voldoet aan de door de transmissiesysteembeheerder gestelde voorwaarden. De aanvrager van een erkenning dient hiervoor voldoende deskundig te zijn en over de technische, administratieve en organisatorische faciliteiten te beschikken, die vereist zijn om invulling te geven aan de balanceringsverantwoordelijkheid. Om financiële risico's voor de transmissiesysteembeheerder te beperken zal ook een bankgarantie worden gevraagd. De voorwaarden voor erkenning worden opgesteld door de transmissiesysteembeheerder en moeten worden goedgekeurd door de ACM. In de Europese gedelegeerde verordening tot vaststelling van richtsnoeren voor elektriciteitsbalancerings (Verordening 2017/2195) is bepaald dat de transmissiesysteembeheerder deze voorwaarden moet opstellen en moet laten goedkeuren door de nationale regulerende instantie. Voor gas wordt vooruitlopend op Europese regelgeving gekozen voor een zelfde werkwijze.

4.7 *Garanties van oorsprong*

Garanties van oorsprong zijn het exclusieve bewijs dat energie uit een hernieuwbare bron is opgewekt. Bewijs over deze herkomst draagt bij aan de ontwikkeling van deze vorm van energieopwekking. Met garanties van oorsprong voor hernieuwbare bronnen wordt de herkomst van energie aangegeven waardoor de producenten hun opgewekte energie als groene energie kunnen verkopen en leveranciers en eindafnemers de vergroening van hun levering en energieverbruik kunnen aantonen. Certificaten van oorsprong (voorgestelde nieuwe benaming: garanties van

oorsprong voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen) zijn het exclusieve bewijs dat elektriciteit is opgewekt uit niet-hernieuwbare bronnen. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen voor garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong uit de Elektriciteitswet 1998 en in de Gaswet samengevoegd en gelijkgetrokken. Daarnaast wordt de Richtlijn hernieuwbare energie geïmplementeerd. Artikelen 2.56 tot en met 2.60 zien hierop.

De introductie van verschillende types garanties van oorsprong was oorspronkelijk een nationale keuze en is inmiddels uitgegroeid tot een verplicht Europees systeem dat volgt uit verschillende richtlijnen. Het begon met voorlopers van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en garanties van oorsprong voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (HR-WKK). De verplichting om garantie van oorsprong voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling is vervolgens opgenomen in richtlijn 2012/27 betreffende energie-efficiëntie.⁴⁹

Voor de andere soorten garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong staat de verplichting voor lidstaten om verschillende types garanties van oorsprong in te voeren in artikel 19 van de Richtlijn hernieuwbare energie. De Richtlijn hernieuwbare energie verplicht lidstaten om een systeem voor gas, warmte en koude uit hernieuwbare bronnen in stand te houden aanvullend op een systeem van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. In Nederland zijn garanties voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare energiebronnen al eerder ingevoerd. Met de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening worden garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare energiebronnen vervangen door garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen die op zowel warmte als koude zien. Verder worden garanties van oorsprong voor ander gas dan groen gas uit hernieuwbare bronnen, hierbij kan worden gedacht aan biosyngas en waterstof, opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 21 april 2021 ingediende voorstel van Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie voor garanties van oorsprong.⁵⁰ Daarnaast biedt de Richtlijn hernieuwbare energie lidstaten de mogelijkheid om ook garanties van oorsprong af te geven voor energie uit niet-hernieuwbare bronnen. In Nederland is reeds een dergelijk systeem ingevoerd voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen (grijze elektriciteit) onder de benaming certificaten van oorsprong. Het voorstel is om, in lijn met de terminologie van Richtlijn hernieuwbare energie, de term garanties van oorsprong voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen te gebruiken. Dit systeem is opgezet om te zorgen voor meer transparantie en om een betrouwbare vergelijking tussen leveranciers mogelijk te maken. Er is niet gekozen een dergelijk systeem ook in te voeren voor andere energiedragers omdat de meerwaarde op die markten beperkter zou zijn.

Voor de verschillende soorten garanties van oorsprong geldt eenzelfde elektronisch systeem dat CertiQ en Vertogas in mandaat van de Minister uitvoeren. Een producent, of een marktdeelnemer die aggregeert, kan voor een hoeveelheid geproduceerde energie onder bepaalde voorwaarden garanties van oorsprong aanvragen. Een producent die slechts een beperkte hoeveelheid hernieuwbare energie opwekt en daarmee onvoldoende produceert om zelf een garantie van oorsprong met een minimumhoeveelheid van 1 MWh aan te kunnen vragen, bijvoorbeeld iemand die met zonnepanelen op zijn huis hernieuwbare elektriciteit opwekt, kan via een marktdeelnemer die aggregeert (een marktdeelnemer die aggregeert of een peer-to-peer-handelaar) zijn energie als hernieuwbare energie laten certificeren. Een voorwaarde voor het aanvragen van garanties van oorsprong is dat de TSB of de DSB vaststelt of een installatie en meetinrichting geschikt zijn voor de productie van de betreffende energie (artikel 3.63 ziet hier op). De vaststelling is anders geregeld voor garanties van oorsprong voor ander gas en thermische energie omdat daarvoor geen landelijk net bestaat is er geen taak voor een TSB of DSB, maar voor meetverantwoordelijke partijen. Garanties van oorsprong kunnen verhandeld worden en moeten binnen één maand na levering aan een eindafnemer worden afgeboekt. Anders dan voorheen hoeft een leverancier er niet meer voor te zorgen dat hij op de eerste dag van de kalendermaand van levering beschikt over de benodigde hoeveelheid garanties van oorsprong op zijn Nederlandse rekening die overeenkomen met de aard van de leveringen. Deze verplichting kwam uit de tijd dat voor de meeste vormen van duurzame elektriciteit het verlaagde tarief in de energiebelasting uit de Wet belastingen op milieugrondslag

⁴⁹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

⁵⁰ Kamerstukken onder nummer 35814.

toegepast kon worden indien er sprake was van een leveringscontract en de leverancier voor de geleverde duurzame elektriciteit garanties van oorsprong kon overleggen. De verplichting was noodzakelijk voor de uitvoering van het belastingvoordeel door de Belastingdienst, maar heeft nu geen toegevoegde waarde meer.

Nieuw is dat ter implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie voor alle soorten garanties van oorsprong conversie mogelijk wordt gemaakt. Conversie is het proces waarbij met eerder opgewekte energie (primaire energiedrager) een andere vorm van energie (secundaire energiedrager) wordt geproduceerd. Bijvoorbeeld doordat met hernieuwbaar gas elektriciteit wordt geproduceerd. Ook in dat geval kan een garantie van oorsprong worden afgegeven mits aan de extra gestelde voorwaarden wordt voldaan om dubbeltelling te voorkomen (artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van de Richtlijn hernieuwbare energie). Voor de productie van een secundaire energiedrager moeten de garanties van oorsprong van de primaire energiedrager worden ingeleverd, en wel voor de hoeveelheid energie die input is geweest van het conversieproces. Op grond van de inputstroom en de bijbehorende garanties van oorsprong voor hernieuwbare bronnen kan worden berekend welk percentage van de input hernieuwbaar is en daarmee ook welk percentage van de output kwalificeert als hernieuwbaar (op vergelijkbare wijze kan dit percentage worden berekend voor grijze elektriciteit met garanties van oorsprong voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen). Voor die hoeveelheid kunnen dan garanties van oorsprong voor de betreffende vorm van energie worden afgegeven. De informatie die daartoe moet worden verstrekt, zal worden uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

5. Beheren van systemen (hoofdstuk 3 Energiewet)

5.1 Ter introductie; relatie tot de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel

Dit hoofdstuk gaat in op het beheren van systemen. Het merendeel van het hoofdstuk gaat over het beheer van de twee belangrijkste categorieën van systemen: de transmissie- en distributiesystemen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de inrichting, de taken en de tariefregulering van de TSB's en DSB's. Dit onderscheid wordt ook in het wetsvoorstel aangehouden. Ten slotte komen in dit hoofdstuk ook de andere systemen aan bod.

Eerder is toegelicht dat voor het functioneren van de markt voor gas en elektriciteit de transmissie- en distributiesystemen van essentieel belang zijn en dat door middel van dit wetsvoorstel aanpassingen worden voorgesteld om te komen tot een modern en geactualiseerd ordeningskader. De bepalingen in dit hoofdstuk hangen dan ook voornamelijk samen met de aanpassingen die in pijler III worden voorgesteld. De beoogde wijzigingen zien op:

- Herziening van het wettelijke kader voor inrichting van TSB's en DSB's en infrastructuurbedrijven en het verhelderen en actualiseren van bepalingen daaromtrent (§5.2);
- Herziening van het wettelijke kader voor taken en verplichtingen van de TSB en DSB en hun infrastructuurbedrijven; inclusief herziening van de aansluit- en transporttaak en bepalingen omtrent congestiemanagement (§5.3);
- Herziening van het wettelijke kader voor tariefregulering (§5.5).

5.2 Inrichting Transmissiesysteem- en distributiesysteembeheerders

5.2.1 Algemeen

Met het beheer van de energietransportsystemen zijn belangrijke publieke belangen gemoeid: toegang tot betaalbare en betrouwbare energielevering is essentieel voor burgers en bedrijven. Ook de verduurzaming van de energievoorziening heeft vanzelfsprekend grote consequenties voor het beheer van energietransportsystemen. Daarnaast is het transport van energie over systemen een natuurlijk monopolie. Het is immers maatschappelijk inefficiënt om overlappende transportsystemen voor dezelfde energiedrager aan te leggen. Hierdoor zijn afnemers van transportdiensten doorgaans aangewezen op één systeem en één systeembeheerder en is regulering nodig om systeemgebruikers te beschermen tegen de marktmacht van deze systeembeheerders. Om deze twee redenen zijn de transmissie- en distributiesystemen historisch onderhevig aan een uitgebreid wettelijk kader dat zowel op Europees niveau als op nationaal niveau is vormgegeven. De regulering betreft het

eigendom, de inrichting, de taken, de verplichtingen en de tarieven van de systeembeheerders en verwante bedrijven.

De principiële keuzes die ten aanzien van het systeembeheer zijn gemaakt en in de huidige wetgeving zijn vastgelegd, blijven ook met dit wetvoorstel onverkort gelden. Het groepsverbod, het verbod op nevenactiviteiten en het privatiseringsverbod zijn in dit wetsvoorstel overgenomen. De TSB of DSB voert slechts die taken uit die bij of krachtens wettelijk voorschrift aan hem zijn toegekend. De groep waarbinnen een TSB of DSB opereert, de infrastructuurgroep, voert slechts activiteiten uit die bij wet aan hem zijn toegestaan. Dit is nodig voor een heldere marktordening: daadwerkelijke marktwerking waar mogelijk en regulering waar dat niet kan. Wel zijn de structuur en de uitgangspunten van de inrichting van deze systeembeheerders gestroomlijnd en transparanter in het wetsvoorstel vastgelegd door, onder meer, beter aan te sluiten op begrippen en kaders die in de Europese regelgeving zijn vastgelegd. Ook worden in enkele gevallen kleine materiële wijzigingen van de voorschriften voorgesteld.

5.2.2 Transmissie- en distributiesysteembeheerders

Binnen het energiesysteem wordt onderscheid gemaakt tussen zeven verschillende typen systeembeheerders. De TSB en de DSB, waar het merendeel van dit wetsvoorstel op ziet, worden hier kort besproken. De overige systeembeheerders worden besproken in §5.4.

Transmissiesysteembeheerders

Een transmissiesysteem vormt de ruggengraat van het energietransport en transporteert elektriciteit op een hoog voltage of gas onder hoge druk. De aansluitingen op en verbindingen met het transmissiesysteem bestaan hoofdzakelijk uit grote producenten (elektriciteitscentrales en gasvelden), grote eindafnemers (gascentrales, grote industrie), gasopslagen, de distributiesystemen die op lager voltage of druk de energie verder transporteren, en de verbindingen met andere (grensoverschrijdende) transmissiesystemen. Voor elektriciteit is TenneT de enige TSB en Gasunie Transport Services (GTS) is die voor gas. De TSB's worden aangewezen door de Minister, nadat deze door de ACM zijn gecertificeerd. De TSB's hebben landelijke dekking met hun systemen. De verbindingen met andere transmissiesystemen betreffen grensoverschrijdende verbindingen.

Distributiesysteembeheerders

Een distributiesysteem transporteert elektriciteit onder een lager voltage dan een transmissiesysteem of zorgt voor het lokale of regionale gastransport, veelal onder lagere druk dan een transmissiesysteem. Op deze systemen is een grote hoeveelheid eindafnemers aangesloten. Een DSB wordt, net als een TSB, aangewezen door de Minister, nadat deze door de ACM is gecertificeerd. In Nederland zijn acht DSB's voor elektriciteit en gas aanwezig. Deze DSB's beheren zowel een distributiesysteem voor gas als een distributiesysteem voor elektriciteit.

De TSB en de DSB zijn in de praktijk onderdeel van een concern waarin naast deze systeembeheerders ook andere rechtspersonen zitten die wel andere activiteiten kunnen verrichten. Een dergelijk concern wordt aangeduid met de term infrastructuurgroep. De bedrijven die geen systeembeheerder zijn en onderdeel uitmaken van de infrastructuurgroep worden gedefinieerd als infrastructuurbedrijven. De inrichting van de infrastructuurgroep is voor een groot deel eveneens wettelijk ingekaderd.

5.2.3 Alleenrecht op het beheer van het transmissie- en distributiesysteem

De TSB en de DSB hebben in dit wetsvoorstel het alleenrecht op het beheer van systemen. Dit is neergelegd in artikel 2.66. Zij zijn belast met diensten van algemeen economisch belang in overeenstemming met de beginselen van het Unierecht. Op grond van artikel 106, tweede lid, VWEU vallen ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen belang zijn belast onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing van die regels de vervulling van de hun opgedragen wettelijke taak niet verhindert en met dien verstande dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet mag worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie. In deze context hebben de lidstaten het recht om, met inachtneming van het recht van de Unie, de omvang en de organisatie van hun diensten van algemeen economisch belang te definiëren. In het bijzonder kunnen zij daarbij met de doelstellingen van hun nationaal beleid rekening houden (zie arresten van 21 december 2011, Enel, C-242/10, punt 50; 20 april 2010, Federutility, C-265/08, punt 29 en van 21

september 1999, Albany, C- 67/96, punt 104). Het blijkt overigens ook nadrukkelijk uit artikel 14 VWEU en Protocol nr. 26 bij dat verdrag dat aan de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt om te beslissen wat een dienst van algemeen economisch belang is, hoe deze moet worden gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen deze dienst onderworpen is. Voor zover het alleenrecht voor de TSB en de DSB een inbreuk op het EU-recht en daarbij met name op de mededingingsbepalingen en het vrij verkeer van diensten (zoals neergelegd in artikel 56 VWEU) oplevert, wordt deze overeenkomstig de zogenaamde 'rule of reason' (zie het arrest van 23 november 1999, Arblade, gevoegde zaken C-396/96 en C-376/96, punten 33-36) gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen, niet-economisch belang, te weten leveringszekerheid, de bescherming van afnemers van energie door het borgen van de kwaliteit en toegankelijkheid van het systeem en de bevordering van energiebesparing ter bescherming van het klimaat. Omdat ook bij het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening nadrukkelijk in het geding is, is ook de aanleg en het beheer van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee als een dienst van algemeen economisch belang aangemerkt.

5.2.4 Voorwaarden bij dienstverlening door TSB en DSB

De TSB en DSB beschikken over een natuurlijk monopolie. Ze beheren een systeem dat (potentiële) gebruikers nodig hebben en waarvan er geen tweede voorhanden is. Daarom is het nodig te voorkomen dat zij bij uitvoering van hun activiteiten misbruik maken van hun monopoliepositie. Als beschreven in §1.5 is de elektriciteits- en gasmarkt in hoge mate Europees geharmoniseerd. Uit deze Europese kaders volgt een uitgebreide regulering van de TSB en de DSB. De regulering beoogt dat de TSB en de DSB diensten aanbieden die beantwoorden aan de behoeften van de gebruikers en plaatsvinden tegen verantwoorde tarieven en voorwaarden. Bij of krachtens wet of bij of krachtens Europese verordeningen wordt vastgelegd op welke wijze de TSB en de DSB moeten zijn vormgegeven, welke diensten ze dienen te leveren, welke tarieven maximaal in rekening mogen worden gebracht en op welke wijze taken dienen te worden uitgevoerd. De TSB en de DSB handelen binnen deze publiekrechtelijke kaders. Als een TSB of DSB zich niet houdt aan de voorschriften zullen publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten worden ingezet. De regulerende instantie, in Nederland de ACM, zal dan optreden.

Daar waar de TSB of de DSB de wettelijk opgedragen werkzaamheden uitvoert, geschiedt dat binnen het privaatrechtelijke domein en zijn zij vergelijkbaar met reguliere bedrijven. TSB en DSB sluiten met gebruikers van het systeem overeenkomsten inzake de toegang in brede zin tot het systeem. Zij maken daarbij, binnen de publiekrechtelijk vormgegeven kaders en verplichtingen, afspraken over de voorwaarden waaronder en de tarieven waarvoor de toegang wordt gerealiseerd. De aansluittaak en transporttaak voeren TSB's en DSB's bijvoorbeeld uit op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst, binnen de wettelijke kaders en conform de methoden en voorwaarden die de ACM heeft goedgekeurd. Naast het aansluiten en transporteren verleent de TSB ook toegang tot voor de balancering relevante systemen aan BRP's en BSP's. Ook dit gebeurt op basis van voorwaarden die vooraf door de ACM zijn goedgekeurd.

Anders dan reguliere bedrijven behoeven de privaatrechtelijke voorwaarden van de TSB en de DSB - vanwege hun eerder genoemde monopolistische marktpositie - voorafgaande publiekrechtelijke controle door de regulerende instantie. De te hanteren methoden en voorwaarden worden door de TSB en de DSB gezamenlijk na uitgebreide consultatie van betrokken marktpartijen voorgelegd aan de ACM. De ACM toetst deze voorwaarden onder meer aan de beginselen van non-discriminatie en transparantie. Na goedkeuring moet de TSB en de DSB conform de goedgekeurde voorwaarden handelen. Het nieuwe stelsel voor methoden en voorwaarden, thans codes genoemd, wordt verder toegelicht in §5.6.

5.2.5 Inrichting TSB, DSB en infrastructuurgroep

In Nederland is gekozen voor onafhankelijke systemen in publieke handen, zodat met de systemen geen onnodig risico wordt gelopen. Transmissie- en distributiesystemen zijn noodzakelijk voor de leveringszekerheid, maar ook voor een goed functionerende energiemarkt die bijdraagt aan een betaalbare energievoorziening. De uitdagingen waar de TSB, de DSB en de systemen de komende decennia voor komen te staan worden als gevolg van de transitie naar een CO2-neutrale

energiehuishouding groter. De gelijktijdige internationalisering, decentralisering en verduurzaming van energieproductie en -levering stelt hoge eisen aan de inrichting en onafhankelijke aansturing van de infrastructuur.

Onafhankelijk systeembeheer zoals we dat in Nederland gekozen hebben, bestaat uit drie onderdelen; het groepsverbod, het privatiseringsverbod en de wettelijke inkadering van handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven.

Groepsverbod

Het groepsverbod houdt in dat een infrastructuurgroep en een productie-, leverings- en handelsbedrijf niet in één hand mogen zijn. De Europese regelgeving vereist dat een TSB onafhankelijk is van bedrijven die energie produceren, leveren of verhandelen. De Europese regelgeving staat drie varianten toe in de bedrijfsstructuur met elk een verschillende mate van onafhankelijkheid van de TSB ten opzichte van productie-, leverings- en handelsbedrijven. In Nederland is de variant genaamd ontvlechting geïmplementeerd. In deze variant mag in de onderneming waar de TSB onderdeel van uitmaakt, geen productie, levering en handel plaatshebben. Uit de richtlijnen volgt dat als een lidstaat eenmaal de variant ontvlechting heeft geïmplementeerd voor de TSB, het kiezen voor een andere optie niet meer mogelijk is. In het wetsvoorstel blijft de bestaande nationale keuze gehandhaafd dat ook van de DSB vereist wordt dat deze onafhankelijk is.

Het groepsverbod is in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet en het voorliggend wetsvoorstel op vergelijkbare wijze neergelegd. In Afdeling 3.1 van dit wetsvoorstel worden regels gesteld over aanwijzing en certificering van TSB's en DSB's. Certificering bestaat uit een toetsing van een systeembeheerder aan het groepsverbod en geschiedt door de nationale regulerende instantie, in Nederland de ACM. Het zijn als het ware instapvoorwaarden waaraan iedere TSB en DSB moet voldoen. De toetsing van de onafhankelijkheidseisen vindt plaats in overeenstemming met wat daarover in de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn is bepaald ten aanzien van de certificeringsprocedure voor en het toezicht op de naleving van de certificeringsvoorwaarden door de transmissiesysteembeheerders.

In het voorliggend wetsvoorstel wordt voorgesteld de certificeringsprocedure ook voor te schrijven voor distributiesysteembeheerders. Dit betreft geen implementatie, maar houdt verband met het feit dat in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet nu ook al is bepaald dat voor distributiesysteembeheerders hetzelfde inhoudelijke regime op het gebied van de onafhankelijkheid geldt als voor transmissiesysteembeheerders. Ook distributiesysteembeheerders dienen onafhankelijk te zijn van de productie en levering van elektriciteit of gas. Daarvan uitgaande en om redenen van stroomlijning en transparantie, wordt ten aanzien van distributiesysteembeheerders voorgesteld eenzelfde systematiek van aanwijzing en certificering te hanteren. De onafhankelijke positionering van distributiesysteembeheerders wordt door de toezichthouder getoetst. Het is voorts goed om op te merken dat deze introductie van de certificering niet leidt tot verdergaande materiële eisen aan de onafhankelijkheid van distributiesysteembeheerders dan in het kader van de huidige wetten het geval is. De certificering van de distributiesysteembeheerders moet worden beschouwd als het mechanisme waarlangs de al bestaande onafhankelijkheidseisen worden getoetst.

Na certificering wijst de Minister de onderneming op aanvraag aan als TSB of DSB. Het wetsvoorstel voorziet in aanwijzingen voor onbepaalde tijd. Een tienjaarlijkse aanwijzing zoals die nu is neergelegd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voor deze systeembeheerders, wordt niet nodig geacht, omdat zolang een onderneming eigenaar is van een systeem, deze ook het beheer daarover moet voeren en zich moet houden aan de eisen die daarbij gelden. Toezicht en handhaving zijn er om te voorkomen dat problemen ontstaan of om in te grijpen als zich problemen voordoen. Een nieuwe toets na tien jaar heeft daarom geen toegevoegde waarde en in het voorliggende wetsvoorstel wordt de aanwijzing voor onbepaalde tijd.

Publiek eigendom

Publiek eigendom van de systemen voor transport draagt bij aan het waarborgen van publieke belangen. Hiervoor is gekozen, omdat meer zeggenschap over deze cruciale infrastructuren wenselijk is dan in wet- en regelgeving is vast te leggen. Bij de transmissie- en distributiesystemen in het wetsvoorstel hecht de overheid een zodanig strategisch belang aan de publieke belangen

leveringszekerheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid, dat publiek eigendom, met een meer flexibel karakter van invloed, gewenst is. In deze situaties zijn de publieke belangen immers sterk afhankelijk van de prestaties van een enkel bedrijf. Daarnaast is er ook een strategisch belang om voor de systemen te kiezen voor publiek eigendom. Als aandeelhouder kan de overheid immers via betrokkenheid bij de strategie, het goedkeuren van investeringen en via prikkels in het beloningsbeleid bijdragen aan de borging van de publieke belangen, naast hetgeen in wet- en regelgeving wordt geborgd.

Hiernaast vervult de overheid vanzelfsprekend ook de rol van beleidsmaker en heeft de ACM de rol van toezichthouder. Als beleidsmaker is de overheid verantwoordelijk voor het opstellen en implementeren van (Europese) wet- en regelgeving en van kaders voor het toezicht. Het belang van de beleidsmaker is dat de beleidsdoelstellingen worden behaald. Het belang van de toezichthouder is dat de opgestelde wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het aandeelhouderschap wordt als aanvullend instrument ingezet, als wet- en regelgeving op orde zijn, en loopt dus altijd samen met andere instrumenten van de overheid.

In artikel 3.14 van dit wetsvoorstel is het privatiseringsverbod opgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat conform deze eigendomseis de eigendom ook indirect bij een overheid kan berusten; een TSB of DSB is dan eigendom van een rechtspersoon die eventueel via meerdere tussenliggende rechtspersonen eigendom is van een overheid. De TSB of DSB moet op zijn beurt eigenaar van het door hem beheerde systeem zijn. Op deze eis van publiek eigendom wordt in artikel 3.15 een uitzondering gemaakt. In het voorstel is de mogelijkheid opgenomen om een aandelenruil met andere TSB onder voorwaarden mogelijk te maken. Dit is in lijn met bestaande voorschriften in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Wettelijke inkadering infrastructuurgroep

Infrastructuurbedrijven voeren geen wettelijke systeembeheerderstaken uit, maar verrichten diverse infrastructuurgerelateerde activiteiten en handelingen. In tegenstelling tot de wettelijke taken en verplichtingen van systeembeheerders, voeren infrastructuurbedrijven hun activiteiten uit in concurrentie met marktpartijen. In tegenstelling tot de taken van systeembeheerders geldt hier dus geen wettelijk monopolie. Infrastructuurbedrijven hebben door hun verbondenheid met systeembeheerders en uitgangspositie als overheidsbedrijven niettemin doorgaans oneigenlijke concurrentievoordelen ten opzichte van andere marktpartijen. Deze concurrentievoordelen kunnen marktpartijen weerhouden om nieuwe activiteiten in de energiemarkt te ondernemen of nieuwe producten te ontwikkelen. Het ongeclauseerd mogen verrichten van marktactiviteiten door infrastructuurbedrijven zou bovendien risico's met zich brengen die kunnen terugslaan op het binnen de infrastructuurgroep uitgevoerde systeembeheer en op de aandeelhouder: de staat of andere openbare lichamen (zie artikel 3.14).

Om deze reden is het toegestane pakket aan handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven sinds inwerkingtreding van de Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie, Stb 2018, 109) wettelijk ingekaderd. In de eerste plaats moet het handelen van de gehele infrastructuurgroep daarom in hoofdzaak zijn gericht op het uitvoeren van de wettelijke taken van de transmissie- of distributiesysteembeheerder. Hiermee is geregeld dat de aandacht van de infrastructuurgroep vooral gericht moet zijn op de kerntaak van de TSB of DSB: het beheren van de systemen en het voorzien van aangeslotenen van elektriciteit of gas. In de tweede plaats mogen de binnen de infrastructuurgroep opererende infrastructuurbedrijven enkel toegestane handelingen of activiteiten uitvoeren. Omdat infrastructuurbedrijven binnen de groep verbonden zijn met een systeembeheerder, vormt het groepsverbod (artikel 3.10) een barrière voor infrastructuurbedrijven om handelingen of activiteiten te verrichten op het gebied van productie, levering of handel in elektriciteit en gas en waterstof. Ook voor andere energiedragers of stoffen geldt als uitgangspunt dat een infrastructuurbedrijf enkel actief is op het gebied van infrastructuur en transport en niet op het gebied van productie, levering, handel of opslag (met uitzondering van gasopslag en waterstofopslag). Dat betreffen activiteiten die aan de vrije markt zijn. Deze begrenzing was bij de wet Voortgang energietransitie al het uitgangspunt.

Tegelijkertijd beschikken infrastructuurbedrijven over veel kennis en instrumenten die ingezet moeten kunnen worden ten behoeve van de energietransitie. Er is vaak sprake van synergiën met

wettelijke taken van een verwante TSB of DSB. En soms zijn infrastructuurbedrijven juist goed gepositioneerd om een nieuwe markt te faciliteren of deze tijdelijk vorm te geven of op gang te brengen. Om deze redenen is in artikel 3.19 van dit wetsvoorstel, net als in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, een uiteenlopende opsomming van toegestane handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven opgenomen. Voor een toelichting op de individuele elementen van deze opsomming wordt verwezen naar het artikelsgewijze onderdeel van deze toelichting. Bij AMvB kunnen daarnaast andere handelingen of activiteiten gerelateerd aan energie-infrastructuur worden aangewezen die een infrastructuurbedrijf kan verrichten (artikel 3.20). De reden hiervoor is dat ontwikkelingen ten aanzien van energie-infrastructuur in volle gang en onzeker zijn en dat het onwenselijk is de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen volledig in te perken. De mogelijkheid om bij AMvB extra handelingen of activiteiten te kunnen aanwijzen die gerelateerd zijn aan energie-infrastructuur voorkomt dit, zonder dat dit afbreuk doet aan de duidelijke afbakening die in het wetsvoorstel is opgenomen.

De voorschriften over toegestane handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven zijn aangepast met het oog op nieuwe definities en stroomlijning met het Europese kader. Op een aantal punten zijn de voorschriften daarnaast inhoudelijk gewijzigd:

- De handelingen en activiteiten die alleen de infrastructuurbedrijven van TSB's ondernemen zijn separaat ondergebracht in een tweetal nieuwe leden. Het gaat dan om certificering van hernieuwbare energie en om de aanleg van interconnectoren. Dit zijn activiteiten die niet worden uitgevoerd door infrastructuurbedrijven van DSB's.
- Ten tweede behoren handelingen en activiteiten rond de aanleg van elektrische laadinfrastructuur niet langer tot de toegestane activiteiten van infrastructuurgroepen. De markt voor de aanleg van dergelijke laadinfrastructuur is immers volwassen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Bisschop, waarin de regering werd verzocht de toestemming voor het infrastructuurbedrijf om de aanleg van elektrische laadinfrastructuur als activiteit uit te voeren, te schrappen uit de wet.⁵¹
- Daarnaast wordt voorgesteld om de ruimte voor handelingen en activiteiten rond drinkwaterinfrastructuur sterk in te perken. Dit was ten onrechte ongeclausuleerd opgenomen als toegestane activiteit. Er zijn namelijk geen infrastructuurgroepen waar ook een drinkwaterbedrijf onderdeel van uitmaakt, noch wordt een toekomstige integratie wenselijk geacht. Wel wordt ruimte gecreëerd voor handelingen en activiteiten rondom de aanleg en het beheer van drinkwaterinfrastructuur, zo lang deze plaatsvindt in nauwe samenwerking met, en onder verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de toezegging die de Minister tijdens de behandeling van Wet voortgang Energietransitie hierover heeft gedaan⁵².
- Ten vierde wordt voorgesteld om thans toegestane handelingen en activiteiten rond het aanleggen, onderhouden en ter beschikking stellen van installaties aan te scherpen. Het is infrastructuurbedrijven momenteel toegestaan om allerlei categorieën van installaties en onderdelen van installaties aan te leggen, te onderhouden en ter beschikking te stellen aan derden. Een voorbeeld van een activiteit die onder dit voorschrift nu plaatsvindt, is het verhuren van transformatoren aan beheerders van gesloten systemen. Dergelijke activiteiten kunnen worden voortgezet onder het voorliggende wetsvoorstel. Eén aspect hiervan wordt echter aangescherpt ten opzichte van de huidige artikelen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet: het *ter beschikking stellen* van *productie- of opslaginstallaties of onderdelen daarvan* wordt in beginsel uitgesloten. Het *ter beschikking stellen* (de facto: verhuren) van productie- en opslaginstallaties past slecht bij de geest van het groepsverbod, ondermijnt de onafhankelijkheid van TSB's en DSB's en riskeert inmenging van deze partijen in de markten voor productie, levering en handel. Daarbij wordt benadrukt dat het niet in alle gevallen onwenselijk is om infrastructuurbedrijven een rol te geven bij het *ter beschikking stellen* van productie- of opslaginstallaties. Met name bij het ontwikkelen van nieuwe markten kan dit een tijdelijke ondersteuning bieden. In de praktijk stellen infrastructuurbedrijven onder deze noemer ook vrijwel uitsluitend productie- en opslaginstallaties beschikbaar in relatief nieuwe markten en op innovatieve wijzen. De ruimte die het wettelijk kader op dit moment biedt is echter onvoldoende geclausuleerd en dat behoeft aanpassing. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18, 34627, nr. 41.

⁵² Handelingen II 2017/2018, nr. 44, item 6.

ruimte voor dergelijke activiteiten in te perken. Voor bestaande activiteiten onder deze noemer zal het overgangsrecht een voorziening bieden, voor nieuwe activiteiten biedt de AMvB voor toekenning van nieuwe handelingen en activiteiten een oplossing.

- Het bestaande, wettelijke kader biedt infrastructuurbedrijven ook ruimte voor handelingen en activiteiten ten aanzien van andere infrastructuur dan elektriciteit en gas. In het voorliggend wetsvoorstel is ook dit voorschrift aangescherpt. Ten eerste is omschreven om welke type infrastructuur het exact gaat: CO₂, waterstofgas, biogas, warmte en koude. Infrastructuurbedrijven mogen dergelijke infrastructuur aanleggen en beheren, transport uitvoeren en meetactiviteiten verrichten. Voor het beschikbaar stellen van productie- en opslaginstallaties voor dergelijke energiedragers geldt een vergelijkbare redenering als bij elektriciteit en gas: het ongeclausuleerd en zonder beperkingen hebben of ter beschikking stellen van productie- of opslaginstallaties past slecht bij de geest van het groepsverbod en ondermijnt de onafhankelijkheid van systeembeheerders. Ook hier geldt: voor bestaande activiteiten onder deze noemer zal het overgangsrecht een voorziening bieden, voor nieuwe activiteiten biedt de AMvB voor toekenning van nieuwe handelingen en activiteiten een oplossing.
- Een nieuw voorschrift is opgenomen, onder artikel 3.21, om te voorkomen dat het infrastructuurbedrijven is toegestaan om in beginsel verboden handelingen en activiteiten alsnog te verrichten via minderheidsdeelnemingen of gezamenlijke ondernemingen van twee of meerdere infrastructuurbedrijven. Dergelijke ondernemingen vallen strikt genomen immers buiten de groep en kwalificeren daarmee niet als infrastructuurbedrijf. Deze ruimte heeft de wetgever niet willen bieden. Door opname van een verbod aan infrastructuurbedrijven om aandelen te houden in ondernemingen die dergelijke handelingen of activiteiten ondernemen, kan dit risico worden weggenomen.

Overige bepalingen Inrichting en voorwaarden TSB's en DSB's

In afdeling 3.2 zijn een aantal diverse, overige voorschriften opgenomen die bijdragen aan het waarborgen van de onafhankelijkheid van TSB's en DSB's. Het betreft eisen aan de statuten van TSB's en DSB's (de artikelen 3.11 en 3.12), een verbod aan TSB's en DSB's om hun systemen beschikbaar te stellen voor als zekerheid voor het aantrekken van financiële middelen voor partijen anders dan hem zelf (artikel 3.13), de plicht om een nalevingsprogramma op te stellen bij deelname van de TSB voor gas aan een gemeenschappelijke onderneming waaraan ook een verticaal geïntegreerde, buitenlandse TSB deelneemt (artikel 3.16), het verbod op uitvoering van andere werkzaamheden dan die noodzakelijk zijn op grond van wettelijke taken en verplichtingen (artikel 3.17) en een grondslag voor nadere regels bij AMvB ten behoeve van de bescherming van vitale processen (artikel 3.18). Voor de toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze onderdeel van deze toelichting.

5.3 Taken en verplichtingen van TSB's en DSB's

TSB's en DSB's verrichten een groot aantal verschillende typen werkzaamheden ter verwezenlijking van hun wettelijke taken en verplichtingen. In het voorliggende wetsvoorstel zijn de taken en verplichtingen onderverdeeld in verschillende categorieën van taken en verplichtingen. Eén van de eerst genoemde verplichtingen voor TSB's en DSB's in dit wetsvoorstel, neergelegd in artikel 3.24, is dat zij bij de uitvoering van al hun taken redelijk, transparant en niet-discriminerend moeten handelen. Dit voorschrift is een implementatie van voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Er wordt in dit wetsvoorstel gekozen om deze verplichting niet herhaaldelijk op te nemen in verschillende voorschriften als voorwaarden bij de uitvoering daarvan, zoals het geval in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De verplichting is immers generiek van kracht en geldt voor al het handelen van TSB's en DSB's. TSB's en DSB's hebben op grond van hetzelfde voorschrift een verplichting om met elkaar samen te werken en informatie uit te wisselen, ten behoeve van uitvoering van al hun wettelijke taken en verplichtingen.

De belangrijkste kerntaak van TSB's en DSB's – zowel voor elektriciteit als gas – is om hun systemen op orde te hebben door rekening te houden met de ontwikkelingen in de energiemarkt. Dit is uitgewerkt in paragraaf 3.3.1 van het wetsvoorstel. Voorts zijn de taken rondom het aansluiten en de taken rondom het transporteren in respectievelijk paragraaf 3.3.2 en 3.3.3 van het wetsvoorstel neergelegd. In het algemeen deel van deze toelichting zal op deze drie voorgaande onderdelen de nadruk liggen. Daarna worden achtereenvolgens de taken inzake het balanceren (paragraaf 3.3.4

van het wetsvoorstel), overige, ondersteunende en bijzondere taken (paragraaf 3.3.6 en 3.3.7 wetsvoorstel), tijdelijke taken (paragraaf 3.4.8 wetsvoorstel) en de verplichtingen van TSB's en DSB's (afdeling 3.4 wetsvoorstel) toegelicht. Taken van TSB's en DSB's inzake het meten (paragraaf 3.3.5 van de wet) zijn toegelicht in hoofdstuk 6.

5.3.1 Taken inzake het beheren en ontwikkelen van het systeem

Algemene beheer- en ontwikkeltaak

Op grond van artikel 3.25 is elke TSB en DSB verplicht zijn systeem te beheren, te onderhouden, en te ontwikkelen zodat voldaan kan worden aan de belangrijkste, Europees doelstellingen die voor transmissie- en distributiesysteembeheerders zijn vastgelegd. Daar valt vanzelfsprekend onder het voorzien in voldoende transportcapaciteit voor het transport van elektriciteit en gas. De capaciteit van het systeem dient op grond van dit voorschrift te zijn afgestemd op een redelijke transportvraag op zowel de korte als de lange termijn. De systeembeheerder dient deze taak zo uit te voeren dat een veilig, betrouwbaar en doelmatig systeem ontstaat. Daarbij maakt de veiligheid voor mens en milieu een integraal onderdeel uit van de reguliere bedrijfsvoering van de systeembeheerder. De systeembeheerder neemt de benodigde maatregelen om nadelige gevolgen voor mens of milieu te voorkomen. Onder veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem kunnen verschillende zaken worden verrat, in ieder geval vallen daaronder maatregelen om het systeem te beschermen tegen (digitale) veiligheidsrisico's en een hoge mate van leveringszekerheid van het transport te verzekeren. De taak dient onder economische voorwaarden te worden uitgevoerd en een systeembeheerder dient rekening te houden met milieubelangen en de transitie naar een duurzaam energiesysteem. De beheer- en ontwikkeltaak van TSB's en DSB's is actueler dan ooit: de energietransitie leidt tot een toename van het aanbod van elektriciteit en gas uit hernieuwbare bronnen, een toenemend aanbod van decentraal geproduceerde energie en een minder voorspelbaar patroon van energieaanbod. Met name de TSB en DSB's voor elektriciteit zullen grote investeringen moeten doen in het elektriciteitssysteem om deze ontwikkelingen te accommoderen.

De beheer- en ontwikkeltaak dient breed te worden opgevat. Alle werkzaamheden die een systeembeheerder in redelijkheid dient te verrichten in het kader van het beheer, het onderhoud en de ontwikkeling, vallen hieronder. Ten opzichte van de huidige wetgeving is de beheer- en ontwikkeltaak in dit wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd. Ten eerste wordt voorgesteld geen nadere detaillering van de beheer- en ontwikkeltaak op te nemen en enkel de generieke beheer- en ontwikkeltaak op het niveau van de wet te formuleren. Op grond van het vijfde lid, kan ter nadere uitwerking van de beheertaak bij of krachtens AMvB nadere detaillering worden aangebracht. Deze benadering dient een toekomstbestendig wettelijk kader en moet voorkomen dat er discussies ontstaan over niet expliciet benoemde, maar in redelijkheid wel onder de beheer- en ontwikkeltaak vallende werkzaamheden.

Daarnaast is in het artikel een nieuwe verplichting opgenomen die TSB's en DSB's voor elektriciteit verplicht om ook de inkoop van systeemdiensten te overwegen bij de ontwikkeling van het systeem. Dit is implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn. Het doel hiervan is om TSB's en DSB's voor elektriciteit aan te sporen om bij de ontwikkeling van hun systemen te kijken of het in bepaalde situaties mogelijk is met inkoop van flexibiliteitsdiensten bepaalde problemen op te lossen, in plaats van systeemuitbreiding. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.44. Een nieuwe toevoeging in dit artikel is een grondslag voor TSB's en DSB's om binnen haar beheer- en ontwikkeltaak op verzoek specifieke werkzaamheden uit te voeren voor derde partijen. "Derde partijen" zijn in dit geval: partijen die geen aangesloten zijn en bij wie om die reden ook niet een gereguleerd tarief in rekening gebracht kan worden. Voorbeelden zijn het op verzoek van een openbaar lichaam verleggen en reconstrueren van een bestaande elektriciteitsleiding of het uitvoeren van een uitgebreide netontwerpstudie. Hiermee wordt een duidelijke grondslag geboden voor een bestaande praktijk. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Elektriciteitsopslag en – omzetting door TSB's en DSB's

Onderdeel van de Elektriciteitsrichtlijn is een inkadering van de ruimte van TSB's en DSB's voor elektriciteit om elektriciteitsopslag- en -omzettingfaciliteiten te bezitten, te ontwikkelen, te beheren of te exploiteren. Dit is uitgewerkt in de artikelen 3.28, 3.29 en 3.30. In lijn met de Elektriciteitsrichtlijn is het op grond van dit wetsvoorstel voor TSB's en DSB's voor elektriciteit in

beginsel verboden om deze activiteiten uit te voeren. De Elektriciteitsrichtlijn laat vervolgens de keus aan lidstaten om voorwaardelijke afwijking van dit verbod toe te staan of onder geen enkele omstandigheden dergelijke activiteiten toe te staan. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld voorwaardelijke afwijking van het verbod toe te staan. Hoewel aanleg en exploitatie van opslagfaciliteiten in beginsel een marktactiviteit is, kan niet worden uitgesloten dat in specifieke situaties een investering van een TSB of DSB voor elektriciteit in elektriciteitsopslag- of -omzettingsfaciliteiten maatschappelijk wenselijk is. Bovendien zijn de Europese voorwaarden voor afwijking van het verbod strikt en daarmee is geborgd dat activiteiten van marktpartijen niet op oneigenlijke manier worden ondermijnd. In lijn met de voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn, laat dit wetsvoorstel afwijking van het verbod toe op twee afzonderlijke gronden. Ten eerste, wanneer het een zogenaamd, volledig geïntegreerd netwerk-opslagcomponent betreft. In de Elektriciteitsrichtlijn is een volledig geïntegreerd netwerkcomponent gedefinieerd als een integraal onderdeel van het systeem dat slechts gebruikt wordt voor het waarborgen van het veilig en betrouwbaar beheer van het systeem (en dus niet voor handel, balancering of congestiebeheer). Een TSB of DSB kan de toezichthouder verzoeken een onderdeel van haar systeem als zodanig te erkennen, op grond waarvan gebruik van het component voor opslagactiviteiten is toegestaan. Ten tweede is afwijking toegestaan wanneer een energieopslagfaciliteit noodzakelijk is voor nakoming van de beheer- en ontwikkeltaak van een TSB of DSB en wanneer is aangetoond dat marktpartijen deze faciliteiten niet willen of kunnen aanbieden. De toezichthouder beoordeelt of voldaan is aan deze voorwaarden en kan daarvoor een ontheffing verlenen. De Elektriciteitsrichtlijn vereist dat, wanneer een dergelijke ontheffing is toegekend, de ACM na verloop van tijd evalueert of afwijking van het verbod nog steeds noodzakelijk is. Zo niet, kan een TSB of DSB gedwongen worden deze activiteit te beëindigen. De opslagfaciliteiten kunnen dan verkocht en overgedragen worden aan een commerciële partij.

Investeringsplannen

De beheer- en ontwikkeltaak van de TSB en DSB wordt voor een groot deel geoperationaliseerd via de zogenaamde investeringsplannen. De voorschriften over investeringsplannen zijn neergelegd in de artikelen 3.31 tot en met 3.33. De taak van TSB's en DSB's om elke twee jaar een investeringsplan op te stellen is gedeeltelijk implementatie uit de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn, maar nationaal is het regelgevend kader op veel punten uitgebreider en verstrekkender dan Europese regels strikt vereisen.

De regels omtrent investeringsplannen in Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en het voorliggend wetsvoorstel zijn grotendeels hetzelfde. Zij vereisen dat alle TSB's en DSB's elke twee jaar een uitgebreide analyse doen van de verwachte marktontwikkelingen in de komende tien jaar en kenbaar maken welke investeringen en maatregelen zij gaan doen en nemen om marktontwikkelingen zo goed mogelijk te accommoderen. De TSB's en DSB zijn verplicht de in het investeringsplan opgenomen investeringen uit te voeren. Dit betreft uitvoering van een wettelijke taak en daarmee kunnen de efficiënte kosten die gepaard gaan met deze investeringen worden betrokken in de tarieven (zie artikel 3.105 van dit wetsvoorstel)⁵³. Daarnaast beschrijven de regels het proces voor totstandkoming van investeringsplannen en daarbij de onderscheidenlijke verantwoordelijkheden van de vier hierbij betrokken partijen. Deze vier partijen zijn de TSB/DSB, de gebruikers van het systeem, de ACM en de Minister.

TSB's en DSB's stellen iedere twee jaar in het investeringsplan vast welke systeemuitbreidingen nodig zijn om schaarste in het systeem te voorkomen. Deze systeembeheerders houden bij hun investeringsbesluiten zo goed mogelijk rekening met verschillende scenario's. De TSB en DSB dienen in hun investeringsplannen rekening te houden met alle relevante ontwikkelingen, zoals de ontwikkelingen vastgelegd in het Integrale Nationale Energie- en Klimaatplan, het Programma Energiehoofdstructuur en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (en de daar aan ten grondslag liggende Cluster Energie Strategieën). Ook de regionale energiestrategieën die regio's in het kader van het Klimaatakkoord opstellen, zijn een belangrijke bron van informatie voor

⁵³ Dit betekent vanzelfsprekend niet dat de ACM de efficiëntie van de met de investeringen gepaard gaande kosten niet zelf mag vaststellen. De ACM beoordeelt ook van deze investeringen de relatieve efficiëntie en waarborgt dat alleen de efficiënte kosten (plus een redelijk rendement) via de tarieven in rekening gebracht worden bij systeemgebruikers. Het vereiste impliceert daarentegen wel dat de ACM in haar reguleringsmethode zorg moet dragen dat de efficiënte kosten van investeringen uit het investeringsplan worden vergoed, ook wanneer het gebruik van deze investeringen minder hoog blijkt dan door deze systeembeheerder geanticipeerd.

het opstellen van de investeringsplannen. TSB's en DSB's bieden conceptinvesteringsplannen aan ter consultatie aan en eenieder heeft vervolgens de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op de (concept) investeringsplannen. Daarna vindt toetsing plaats door de ACM en, voor het investeringsplan van de TSB's voor elektriciteit en gas, toetsing door de Minister. Op deze manier kunnen systeembeheerders tijdig anticiperen op de investeringen die nodig zijn. In deze voorschriften zijn slechts een aantal elementen gewijzigd zijn opzichten van de bestaande voorschriften in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Nieuw in de voorschriften is ten eerste het vereiste dat de TSB of DSB in het investeringsplan ook in kaart moeten brengen in hoeverre zij aansluit- en transportverzoeken van systeemgebruikers niet hebben kunnen accommoderen en in kaart moeten brengen welke investeringen zij gaan uitvoeren om deze alsnog te kunnen accommoderen. Op deze manier geven de aansluit- en transportwensen van marktdeelnemers directer richting aan de investeringsbeslissingen van TSB's en DSB's. Ten tweede is in deze voorschriften een verwijzing opgenomen naar de inzet van flexibiliteitsdiensten: dit is implementatie van Europese regels. Net als bij de beheer- en ontwikkeltaak is het van belang dat TSB's en DSB's voor elektriciteit bij het opstellen van hun investeringsplannen de inkoop van flexibiliteit als alternatief voor verzwaring van het systeem in acht kunnen nemen. Ten derde is de toetsing van het investeringsplan van de TSB voor elektriciteit door de Minister uitgebreid met een toetsing op consistentie met het zogenaamde actieplan dat ingevolge artikel 15 van de Elektriciteitsverordening is vastgesteld en de TSB aanspoort om meer grensoverschrijdende interconnectiecapaciteit beschikbaar te maken. Ten vierde is een aanpassing gedaan om te verduidelijken dat de ACM bevoegd is investeringsplannen in brede zin te toetsen. De wijzigingen zijn nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Niet-frequentiegerelateerde, ondersteunende diensten

De Elektriciteitsrichtlijn bevat een nieuwe verplichting voor de TSB en DSB's voor elektriciteit om zogenaamde 'niet-frequentiegerelateerde, ondersteunende diensten' in te kopen bij eindafnemers. Dit is neergelegd in het voorgestelde artikel 3.34. Dit is een categorie van diensten die de aangepaste Elektriciteitsrichtlijn introduceert en inkadert. Het gaat om de inkoop van diensten die het beheer van het elektriciteitssysteem ondersteunen, bijvoorbeeld de inkoop van diensten als kortsluitstroom en blackstartcapaciteit. Het belangrijkste oogmerk van de voorschriften over niet-frequentiegerelateerde, ondersteunende diensten is om te verplichten dat TSB's en DSB's deze diensten waar mogelijk afnemen bij marktpartijen. Op deze verplichting zijn vergelijkbare uitzonderingen mogelijk als bij het verbod op het bezitten, ontwikkelen, beheren of exploiteren van elektriciteitsopslag- en -omzettingsfaciliteiten. Ten eerste wanneer verlening van de dienst plaatsvindt met gebruik van een volledig geïntegreerd netwerkcomponent en ten tweede wanneer marktgebaseerde inkoop economisch niet efficiënt is. Een TSB of DSB kan bij de ACM een ontheffing aanvragen voor beide uitzonderingsgronden. De Elektriciteitsrichtlijn vereist dat TSB's en DSB's, onder goedkeuring van de toezichthouder, een voorstel doen voor nadere methoden en voorwaarden rond de inkoop van niet-frequentiegerelateerde, ondersteunende diensten. Het ligt voor de hand dat in die methoden en voorwaarden wordt geregeld welke niet-frequentiegerelateerde, ondersteunende diensten TSB's en DSB's voor elektriciteit onderscheiden en wat de specificaties worden voor de inkoop daarvan.

Overig

In deze zelfde afdeling zijn twee bijzondere taken opgenomen die gerelateerd zijn aan de beheer- en ontwikkeltaak. In artikel 3.26 is de zogenaamde enkelvoudige storingsreserve voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit opgenomen en in artikel 3.27 is de taak opgenomen voor TSB's en DSB's voor elektriciteit om, onder bepaalde omstandigheden, hoogspanningsverbindingen ondergronds te brengen. Wat deze laatste taak betreft wordt voorgesteld de inhoud van de voorschriften grotendeels door te delegeren naar lagere regelgeving vanwege haar hoge detailniveau. Voor deze twee taken worden echter geen beleidsmatige wijzigingen voorgesteld.

5.3.2 Taken inzake het aansluiten

In dit wetsvoorstel wordt inzake de aansluitaak van deze systeembeheerders onderscheid gemaakt tussen enerzijds het op verzoek aanleggen en wijzigen van aansluitingen (artikel 3.36 voor elektriciteit, 3.38 voor gas) en anderzijds het in gebruik geven, beheren, onderhouden, afsluiten en

verwijderen van aansluitingen (3.40 voor zowel elektriciteit als gas). Onderstaand wordt dit onderscheid nader toegelicht.

Gebiedsindeling

De taak om aansluitingen aan te leggen geldt voor TSB's en DSB's slechts binnen de voor hun vastgestelde geografische gebieden. Deze gebiedsindeling is landelijk dekkend en moet voorkomen dat werkgebieden van de transmissie- en distributiesysteembeheerders overlappen of dat onduidelijk is welke systeembeheerder aan zet is om op verzoek een aansluiting aan te leggen. De ACM verzoekt de transmissie- en distributiesysteembeheerders om een voorstel voor de gebiedsindeling of actualisering daarvan te doen. Dit is niet wezenlijk anders dan wat er nu in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is geregeld over de gebiedsindeling voor transmissie- en distributiesysteembeheerders. Wel wordt de gebiedsindeling, anders dan in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, niet aangemerkt als onderdeel van de voorwaarden voor aansluiten, maar op basis van een afzonderlijke grondslag vastgesteld. Het gaat hier namelijk om een nadere afbakening, in geografisch opzicht, van de aansluitaak van de diverse transmissie- en distributiesysteembeheerders in Nederland. De Gaswet bevat een mogelijkheid om gebieden uit te zonderen bij de gebiedsindeling. In dit wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid uitgebreid naar elektriciteit. Hoewel dat op dit moment niet wordt voorzien, valt niet uit te sluiten dat er ook bij elektriciteit sprake kan zijn van gebieden binnen Nederland waar aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem niet op economische voorwaarden mogelijk is. Bijvoorbeeld op bepaalde plekken op binnenwateren.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de mogelijkheid om via dit voorschrift de plicht tot aansluiting door systeembeheerders geografisch in te perken bestaat *naast* de bevoegdheid van colleges van burgemeester en wethouders om te besluiten dat dit een bepaald gebied geen nieuwe gasaansluitingen worden gerealiseerd vanwege de aanwezigheid van een andere energie-infrastructuur die kan voorzien in de verwachte warmtebehoefte (artikel 3.39).

Aanleggen en wijzigen van aansluitingen - elektriciteit

De TSB en DSB's voor elektriciteit leggen, behoudens enkele uitzonderingen, de aansluitingen aan die eindafnemers met hun systeem verbinden. In dit wetsvoorstel blijft het uitgangspunt dat, onder bepaalde vastgestelde voorwaarden, aan eenieder die daar om verzoekt een aanbod gedaan wordt tot aansluiting op een elektriciteitssysteem of wijziging van een bestaande aansluiting op het systeem. Het recht op aanleg van een aansluiting in de Elektriciteitswet 1998 is momenteel relatief onbegrensd. Het is op basis van de bestaande voorschriften bijvoorbeeld niet helder dat een TSB of DSB een aansluitverzoek mag afwijzen wanneer hij onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar heeft voor die aansluiting. Aansluiting van nieuwe partijen kan in die situatie echter belangrijke nadelen hebben en leiden tot maatschappelijk onverdedigbare situaties, waarin bestaande aangeslotenen hun recht op transport onverwachts kwijt kunnen raken of marktpartijen gedurende een lange termijn voor hoge kosten moeten worden gecompenseerd door deze systeembeheerders voor een (niet noodzakelijkerwijs verwijtbaar) gebrek aan transportcapaciteit. Deze onduidelijkheid, gecombineerd met het ontstaan van schaarste aan transportcapaciteit op diverse delen van transmissie- en distributiesystemen voor elektriciteit, zijn de belangrijkste aanleidingen om de aansluitaak uit de Elektriciteitswet 1998 te herzien in het wetsvoorstel. Zoals in pijler III is uitgelegd wordt het recht op een aanbod voor een aansluiting in dit wetsvoorstel verbonden aan een extra voorwaarde: de TSB en DSB's zijn pas verplicht een aanbod tot aansluiting te doen wanneer zij ook daadwerkelijk de benodigde transportcapaciteit beschikbaar hebben voor de desbetreffende aansluiting. Het is belangrijk om te benadrukken wat deze wijziging precies beoogt. Het recht op een aansluiting op het elektriciteitssysteem blijft van kracht, maar wanneer sprake is van een tekort aan transportcapaciteit, hoeft een TSB of DSB op dat moment nog geen aansluiting te realiseren. Er is dan sprake van uitstel van realisatie van een aansluiting (maar niet afwijzing). Vanzelfsprekend moet deze systeembeheerder het uitstellen van het verzoek voorzien van een deugdelijke onderbouwing. Een verzoeker moet daarvoor (op een zeker abstractieniveau) inzicht krijgen in de actuele en verwachte benuttingsgraden van de voor zijn aansluiting relevante onderdelen van het systeem. Onderdeel van de analyse is eveneens een onderbouwing dat redelijkerwijs niet gebruik gemaakt kan worden van de inzet van flexibiliteitsdiensten. Ook moet deze systeembeheerder alternatieve, geschikte aansluitpunten in kaart brengen voor de verzoeker waar wel de gevraagde

transportcapaciteit beschikbaar is zodat alsnog binnen de normale termijnen aansluiting kan plaatsvinden.

Met een keuze van een TSB of een DSB om een verzoek uit te stellen ontstaat een onmiddellijke plicht voor de systeembeheerder om te onderzoeken hoe hij in de toekomst alsnog aan dit verzoek kan voldoen en om maatregelen te nemen om het verzoek alsnog zo snel mogelijk te accommoderen. De systeembeheerder moet de verzoeker ook de informatie verschaffen over de benodigde systeemuitbreidingen om aansluiting en transport in de toekomst alsnog mogelijk te maken, en duidelijk maken hoe dit zich verhoudt tot zijn meest recente investeringsplan. Op grond hiervan moet voor de verzoeker duidelijk worden op welke termijn aansluiting alsnog gerealiseerd zou kunnen worden. Daarvoor kan het noodzakelijk zijn het systeem uit te breiden of in de markt flexibiliteitsdiensten in te kopen. Realisatie van de aansluiting kan om deze reden wel enige tijd kosten.

De beoordeling die een TSB of DSB moet uitvoeren om te bepalen of er voldoende transportcapaciteit is, kan complex zijn. Daarom worden bij AMvB nadere regels opgenomen over hoe de systeembeheerders deze afweging moeten maken. Wanneer een TSB of een DSB het doen van een aanbod voor aanleg van een aansluiting uitstelt, is het daarnaast mogelijk een klacht daarover in te dienen bij de ACM. Op deze manier kan ook de beoordeling van deze systeembeheerder over de beschikbaarheid van transportcapaciteit getoetst worden door de ACM en eventueel, in beroep, door een rechter.

In de voorschriften rond het aansluiten zijn een aantal afwijkende aansluitmodaliteiten opgenomen. De meest eenvoudige aanvulling op het 'regulier' aansluiten op elektriciteitssystemen, namelijk op een afwijkend spanningsniveau, is in 2020 geregeld met het amendement van de leden Van der Lee en Sienot.⁵⁴ Met deze wijziging van artikel 23 van de Elektriciteitswet 1998 hebben de TSB en DSB's voor elektriciteit, in aanvulling op de standaard aansluitmethoden, een extra mogelijkheid om toch aan te kunnen sluiten wanneer dit anders niet zou kunnen. Dit amendement is overgenomen in voorliggend wetsvoorstel maar niettemin op enkele punten aangepast. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan alvorens de TSB of een DSB voor elektriciteit een dergelijke aansluiting realiseert zijn als volgt: aansluiting op een afwijkend spanningsniveau moet volgens deze systeembeheerder geschikt zijn met het oog op de belasting van zijn systeem óf leiden tot lagere, totale kosten voor de systeembeheerder) en de aansluiting mag geen negatieve gevolgen hebben voor bestaande aansluitingen op zijn systeem. De eis in de Elektriciteitswet 1998 dat kosten van de aansluiting "niet hoger zijn dan de kosten van een aansluiting die past bij de productiecapaciteit van de productie-installatie" lijkt onnodig beperkend. Aansluitingen met hogere kosten zijn immers voor de TSB en DSB niet problematisch, zo lang de verzoeker de meerkosten betaalt. Een tweede afwijkende aansluitmodaliteit betreft aansluiting via 'cable-pooling'. Deze aanvulling maakt het mogelijk om op verzoek meerdere eigenaren van windparken of zonne-weides via eenzelfde aansluiting te verbinden met een elektriciteitssysteem. Deze aansluitmodaliteit behoort al tot de mogelijkheden voor DSB's voor elektriciteit op grond van de Elektriciteitswet 1998. In de Energiewet wordt echter verhelderd dat ook bestaande windparken een aansluiting moeten kunnen combineren met een nieuwe zonneweide, of andersom, als de techniek dat toestaat. Dit kan overigens vereisen dat de aansluiting opnieuw in gebruik gegeven moet worden, zoals bedoeld in artikel 3.40. In dat geval moeten systeembeheerders en marktpartijen de aansluitovereenkomst herzien.

Aanleggen, wijzigen en verwijderen van aansluitingen – gas

De taak voor het aanleggen en wijzigen van aansluitingen door TSB en DSB's voor gas, neergelegd in artikel 3.38, verschilt op enkele punten van die bij elektriciteit. In beginsel geldt ook voor de TSB en DSB's voor gas dat zij op verzoek een aanbod moeten doen tot aansluiting op een gassysteem of wijziging van een bestaande aansluiting op het systeem. In tegenstelling tot bij TSB's en DSB's voor elektriciteit, kunnen TSB's en DSB's bij gas aansluitverzoeken definitief afwijzen, wanneer zij onvoldoende capaciteit beschikbaar hebben, in plaats van alleen aansluitverzoeken uitstellen. Hiermee wordt geen materiële wijziging beoogd: dit verschil in behandeling van aansluitverzoeken bestaat momenteel ook, maar de grondslag voor deze uiteenlopende wijze van behandelen van

⁵⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35283, nr. 14; Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (implementatie wijziging Gasrichtlijn en een aantal verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas).

aansluitverzoeken wordt in dit wetsvoorstel duidelijker neergelegd dan thans in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De inhoudelijke reden voor dit verschil is dat toegang tot het elektriciteitssysteem voor burgers en bedrijven onmisbaar wordt geacht en toegang tot het gassysteem in veel meer gevallen alternatieven kent. Voor de warmtevoorziening bijvoorbeeld bestaan meerdere alternatieven dan gas. Dit onderscheid sluit ook aan bij de lange termijn trends van elektrificatie van de warmtevoorziening, de industriële vraag en mobiliteitsvraag naar energie.

Een TSB of DSB wijst een verzoek af wanneer hij redelijkerwijs onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft op zijn systeem. Het gaat hier om een gebrek aan capaciteit in het desbetreffende systeem. Vanwege de technische en fysieke verschillen tussen elektriciteit en gas is dit anders dan transportschaarste bij elektriciteit. Het betreft hier een gebrek aan invoedcapaciteit voor gas ofwel een gebrek aan "invoedruimte" voor gas: dat wil zeggen, ruimte om gas in te nemen op een specifiek deel van het systeem gezien de gelijktijdige vraag naar gas op dat specifieke deel van het systeem. De gassystemen in Nederland zijn namelijk minder vermaasd dan de elektriciteitssystemen en het aantal verbindingen tussen distributiesystemen, en tussen delen van distributiesystemen, is vaak relatief beperkt en verschilt per gebied.

Bij het afwijzen van een aansluitverzoek op grond van een gebrek aan capaciteit ontstaat geen plicht voor een TSB of DSB om maatregelen te nemen die aansluiting alsnog mogelijk maken (in tegenstelling tot het uitstellen van een aanbod). Hier is een belangrijke uitzondering op: wanneer het een aansluitverzoek betreft van een producent van hernieuwbaar gas, kan wel sprake zijn van een aansluitplicht en een plicht om maatregelen te nemen om deze producent alsnog aan te sluiten. Deze plicht geldt alleen als de benodigde maatregelen economische verantwoord zijn. Dit is ook een reflectie van de bestaande wijze waarop systeembeheerders voor gas aansluitverzoeken beoordelen. Op basis van het door systeembeheerders voor gas in 2018 ontwikkelde, zogenaamde "afwegingskader groen gas"⁵⁵, en in navolging daarvan, in codes opgenomen regels en voorwaarden, hebben producenten van groen gas in bepaalde mate een bijzonder recht op aansluiting en maken systeembeheerders voor gas al economische afwegingen over de wenselijkheid van aansluiting van dergelijke partijen. De reden dat deze afweging niet altijd leidt tot aansluiting is omdat het relatief duur kan zijn om de benodigde systeemaanpassingen te doen die invoeding op een bepaald deel van het systeem mogelijk maken. Vaak zijn relatief dure verbindingen tussen (delen van) systemen nodig of compressorstations om gas op hogere druk te brengen. Het is om deze reden vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten niet altijd verdedigbaar om de benodigde systeemaanpassingen uit te voeren. Om vanuit de overheid meer richting te geven aan hoe TSB's en DSB's voor gas deze afweging maken, wordt voorgesteld om een grondslag te creëren voor vaststelling van nadere uitgangspunten over deze afweging. Hoewel momenteel geen materiële wijziging is beoogd van de wijze waarop deze afweging door systeembeheerders wordt gemaakt, is namelijk wel behoefte aan een instrument om richting te kunnen geven aan de invulling van deze afweging. Het betreft immers een afweging die publieke belangen raakt, aangezien deze een belangrijke impact heeft op de maatschappelijke kosten van de energietransitie enerzijds en de groei van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland anderzijds.

Voor zowel afwijzing, als uitstel, van een aansluitverzoek geldt dat de TSB of DSB een deugdelijke onderbouwing moet geven, eventuele, alternatieve aansluitpunten in kaart moet brengen en inzicht moet geven in de knelpunten op haar systeem die aansluiting op dat specifieke punt onmogelijk maken.

In aanvulling op het bovenstaande zijn twee bijzondere afwijzingsgronden opgenomen. Ten eerste geldt dat distributiesysteembeheerders voor gas geen aansluitingen voor aardgas aanleggen in gebieden die zijn aangewezen als gebied waar een warmtenet is of komt. Voorts geldt dat vanaf 1 juli 2018 in beginsel geen nieuwe gebouwen van een aardgasaansluiting worden voorzien. Met deze wijziging van de Gaswet, die bij amendement van Jetten c.s. in de wet is opgenomen, is een eerste belangrijke stap gezet voor het uitfasen van het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving. De taak van de DSB voor gas om woningeigenaren en andere zogenoemde 'kleinverbruikers' van een aansluiting op het gastransportsysteem te voorzien is op grond van dit wetsvoorstel niet van toepassing indien het een te bouwen bouwwerk betreft. Aangezien de TSB en DSB's slechts wettelijke

⁵⁵ Netbeheer Nederland, "Advies: 'creëren voldoende invoedruimte voor groen gas', 23 april 2018.

taken mogen uitvoeren, is het deze systeembeheerders niet toegestaan om nieuwbouw van een aansluiting op het gastransportsysteem te voorzien, tenzij het college van burgemeester en wethouders dit alsnog heeft toegestaan. Op dit punt vindt ook een wijziging plaats ten opzichte van de Gaswet. Het vervallen van de aansluitaak van aardgas bij nieuwbouw geldt op grond van het wetsvoorstel enkel voor *afname* van gas. Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwbouw een TSB of DSB in beginsel niet mag meewerken aan een 'kleine' gasaansluiting voor invoeding van groen gas. Daarnaast is een verandering ten opzichte van de Gaswet dat het vervallen van een gasaansluiting voor afname ook geldt voor gebouwen die (voor 1 juli 2018) zonder gas zijn opgeleverd. Bij warmtenetten is de aansluitaak ingeperkt maar bij all-electric wijken was dit niet het geval. Hiermee wordt voorkomen dat aangeslotenen in een all-electric wijk alsnog om een aardgasaansluiting kunnen vragen. De tweede, bijzondere afwijzingsgrond is er één voor de TSB voor gas: deze hoeft slechts aansluitingen met een bepaalde minimum aansluit- of invoedcapaciteit aan te sluiten. Hiermee wordt voorkomen dat de TSB voor gas hoge maatschappelijke kosten maakt voor aansluitingen van relatief kleine aangeslotenen, wiens installatie geschikter is voor aansluiting op een distributiesysteem voor gas.

Afwijkende aansluitmodaliteiten, zoals in het voorgaande beschreven bij de aansluitaak van TSB's en DSB's voor elektriciteit, bestaan eveneens bij gas zoals aansluiting op een afwijkend drukniveau. Voorts hoeft de TSB voor gas in beginsel slechts aansluitingen met een bepaalde minimum aansluit- of invoedcapaciteit aan te sluiten. Onder specifieke voorwaarden kan de TSB voor gas ook marktpartijen met een aansluit- of invoedcapaciteit onder deze drempelwaarden aansluiten. Dit kan wanneer aansluiting op het transmissiesysteem voor gas economisch meer verantwoord is dan aansluiting op het distributiesysteem voor gas, bijvoorbeeld omdat dit leidt tot lagere totale kosten (voor de TSB, de DSB en de verzoeker tezamen), en de aansluiting geen negatieve gevolgen heeft voor bestaande aansluitingen op zijn systeem.

Het in gebruik geven, beheren, onderhouden, afsluiten en verwijderen van aansluitingen

In de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 valt zowel het aanleggen als het in gebruik geven van een aansluiting onder het begrip "voorzien van een aansluiting". Een nader onderscheid van deze twee onderdelen van het aansluiten is wenselijk omdat het gaat om duidelijk verschillende aspecten van het aansluiten, die niet inherent met elkaar zijn verbonden en ook ten behoeve van verschillende verzoekers kunnen worden verricht. Het onderscheid doet ook recht aan het feit dat er in de praktijk afzonderlijke overeenkomsten worden gesloten voor deze twee aspecten van het aansluiten en hiervoor verschillende soorten tarieven gelden (eenmalig en periodiek). Het aanleggen van een aansluiting betreft het realiseren van een aansluitleiding naar en koppeling met het systeem van de TSB of DSB en is een eenmalige dienst ten behoeve van een verzoeker. Het in gebruik geven van de aansluiting betreft het in werking stellen en houden van de verbinding met het systeem van de TSB of DSB zodat de verzoeker gebruik kan maken van de aansluiting. Dit is, tezamen met het beheren en onderhouden daarvan, een voortdurende aansluitdienst.

Voorts is in dit artikel een grondslag opgenomen om regels te stellen over de gevallen waarin een TSB of DSB vanuit het belang van het goed functioneren van het stelsel van leveren, balanceren en meten moet overgaan tot afsluiten. Het betreft hier enkel een specifieke categorie van gronden voor afsluiten, namelijk vanuit het belang van het goed functioneren van het stelsel van de invoeding op en afname van transmissie- en distributiesystemen. Het laat andere gronden voor afsluiten onverlet. Wanneer een aansluiting in werking is gesteld is het fysiek mogelijk om gas of elektriciteit van het systeem af te nemen of daarop in te voeden. De aangeslotene is hiervoor verantwoordelijk en dient daarvoor de benodigde maatregelen te treffen of overeenkomsten te sluiten met marktdeelnemers of de systeembeheerder, zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Dit is mede in het belang van marktdeelnemers die diensten aanbieden waarbij gebruik wordt gemaakt van de transmissie- of distributiesystemen en voor het functioneren en in balans houden van de transmissie- of distributiesystemen en voorkomen van systeemverliezen. De transmissie- of distributiesysteembeheerder beheert de aansluiting en is de enige die het fysieke stromen van gas of elektriciteit via de aansluiting kan stoppen. Ter bescherming van aangeslotenen zullen bij ministeriële regeling nadere waarborgen worden opgenomen die zien op de procedure die de TSB of DSB in acht moet nemen voordat hij tot afsluiting over kan gaan en de informatie die hij voorafgaand aan de afsluiting aan de aangeslotene moet verstrekken. In het artikelsgewijze onderdeel van deze

toelichting zijn de te onderscheiden grondslagen voor afsluiting en noodzaak daarvan nader toegelicht.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook een grondslag om regels te stellen over gevallen waarin een TSB of DSB een aansluiting moet verwijderen als de aansluitovereenkomst is beëindigd. Het gaat hierbij met name om situaties waarin de aansluitovereenkomst wordt beëindigd omdat de aansluiting niet meer gebruikt zal worden. In de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is opgenomen dat de transmissie- of distributiesysteembeheerder op verzoek aansluitingen verwijdert. In de praktijk blijkt dat opzegging van de aansluitovereenkomst omdat de aansluiting niet meer nodig is, niet altijd tevens vergezeld gaat van een (expliciet) verzoek om de aansluiting te verwijderen. Dit veelal om de daarmee samenhangende kosten te vermijden. Indien de aansluiting permanent buiten gebruik wordt genomen volstaat het niet dat de transmissie- of distributiesysteembeheerder slechts de verbinding met zijn systeem verbreekt met voor tijdelijke afsluiting bedoelde maatregelen, zoals verzegelen of afkoppelen en afdoppen van leidingen, zonder ook de aansluitleidingen te verwijderen. Er is in deze gevallen immers geen reden meer om de aansluitleidingen te laten liggen. Vanuit het oogpunt van milieuhygiëne en veiligheid, zeker voor aansluitleidingen die nog zijn verbonden met het distributie- of transmissiesysteem voor gas, is dit ook niet wenselijk.

Realiseren eigen aansluitleiding

Op basis van de Elektriciteitswet 1998 kan een aansluitleiding voor elektriciteit van 10 MVA of groter door een (beoogd) aangeslotene zelf worden aangelegd, in plaats van de TSB of DSB. Dit kan ook in het geval van kleine aansluitleidingen van bepaalde klanten met een bijzondere hoeveelheid aansluitingen, zoals telecommunicatiebedrijven en openbaarvervoersbedrijven. Een zelfde voorschrift wordt vastgelegd in dit wetsvoorstel, in artikel 3.37. Analoom aan het voorschrift in de Elektriciteitswet 1998 verleent een TSB of DSB voor elektriciteit onder voorwaarden hiervoor toestemming, kan deze systeembeheerder technische vereisten stellen en wordt de daadwerkelijke koppeling van de aansluitleiding met het systeem door de TSB of DSB verzorgd. Dit voorkomt dat een derde ingrepen doet in het systeem van deze systeembeheerder. Hiermee zijn de technische en veiligheidsaspecten voldoende geborgd, terwijl het ook voor grote afnemers mogelijk blijft een ander dan de systeembeheerder de aansluiting te laten realiseren. Dit voorschrift is op een aantal punten aangepast. Vervallen is de eis dat de marktpartij de constructie van deze aansluitleiding moet aanbesteden. Het is immers aan de beoogd aangeslotene zelf om te bepalen hoe hij een partij wil selecteren voor de aanleg of dat deze de aansluitleiding zelf aanlegt en of de aanbestedingsregels op hem van toepassing zijn. Daarnaast is bepaald dat de aansluitleiding na koppeling onderdeel wordt van het systeem waaraan zij wordt gekoppeld. Vanaf dat moment is de betreffende TSB of DSB verantwoordelijk voor het beheren en onderhouden van de aansluiting. Er wordt geen ruimte geboden om het beheer en onderhoud uit te besteden aan de aangeslotene. Dit is een wijziging ten opzichte van de Elektriciteitswet 1998. Het beheer en onderhoud van het systeem, inclusief de aansluitingen die daartoe behoren, is immers een exclusieve taak van de systeembeheerder. Wel mag een aangeslotene het verwijderen van een zelf aangelegde aansluitleiding zelf uitvoeren. Het voorgaande is nu al praktijk en wordt duidelijker in de wet vastgelegd. Tot slot is geregeld dat de systeembeheerder ook koppeling van 'zelf aangelegde' aansluitingen kan weigeren als er onvoldoende transportcapaciteit is. Dezelfde voorwaarden voor aanleg van een aansluiting door een TSB of DSB voor elektriciteit zijn dan van toepassing.

Termijnen voor aansluiting

In de Energiewet wordt vastgelegd dat de TSB's en DSB's aansluitingen moeten realiseren binnen een redelijke termijn. In het Klimaatakkoord is toegezegd dat de 18-weken termijn uit de Elektriciteitswet 1998 vervangen zou worden door 'een redelijke termijn', omdat de termijn van 18 weken onvoldoende mogelijkheden voor differentiatie bood. Gelet op een recente uitspraak van het Hof van Justitie in een procedure tussen België en de Europese Commissie is echter helder dat invulling van aansluittermijnen op basis van Europese regels onder de exclusieve verantwoordelijkheid valt van de nationale regulerende instantie, in Nederland de ACM.⁵⁶ In het voorliggend wetsvoorstel is opgenomen dat de termijnen voor aansluiting moeten worden uitgewerkt in methoden en voorwaarden die ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ACM.

⁵⁶ EUHvJ 3 december 2020, Commissie/België, zaak C-767/19.

Overig

In deze afdeling is daarnaast een artikel opgenomen op grond waarvan colleges van burgemeester en wethouders kunnen besluiten dat in bepaalde gebieden geen nieuwe aansluitingen op het distributiesysteem voor gas worden gerealiseerd (artikel 3.39), een artikel over vaststelling van zogenaamde overdrachtpunt en allocatiepunten (artikel 3.41) en een artikel dat TSB's en DSB's verplicht om meetverantwoordelijke partijen toegang te geven tot hun systemen (artikel 3.42). Voor een toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze onderdeel van deze toelichting.

5.3.3 Taken inzake het transporteren

Transport van elektriciteit

Gelijk aan de Elektriciteitswet 1998, is het uitgangspunt in dit wetsvoorstel dat de TSB en DSB's voor elektriciteit in beginsel op elk verzoek tot het transporteren van elektriciteit, een aanbod daartoe doen. Onder omstandigheden kan een TSB of DSB voor elektriciteit een dergelijk verzoek echter uitstellen, net zoals dat bij de aansluitaak het geval is. Het doen van een aanbod op een transportverzoek kan worden uitgesteld als er op het desbetreffende systeem onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is. Het gaat materieel om dezelfde grond voor uitstel als uitgewerkt in de voorschriften rond het aansluiten. De TSB of DSB moet bij het uitstellen van een transportverzoek ook op eenzelfde manier handelen en het uitstel voorzien van een deugdelijke onderbouwing, informatie verschaffen over de maatregelen die nodig zijn om transport alsnog aan te kunnen bieden, het uitgestelde verzoek betrekken bij het nieuwste investeringsplan. Ook geldt onmiddellijk een plicht voor de TSB of DSB om het gebrek aan transportcapaciteit zo snel mogelijk op te lossen. In de meeste situaties zal een transportverzoek tegelijkertijd met een aansluitverzoek worden gedaan en bieden de voorschriften rond het uitstellen van het doen van een aanbod tot aansluiting voldoende grondslag aan TSB of DSB's voor elektriciteit om problematische situaties te voorkomen. Niettemin zijn er ook situaties waarin reeds aangesloten partijen nog niet gebruik maakten van hun volledige (aansluit)capaciteit en een verzoek doen om een verhoging van hun gevraagde transportcapaciteit. Dit moet gezien worden als een nieuw transportverzoek dat de TSB of DSB opnieuw moet beoordelen.

Transport van gas

Het uitgangspunt is bij de TSB en DSB's voor gas eveneens dat in beginsel op elk verzoek tot transport, daartoe een aanbod moet worden gedaan. Net zoals het geval bij het beoordelen van aansluitverzoeken door TSB's of DSB's voor gas, geldt dat transportverzoeken op grond van een gebrek van capaciteit afgewezen kunnen worden. Ook geldt in dit geval dat de systeembeheerder de afwijzing moet onderbouwen en de verzoeker voorzien van de relevante informatie, maar dat deze niet verplicht is om maatregelen te nemen waarmee het gevraagde transport alsnog geboden kan worden. En net zoals dat bij het beoordelen van *aansluit*verzoeken door TSB's en DSB's voor gas het geval is, geldt ook hier een uitzondering wanneer het verzoek komt van een producent van hernieuwbaar gas. Op grond van bij AMvB nader uit te werken uitgangspunten zal de desbetreffende systeembeheerder dan een afweging moeten maken het economisch verantwoord is om systeemuitbreidingen uit te voeren die het gevraagde transport alsnog mogelijk maken.

Transport met onderbreekbare beschikbaarheid

Dit wetsvoorstel introduceert zowel in de voorschriften over de transporttaak van de TSB en de DSB's voor gas als de TSB en de DSB's voor elektriciteit een mogelijkheid om transportcapaciteit aan te bieden aan aangeslotenen met onderbreekbare beschikbaarheid. Het concept van transport met onderbreekbare beschikbaarheid wordt al aangeboden door TSB's en DSB's voor gas. Het betekent dat een aangeslotene een voorwaardelijk recht heeft op transport, dat niet op gelijke voet staat met regulier recht op transport. Een TSB of DSB hoeft deze transportcapaciteit niet te allen tijde aan te bieden: dit mag hij laten afhangen van de situatie op zijn systeem. Hier zal logischerwijs compensatie tegenover staan. Het gaat hier dus om een alternatief type transportcontract, dat beide partijen vrijwillig met elkaar overeenkomen. Op dit moment wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van dergelijke transportcontracten door producenten van hernieuwbaar gas, aangesloten op distributiesystemen voor gas. Het is producenten van hernieuwbaar gas in die gevallen vaak toegestaan om gas in te voeden, met uitzondering van de zomer, waarin de vraag op dat deel van het systeem te laag is. De TSB en DSB's voor elektriciteit bieden dergelijke transportcontracten

momenteel niet aan. Een transportcontract met onderbreekbare beschikbaarheid kan op die systemen interessant zijn voor afnemers met een flexibeler afname- of productiepatroon. Daarnaast kunnen zich situaties voordoen waarin een TSB of DSB voor een nieuwe aangeslotenen nog niet voldoende transportcapaciteit heeft om aan de gehele transportvraag te voldoen, maar wel aan een gedeelte van de vraag of gedurende een gedeelte van het jaar. Voor dergelijke partijen kan het dan al interessant zijn om aan te sluiten, met het zicht op verkrijgen van vaste transportcapaciteit in de toekomst. Gedetailleerde regels zullen daarnaast worden neergelegd in methoden en voorwaarden die de ACM moet goedkeuren.

Vervallen van transportrechten bij elektriciteit

Het kan onder omstandigheden wenselijk zijn dat de TSB of een DSB voor elektriciteit gecontracteerde maar 'ongebruikte' transportcapaciteit laat vervallen indien dat nodig is om andere transportverzoeken te kunnen accommoderen. Anders bestaat er een risico dat (beoogd) aangeslotenen transportcapaciteit contracteren terwijl zij die niet nodig hebben en kan ook een risico op marktmanipulatie ontstaan. Voor een deel wordt deze problematiek voorkomen door de transporttarievenstructuur. Op grond van de bestaande tarievenstructuur wordt het tarief voor transport van aangeslotenen in grote mate bepaald door de hoeveelheid transportcapaciteit die zij contracteren, onafhankelijk van het daadwerkelijke gebruik daarvan. Daarmee wordt ontmoedigd dat een aangeslotene onnodig transportcapaciteit reserveert. Maar in de bestaande tarievenstructuur gelden alleen transporttarieven voor onttrekking van elektriciteit en niet voor invoeding. Om deze reden wordt in deze wet een grondslag gecreëerd voor de TSB en DSB's voor elektriciteit om onder omstandigheden overeengekomen transportcapaciteit in te perken of te laten vervallen. Hierbij wordt opgemerkt dat deze systeembeheerders momenteel ook vergelijkbare maatregelen nemen. Introductie van een expliciete basis in de wet neemt rechtsonzekerheid weg, waarborgt een uniforme aanpak door verschillende systeembeheerders en kan de belangen van marktpartijen specifieker borgen. Het voorstel is dat dit verder wordt uitgewerkt in methoden en voorwaarden die de ACM moet goedkeuren.

Congestie in het elektriciteitssysteem en inzet van flexibiliteitsdiensten

In dit wetsvoorstel is een nieuw voorschrift opgenomen ten aanzien van de inkoop van specifieke diensten door TSB's en DSB's voor elektriciteit (artikel 3.44). De Elektriciteitsrichtlijn gebruikt de term "flexibiliteitsdiensten", maar deze is binnen het Europese wettelijke kader niet gedefinieerd of nader uitgewerkt. Vanuit het oogpunt van helderheid wordt in deze wet daarom gebruik gemaakt van de terminologie 'congestie- of systeembeheerdiensten'. Hieronder valt zowel het direct afroepen van hoeveelheden elektriciteit of vermogen als het voorwaardelijk contracteren van de afroep daarvan. Voor de leesbaarheid wordt in deze toelichting verder gebruik gemaakt van de term 'flexibiliteitsdiensten'.

TSB's en DSB's nemen flexibiliteitsdiensten af van afnemers voor twee specifieke doeleinden. Het eerste doeleinde is om congestieproblematiek te voorkomen. Congestie is in dit wetsvoorstel gedefinieerd als "een situatie waarin de maximale transportcapaciteit van een deel van een systeem niet voldoende is om te voorzien in de behoefte aan transport". Inzet van flexibiliteitsdiensten is dan nodig om de leveringszekerheid van het elektriciteitssysteem te garanderen en storingen te voorkomen. Op welke wijze de TSB of een DSB voor elektriciteit hier invulling aan geeft wordt niet in detail in dit wetsvoorstel geregeld. Op het niveau zijn alleen de randvoorwaarden hiervoor opgenomen. In de Elektriciteitsverordening zijn namelijk al regels gesteld over congestie in elektriciteitssystemen en hoe TSB's en DSB's voor elektriciteit daarmee om moeten gaan. De Elektriciteitsrichtlijn vereist daarnaast dat, in door de ACM vast te stellen of goed te keuren voorwaarden, nadere invulling wordt gegeven aan de wijze waarop deze systeembeheerders flexibiliteitsdiensten afnemen. Dit is nu ook voor een deel het geval: in de technische codes zijn voorwaarden en procedures vastgelegd voor de wijze waarop TSB's en DSB's nu omgaan met congestieproblematiek.

Een tweede doeleinde waarvoor TSB's en DSB's flexibiliteitsdiensten mogen inkopen is efficiënter beheer of efficiëntere ontwikkeling van het systeem. Hiermee wordt een afspraak uit het Klimaatakkoord uitgevoerd en tegelijkertijd één van de voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn geïmplementeerd. In deze bepaling is expliciet gemaakt dat het zowel kan gaan om de *tijdelijke* inzet van flexibiliteitsdiensten als de *structurele* inzet van flexibiliteitsdiensten als alternatief voor

systeemuuitbreiding. Structurele inzet van flexibiliteitsdiensten is een instrument dat een TSB of DSB in acht neemt bij zijn tweejaarlijkse analyse van het elektriciteitssysteem in voorbereiding op het investeringsplan. Bij het signaleren van knelpunten is het uitgangspunt in beginsel dat deze systeembeheerder systeemverzwaring voorbereidt. Maar in bepaalde gevallen, met name waarbij sprake is van een beperkt aantal momenten met een hoge piek in de transportbehoefte, kan structurele inzet van flexibiliteitsdiensten een alternatief zijn dat leidt tot lagere, maatschappelijke kosten. Hierbij wordt opgemerkt dat in de Elektriciteitsrichtlijn alleen een voorschrift is opgenomen over inkoop van flexibiliteitsdiensten door DSB's. In dit wetsvoorstel wordt er voor gekozen om inkoop van flexibiliteitsdiensten voor dit doeleinde ook mogelijk te maken voor de TSB voor elektriciteit.

Voor inkoop van flexibiliteitsdiensten voor beide doeleinden gelden een aantal belangrijke uitgangspunten: inkoop moet altijd plaatsvinden op basis van transparante, niet-discriminerende en marktgebaseerde procedures. Ook moeten deze systeembeheerders er naar streven om zo veel mogelijk verschillende aangeslotenen te betrekken bij de inkoop. De voorwaarde van marktgebaseerde inkoop betekent dat de prijs voor inkoop van flexibiliteitsdiensten in principe ongereguleerd is en op vrijwillige basis tot stand komt. Afwijking van dit principe is alleen mogelijk als de ACM hiervoor ontheffing verleent.

Congestie in het gassysteem

Vanwege de technische eigenschappen van gas en het transport van gas is er in de gassystemen geen sprake van congestie zoals dat voorkomt in elektriciteitssystemen. Bij gassystemen is de belangrijkste transportbeperking die voor het transporteren van gas van de regionale systemen naar het transmissiesysteem. Dit is slechts mogelijk op een beperkt aantal punten in het systeem. Van oudsher stroomt gas immers alleen van het transmissiesysteem, waar de meeste invoeding van gas plaatsvindt, naar distributiesystemen, waar de meeste vraag naar gas plaatsvindt. Met de opkomst van de productie van hernieuwbaar gas verandert dit. Er is echter geen probleem zolang een producent van hernieuwbaar gas minder gas invoedt dan wat er uit dat deel van het distributiesysteem wordt afgenomen. Wanneer een producent meer gas wil invoeden dan er op dat deel van het systeem wordt afgenomen, kan dat alleen wanneer technische aanpassingen gedaan worden aan het systeem. Zoals toegelicht onder het kopje "*Aanleggen, wijzigen en verwijderen van aansluitingen – gas*" zijn dergelijke investeringen vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten niet altijd verdedigbaar en bestaat hiervoor momenteel in codes een afwegingskader dat met dit wetsvoorstel duidelijker en specifiekere wordt ingekaderd bij en krachtens de wet.

Overige

In paragraaf 3.3.3 van het wetsvoorstel zijn naast het bovenstaande ook voorschriften neergelegd inzake de zogenaamde invoed- en afleverspecificaties voor TSB's en DSB's voor gas (artikel 3.46) en de taak van TSB's en DSB's voor elektriciteit en gas om systeemverliezen (voorheen: netverliezen) te minimaliseren en om energie in te kopen ter compensatie daarvan (artikel 3.47). Voor toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

5.3.4 Taken inzake balanceren

TSB's hebben naast de beheer- en ontwikkeltaak, de aansluit- en transporttaak de taak om de balans tussen de totale invoeding van energie in en totale onttrekking van energie uit hun systeem te bewaken. Dit is nodig voor het goed functioneren van het systeem. Op dit moment is TenneT TSO verantwoordelijk voor de balans in het gehele Nederlandse elektriciteitssysteem, Gasunie Transport Services is hiervoor verantwoordelijk bij gas. Beide TSB's maken gebruik van het systeem van programmaverantwoordelijkheid om de balans van vraag en aanbod te bewaken. Dat betekent dat de systeemgebruikers (aangeslotenen, handelaren en leveranciers) programma's moeten opstellen over hun invoeding en onttrekking voor de volgende dag en bij de TSB's moeten indienen. In deze programma's moeten invoeding en onttrekking in evenwicht zijn. Dit wordt balanceringsverantwoordelijkheid genoemd. Als alle systeemgebruikers zich altijd exact aan hun programma zouden houden, zou het systeem altijd in balans zijn. Het feitelijk systeemgebruik wijkt echter af van de planning. TSB's moeten in die gevallen het systeem weer in balans brengen. Hiertoe zetten zij waar mogelijk marktinstrumenten in, zoals de in- of verkoop van elektriciteit of gas op een energiemarkt. De kosten van het herstellen van de balans van het gehele systeem komen te liggen bij de partijen die de onbalans veroorzaken door de onbalans tussen hun eigen invoeding en

onttrekking. Wanneer het systeem ver uit balans raakt, kunnen deze systeembeheerders ook andere middelen inzetten om de balans te herstellen zoals het geven van aanwijzingen aan systeemgebruikers.

De taken van TSB's rond het balanceren zijn in vergaande mate Europees gereguleerd. Het gaat daarbij met name om gedelegeerde verordeningen 312/2014 ('NC BAL') en 2017/2195 ('EBGL'). De desbetreffende gedelegeerde verordeningen en de daarin opgenomen voorschriften zijn direct werkend. Om deze reden hoeven geen uitgebreide bepalingen over de balanceringstaak te worden opgenomen in dit wetsvoorstel voor de Energiewet. In dit wetsvoorstel worden geen grote wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de wijze waarop de TSB's uitvoering geven aan deze taak.

5.3.5 Overige, ondersteunende en bijzondere taken

TSB's en DSB's hebben een aantal overige en ondersteunende taken die zijn opgenomen in afdeling 3.3.6 van dit wetsvoorstel. Het betreft de taak voor TSB's voor elektriciteit en gas om op verzoek van de Minister werkzaamheden uit te voeren ter uitvoering van Europese verordeningen over leveringszekerheid en betrouwbaarheid (artikel 3.62) en de taak voor TSB's en DSB's om in het kader van de certificering op verzoek van aangesloten vast te stellen dat een productie-installatie geschikt is voor de opwekking van elektriciteit of gas uit hernieuwbare bronnen of hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en om de geproduceerde elektriciteit en gas te meten (artikel 3.63). Voor toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

In paragraaf 3.3.7 van het wetsvoorstel zijn een aantal bijzondere taken voor de transmissiesysteembeheerder voor gas opgenomen. Het betreft ten eerste de zogenaamde piekleveringstaak. De TSB voor gas is voor die taak gehouden voorzieningen te treffen voor de pieklevering aan de leveranciers van kleinverbruikers in het geval van bijzonder koude omstandigheden (artikel 3.64). De TSB voor gas verricht tevens taken op het gebied van de kwaliteitsconversie: de omzetting van laag naar hoogcalorisch gas en vice versa (artikel 3.65). Ook zijn in dit wetsvoorstel de taken opgenomen voor de TSB voor gas om een raming te maken van de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld (artikel 3.66) en verscheidene taken rondom de inname van gas uit kleine velden (artikel 3.67 tot en met 3.69). Deze voorschriften zijn beleidsneutraal overgenomen uit de Gaswet. Voor toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

5.3.6 Tijdelijke taken TSB's en DSB's

Net als in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet omschrijft het voorliggend wetsvoorstel limitatief het takenpakket van TSB's en DSB's voor gas en elektriciteit. Dit uitgangspunt zorgt voor een duidelijke afbakening tussen activiteiten van marktpartijen en gereguleerde systeembeheerders, en voorkomt dat marktpartijen terughoudend zijn bij het ontwikkelen van nieuwe en innovatieve producten of diensten. Tegelijkertijd is het op voorhand niet uit te sluiten dat in de toekomst het wenselijk is dat TSB's of DSB's voor elektriciteit of gas extra activiteiten gaan uitvoeren die nog niet zijn voorzien in het voorliggende, wettelijke kader. Vanuit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet worden de voorschriften over tijdelijke taken voor TSB's en DSB's om deze reden (grotendeels beleidsneutraal) overgenomen. Uitgangspunten voor het opdragen van deze tijdelijke taken zijn dat de taken direct verband houden met de systemen, dat de taken gereguleerd zijn en dat er geen wettelijk monopolie wordt toegekend zodat ook marktpartijen de activiteit kunnen oppakken. Bij de besluitvorming over het toekennen van een tijdelijke taak kan ook worden betrokken of het marktfalen door andere maatregelen kan worden opgeheven, bijvoorbeeld door een subsidie. De eisen inzake de onafhankelijkheid van productie, handel en levering blijven voor TSB's en DSB's ook bij een tijdelijke taak van toepassing. Nieuw in dit voorschrift is dat een tijdelijke taak pas aan een TSB of DSB voor elektriciteit kan worden toegekend als de ACM de noodzakelijkheid van de tijdelijke taak heeft beoordeeld. Dit is onderdeel van de implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn. Een andere aanpassing is dat de maximale periode voor toekenning van tijdelijke taken is opgewekt van vijf naar tien jaar. Het kan immers niet worden uitgesloten dat in de toekomst tijdelijke taken worden toegekend aan TSB's of DSB's waarvoor een langere terugverdientijd dan vijf jaar noodzakelijk is. Dit laat overigens onverlet dat bij het toekennen van tijdelijke taken het uitgangspunt altijd is dat zij worden opgeheven zodra marktpartijen in staat zijn deze dienst op vergelijkbare wijze aan te bieden. Wanneer het wenselijk wordt geacht een TSB of DSB een tijdelijke taak toe te kennen voor een periode van meer dan tien jaar, ligt aanpassing van het wettelijke takenpakket meer voor de hand.

5.3.7 Verplichtingen voor TSB's en DSB's

Een groot aantal verplichtingen is van toepassing op TSB's en DSB's. Deze verplichtingen volgen voor een belangrijk deel uit het Europese kader maar daarnaast zijn in de loop der tijd ook veel aanvullende, nationale verplichtingen onderdeel geworden van het wettelijk kader. De meeste verplichtingen die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd zijn niet nieuw ten opzichte van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. In dit wetsvoorstel is wel een nieuwe onderverdeling en clustering van voorschriften aangebracht. In afdeling 3.4 zijn deze voorschriften neergelegd. Hieronder zijn de strekking en de belangrijkste, beleidsmatige wijzigingen van deze voorschriften samengevat. Voor nadere toelichting en toelichting op ongewijzigde voorschriften wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

- De voorschriften rond het kwaliteitsborgingssysteem en het calamiteitenplan uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet worden in dit wetsvoorstel niet op wetsniveau vastgelegd maar uitgewerkt bij AMvB. Een nieuw voorschrift is opgenomen dat hiervoor een grondslag biedt (3.74);
- De voorschriften rond het bijhouden van een afzonderlijke boekhouding en het financieel beheer van TSB's en DSB's uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet worden in dit wetsvoorstel eveneens niet op wetsniveau vastgelegd maar uitgewerkt bij AMvB. Een nieuw voorschrift is opgenomen dat hiervoor een grondslag biedt (3.75);
- Een nieuwe verplichting wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld ten aanzien van het verzamelen en beheren van gegevens (artikel 3.76). Dit is deels implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn. Hoofdstuk 6 geeft een nadere beschrijving hierover;
- Artikel 3.77 ziet op het beschermen en verstrekken van informatie door de TSB's en DSB's en kent equivalenten in de huidige Gaswet (onder andere artikel 37) en de Elektriciteitswet 1998 (onder andere artikel 79). In §6.1 van deze toelichting wordt dit in breder perspectief geplaatst.
- Een verplichting voor actieve en passieve openbaarmaking is opgenomen in artikel 3.78. Een nadere toelichting is te vinden in §6.5.3;
- Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij AMvB nadere regels te stellen over verscheidene onderwerpen die de relatie tussen de TSB of DSB en de aangeslotenen normeren. Het betreft voorschriften rond het melden van storingen, het indienen van klachten en afhandelen daarvan, het faciliteren van overstappen, het nemen van preventieve maatregelen om afsluiting wegens betalingsachterstand te voorkomen, voorzieningen ter ondersteuning van aangeslotenen in het geval een leverancier failliet gaat. In tegenstelling tot in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt voorgesteld deze onderwerpen niet op wetsniveau te regelen maar neer te leggen in een AMvB. Het betreft regelingen met een relatief hoog detailniveau die daar beter passen (artikel 3.79);
- Een nieuwe verplichting is opgenomen de TSB's en DSB's voor elektriciteit in verband met het potentieel van stadsverwarmings- en -koelingssystemen om bij te dragen aan bepaalde systeembeheerdiensten (3.80). Dit is implementatie van de Richtlijn voor hernieuwbare energie;
- Een verplichting uit de Gasrichtlijn voor TSB's voor gas om de ACM te informeren over technische overeenkomsten over interconnectoren van gas met derde landen, in casu de interconnector tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, is beleidsneutraal overgenomen (artikel 3.81).

5.4 Overige beheerders van systemen

Naast de systeembeheerders van distributiesystemen en transmissiesystemen kent het wetsvoorstel nog een aantal bijzondere beheerders van systemen. Deze zijn in dit wetsvoorstel opgenomen in Afdeling 3.5.

5.4.1. De beheerder van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee

Het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee omvat de systemen die primair bestemd zijn voor het transport van elektriciteit van windparken op zee richting het transmissiesysteem voor elektriciteit (op land). Voor dit systeem is een aparte systeembeheerder aangewezen, ook al is deze systeembeheerder onderdeel van dezelfde infrastructuurgroep als de TSB voor elektriciteit. Het karakter van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee wijkt op belangrijke punten af van het karakter van het transmissiesysteem voor elektriciteit (op land). Slechts een select deel van de taken en verplichtingen neergelegd in afdelingen 3.3 en 3.4 van het wetsvoorstel zijn van overeenkomstige toepassing verklaard voor deze systeembeheerder. Dit is uitgewerkt in paragraaf 3.5.1 van

voorliggend wetsvoorstel. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voor het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee een vergelijkbare certificerings- en aanwijzingsprocedure bestaat als voor TSB's en DSB's. Net zoals momenteel is geregeld in de Elektriciteitswet 1998, geldt voor bepaalde aangesloten op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee een bijzondere schadevergoedingsregeling. Deze regeling is ongewijzigd overgenomen.

Met het beoogde wetsvoorstel worden de regels voor het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee ten opzichte van de Elektriciteitswet 1988 op twee belangrijke punten materieel aangepast.

Toegang van nieuwe typen gebruikers tot het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee

Het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee is primair bedoeld voor en technisch toegespitst op het aansluiten van windparken op zee, en het mogelijk maken van transport van windenergie naar het transmissiesysteem voor elektriciteit (op land). Het aansluiten van andere typen gebruikers van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee is niettemin technisch mogelijk en kan zelfs bijdragen aan een efficiënter gebruik van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee. Het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee wordt immers niet altijd volledig gebruikt door de daarop aangesloten windparken, onder andere omdat deze windparken niet altijd produceren.

Het is van belang onderscheid te maken tussen het bestaan van overige producenten (dat wil zeggen, andere partijen dan windparken) en eindafnemers als overige gebruikers. De capaciteit van de kabel naar land van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee is bedoeld voor en gedimensioneerd op de geplande windparken. Daarmee is in principe bij het huidige transmissiesysteem voor elektriciteit op zee geen transportcapaciteit voor producenten (zoals zonne-, golf- of getijdenenergie) om de opgewekte elektriciteit naar het transmissiesysteem voor elektriciteit (op land) te transporteren. Op het gebied van overige producenten zijn er bovendien momenteel geen technieken die marktrijp zijn om op grote schaal op zee ingezet te worden. Dezelfde complexiteit rondom de verdeling van de capaciteit van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee geldt voor zogeheten "hybride projecten". Dit zijn windparken op zee die verbonden zijn met meerdere landen, waardoor de infrastructuur ook als interconnectiecapaciteit gebruikt kan worden. Voor deze hybride projecten geldt daarnaast de onzekerheid over de wijze waarop Europese regelgeving voor dit type projecten er precies uit gaat zien. De Europese Commissie heeft in de 'EU strategy on offshore renewable energy'⁵⁷ voorstellen aangekondigd omtrent de regulering van hybride projecten, maar deze voorstellen zijn nog niet allemaal ingediend en bovendien is er ook nog discussie gaande over de uitwerking ervan. Dit maakt het opnemen van een robuust wettelijk kader in de Energiewet daarover niet mogelijk.

Voor eindnemers - aangesloten die voornamelijk elektriciteit verbruiken - geldt dit probleem niet. Het aansluiten van verbruikende partijen betekent dat een deel van de elektriciteit die op zee wordt opgewekt, ook op zee wordt verbruikt, waardoor minder elektriciteit naar het vasteland stroomt. In voorkomende gevallen, als het op zee windstil is, kan het ook zo zijn dat verbruikende partijen hun elektriciteit vanuit het vasteland afnemen. Aansluiting van deze partijen kan in geen geval een belemmering zijn voor de op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee aangesloten windparken. Om deze redenen wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor eindafnemers om aan te kunnen sluiten op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee. In de toekomst kan de technologische ontwikkelingen van overige productietechnieken op zee of de ontwikkeling van de Europese regelgeving omtrent hybride projecten op zee aanleiding zijn om het wettelijk kader hieromtrent opnieuw te herzien en uit te breiden.

Aansluiten eindafnemers op transmissiesysteem voor elektriciteit op zee

Voor potentiële eindafnemers geldt dat er concrete interesse is vanuit olie- en gasplatforms om mogelijk te elektrificeren. In de routekaart windenergie op zee 2030 die in 2018 aan de Tweede Kamer is gestuurd⁵⁸, is reeds aangegeven dat het elektrisch aansluiten van olie- en gasplatforms kansen biedt om de uitstoot van deze platforms te verminderen. Met het oog op de concreetheid van deze ontwikkeling is reeds besloten om in het Ontwikkelkader windenergie op zee op te nemen dat

⁵⁷ Kamerbrief d.d. 15 januari 2021, 'Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie', Kamerstukken II 2020-2021, 22112, nr. 3012.

⁵⁸ Kamerbrief d.d. 27 maart 2018, Kamerstukken II 2017-2018, 33561, nr. 42.

de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee het platform van Hollandse Kust Noord geschikt maakt voor aansluitingen van overige gebruikers. Daarnaast is ook in de SDE++ de categorie – onder voorbehoud van een geschikt wettelijk kader – opgenomen voor het elektrificeren van olie- en gasplatforms.⁵⁹ Het is dus aannemelijk dat er olie- en gasplatforms op korte termijn gebruik zullen willen maken van een mogelijkheid om aan te sluiten op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee.

In het Ontwikkelkader wordt bepaald of en op welke wijze de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee op de platforms rekening moet houden met potentiële overige gebruikers die willen aansluiten. Hierbij wordt rekening gehouden met potentiële partijen in de omgeving van het platform op zee, alsmede met de technische mogelijkheden en beperkingen op het beoogde platform. De transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee werkt voor de platforms van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee met een standaardontwerp en hier zijn beperkte aanpassingen op mogelijk. De positie van eindafnemers aangesloten op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee verschilt op enige punten van die van de daarop aangesloten windparken. Ten eerste zullen aangesloten eindafnemers door de ACM vastgestelde of goedgekeurde tarieven moeten betalen voor de aansluiting en het transport van elektriciteit. Voor eindafnemers op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee wordt daarnaast geen *wettelijke* schadevergoedingsregeling opgesteld. Deze wettelijke schadevergoedingsregeling bestaat bij hoge uitzondering voor windparken op zee omdat windparken op zee volledig afhankelijk zijn van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee (er is geen alternatief om de elektriciteit te transporteren) en zij gedwongen zijn investeringen te doen voor de aanleg van het windpark, nog voordat het relevante deel van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee aangelegd is.

Bekostiging transmissiesysteem voor elektriciteit op zee

In het Klimaatakkoord is in 2019 afgesproken het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee niet langer te bekostigen met een subsidie, maar de kosten te verrekenen via de tarieven van systeembeheerders voor elektriciteit (op land). Deze afspraak betrof het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee voor de windparken waarover in het Klimaatakkoord afspraken zijn gemaakt, namelijk de 6,1 GW aan windparken die tussen 2024-2030 in gebruik moeten worden genomen (hierna het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee fase II).

In het voorliggende wetsvoorstel zijn beide opties opengelaten. De mogelijkheid om de kosten van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee middels een subsidie te bekostigen blijft dus in de wet beschikbaar. Deze optie kan – zoals het IBO Financiering Energietransitie heeft benoemd – overwogen worden indien de energierekening in zijn totaliteit te hoog zou worden geacht. Voor zover kosten niet vergoed worden door een subsidie, of via de tarieven van eventuele eindafnemers, moet de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee deze in rekening brengen bij de TSB en/of DSB's voor elektriciteit. Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur uitgangspunten op te nemen ten aanzien van de verdeling van deze kosten over de te onderscheiden systeembeheerders voor elektriciteit (op land). Het uitgangspunt is om tot een gelijkmatige verdeling van de kosten van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee onder de aangeslotenen van de elektriciteitssystemen op land te komen.

Rol van de ACM

De rol van de ACM bij de tariefregulering en bekostiging van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee is tweeledig. Een relatief klein deel van de totale kosten van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee wordt via tarieven bekostigd. Het betreft de kosten voor het aanleggen, onderhouden en beheren van de aansluitingen van windparken en eventuele eindafnemers, en het verzorgen van het transport voor eventuele eindafnemers. De ACM stelt vast wat de efficiënte kosten voor de uitvoering van deze taken zijn en stelt op grond daarvan de tarieven zelf, of de berekeningsmethode voor deze tarieven vast, zoals zij dat ook doet voor de tarieven van de TSB's en DSB's voor elektriciteit (op land). Voor het grootste gedeelte van de kosten, het deel dat via een subsidie wordt bekostigd of in rekening wordt gebracht bij andere TSB's en DSB's voor elektriciteit (op land), geldt dat de ACM slechts vaststelt wat de hoogte van de toegestane vergoeding is. Daarbij wordt, net als in de tariefregulering van TSB's en DSB's, aangesloten bij het uitgangspunt dat alleen

⁵⁹ Kamerbrief d.d. 22 februari 2021, 'Stimulering duurzame energieproductie', Kamerstukken II, 31239, nr. 329.

de *efficiënte kosten* worden vergoed. Daarmee is gemaximeerd wat de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee ontvangt via de subsidie en van andere systeembeheerders.

Overgangsfase tot inwerkingtreding Energiewet

De transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee maakt momenteel al kosten voor het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee fase II. Deze kosten zullen vanaf 2024 oplopen wanneer de eerste aansluiting (Hollandse Kust West alpha) wordt opgeleverd. Deze kosten zijn niet gedekt door de subsidie die is verleend voor het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee in fase I. De huidige Elektriciteitswet 1988 biedt momenteel, net als het voorliggend wetsvoorstel, de mogelijkheid voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee om de kosten in rekening te brengen bij de TSB voor elektriciteit. Het is op grond van de Elektriciteitswet 1998 echter niet mogelijk om deze kosten direct in rekening te brengen bij de DSB's voor elektriciteit of bij wet of algemene maatregel van bestuur richting te geven aan de verdeling van kosten tussen de TSB's en DSB's voor elektriciteit (op land). Dit is geen probleem, aangezien de kosten de komende jaren relatief beperkt zijn in omvang.

5.4.2. Beheerders van interconnectoren

Een interconnector is een transmissiesysteem. Veel van de Nederlandse interconnectoren maken integraal onderdeel uit van het transmissiesysteem van de TSB's, TenneT en GTS. Deze TSB's zijn daarmee ook de beheerder van de interconnectoren die deel uitmaken van hun systeem, zoals de interconnectoren met Noorwegen (NorNed) en Denemarken (Cobra). TenneT en GTS worden dus niet apart worden aangewezen als beheerder van interconnectoren. Dit levert efficiëntievoordelen op, zowel in administratieve lasten en nalevingskosten als in uitvoeringslasten. Er zijn ook interconnectoren die geen integraal onderdeel uitmaken van een transmissiesysteem. Voor deze interconnectoren wordt een afzonderlijke interconnectorbeheerder aangewezen. De twee interconnectorbeheerders in Nederland zijn BritNed voor elektriciteit en de Balgzand-Bacton-Line (BBL) voor gas.

Conform de Europese systematiek is een interconnector dus een transmissiesysteem. Maar omdat het onwenselijk is dat alle taken voor TSB's ook van toepassing zijn op interconnectorbeheerders worden interconnectorbeheerders niet als TSB's aangemerkt en hebben zij een beperkter takenpakket. Dit is neergelegd in Afdeling 3.6.2 van dit wetsvoorstel. Andere relevante bepalingen voor interconnectoren zijn de inrichtings- en certificeringseisen, onderdelen van de tariefregulering, de methoden en voorwaarden en de regels over geschillen. De reikwijdte van de artikelen die van toepassing zijn op interconnectorbeheerders is beperkt tot datgene wat noodzakelijk is voor een juiste implementatie.

Aangezien interconnectoren van groot belang zijn voor de totstandkoming van een Europese energiemarkt is de regulering van interconnectoren grotendeels Europees bepaald. Een eerste belangrijke Europese voorziening is de mogelijkheid om nieuwe interconnectoren te ontheffen van bepaalde verplichtingen van de verordeningen en de richtlijnen. Voor elektriciteit is deze voorziening opgenomen in artikel 17 van verordening 714/2009 en voor gas in artikel 36 van de Gasrichtlijn. Voor een bepaalde periode kunnen deze interconnectoren worden ontheven indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste daarvan zijn dat de investering de mededinging moet vergroten, bij moet dragen aan de leverings- en voorzieningszekerheid en dat het investeringsrisico zo groot is dat de investering niet wordt gedaan als er geen ontheffing wordt verleend. Op BritNed is een volledige ontheffing van toepassing, voor de Balgzand-Bacton-Line geldt dat een deel van de transportcapaciteit is ontheven en een deel niet.

Voorts bepalen de verordeningen de wijze waarop met schaarse capaciteit op interconnectoren moet worden omgegaan door middel van flexibiliteitsdiensten en hoe prijsvorming op de interconnectoren tot stand komt. Dit vindt in de regel plaats door het volgen van marktconforme procedures zoals veilingmechanismen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voor interconnectorbeheerders een vergelijkbare certificerings- en aanwijzingsprocedure bestaat als voor TSB's en DSB's (afdeling 3.1).

5.4.3 *Beheerders van LNG-installaties en gasopslaginstallaties*

In dit hoofdstuk zijn verschillende bepalingen opgenomen ter implementatie van de Gasrichtlijn. Deze richtlijn bevat bepalingen, die zien op de bijdrage van gasopslagen en LNG-installaties aan de werking van de interne markt. Deze richtlijn is richtinggevend in de bepalingen van dit wetsvoorstel die gasopslagen en LNG-installaties betreffen.

Een onderneming die eigenaar is van een LNG-installatie of een gasopslaginstallatie moet er zorg voor dragen dat een beheerder voor dit systeem is aangewezen (artikel 3.1 lid 2). Op aanvraag van een onderneming, die eigenaar is van een LNG-installatie of gasopslaginstallatie, kan de beheerder van de desbetreffende LNG-installatie of de gasopslaginstallatie door de Minister worden aangewezen. De beheerder van een gasopslaginstallatie moet onafhankelijk zijn van bedrijven die actief zijn in productie, levering of handel in energie (artikel 3.102). De Gasrichtlijn geeft lidstaten voor gasopslagbeheerders de keuze tussen onderhandelde of gereguleerde toegang. Deze keuze hoeft pas te worden gemaakt als is vastgesteld dat de toegang tot de desbetreffende gasopslaginstallatie technisch of economisch noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot het systeem (artikel 3.99). Toegang tot een gasopslaginstallatie zal alleen dan technisch of economisch noodzakelijk zijn als er op de gasmarkt onvoldoende alternatieven bestaan om in de behoefte aan flexibiliteit te voorzien. Momenteel zijn er voldoende alternatieven beschikbaar voor toegang tot flexibiliteit, zodat nu niet verwacht wordt dat het in technische of economische zin noodzakelijk zal zijn dat gasopslagbedrijven op grond van de derde gasrichtlijn toegang moeten verlenen tot hun opslaginstallaties. Voor de situatie dat er toegang zou moeten worden verleend legt dit wetsvoorstel, net als de Gaswet (artikel 18g), vast dat er in dat geval wordt gekozen voor onderhandelde toegang. Daarmee wordt maximale ruimte gegeven aan partijen om zelf te komen tot voorwaarden en tarieven voor de toegang tot de gasopslaginstallatie in kwestie. Voor de voorwaarden en tarieven van LNG-installaties geldt dat deze in principe gereguleerd zijn. LNG-beheerders en gasopslagbeheerders kunnen voorafgaand aan de daadwerkelijke aanleg ervan om een ontheffing van een aantal wettelijke vereisten verzoeken (artikel 3.126). Om een ontheffing te krijgen moet een beheerder aan een aantal voorwaarden voldoen, zodat de verstrekking van de vergunning de marktwerking altijd beter dient dan het onthouden ervan. Zo is een voorwaarde dat het risico groot moet zijn dat de nieuwe infrastructuur in het geheel niet aangelegd wordt als de ontheffing niet wordt gegeven.

5.4.4 *Beheerders van gesloten systemen*

De beheerders van gesloten systemen beheren systemen die klein zijn in geografische zin, qua scope en qua aantal aansluitingen. Het betreft doorgaans een systeem dat nauw samenwerkende industriële of commerciële partijen met elkaar verbindt binnen een afgebakende, geografische regio, met slechts incidentele aansluiting van kleinverbruikers. Dit kan een commerciële locatie zijn, bijvoorbeeld een bedrijventerrein, of een locatie met gedeelde diensten, bijvoorbeeld een winkelcentrum. Aan een beheerder van een gesloten systeem zijn Europeesrechtelijk minder eisen gesteld dan aan systeembeheerder. Om aangewezen te worden als beheerder van een gesloten systeem moet degene eerst een erkenning van de ACM krijgen. De eisen die zijn gesteld voor erkenning sluiten nauw aan bij de omschrijving van gesloten systemen in artikel 38 van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 28 van richtlijn 2009/73. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een beheerder van een gesloten systeem geen certificering vereist. Aanwijzing van deze beheerders van gesloten systemen vindt bovendien plaats door de ACM en niet de Minister. Deze aanwijzing geschiedt parallel aan de erkenning daarvan.

Op grond van een erkenning als gesloten systeem en aanwijzing als gesloten systeembeheerder is een veel lichter pakket aan verplichtingen en verplichte taken van toepassing op de beheerder van het gesloten systeem, vergeleken met de verplichtingen en verplichte taken die gelden voor TSB's en DSB's. Het exacte pakket aan verplichtingen en verplichte taken is geregeld in Afdeling 3.6.5 van dit wetsvoorstel. Het takenpakket van beheerders van gesloten distributiesystemen is in dit wetsvoorstel op enkele punten verhelderd en aangepast ten opzichte van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Ten eerste is op grond van de nieuwe Elektriciteitsrichtlijn een beheerder van een gesloten systeem verplicht om onder bepaalde voorwaarden samen te werken met de TSB, ten tweede is zijn taak voor incidentele installatie en onderhoud van meetinrichtingen bij kleinverbruikers verhelderd en ten derde is de aansluittaak meer in lijn gebracht met de tekst van de richtlijn. Dit betekent dat beheerders van gesloten systemen een duidelijkere grondslag hebben om aansluitverzoeken van derden te weigeren.

Tenslotte is in dit wetsvoorstel verhelderd dat gesloten systemen voor elektriciteit ook op spanningsniveaus kunnen bestaan op 110 kV of hoger.

5.4.5. *Beheerders van directe lijnen*

Een directe lijn betreft een rechtstreekse verbinding tussen een producent en één of meer eindafnemers. Het concept van een directe lijn heeft zijn oorsprong in de Gasrichtlijn en de Elektriciteitsrichtlijn (zowel de vorige als de huidige). In die regelgeving is de directe lijn geformuleerd als alternatief voor een gereguleerd systeem. In de praktijk zijn er vooral directe lijnen op industrieterreinen en bij grote producenten. Een directe lijn is pas een directe lijn als deze is aangemeld bij de ACM, overeenkomstig artikel 3.9. In dit wetsvoorstel wordt geen materiële wijziging beoogd van de voorschriften rond de directe lijn.

5.4.6 *Beheerders van overige systemen*

Hiernaast zijn er in de praktijk ook systemen die niet onder het wettelijk kader vallen, omdat er geen (interconnector)systeembeheerder is aangewezen, er geen erkenning als gesloten systeem is en het geen directe lijn is. Om te voorkomen dat er in dergelijke gevallen slechts de mogelijkheid bestaat de eigenaar van het betreffende systeem aan te spreken op het niet nakomen van de verplichting om een systeembeheerder aan te wijzen, is in artikel 3.1 opgenomen dat de eigenaar van een systeem waarvoor geen beheerder is aangewezen, moet handelen als beheerder van zijn systeem en dus dezelfde verplichtingen heeft als een systeembeheerder. Daarmee kan de ACM handhaven en kan er dus ook inhoudelijk ingegrepen worden bij klachten over systemen waarvoor geen systeembeheerder is aangewezen. De ACM zal daarbij rekening houden met de specifieke kenmerken van dat systeem. Zo ligt het bij een systeem waarbij een aanvraag voor een gesloten systeem is afgewezen voor de hand dat de ACM aansluit bij de bepalingen in de wet die gelden voor gesloten systemen.

5.5 *Tariefregulering*

5.5.1 *Algemeen*

De tariefregulering is de systematiek waarmee de efficiënte kosten van gereguleerde systeembeheerders vergoed worden door middel van tarieven. Het beheer van gas- en elektriciteitssystemen en de vergoeding van de daarmee samenhangende kosten zijn gereguleerd vanwege het van nature monopolistische karakter van deze systemen. Belangrijk uitgangspunt van de tariefregulering is dat wordt beoogd om alleen de efficiënte kosten - inclusief een redelijk rendement - te vergoeden via de tarieven. Dit prikkelt gereguleerde systeembeheerders om efficiënt te werken en waarborgt dat aangesloten gebruikers niet te veel betalen voor het gebruik van het systeem. Het redelijke rendement dat deze systeembeheerders kunnen behalen beoogt dat efficiënte systeembeheerders de benodigde investeringen in het systeem kunnen financieren.

In dit wetsvoorstel zijn de voorschriften rond de tariefregulering uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet volledig herschreven. Daarmee is onder andere beoogd de voorschriften rond de tariefregulering te harmoniseren tussen gas en elektriciteit, op één plek bij elkaar te brengen in de wet en te actualiseren. Bij het actualiseren zijn ook bepalingen vervallen, bijvoorbeeld rond de tariefregulering voor de transmissiesysteembeheerder voor gas, aangezien deze materieel zijn vervangen door voorschriften in verordening 2017/460 ('NC-TAR'). Voorts zijn enkele bepalingen vervallen naar aanleiding van recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie inzake (onder andere) de tariefregulering.⁶⁰ De uitspraak verduidelijkt dat de bevoegdheid om regels te stellen over belangrijke delen van de tariefregulering op het exclusieve terrein ligt van de toezichthouder. Onderstaand is dit nader toegelicht. Daarnaast zijn de bepalingen over de procedure voor vaststelling van de tarieven op sommige punten aangepast. Het wetsvoorstel beoogt daarmee een geactualiseerde en heldere basis te bieden voor het in rekening brengen van tarieven voor alle taken die transmissie- en distributiesysteembeheerders uitvoeren en de wijze waarop die tarieven tot stand komen.

⁶⁰ EU Hof van Justitie van 2 september 20121, Commissie/Duitsland, zaak C-718/18.

In het wetsvoorstel zijn met name procedurele bepalingen opgenomen die de ACM de bevoegdheid en instrumenten geven om een effectief systeem van tariefregulering te implementeren. De materiële invulling van veel elementen van de tariefregulering vindt niet plaats bij of krachtens de wet, maar zal met name gebeuren via de besluiten van de ACM en de goedkeuring van methoden en voorwaarden door de ACM. De tariefstructuren zijn onderdeel van het bredere pakket aan methoden en voorwaarden dat door TSB's en DSB's wordt gehanteerd en door de ACM moet zijn goedgekeurd. In §5.6 van deze toelichting is de procedure voor goedkeuring van methoden en voorwaarden (of in voorkomend geval vaststelling) in algemene zin nader toegelicht.

Uitgangspunten voor de tariefregulering

De overkoepelende algemene uitgangspunten voor de tariefregulering zijn opgenomen in artikel 3.105. Het betreft ten eerste het uitgangspunt dat alle wettelijke taken en verplichtingen van TSB's en DSB's onderdeel worden van de tariefregulering door de ACM. Dit geldt ook voor specifieke taken van TSB's en DSB's, die tot nu toe buiten de reguleringsmethode vallen, zoals de zogenaamde 'piekleveringstaak' van de TSB voor gas en de taak van DSB's om meetinrichtingen aan te bieden aan aangesloten met een kleine aansluiting en deze te beheren.

Een tweede uitgangspunt is dat TSB's en DSB's tarieven in rekening brengen bij aangesloten en, in het geval van de transmissiesysteembeheerder voor gas, netgebruikers, of bij een andere transmissie- of distributiesysteembeheerder, als deze via een systeemkoppeling is verbonden. Aangesloten zijn in dit geval partijen die over een aansluiting met een TSB of DSB beschikken. In voorkomende gevallen kan dat ook een *beoogd* aangeslotene zijn. Door de transmissiesysteembeheerder voor gas worden tarieven niet in rekening gebracht bij aangesloten, maar bij zogenaamde netgebruikers. Dit is een categorie van partijen die voor een groot deel overlapt met de categorie van aangesloten, maar niet altijd. Sommige partijen boeken transportcapaciteit op het transmissiesysteem voor gas, zonder aangesloten te zijn, en moeten daar tarieven voor afdragen. Deze afwijkende systematiek is Europees bepaald. Ten slotte kunnen TSB's en DSB's tarieven in rekening brengen bij elkaar, wanneer zij verbonden zijn met een systeemkoppeling. In een zeer select aantal situaties brengen TSB's en DSB's kosten in rekening bij partijen, die niet onder één van deze drie definities vallen. Dan is geen sprake van een tarief en zijn de voorschriften uit deze afdeling ook niet van toepassing.⁶¹

Een derde uitgangspunt is een onderscheid tussen enerzijds tarieven die vooraf worden vastgesteld door de ACM via de zogenaamde '*tariefreguleringsmethode*' en tarieven die in rekening worden gebracht op grond van een door de ACM vastgestelde '*berekeningsmethode*'. Met de '*tariefreguleringsmethode*' wordt bedoeld de drietrapsraket aan besluiten die de ACM neemt ter vaststelling van de hoogte van individuele tarieven, zoals beschreven in §3.6.2: het methodebesluit (artikel 3.107); het inkomstenbesluit (artikel 3.108) en het tariefbesluit (artikel 3.109). Het grootste deel van de efficiënte kosten van TSB's en DSB's wordt momenteel verrekend via tarieven die via een tariefreguleringsmethode zijn vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de transporttarieven en de meeste aansluittarieven. Een tarief dat in rekening wordt gebracht op grond van een '*berekeningsmethode*' wordt niet van tevoren vastgesteld door de ACM, maar de daaraan ten grondslag liggende berekeningsmethode wel. Een '*berekeningsmethode*' schrijft voor op basis van welke objectieve criteria de hoogte van een tarief in een specifieke situatie berekend moet worden, maar niet de concrete hoogte van het tarief voor individuele gevallen. De Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn benoemen beide varianten: vaststellen of goedkeuren van de tarieven of de berekeningsmethode daarvoor of beide. Het sluit ook aan bij de huidige praktijk waarbij de tariefvaststelling grotendeels via de tariefreguleringsmethode plaatsvindt, maar in de tarieencode voor bepaalde specifieke taakuitoefeningen enkel een berekeningsmethode is opgenomen. Het vooraf vaststellen van een tarief via een '*tariefreguleringsmethode*' is niet altijd goed mogelijk, of leidt tot een verdeling van kosten die niet verdedigbaar is vanuit het oogpunt van kostenveroorzaking of non-discriminatie. In die gevallen ligt voor de hand dat de ACM er voor kiest om een berekeningsmethode vast te stellen voor verrekening van de efficiënte kosten die tot die taak behoren.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat niet alle taken van TSB's en DSB's noodzakelijkerwijs onder het Europees voorgeschreven systeem van tariefregulering vallen, zoals neergelegd in artikel

⁶¹ Zie bijvoorbeeld artikel 3.25, derde lid, of artikel 3.27, vijfde lid, onderdeel d of de toelichting daar op.

59, eerste en zevende lid, van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 41, eerste en zesde lid, van de Gasrichtlijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de taak van DSB's om meetinrichtingen aan te bieden aan aangeslotenen met een kleine aansluiting en deze te beheren. De wetgever kiest er echter voor om ook deze taken onderdeel te maken van dezelfde systematiek.

Een vierde en laatste uitgangspunt dat in artikel 3.105 is opgenomen, is dat TSB's en DSB's lagere tarieven in rekening mogen brengen dan vastgesteld door de ACM. De door de ACM vastgestelde tarieven moeten dus worden gezien als *maximum*tarieven.

5.5.2 Proces voor vaststelling van tarieven via de tariefreguleringsmethode

Tariefstructuur bij methoden en voorwaarden

De tariefstructuur omvat het geheel aan verdeelsleutels die bepalen op welke wijze de totale, toegestane inkomsten van TSB's en DSB's in rekening worden gebracht bij aangeslotenen, of bij het transmissiesysteem van gas, bij netgebruikers. Dit wetsvoorstel bevat een grondslag op basis waarvan, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, enige uitgangspunten voor de tariefstructuur kunnen worden vastgelegd. De ruimte hiertoe is beperkt tot die elementen uit de tariefstructuur die op grond van Europese regels door de wetgever mogen worden vastgesteld. Uit de Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn, en de uitleg die daaraan is gegeven door het Europese Hof van Justitie in diverse arresten,⁶² volgt dat de omvang van de bevoegdheden die de richtlijnen aan de nationale regulerende instanties toekennen, zoals de bevoegdheid om de transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethode daarvoor vast te stellen of goed te keuren (of beide), in beginsel niet mag worden ingeperkt door de wetgever.⁶³ De meest recente uitspraak van het Hof van Justitie inzake dit onderwerp heeft de betekenis van dit principe voor nationale wetgevers en toezichthouders nader verduidelijkt.

De inhoud van de algemene maatregel van bestuur zal daarom beperkt blijven tot die elementen van de tariefstructuur die vallen binnen de bevoegdheid van de wetgever. Dit leidt noodzakelijkerwijs tot nadere explicitering ten opzichte van de huidige bevoegdheidsverdeling die in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is vastgelegd. Momenteel zijn in deze wetten of onderliggende regelgeving voorbeelden te vinden van invullingen van de tariefstructuur. Deze bestaande voorschriften ten aanzien van de tariefstructuur zullen niet allemaal worden overgenomen in een algemene maatregel van bestuur, of niet in hun huidige omvang of vorm. De invulling van de tariefstructuur zal in plaats daarvan voor een groter gedeelte plaatsvinden via methoden en voorwaarden van de transmissie- en distributiesysteembeheerders, die moeten zijn goedgekeurd door de ACM. Ook in de huidige praktijk bevatten deze methoden en voorwaarden (tarievencodes) al een gedetailleerde uitwerking van veel onderdelen van de tariefstructuur.

De besluitvorming van de ACM als onderdeel van de tariefreguleringsmethode

In dit wetsvoorstel bestaat de tariefreguleringsmethode van de ACM uit drie stappen. De eerste stap is dat de ACM voor iedere reguleringsperiode van vier tot zes jaar een methodebesluit neemt (artikel 3.107). Ten opzichte van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn de minimumtermijn en maximumtermijn beide met een jaar verhoogd. De aanleiding hiervoor is dat reguleringsperiodes van drie jaar in de praktijk tot onnodige complexiteit en extra toezichtslasten kunnen leiden: het verwerken van de gevolgen van beroepsprocedures in methodebesluiten kan dan vaak niet opgelost worden binnen het desbetreffende methodebesluit.

De ACM neemt op grond van het wetsvoorstel één methodebesluit per categorie systeembeheerder (artikel 3.107, eerste lid). Ten opzichte van de systematiek in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt de systematiek van besluiten hier vereenvoudigd door te bepalen dat er per type systeembeheerder slechts één methodebesluit wordt vastgesteld. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verplichtten de ACM om voor bepaalde taken van systeembeheerders een apart

⁶² Zie meest recent het arrest van het EU Hof van Justitie van 2 september 20121, Commissie/Duitsland, zaak C-718/18. Zie ook EU HvJ 29 oktober 2009, Commissie/België, zaak C-474/08, EU HvJ 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, zaak C-378/19 en EU HvJ 3 december 2020, Commissie/België, zaak C-767/19.

⁶³ EU Hof van Justitie van 2 september 20121, Commissie/Duitsland, zaak C-718/18.

methodebesluit te nemen. Deze scheiding dient geen doel en wordt met dit wetsvoorstel eruit gehaald.

De methode moet een aantal bij wet voorschreven doeleinden nastreven (artikel 3.107, tweede lid). Hierbij is sprake van enige overlap met de doelstellingen die uitgewerkt zijn in de Elektriciteitsverordening en verordening 715/2009. De methode bepaalt primair op welke wijze in elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane of beoogde inkomsten vastgesteld gaan worden, aan de hand van een inschatting van het efficiënte kostenniveau. De ACM doet dat op dit moment mede op basis van financiële informatie van de systeembeheerders en vergelijkingen met andere bedrijven. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de ACM in het methodebesluit kan kiezen voor een reguleringssystematiek met omzetregulering of voor een reguleringssystematiek zonder omzetregulering. Bij omzetregulering heeft de systeembeheerder de garantie op het behalen van een bepaald niveau van inkomsten. De ACM stelt in dat geval de toegestane inkomsten vast op basis van de methode. Als de omzet hoger of lager uitvalt dan verwacht, wordt dit betrokken bij de berekening voor een volgend jaar. De ACM past momenteel omzetregulering toe bij de TSB's. Bij een reguleringssystematiek zonder omzetregulering zijn de inkomsten van de systeembeheerder afhankelijk van de ontwikkeling van de volumes. De inkomsten van de systeembeheerder kunnen dan afwijken van de beoogde inkomsten in het geval de volumeontwikkeling afwijkt van de ontwikkeling van de rekenvolumes. In het geval van een reguleringssystematiek zonder omzetregulering stelt de ACM naast de beoogde inkomsten ook de rekenvolumes vast op basis van de methode (artikel 3.107, derde lid).

In het methodebesluit wordt daarnaast ook door de ACM bepaald hoe de inkomsten van systeembeheerders worden aangepast in verband met de geleverde kwaliteit van een aan de systeembeheerder opgedragen taak. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke taak of voor welke taken een aanpassing van de inkomsten vanwege de geleverde kwaliteit door de ACM kan worden toegepast. Door de geleverde kwaliteit te betrekken bij het bepalen van de inkomsten kunnen systeembeheerders financieel geprikkeld worden om een gewenst kwaliteitsniveau te leveren (artikel 3.107, vierde lid). Het uitbreiden van de mogelijkheid voor kwaliteitsregulering is nieuw ten opzichte van Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, die slechts kwaliteitsregulering van de transportdienst van DSB's voor elektriciteit toestaan. Invulling van de manier waarop de ACM de kwaliteit reguleert, waaronder de vaststelling van kwaliteitsindicatoren, is aan de ACM.

In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn in de voorschriften over het methodebesluit een aantal bijzondere randvoorwaarden opgenomen ten aanzien van de reguleringsmethode voor de TSB's. Het doel van deze randvoorwaarden is met name om te waarborgen dat de ACM, wanneer zij Nederlandse TSB's vergelijkt met buitenlandse TSB's, fundamentele verschillen voldoende in acht neemt. Deze voorschriften zijn niet overgenomen in de Energiewet om beter recht te doen aan de bevoegdheid van de toezichthouder om onafhankelijk invulling te geven aan de methode van tariefregulering.⁶⁴

Het inkomstenbesluit

De tweede stap is het nemen van een inkomstenbesluit (artikel 3.108). Het inkomstenbesluit is in feite een invulling van de tariefreguleringsmethode, per systeembeheerder. Het belangrijkste doel is de jaarlijks uit de reguleringsmethode voortvloeiende toegestane inkomsten vast te stellen. Dit gebeurt in één keer voor elk jaar van de betreffende reguleringsperiode. Als de ACM heeft gekozen om de beoogde inkomsten vast te stellen, kan de ACM ook de rekenvolumes vaststellen in dit besluit.

Het inkomstenbesluit vervangt het zogenaamde x-factorbesluit uit de Elektriciteitswet 1998 (artikel 41a) en de Gaswet (artikel 81a). Materieel verandert hiermee weinig aan de systematiek van tariefvaststelling door de ACM, maar het geeft de ACM wel meer flexibiliteit omdat de wettelijk voorgeschreven x-factorformule vervalt. Dit biedt meer flexibiliteit voor de wijze waarop nieuwe kosten (bijvoorbeeld ten gevolge van een nieuwe wettelijke taak) of kostenbesparingen, die zich specifiek in één of enkele jaren van de reguleringsperiode voordoen, verwerkt kunnen worden in de tarieven. Daarnaast hoeven nacalculaties en correcties op de tarieven niet langer met toepassing van de x-factor te worden berekend, maar kunnen direct in de inkomsten van één specifiek jaar van

⁶⁴ Zie ook het arrest van het EU Hof van Justitie van 2 september 20121, Commissie/Duitsland, zaak C-718/18.

de reguleringsperiode worden verwerkt. Ook is het niet langer nodig om in het wetsvoorstel op te nemen dat de ACM in afwijking van de wettelijk voorgeschreven x-factorformule een eenmalige bijstelling kan toepassen op het inkomstenniveau van een transmissie- of distributiesysteembeheerder naar het efficiënte niveau (de zogenaamde “one-off” of “one-up”). Dit blijft mogelijk en het is aan de ACM om te bepalen of hiervan gebruik wordt gemaakt.

Het tariefbesluit

De laatste stap is dat de ACM jaarlijks tariefbesluiten neemt voor iedere TSB en DSB met daarin de tarieven die deze systeembeheerder in het navolgende jaar in rekening mag brengen. De ACM neemt deze tariefbesluiten op grond van een voorstel van een TSB of DSB. Bij dit voorstel moet de systeembeheerder de in Europese verordeningen of gedelegeerde handelingen vastgelegde randvoorwaarden in acht nemen, de eventueel bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven elementen van de tariefstructuur en de in methoden en voorwaarden vastgelegde elementen van de tariefstructuur in acht nemen. De ACM controleert of het tarievenvoorstel aan de eisen voldoet. Om de *totale toegestane inkomsten* voor dat jaar te bepalen moet de ACM een aantal aanvullingen op van het op grond van het inkomstenbesluit vastgestelde toegestane inkomstenbedrag voor dat jaar toepassen of de toepassing daarvan overwegen. Deze aanvullingsgronden staan opgesomd in het tweede en derde lid van artikel 3.109. De aard en impact van de verschillende aanvullingsgronden is uiteenlopend. Het betreft echter dezelfde aanvullingsgronden als die momenteel opgenomen zijn in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Naar aanleiding van de eerder genoemde uitspraak van het Hof van Justitie, is de toepassing van sommige aanvullingsgronden niet langer verplicht, zoals het geval in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, maar kan de ACM deze aanvullingsgronden toepassen indien zij dat zelf gepast acht. Tot slot kan en moet de ACM voor vaststelling van de totale toegestane inkomsten enkele correcties uitvoeren op grond van het in het inkomstenbesluit vastgestelde toegestane inkomstenbedrag. Dit is uitgewerkt in het derde en vierde lid van artikel 3.109. Om verschillende redenen kunnen de totale toegestane inkomsten afwijken van het eerder vastgesteld bedrag in het inkomstenbesluit. Dit gaat bijvoorbeeld om kosten waar ten tijde van het methodebesluit geen rekening mee is gehouden. Voor sommige kostensoorten zal op het moment van het methodebesluit reeds bekend zijn dat deze moeilijk vooraf in te schatten zijn. De ACM kan dan in het methodebesluit opnemen dat voor deze kostensoorten er een correctie plaatsvindt in het geval de gerealiseerde kosten afwijken de geschatte kosten (‘nacalculeren’).

5.5.3 Berekeningsmethoden overige tarieven

In paragraaf 3.6.3 van dit wetsvoorstel zijn de regels vastgelegd voor tarieven die op andere wijze dan een tariefreguleringsmethode in rekening worden gebracht. Artikel 3.111 regelt de vaststelling door de ACM van *berekeningsmethoden* voor tarieven voor vergoeding van de kosten van bepaalde taken. Het is aan de ACM om te bepalen voor welke taken het passend is om de daaraan ten grondslag liggende kosten op deze manier te verrekenen. Wanneer een TSB of DSB een tarief in rekening brengt dat is gebaseerd op een door de ACM vastgestelde berekeningsmethode, kan een aangeslotene of netgebruiker de ACM verzoeken het tarief te toetsen op de voorwaarden genoemd in het tweede lid van dit artikel. De ACM heeft daarmee een mogelijkheid om de hoogte van dergelijke tarieven ex-post op onder meer kostenefficiëntie te controleren.

Artikel 3.112 regelt vervolgens de tariefregulering voor tijdelijke taken. Bij het toekennen van een tijdelijke taak aan een TSB of DSB kan ook bepaald worden dat daarvoor een tarief in rekening kan worden gebracht bij degenen ten behoeve van wie deze tijdelijke taak wordt uitgeoefend. Dit moet in het besluit voor toekenning van de tijdelijke taak worden vastgelegd. Als dat het geval is, heeft de ACM een taak om het tarief ter dekking van de kosten van deze tijdelijke taak jaarlijks vast te stellen. Vergelijkbare randvoorwaarden voor de tarieven zijn neergelegd in het tweede lid van artikel 3.112. Als er bij de toekenning van een tijdelijke taak *geen* regels gesteld zijn ten aanzien van de tarieven, volgt uit artikel 3.105 dat de ACM kan bepalen of de kosten hiervoor via de tariefreguleringsmethode of via een berekeningsmethode worden vergoed.

5.5.4 Tarieven bijzondere systeembeheerders

In dit wetsvoorstel zijn een aantal voorschriften opgenomen over de tariefregulering voor beheerders van bijzondere systemen. Voor beheerders van gesloten systemen geldt een licht tariefreguleringsregime dat is uitgewerkt in artikel 3.113, in lijn met de voorschriften uit richtlijnen. Beheerders van gesloten systemen stellen zelf berekeningsmethoden vast die aangesloten en in

voorkomende gevallen kunnen laten toetsen door de ACM. In artikel 3.114 is het tariefreguleringsregime voor LNG-beheerders uitgewerkt. Voor LNG-beheerders geldt dat zij een berekeningsmethode moeten opstellen en ter goedkeuring moeten aanbieden aan de ACM. Gebruikers van diensten van een LNG-beheerder kunnen de ACM verzoeken het tarief te toetsen aan de in het derde lid vastgelegde voorwaarden.

De bekostiging en tariefregulering van de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee is reeds toegelicht in §5.4.1.

5.6 Methoden en voorwaarden

In paragraaf 3.6.5 van het wetsvoorstel gaat het over de overige methoden en voorwaarden die de transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomende geval de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee, hanteren bij de uitvoering van hun wettelijke taken. In de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 worden deze aangeduid als de tariefstructuren en voorwaarden. De systeembeheerder geeft onder meer uitvoering aan zijn wettelijke taken door het aanbieden van diensten aan aangeslotenen of marktdeelnemers of het inkopen van diensten bij marktdeelnemers in het kader van het aansluiten en verlenen van toegang tot zijn systeem in brede zin of het in werking hebben van zijn systeem. Meer specifiek gaat het om diensten met betrekking tot aansluiten op en transporteren over het systeem, inclusief en voor zover van toepassing meten van transportgegevens en grensoverschrijdend transport, balanceren en inkopen van ondersteunende diensten of congestiebeheers- en systeembeheersdiensten. Daarbij sluit de systeembeheerder overeenkomsten met aangeslotenen of marktdeelnemers. In deze overeenkomsten definieert de systeembeheerder nader de inhoud en kwaliteit van de dienst die hij aanbiedt of inkoopt en de voorwaarden waaronder hij deze dienst aanbiedt of inkoopt of de methoden die hij hanteert voor het bepalen van die voorwaarden. Uiteraard met inachtneming van wat hierover bij of krachtens de wet of Europese (gedelegeerde) verordening is voorgeschreven. Dit wettelijk kader laat de systeembeheerder echter, in meer of mindere mate, een zekere ruimte voor invulling van zijn taken en de diensten die hij in dat kader aanbiedt. Deze invulling wordt vastgelegd in methoden en voorwaarden. Deze methoden en voorwaarden die de systeembeheerder uitwerkt en hanteert bij het aangaan van overeenkomsten met aangeslotenen en marktdeelnemers worden nader gereguleerd. De reden hiervoor is dat een transmissie- of distributiesysteembeheerder een economische machtspositie heeft, omdat hij in het hem toegekende gebied als enige een transmissie- of distributiesysteem in werking mag hebben en beheren, en vanwege het belang van zijn diensten voor aangeslotenen en marktdeelnemers en voor het goed functioneren van elektriciteits- en gasmarkten. Daarbij moet misbruik van deze economische machtspositie worden voorkomen en een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds een goede kwaliteit van dienstverlening en anderzijds een doelmatige bedrijfsvoering, waarbij de belangen van aangeslotenen en marktdeelnemers en het goed functioneren van de elektriciteits- en gasmarkten voldoende worden meegewogen. Regulering vanuit dit perspectief van bedoelde methoden en voorwaarden van de transmissie- en distributiesysteembeheerders is ook een vereiste uit de Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn. Deze schrijven voor dat de nationale regulerende instantie bevoegd moet zijn om de nationale methoden voor het berekenen of vastleggen van voorwaarden inzake aansluiting op en toegang tot nationale transmissie- en distributiesystemen, de verstrekking van ondersteunende diensten en toegang tot grensoverschrijdende infrastructuur, vooraf vast te stellen of goed te keuren.

In dit wetsvoorstel is de regulering van methoden of voorwaarden die de systeembeheerders hanteren met betrekking tot de betreffende diensten als volgt vormgegeven. De transmissie- en distributiesysteembeheerders werken de methoden en voorwaarden die zij met betrekking tot de betreffende diensten hanteren uit en moeten deze ter goedkeuring voorleggen aan de Autoriteit en Consument en Markt. In het wetsvoorstel worden regels gesteld aan de procedure voor de totstandkoming van voorstellen voor methoden of voorwaarden. De transmissie- en distributiesysteembeheerder voor elektriciteit respectievelijk voor gas zijn ieder verantwoordelijk voor de totstandkoming van een gezamenlijk voorstel. Hiermee wordt geborgd dat eenvormige methoden en voorwaarden per type systeembeheerder voor elektriciteit of gas tot stand komen en dat deze waar nodig, gelet op de onderlinge verbondenheid van systemen, tussen systeembeheerders zijn afgestemd. De systeembeheerders zijn tevens verplicht om de relevante marktpartijen bij de ontwikkeling van hun voorstellen te betrekken. Dit borgt dat de belangen van relevante marktpartijen al in een vroeg stadium kenbaar zijn en dat de systeembeheerders moeten

aangeven hoe zij deze belangen hebben meegewogen in hun voorstellen zodat toetsing hierop mogelijk is. De ACM toetst of de voorgestelde methoden of voorwaarden voldoen aan de gestelde wettelijke vereisten en in acht te nemen belangen. Zo nodig kan de Autoriteit Consument en Markt wijziging van het voorstel verlangen. Indien de systeembeheerders in gebreke blijven om met een voorstel voor methoden of voorwaarden te komen, of aanvulling of wijziging daarvan, op punten waar dit naar het oordeel van de ACM noodzakelijk is, kan de ACM zelf een voorstel voor methoden of voorwaarden ontwikkelen en vaststellen. Deze gelden vervolgens als goedgekeurde voorwaarden. De systeembeheerders mogen alleen door de ACM goedgekeurde methoden of voorwaarden hanteren en deze zijn rechtstreeks van toepassing op de overeenkomsten die zij sluiten met aangesloten of marktdeelnemers. Dit borgt dat er vaste sets van gereguleerde methoden en voorwaarden zijn die transmissie- en distributiesysteembeheerders moeten hanteren en waarvan niet kan worden afgeweken. Een dergelijke vaste set aan voorwaarden lijkt op onderdelen op algemene voorwaarden in de zin van het Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat er een publiekrechtelijke plicht is voor de systeembeheerder om deze te hanteren en dat afwijken hiervan niet mogelijk is, noch voor de systeembeheerder, noch voor een aangeslotene of marktdeelnemer die een dienst afneemt of levert en daarover een overeenkomst met de systeembeheerder aangaat. De ACM kan handhaven op de publiekrechtelijke plicht voor de transmissie- en distributiesysteembeheerders. Een aangeslotene of marktdeelnemer die een klacht heeft over de wijze waarop de systeembeheerder aan zijn publiekrechtelijke plicht voldoet, kan gebruik maken van de daarvoor bestaande geschilbeslechtsingsprocedure bij de ACM. Voor de nakoming van privaatrechtelijke verbintenissen kunnen de contractpartijen, systeembeheerders en aangesloten of marktdeelnemers, terecht bij de civiele rechter.

Het voorgaande is een lichte wijziging ten opzichte van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, maar sluit grotendeels aan bij de huidige praktijk. In de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is neergelegd dat de ACM de tariefstructuren en voorwaarden vaststelt. Gezien het feit dat het initiatief en de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van voorstellen voor tariefstructuren en voorwaarden bij de systeembeheerders ligt, zou het goedkeuren van die methoden of voorwaarden echter meer het passende sluitstuk zijn. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de ACM de methoden en voorwaarden goedkeurt in plaats van vaststelt. Hierop is één uitzondering opgenomen. Daarbij gaat het om de situatie waarin systeembeheerders in gebreke blijven om met een voorstel te komen, waaronder voor aanvulling of wijziging. In dat geval kan de ACM ambtshalve initiatief nemen voor het formuleren van een voorstel voor methoden of voorwaarden en deze vaststellen.

Met deze inbedding blijft de huidige praktijk voor het tot stand komen van methoden en voorwaarden en de wijze van besluitvorming daarover door de ACM gehandhaafd. Wat eveneens gehandhaafd blijft in dit wetsvoorstel is dat er vaste sets van methoden en voorwaarden tot stand komen die de systeembeheerders verplicht moeten hanteren en waarvan niet kan worden afgeweken. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal nieuwe elementen ingevoegd met het doel om de publiekrechtelijke verplichting van systeembeheerders ten aanzien van de te hanteren de methoden en voorwaarden en de wijze van binding daaraan te expliciteren en te verduidelijken. Tevens wordt verduidelijkt dat het bij de goedkeuring van methoden of voorwaarden gaat om regulering van de systeembeheerder. Er wordt in de eerste plaats voorgesteld vast te leggen dat de systeembeheerder verplicht is om uitsluitend vooraf door de ACM goedgekeurde methoden of voorwaarden te hanteren. In de tweede plaats is in het wetsvoorstel bepaald dat deze methoden of voorwaarden rechtstreeks van toepassing zijn op de overeenkomsten die de systeembeheerders voor de betreffende diensten sluiten en dat daar niet van kan worden afgeweken. Daarmee worden aangesloten of marktdeelnemers aan deze goedgekeurde methoden en voorwaarden gebonden op het moment dat zij een dienst afnemen van of leveren aan de systeembeheerder en bestaat er voor hen geen onderhandelingsruimte.

Deze bepalingen geven een duidelijker inkadering van de publiekrechtelijke kaders die zijn gesteld om misbruik van economische machtspositie door de systeembeheerder te voorkomen en anderzijds het privaatrechtelijk handelen van die systeembeheerders ten aanzien van aangesloten en andere marktdeelnemers. De normering ten aanzien van de totstandkoming en de aard van de methoden en voorwaarden is primair gericht tot de systeembeheerders: zij zijn gehouden de door de ACM goedgekeurde methoden en voorwaarden hanteren in de dagelijkse praktijk van hun (veelal privaatrechtelijke) handelen en mogen geen afwijkende voorwaarden overeenkomen met aangesloten of marktdeelnemers. Om deze publiekrechtelijke verplichting van systeembeheerders

te faciliteren, is voorts bepaald dat de methoden en voorwaarden op overeenkomsten met aangeslotenen of marktdeelnemers van toepassing zijn. De methoden en voorwaarden zijn voor aangeslotenen of marktdeelnemers daarmee onderdeel van hun privaatrechtelijke verhouding tot de systeembeheerder. Deze ten opzichte van de huidige van huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 meer expliciete inbedding van methoden en voorwaarden moet partijen duidelijkheid geven over de kaders waarbinnen ze handelen: wanneer is sprake van handelen dat door het publiekrechtelijke domein wordt geregeerd en wanneer sprake is van handelen binnen het privaatrechtelijke domein en privaatrechtelijke verbintenissen.

Dit voorstel sluit grotendeels aan bij de regeling in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Echter is in de huidige praktijk de verhouding tussen de publiekrechtelijke regels en privaatrechtelijke overeenkomsten waarin zij uitwerking vinden enigszins diffuus geworden. De koppeling van methoden of voorwaarden aan bepaalde diensten en daarmee de relatie met privaatrechtelijke overeenkomsten die in dat kader worden gesloten, is in de praktijk onhelder geworden. Er wordt niet altijd duidelijk gemarkeerd wanneer een dienst of welke dienst wordt afgenomen van de systeembeheerder. Voorts is de wijze waarop naar geldende tariefstructuren en voorwaarden wordt verwezen niet altijd helder of even duidelijk gekoppeld aan het afnemen van de betreffende dienst. Het wetsvoorstel biedt hier een betere structuur voor.

Daarnaast is in de praktijk het vaststellen van tariefstructuren en voorwaarden steeds meer opgevat als het stellen van verplichtingen aan zowel systeembeheerder als aangeslotene of marktdeelnemer waarbij het karakter van methoden of voorwaarden is vervaagd. Naast normering van de tariefstructuren en voorwaarden die de systeembeheerder jegens aangeslotenen of marktdeelnemers hanteert, zijn ook elementen van normering van aangeslotenen of marktdeelnemers in de tariefstructuren en voorwaarden ontstaan. Daarmee is ook niet altijd helder of het gaat om het vaststellen van door de systeembeheerder te hanteren contractuele voorwaarden bij het aanbieden of inkopen van diensten of publiekrechtelijke verplichtingen voor de aangeslotene of marktdeelnemer die deze afneemt of inkoopt. Dat roept ook de vraag op of publiekrechtelijk toezicht op de naleving van dergelijke bepalingen zou moeten plaatsvinden. De terminologie die in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 wordt gebruikt bij het benoemen van voorwaarden als 'de wijze waarop netbeheerders en afnemers alsmede netbeheerders zich jegens elkaar gedragen ten aanzien van (...)’ en de aanmerking van tariefstructuren en voorwaarden in de jurisprudentie als algemeen verbindende voorschriften, hebben aan deze opvatting bijgedragen. Hiermee is de praktijk echter verder af komen te staan van de aard van tariefstructuren en voorwaarden, te weten methoden en voorwaarden die de systeembeheerder hanteert jegens aangeslotenen of marktdeelnemers bij zijn privaatrechtelijk handelen. Dat geldt ook voor het doel van het voorafgaande toezicht daarop door de ACM, te weten het voorkomen van misbruik van economische machtspositie door de systeembeheerder ten opzichte van aangeslotenen en marktdeelnemers en het vinden van een goed evenwicht tussen kosten en kwaliteit van de dienstverlening. Het wetsvoorstel beoogt dit weer terug te brengen en de verhouding tussen het publiekrechtelijke kader en het privaatrechtelijk handelen te verduidelijken. Dit sluit tevens aan bij de strekking van voornoemde bepaling uit de Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn die hiermee worden geïmplementeerd.

Gelet op het voorgaande zijn in dit wetsvoorstel bepaalde elementen die in de huidige tariefstructuren en voorwaarden zijn opgenomen, bij of krachtens wet geregeld. Het gaat hierbij om bepalingen ten aanzien van aangeslotenen of marktdeelnemers van meer algemene aard die van belang zijn voor het goed functioneren van de elektriciteits- en gasmarkten. Dit heeft te maken met het feit dat het beheer van transmissie- en distributiesystemen en het verzorgen van aansluiten en transport (met een monopolie karakter), is gescheiden van de productie en levering van elektriciteit of gas en het aanbieden van tal van aanverwante en ondersteunende diensten op de markt. Voor het goed functioneren van deze verschillende activiteiten op de elektriciteits- en gasmarkten is tevens van belang dat de diverse verplichtingen van deze partijen goed op elkaar zijn afgestemd. Dergelijke verplichtingen van meer algemene aard passen niet altijd in methoden of voorwaarden die de systeembeheerder hanteert bij het aanbieden van zijn diensten op inkopen van diensten in verband met het goed functioneren van zijn systeem. Dit past niet bij het karakter van dergelijke methoden of voorwaarden. Het is passend om dergelijke fundamentele verplichtingen bij of krachtens wet te borgen. Voorbeelden hiervan zijn diverse in hoofdstuk 2 en 4 (wetsvoorstel) opgenomen algemene

regels over aggregeren, balanceren, meetinrichtingen en meten van transportgegevens en beheren en uitwisselen van gegevens.

Het wetsvoorstel bevat voorts een verbeterde grondslag voor het goedkeuren van methoden of voorwaarden die op grond van een Europese gedelegeerde verordening (Europese Netcodes en Richtsnoeren) worden uitgewerkt door de transmissie- of distributiesysteembeheerders of een 'benoemde elektriciteitsmarktbeheerder (NEMO)'. Deze worden op dezelfde wijze goedgekeurd door de ACM als methoden en voorwaarden die op grond van de nationale wettelijke bepaling worden uitgewerkt door de transmissie- of distributiesysteembeheerders. Afhankelijk van of de uitwerking van de voorstellen op Europees of nationaal niveau dient plaats te vinden en de procedureregels die daarvoor in de Europese gedelegeerde verordening zijn gesteld, kan in voorkomend geval de nationale procedure voor totstandkoming van voorstellen worden gevolgd. De aard en de rechtsgevolgen van het goedkeuringsbesluit van de ACM zijn steeds hetzelfde en ook gelijk aan besluiten van de ACM ten aanzien van op grond van de nationale wettelijke bepaling tot stand gekomen voorstellen voor methoden of voorwaarden. Ook de op Europese grondslag tot stand gekomen en goedgekeurde methoden of voorwaarden dient de systeembeheerder verplicht te hanteren en zijn voor de betreffende diensten van rechtswege van toepassing op de overeenkomsten met aangeslotenen en marktdeelnemers.

6. Beheer en uitwisseling van gegevens (hoofdstuk 2-3-4 Energiewet)

6.1 Ter introductie

Dit zesde hoofdstuk gaat in op de keten van verzameling, beheer en uitwisseling van gegevens binnen de elektriciteits- en gasmarkt. In het wetsvoorstel komen deze onderdelen, al naar gelang hun aard en karakter, in de hoofdstukken 2-3-4 terug. Vanwege de onderlinge samenhang volgt hier een integrale toelichting over de verschillende hoofdstukken in het wetsvoorstel heen. Gestart wordt met enkele algemene opmerkingen die relevant zijn voor de rest van dit toelichtende hoofdstuk.

Relatie tot eerdere hoofdstukken en de belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel

De sector maakt verschillende transitie door, waarbij ook de gegevensuitwisseling binnen het energiesysteem een belangrijke plek inneemt (zie §1.3). De transitie naar een toekomstige CO₂-vrije energievoorziening gaat (deels) gelijk op met een digitale transitie, wat resulteert in een groeiende vraag naar en beschikbaarheid van hoogwaardige en hoogfrequente gegevens. In het licht van deze gegevensuitwisseling, is toegelicht dat het CEP implementatie vereist van bepalingen rondom het activeren en beschermen van aangeslotenen, de inzet op slimme meetinrichtingen en de brede ontsluiting van gegevens binnen het energiesysteem (zie §2.2). Dit sluit vervolgens aan op de maatregelen die vanuit het nationale beleid reeds zijn (voor-)genomen: uitvoering van het Klimaatakkoord inzake het gebruik van energiedata, het verbeteren en rationaliseren van de meetketen, alsmede het versterken van het systeembeheer door middel van de inzet van meetgegevens. Het wetsvoorstel geeft hier door middel van een herziening van het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens invulling aan, wat in dit hoofdstuk wordt toegelicht.

Gegevensuitwisseling en de relatie tot de geheimhoudingsplicht

Omdat de verschillende systeembeheerders in dit stelsel een belangrijke rol spelen bij het verzamelen, registreren en verstrekken van gegevens, wordt kort stilgestaan bij de geldende geheimhoudingsplicht. Het wetsvoorstel vereist namelijk dat systeembeheerders er zorg voor dragen dat vertrouwelijke gegevens niet ter beschikking (kunnen) komen van derden, tenzij enig wettelijk voorschrift anders bepaalt. Soortgelijke artikelen zijn ook opgenomen onder de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, mede ter implementatie van voorschriften uit de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Er is de afgelopen jaren veel te doen geweest over de reikwijdte van deze geheimhoudingsplicht (onder de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998), onder meer of gegevens wel of niet met derden gedeeld konden worden. Dit wetsvoorstel beoogt nu meer duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van deze plicht, onder meer door expliciete verplichtingen op te nemen voor het uitwisselen en verstrekken van gegevens. Dit moet begrepen worden als een

rechtvaardiging voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht; §6.4 en §6.5 gaan hier nader op in.

Gegevensuitwisseling en de relatie tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Zoals eerder uiteengezet is de inwerkingtreding van de AVG een belangrijke aanleiding voor de herziening van het stelsel van gegevensuitwisseling. Een deel van de gegevens die binnen het energiesysteem worden uitgewisseld heeft namelijk betrekking op natuurlijke personen en classificeert als de verwerking van persoonsgegevens, een handeling die door de AVG wordt beschermd. Bij deze relatie tussen het wetsvoorstel en de AVG is het volgende van belang.

Ten eerste; het wetsvoorstel is geschreven vanuit het perspectief van de elektriciteits- en gasmarkt en schrijft op een integrale wijze voor welke gegevens verzameld, geregistreerd en uitgewisseld moeten worden om het energiesysteem goed te laten functioneren. Voor deze gegevens geldt dat een groot deel van de gegevens niet als persoonsgegeven in de zin van de AVG classificeren; een ander deel classificeert wel als zodanig, al dan niet tijdelijk. Mede vanwege deze onderlinge verwevenheid is er bewust voor gekozen om zo goed mogelijk aan te sluiten op de principes van de AVG, maar de omgang met persoonsgegevens (in de zin van de AVG) niet apart te benaderen. Indien het gaat om de verwerking van persoonsgegevens, dan is de AVG onverkort van toepassing en bestaan de twee regimes naast elkaar. Gelet hierop moeten formuleringen binnen dit wetsvoorstel primair gelezen worden vanuit het perspectief van het energiesysteem. Belangrijke woorden in het wetsvoorstel zoals 'verzamelen', 'aanleveren' en 'verstrekken' duiden daarom allereerst op een voorgeschreven handeling met een specifiek doel binnen het energiesysteem. Dat neemt niet weg dat deze handelingen, indien het persoonsgegevens betreft, ook betekenis hebben onder de AVG. Zo zal het 'verzamelen' van gegevens onder de Energiewet zich in specifieke situaties ook classificeren als een 'verwerking' in de zin van de AVG.

Ten tweede; hoewel het wetsvoorstel zijn eigen integrale benadering volgt, is er wel voortgebouwd op de algemene principes en uitgangspunten die de AVG voorstaat. Dit blijkt onder meer uit de nadruk die nu gelegd is op (i) het vastleggen van de verschillende taken en verplichtingen rondom gegevensverzameling en -beheer, (ii) het stellen van eisen aan de bescherming van gegevens en (iii) het voorschrijven van processen waar gegevens voor moeten en kunnen worden verstrekt. Naast deze meer beschermende maatregelen, sluit het wetsvoorstel ook aan op de ruimte die de AVG biedt. Zo regelt het wetsvoorstel, naar analogie van de AVG, dat verschillende typen rechthebbenden (aangeslotenen, eindafnemers, etc.) inzage in hun gegevens hebben of op verzoek gegevens met een derde partij kunnen delen. Daarmee gaan dergelijke rechten ook gelden voor de gegevens van rechtspersonen die buiten de reikwijdte van de AVG vallen, zoals bedrijven, verenigingen en kerken.

Ten derde; een belangrijk uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat de uitvoering van essentiële processen die betrekking hebben op het functioneren van het energiesysteem niet afhankelijk mogen zijn van de bereidheid van een individueel bedrijf of huishouden om wel of niet gegevens te delen. Mede daarom legt het wetsvoorstel vast welke gegevens, ten behoeve van het functioneren van het energiesysteem, moeten worden verzameld, geregistreerd en verstrekt. Het gaat hierbij om specifieke gegevensprocessen met een duidelijk publiek belang, zoals het factureren van energieverbruik, het verrekenen van de onbalans in het systeem en het beheer en onderhoud van het systeem. Voor andere gegevenstoepassingen kunnen gegevens enkel op verzoek van de rechthebbende aan een derde partij worden verstrekt, bijvoorbeeld voor het vergelijken van leveringsprijzen of het opmaken van een offerte. Dit alles heeft ook relevantie in de context van de AVG en de grondslagen die gelden voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens (artikel 6 lid 1 AVG). Bij de bovenstaande systeemprocessen zal veelal, maar niet uitsluitend, sprake zijn van een wettelijke verplichting (sub c), de uitvoering van een overeenkomst (sub b) of de behartiging van een gerechtvaardigd belang (sub f). Bij het op verzoek gegevens delen, ligt dit anders. Voor de betrokken derde partij zal de grondslag voor verwerking meestal, maar niet uitsluitend, verband houden met de toestemming van een betrokkene (sub a), de uitvoering van een overeenkomst (sub b) of de behartiging van een gerechtvaardigd belang (sub f).

6.2 Herziening van het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens

Om het energiesysteem goed te laten functioneren moeten veel verschillende gegevens worden verzameld, gecollecteerd en bewerkt en tussen tal van partijen worden uitgewisseld. Mede gelet op

de sterke onderlinge afhankelijkheid in het systeem en de grote variëteit in gegevens, processen en actoren is het bij al deze gegevensstromen belangrijk dat er duidelijkheid en transparantie is. Dit maakt het voor alle betrokken actoren mogelijk om hun rechten en plichten binnen het energiesysteem te kennen en noodzakelijkerwijs kan dit ook worden afgedwongen. Het wetsvoorstel beoogt met een herziening deze duidelijkheid te bieden: niet alleen door het stellen van regels, maar juist ook door een systematische opbouw van het stelsel waarin het logisch en duidelijk is welke partij wel rol vervult.

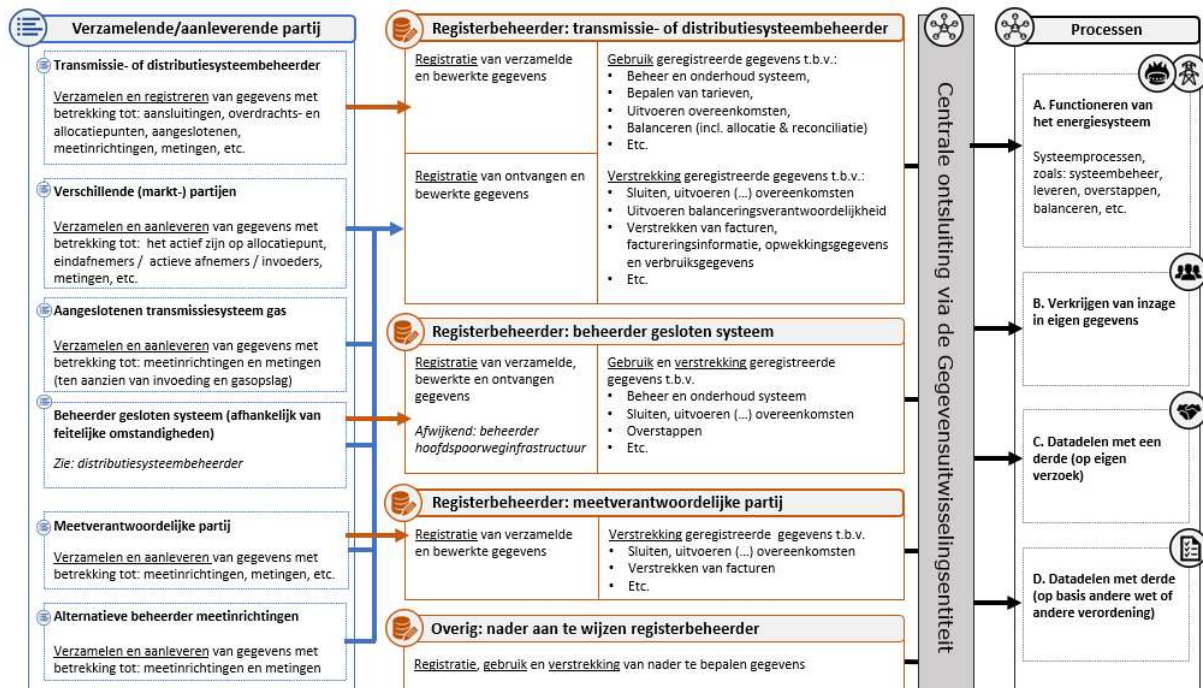
Stelselherziening als oplossing voor bestaande knelpunten

De stelselherziening is beoogd als oplossing voor verschillende knelpunten. Ten eerste is de afgelopen jaren duidelijk geworden dat er binnen het bestaande stelsel onduidelijkheid bestond over de afbakening van rollen en bevoegdheden, wat ook zijn weerslag had op de kwaliteit van de gegevensuitwisseling. Ten tweede is gebleken dat het huidige regelgevende kader onvoldoende grondslagen, kaders en duidelijkheid biedt met betrekking tot de vraag welke gegevens uitgewisseld moeten en kunnen worden. Hierbij speelt, ten slotte, ook de introductie van de AVG een rol.

Opbouw stelsel in het wetsvoorstel

In de navolgende paragrafen wordt het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens, zoals dat met dit wetsvoorstel is voorzien, nader beschreven. Van belang is dat het gaat om een stelselherziening: er wordt voortgebouwd op een stelsel dat reeds jaren functioneert en waarin verschillende actoren reeds invulling geven aan rollen en bevoegdheden qua verzamelen, beheer en uitwisselen van gegevens. Het gaat dus niet om een geheel nieuwe situatie, maar betreft voor een belangrijk deel de inbedding van bestaande rollen, verantwoordelijkheden en gegevensprocessen in het wetsvoorstel. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de rol van de meetverantwoordelijke partijen bij het meten bij grote aansluitingen, alsmede de rol van de distributiesysteembeheerders bij het op afstand uitlezen van meetinrichtingen bij kleine aansluitingen. Waar noodzakelijk en waardevol zijn wel herzieningen aangebracht. De volgende figuur geeft het beoogde stelsel schematisch weer, waarna de volgende paragrafen hier stap voor stap op in gaan.

Figuur: schematische weergave stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens



Noot: het figuur geeft een schematische weergave van het stelsel, waarbij de verschillende kleuren de verschillende onderdelen van de gegevensketen weergeven. Onderscheid wordt gemaakt tussen gegevensverzameling (blauw), registerbeheer (oranje) en gegevensgebruik en -uitwisseling (zwart). De oranje pijlen geven weer dat een verzamelende partij, deze verzamelde gegevens ook zelf in een register opneemt. De blauwe pijlen geven weer dat een verzamelende partij gegevens doorgeeft aan een registerbeheerder.

In de figuur is het ketenelement van belang: teneinde te borgen dat voor verschillende processen binnen het energiesysteem de juiste gegevens beschikbaar zijn, moeten verschillende actoren in de keten gegevens verzamelen en uitwisselen, al naar gelang hun wettelijke taken of verplichtingen.

Gegevensprocessen (gegevensgebruik) – Het doel van dit gegevensstelsel is primair het mogelijk maken en borgen van die gegevensprocessen die binnen het energiesysteem plaatsvinden tussen een groot aantal betrokkenen, met elk hun eigen taak, verplichting of belang. Denk hierbij aan systeembeheerders, marktdeelnemers, meetverantwoordelijke partijen, invoeders en eindafnemers. Rechts in de figuur is zichtbaar dat onderscheid wordt gemaakt naar verschillende hoofdcategorieën:

- Dit betreffen allereerst processen die van (essentieel) belang zijn voor het functioneren van het energiesysteem (A) en daarmee ook een duidelijk publiek belang kennen. Deze processen kennen hun basis in hoofdstuk 2 (energiemarkt) of hoofdstuk 3 (beheren van systemen) van het wetsvoorstel. Het karakter van deze processen verschilt onderling sterk. Vrijwel al deze processen bestaan nu reeds onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998, waarbij de gedetailleerde uitvoering veelal is neergelegd in de door de ACM vastgestelde technische codes en de Informatiecode. §5.6 licht dit nader toe.
- De drie andere hoofdcategorieën bouwen in hoofdzaak voort op de gegevens die reeds benodigd zijn voor de systeemprocessen. Zo legt het wetsvoorstel vast dat (B) een rechthebbende de mogelijkheid heeft om inzage te verkrijgen in de gegevens die op hem betrekking hebben en (C) een rechthebbende deze gegevens ook met een derde partij kan delen indien hij dat wenst. Dit sluit aan op belangrijke doelstellingen in de Elektriciteitsrichtlijn en het Klimaatakkoord, welke beogen dat rechthebbenden gegevens kunnen uitwisselen met een derde partij van eigen keuze, bijvoorbeeld energieadviesdiensten. Gegevens die binnen het energiesysteem beschikbaar zijn, kunnen in sommige gevallen ook een (publiek) belang hebben voor andere beleidsterreinen. Daarom is een vierde hoofdcategorie (D) gecreëerd, waarbij het mogelijk wordt een proces in te regelen om gegevens met een derde partij te delen indien een andere wet (dan de Energiewet) of andere verordening (dan genoemd in de Energiewet) hier een grondslag voor bevat.

Verzameling van gegevens – De gegevensprocessen binnen het energiesysteem zijn gebaseerd op een groot aantal verschillende soorten gegevens. Al deze gegevens worden gecreëerd en verzameld door verschillende actoren als uitvoering van hun rol, taak of verplichting binnen het energiesysteem (links in de figuur). Elk van deze actoren beschikt daarmee over gegevens die tevens relevant zijn voor het bredere functioneren van het systeem. Deze actoren verzamelen deze gegevens in de meeste gevallen ook reeds onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Het wetsvoorstel neemt de bestaande systematiek grotendeels over, maar verankert de verzameling van deze in het energiesysteem benodigde gegevens wel sterker. Waar de verzameling van gegevens thans vaak geregeld is op het niveau van de door de ACM vastgestelde technische codes en de Informatiecode, duidt het wetsvoorstel nu reeds op wetsniveau welke gegevens door welke actoren verzameld moeten worden. Meer gedetailleerde regels worden opgenomen in de onderliggende regelgeving, zodat deze over de tijd ook aangepast kunnen worden. De verzameling van gegevens is in meer detail beschreven in §6.3 (metingen) en §6.4.

Registerbeheer en centrale ontsluiting – Om de efficiënte en effectieve gegevensuitwisseling tussen de verschillende actoren mogelijk te maken, maakt dit wetsvoorstel twee stelselkeuzes. Ten eerste introduceert het wetsvoorstel de 'registerbeheerder', een rol die verschillende actoren zullen gaan invullen. Deze registerbeheerders worden verantwoordelijk voor het opnemen van gegevens in hun register van (1) gegevens die zij zelf verzameld hebben en (2) gegevens die anderen verzamelen en vervolgens aanleveren. Het gevolg van deze keuze is dat er meerdere 'decentrale' registers zijn, waar een registerbeheerder verantwoordelijk voor is en op kan worden aangesproken. Hiermee worden, in vergelijking met de huidige situatie onder de Gas- en Elektriciteitswet 1998, meer gegevens dichterbij de 'bron' beheerd, wat ook past bij de algemene uitgangspunten in bijvoorbeeld de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.⁶⁵ Er is vanuit het perspectief van het voorkomen van regeldruk bewust voor gekozen om niet alle verzamelende actoren ook registerbeheerder te maken. Dit geldt met name voor marktactoren die een beperkte rol hebben bij het verzamelen van gegevens en waarbij eventueel eigen registerbeheer een relatief zware belasting zou vormen. Hierbij gaat het

⁶⁵ Kamerbrief d.d. 15 juni 2018, 'Nederlandse Digitaliseringsstrategie'.

om marktdeelnemers, zoals leveranciers en balanceringsverantwoordelijke partijen, maar ook om invoeders op het transmissiesysteem voor gas. Door vervolgens in het wetsvoorstel ook op te nemen hoe deze registerbeheerders zich moeten gedragen en waar zij gegevens voor moeten gebruiken en verstrekken, wordt geborgd dat gegevens ook daadwerkelijk beschikbaar komen binnen het energiesysteem. §6.4 en §6.5 gaan hier op in. Een tweede stelselkeuze betreft de introductie van de 'gegevensuitwisselingsentiteit' (GUE). Vanuit het perspectief van efficiënte en effectieve uitwisseling van gegevens, is een centrale en gestandaardiseerde ontsluiting van de beschikbare (decentrale) registers van belang. Het wetsvoorstel belegt deze taak nu expliciet bij de GUE, een rechtspersoon die wordt opgericht en beheerd door de gezamenlijke de TSB's en DSB's. Met de GUE in deze spilfunctie wordt geborgd dat de verschillende processen qua gegevensgebruik ook gevoed kunnen worden met de juiste gegevens. Gelet op het publieke belang van deze gegevensuitwisseling worden nadere eisen gesteld aan de uitvoering van de taken door de GUE. §6.6 gaat hier nader op in.

6.3 *Het installeren en beheren van meetinrichtingen; het uitvoeren van metingen*

De gegevensprocessen binnen het energiesysteem zijn gebaseerd zijn op een groot aantal verschillende soorten gegevens, waaronder gegevens over meetinrichtingen en metingen. Alvorens §6.4 in meer generieke zin ingaat op het verzamelen van gegevens, is het belangrijk nader te duiden hoe het installeren en beheren van meetinrichtingen, alsmede het uitvoeren van metingen in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 liggen de regels rondom het plaatsen en beheren van meetinrichtingen en het uitvoeren van de metingen voor een belangrijk deel vast in de technische codes.⁶⁶ In dit wetsvoorstel zijn deze regels ingebed, waarbij de regels grotendeels worden overgenomen, maar waar nodig worden herschikt en aangepast.

Binnen de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 wordt onderscheid gemaakt naar de technische grootte van de aansluiting, namelijk kleine en grote aansluitingen. Dit onderscheid fungeert al lange tijd als belangrijk scheidslijn voor verschillende rollen en bevoegdheden, onder meer op het vlak van meterbeheer en het uitvoeren van de metingen. Zo plaatsen en beheren de DSB's thans alle meetinrichtingen bij aangeslotenen met een kleine aansluiting en geldt voor de meeste aangeslotenen met een grote aansluiting dat zij in een vrije commerciële markt meetdiensten kunnen afnemen. Gelet op deze bestaande marktstructuur is er voor gekozen om dit technische onderscheid tussen aangeslotenen in dit wetsvoorstel te blijven hanteren.

6.3.1 *Het begrip meetinrichting en relatie tot richtlijn 2014/32 en de Metrologiewet*

Het begrip meetinrichting

Het begrip meetinrichting omvat volgens dit wetsvoorstel een '*instrument of samenstel van instrumenten met een meetfunctie dat ten minste de invoeding, onttrekking of het verbruik meet*'. Mede vanwege de integratie van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is het begrip licht gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee is gekozen voor een vrij generieke begripsbepaling, juist omdat er in de praktijk van de gas- en elektriciteitsmarkt een grote variëteit bestaat tussen meetinrichtingen (zie §6.3.3). Om toch voldoende onderscheid te kunnen maken tussen al deze verschillende meetinrichtingen, bevat het wetsvoorstel een aantal artikelen waarin bij of krachtens AMvB regels gesteld kunnen worden over de eisen en functionaliteiten waaraan voldaan moet worden. Hierbij is het mogelijk om nader onderscheid te maken, bijvoorbeeld naar categorie aansluiting, categorie aangeslotene, fysieke meetlocatie, functionaliteiten, etc. In aanvulling hierop zijn twee zaken relevant. Ten eerste; bij kleine aansluitingen wordt, voor zover het om het collecteren, valideren en vaststellen van de meetgegevens gaat, onderscheid gemaakt tussen meetinrichtingen die wel of niet op afstand kunnen worden uitgelezen. In het eerste geval is de DSB hiervoor verantwoordelijk, in het tweede geval de leverancier. In het wetsvoorstel wordt daarom gesproken over meetinrichtingen in generieke zin en als verbijzondering daarvan: (i) meetinrichting zonder communicatiefunctie en (iii) meetinrichtingen waarvan de communicatiefunctie administratief is uitgeschakeld. Dit sluit aan op het onderscheid tussen de 'slimme- metersystemen' en de 'conventionele meters' in de Elektriciteitsrichtlijn en (in mindere mate ook) de Gasrichtlijn. Het verschil hierbij is de mate waarin er wel of niet gegevens kunnen worden verzonden of ontvangen door middel van een vorm van elektronische communicatie. Ten tweede; in oktober 2020 is het

⁶⁶ Hierbij gaat het om: (1) Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen, maar ook: (2) Meetcode Elektriciteit, (3) Meetcode gas RNB, (4) Meetcode gas LNB, en (5) Invoedcode gas LNB.

wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' naar de Tweede Kamer gestuurd, een wetsvoorstel die de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 moet wijzigen.⁶⁷ Een belangrijk onderdeel in dit wetsvoorstel is de eis dat een kleinverbruiker dient te beschikken over "een geïnstalleerde meetinrichting die de elektriciteit die van het net wordt afgenomen en de elektriciteit die op het net wordt ingevoed afzonderlijk kan meten". Beide wetsvoorstellen zijn qua gebruik van begrippen op elkaar afgestemd en conflicteren onderling niet. De eisen zoals gesteld in het wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' worden opgenomen in de onderliggende regelgeving voor het wetsvoorstel Energiewet.

De relatie tot richtlijn 2014/32 en de Metrologiewet

In de context van het meten is ook richtlijn 2014/32 relevant. Deze 'Measuring Instrument Directive' (MID)⁶⁸ schrijft ten behoeve van de metrologische betrouwbaarheid voor verschillende soorten 'meetinstrumenten' essentiële en instrument-specifieke eisen voor. Dit zijn eisen waaraan meetinstrumenten moeten voldoen voordat zij op de EU-markt aangeboden en/of in gebruik kunnen worden genomen. De MID is geïmplementeerd in de Metrologiewet, waarin regels zijn opgenomen ten aanzien van meeteenheden en het in de handel brengen en het gebruik van meetinstrumenten.⁶⁹ De MID is van toepassing op meetinstrumenten voor 'huishoudelijk, handels- en lichtindustriële gebruik' en maakt onderscheid naar verschillende type meetinstrumenten, waaronder (i) kilowattuurmeters, (ii) herleidingsinstrumenten en (iii) gasmeter. Dit onderscheid komt ook terug in de Metrologiewet en de daarbij horende onderliggende regelgeving.⁷⁰ De MID laat aan de lidstaten over wat er onder het bereik van 'huishoudelijk, handels- en lichtindustriële gebruik' valt. Met de implementatie van de MID in de Nederlandse wet- en regelgeving is er voor gekozen om de meetinrichtingen die bij de kleine aansluitingen worden geplaatst onder dit regime van de geharmoniseerde (MID) regels binnen de Metrologiewet te brengen.⁷¹ Dit betekent concreet dat een deel van de meetinrichtingen waar het wetsvoorstel Energiewet over spreekt, ook onder het toepassingsbereik voor meetinstrumenten van de MID vallen.

6.3.2 Meterplicht en locatie van de meetinrichting

Plicht voor geïnstalleerde meetinrichting

Het energiesysteem omvat de gehele keten van stappen waarin energie van (de-) centrale productie of winning via transmissiemissie- en distributiesystemen bij de eindafnemer wordt gebracht. Voor het beheer van en de afrekening binnen dit systeem is de beschikbaarheid van voldoende, accurate en juiste meetgegevens van fundamenteel belang. Om dit te kunnen borgen legt dit wetsvoorstel een expliciete meterplicht op aan elke aangeslotene, zodat in beginsel elke aansluiting binnen het energiesysteem bemeten kan worden en er een volledige dekking gerealiseerd kan worden. Onder de huidige wet- en regelgeving lag deze meterplicht wel duidelijk vast voor de aangesloten met een grote aansluiting, maar niet voor de aangesloten met een kleine aansluiting. Omdat er specifieke situaties zijn waarbij het niet noodzakelijk of doelmatig is om een meterplicht te hanteren, zijn er enkele uitzonderingen van toepassing.

Fysieke locatie van de meetinrichting: het overdrachtpunt als uitgangspunt

Er is, in lijn met de huidige technische codes onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, voor gekozen om in ieder geval het 'overdrachtpunt' aan te wijzen als de plek waar deze meterplicht voor geldt. Hiermee wordt geborgd dat er gemeten wordt op zowel de koppeling tussen twee systemen als op de verbinding tussen het systeem en de installatie, zodat afname van en invoeding op de verschillende systemen altijd verrekend kan worden. Middels het stellen van eisen aan deze meetinrichting (zie §6.3.4) wordt vervolgens geborgd dat binnen het energiesysteem beschikt kan worden over de noodzakelijke gegevens. De locatie van het overdrachtpunt wordt bepaald door de TSB en DSB, die hier tevens het primaire allocatiepunt aan toekent. Het gaat zowel bij gas als

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35594, nr. 1, 2 en 3; wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers'.

⁶⁸ Richtlijn 2014/32/EU: harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten (herschikking).

⁶⁹ Wet van 2 februari 2006, houdende regels omtrent meeteenheden en omtrent het in de handel brengen en het gebruik van meetinstrumenten (Metrologiewet).

⁷⁰ Zie met name: het Besluit meetinstrumenten en markt-deelnemers en de Regeling gebruik en installatie EU-meetinstrumenten.

⁷¹ Nota van Toelichting op het 'Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers', april 2016. Staatsblad 2016, 140.

elektriciteit in de meeste gevallen om een aansluiting met één verbinding en daarom ook één overdrachtpunt waar een meetinstallatie geplaatst wordt.⁷²

Metten bij andere punten; flexibiliteit naar de toekomst

De energietransitie biedt veel kansen voor de activering en versterking van de marktpositie van de aangeslotene, bijvoorbeeld door direct deel te nemen aan de markt, individuele flexibiliteit in verbruik of opslag te monetariseren of de eigen elektriciteitsproductie te verkopen. De beschikbaarheid van meetgegevens speelt een belangrijke rol, zeker als deze aangeslotene ook gebruik wil maken van de diensten van verschillende commerciële marktpartijen. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat er, naast de meetinrichting (en meting) bij het overdrachtpunt, ook op andere plaatsen gemeten kan of moet worden. Drie zaken zijn hierbij van belang. Ten eerste; om het systeembelang te kunnen blijven borgen, is er voor gekozen bij of krachtens AMvB nadere regels te kunnen stellen over deze alternatieve locaties. De beoogde flexibiliteit qua meten mag namelijk niet het bredere energiesysteem negatief beïnvloeden. Ten tweede; veel van deze alternatieve locaties liggen nu reeds vast in technische codes onder (met name) de Elektricitwet 1998. Deze regelgeving wordt, na actualisatie, grotendeels opnieuw worden opgenomen in de onderliggende regelgeving. Extra ruimte is met name voorzien voor aangeslotenen met een kleine elektriciteitsaansluiting, bijvoorbeeld door een apart meetpunt te creëren voor de laadinfrastructuur voor de elektrische auto. Ten derde; het wetsvoorstel beoogt om onderscheid te maken tussen verschillende soorten meetinrichtingen (artikel 2.45), zodat het, onder specifieke voorwaarden en omstandigheden, ook mogelijk wordt gegevens van andersoortige meters van buiten het traditionele energiedomein te gebruiken (bijvoorbeeld meters voor laadinfrastructuur). Om te borgen dat deze meetgegevens bij kleine aansluitingen ook op een zorgvuldige manier in het energiesysteem gebruikt kunnen worden, kunnen bij of krachtens AMvB ook nadere regels gesteld worden over wie deze meetinrichtingen moet beheeren en verantwoordelijk is voor de collectie, validatie en vaststelling van de gegevens. §6.3.3 en §6.3.4 gaan hier nader op in.

6.3.3. Verantwoordelijkheid voor meetinrichtingen en metingen

Dit wetsvoorstel beoogt de huidige ordening van de meetketen te rationaliseren. De huidige wet- en regelgeving inzake het plaatsen en beheeren van de meetinrichtingen, alsook het uitvoeren van de metingen zelf, toont gedeeltelijk nog kenmerken uit de periode van voor de uitrol van de slimme meetinrichting. Het ordeningskader wordt nu gemoderniseerd, waarbij is aangesloten op de situatie zoals deze thans in de sector geldt. Voor de verdeling van deze verantwoordelijkheden zijn verschillende elementen relevant, namelijk:

- **Type aansluiting** – Onderscheid naar het type aansluiting, namelijk kleine of een grote aansluitingen. De laatste omvat ook koppelingen tussen twee systemen;
- **Type energiedrager en systeem** – Onderscheid tussen elektriciteit en gas, alsmede het type systeem. Hierbij is met name het onderscheid tussen het distributiesysteem en het transmissiesysteem voor gas en elektriciteit relevant;
- **Locatie van de meetinrichting** – Voor de kleine aansluitingen geldt dat de verantwoordelijkheden afhankelijk zijn van de locatie van de meetinrichting;
- **Type meetinrichtingen** – Onderscheid naar het type meetinrichting en hun functionaliteiten. Voor de kleine aansluitingen betekent het wel of niet op afstand kunnen uitlezen een verschil in verantwoordelijkheid voor de gegevenscollectie;
- **Type meting** – De metingen die binnen het energiesysteem worden gedaan vallen grofweg uiteen in metingen van de hoeveelheid (afname en invoeding) en de kwaliteit. Daarnaast worden ook metingen van de hoeveelheid (duurzame) productie uitgevoerd.

Hierna wordt het ordeningskader verder toegelicht aan de hand van de verantwoordelijkheden bij kleine en grote aansluitingen. Het meten van de duurzame productie wordt apart besproken.

Verantwoordelijkheden bij kleine aansluitingen⁷³

Vanaf 2012 is een overgang ingezet van analoge naar (digitale) meetinrichtingen die, waar mogelijk, ook op afstand uitleesbaar zijn. Het overgrote deel van de aangeslotenen met een kleine aansluiting

⁷² Voor elektriciteit komen wel situaties voor waarin een aansluiting meer dan één verbinding heeft; hier wordt voor iedere verbinding een overdrachtpunt toegekend.

⁷³ Een specifieke uitzondering betreffen de zogeheten 'maatschappelijke multisites', zie toelichting onder de grote aansluitingen.

beschikt inmiddels over een dergelijke ('slimme') meetinrichting en de komende jaren zullen ook bij de resterende aangeslotenen nog een meetinrichting aangeboden krijgen. De volgende tabel geeft een samenvatting van dit ordeningskader, waarbij met name het onderscheid naar de locatie van de meetinrichting relevant is: op het overdrachtpunt of op een andere plaats dan het overdrachtpunt.

Tabel: Verantwoordelijkheid meetinrichtingen en metingen bij kleine aansluitingen

	Elektriciteit	Gas
Hoeveelheid		
Hoeveelheid: afname	<i>Installatie en beheer meetinrichting: ^(b)</i> <ul style="list-style-type: none">➤ Meetinrichtingen op het overdrachtpunt: de DSB➤ Meetinrichtingen op een andere plaats dan een overdrachtpunt: een bij of krachtens AMvB aan te wijzen partij.	
Hoeveelheid: invoeding ^(a)	<i>Collectie, validatie en vaststelling meetgegevens: ^(b)</i> <ul style="list-style-type: none">➤ Bij meetinrichtingen op het overdrachtpunt:<ul style="list-style-type: none">○ Meetinrichtingen (generiek): de DSB○ Meetinrichting zonder communicatiefunctie: de leverancier○ Meetinrichting waarvan de communicatiefunctie administratief is uitgeschakeld: de leverancier➤ Bij meetinrichtingen op een andere plaats dan een overdrachtpunt:<ul style="list-style-type: none">○ Andere partij, bij of krachtens AMvB kunnen hier regels over gesteld worden	
Kwaliteit		
Kwaliteit: invoeding ^(a)	De slimme meetinrichting registreert het spanningsniveau tussen aansluiting en het systeem (laagspanning).	Niet relevant voor gas

Noot: ^(a) Bij kleine aansluitingen komt het invoeden van gas niet voor. Metingen voor hoeveelheid en kwaliteit zijn daarom niet relevant; ^(b) een uitzondering bestaat voor de zogeheten 'maatschappelijke multisites'.

Metten op het overdrachtpunt – Algemeen uitgangspunt is dat de DSB, zoals thans ook het geval is, verantwoordelijk is voor het plaatsen en beheren van meetinrichtingen op het overdrachtpunt. Voor het uitvoeren van de metingen treedt wel een wijziging op. De DSB krijgt de taak om meetgegevens te collecteren, te valideren en vast te stellen voor zover het gaat om meetinrichtingen waarbij de elektronische communicatiefunctionaliteit gebruikt kan worden (artikel 3.59). Deze taak hebben de DSB's onder de huidige wetgeving ook al, maar dan ten dienste van de formele meetplicht die bij de leverancier ligt. Indien gemeten wordt met (i) een meetinrichting waarvan de communicatiefunctionaliteit administratief is uitgeschakeld, of (ii) een meetinrichting zonder communicatiefunctionaliteit, dan blijft de leverancier verantwoordelijk voor de collectie, validatie en vaststelling van de meetgegevens (artikel 2.47). De rationale is dat het primair de leverancier is waar een aangeslotene mee te maken heeft (het 'leveranciersmodel') en dat deze daarom het beste in staat is om in die situaties de meetgegevens te collecteren.

Vanaf 2015 is er bij het overgrote deel van de aangeslotenen met een kleine aansluiting een op afstand uitleesbare meetinrichting geplaatst. Deze worden uitgelezen door de DSB. Over de kwaliteit van deze collectie, en dan met name de mate waarin deze meetinrichtingen probleemloos op afstand te benaderen waren, is de afgelopen jaren regelmatig geklaagd vanwege storingen en missende gegevens. Om dit te verbeteren en de DSB's aan te zetten tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van hun taken zijn in dit wetsvoorstel drie maatregelen genomen. Ten eerste is er een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan specifieke eisen gesteld kunnen worden aan de collectie van de meetgegevens. Ten tweede worden de DSB's verplicht om in hun kwaliteitsborgingssysteem (KBS) ook aandacht te geven aan de uitvoering van hun taken inzake het meten. Dit biedt ook de mogelijkheid om eisen te stellen aan de rapportage over de feitelijke uitvoering. Ten derde is de meettaak ook opgenomen als onderdeel van de tariefregulering, zodat het ook mogelijk wordt om DSB's financieel te prikkelen.

Meten op een andere plaats – Het wetsvoorstel creëert ruimte voor (i) het meten op andere plaatsten dan het overdrachtpunt en (ii) de inzet van andersoortige meters van buiten het traditionele energiedomein. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de meetinrichting in een laadpaal op het erf van een woning. Onder de huidige wet- en regelgeving, en dan met name de technische codes onder de Elektriciteitswet 1998, is het reeds mogelijk om op een extra allocatiepunt een extra meetinrichting te laten plaatsen.⁷⁴ Echter, de huidige praktijk kent beperkingen voor allerlei initiatieven die in de commerciële markt tot stand komen. Het wetsvoorstel geeft nu een grondslag om bij AMvB nadere regels te stellen, waarbij zowel de plaats van de meetinrichting geregeld kan worden, als welke partij (i) de installatie en het beheer en/of (ii) de collectie, validatie of vaststelling van gegevens regelt. Zolang het gaat om situaties die direct aan de aansluiting en het systeem gerelateerd zijn, is het logisch dat de DSB de enige betrokken actor is. Voor situaties achter de aansluiting zijn echter hybride situaties voorstelbaar: een derde partij installeert en beheert op een additioneel allocatiepunt de meetinrichting (bijvoorbeeld als onderdeel van een laadpaal) en zorgt voor de collectie van gegevens. Deze gegevens worden vervolgens aangeleverd aan een registerbeheer, waarmee ze onderdeel uit kunnen gaan maken van het energiesysteem. Gelet op de mogelijk variaties en complexiteit, worden dergelijke zaken bij of krachtens AMvB nader uitgewerkt.

Verantwoordelijkheden bij grote aansluitingen

De verantwoordelijkheid voor de meetinrichtingen en het uitvoeren van de metingen ligt voor de grote aansluitingen anders dan voor de kleine aansluitingen. Voor het overgrote deel van de grote aansluitingen geldt dat het de aangeslotene zelf is die er voor dient te zorgen dat er een meetverantwoordelijke partij op zijn aansluiting actief is en een meetinrichting plaatst en metingen uitvoert. De volgende tabel geeft een samenvatting van dit ordeningskader, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt naar het meten van de hoeveelheid (afname en invoeding) en de kwaliteit.

Tabel: Verantwoordelijkheid meetinrichtingen en metingen bij grote aansluitingen

	Elektriciteit	Gas (distributie; ≤ 8 bar)	Gas (transmissie; > 8 bar)
Hoeveelheid			
Hoeveelheid: afname	<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Aangeslotene, i.c.m. ➤ Meetverantwoordelijke partij	<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Aangeslotene, i.c.m. ➤ Meetverantwoordelijke partij	<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Transmissiesysteem-beheerder gas
Hoeveelheid: invoeding			<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Aangeslotene
Kwaliteit			
Kwaliteit: invoeding	Bepaalde relevantie t.o.v. gas; ligt bij aangeslotene	<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Aangeslotene	<i>Beheer meetinrichting & collectie meetgegevens:</i> ➤ Aangeslotene

Grote aansluitingen voor elektriciteit en gas (distributiesysteem, onder 8 bar) – De hoofdnorm is dat een aangeslotene in combinatie met een meetverantwoordelijke partij de meetverantwoordelijkheid invult. Dit is van toepassing op alle grote aansluitingen voor elektriciteit en voor een deel van de grote aansluitingen voor gas.⁷⁵ Voor gas hangt dit af van het systeem waarop de aansluiting zit: het distributiesysteem voor gas (≤ 8 bar) valt hier wel onder, het transmissiesysteem voor gas niet. De betrokkenheid van een meetverantwoordelijke partij is hierbij vereist. Deze eis geldt, conform de huidige technische codes onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, niet voor het meten van de kwaliteit van eventuele invoeding. Invoeding is met name relevant voor gas, bijvoorbeeld bij de

⁷⁴ Hierbij gaat het om (i) meetinrichtingen die door de DSB worden geplaatst en (ii) enkel bij allocatiepunten die ‘parallel’ geplaatst zijn ten opzichte van het overdrachtpunt.

⁷⁵ In het verleden was het mogelijk dat een aangeslotene met een grote aansluiting zijn TSB of DSB verzocht om de plaatsing van een meetinrichting. Deze situaties komen nog zeer incidenteel voor, onder meer bij de TSB voor elektriciteit. Hoewel een afwijking van de hoofdnorm hierbij ongewenst is, blijkt uit nadere analyse ook dat eventuele aanpassingen grote kosten met zich mee kunnen brengen omdat de meetinrichting geïntegreerd is in de productie-installatie. In dit wetsvoorstel worden deze huidige situaties middels overgangsrecht afgedekt; nieuwe situaties worden niet meer toegestaan.

productie van groen gas door agrarische bedrijven. De rationale achter het weglaten van deze eis is dat (i) de productie van gas specialistisch werk is en (ii) het meten en monitoren van de gaskwaliteit een integraal onderdeel uitmaakt van het productieproces. In dat licht heeft de eis van het inzetten van een meetverantwoordelijke partij beperkte toegevoegde waarde. De aangeslotene staat hierbij wel in direct contact met zijn DSB omdat, mocht de kwaliteit van het gas niet voldoen aan de gestelde eisen, de invoeding stopgezet moet kunnen worden.

Grote aansluitingen voor gas (transmissiesysteem; boven 8 bar) – Een uitzondering op de hoofdregel betreft de aansluitingen op het transmissiesysteem voor gas. Hier geldt in beginsel dat de TSB voor gas de metingen verricht voor zover het de afnamehoeveelheid betreft.⁷⁶ Het transmissiesysteem voor gas transporteert gas onder hoge druk en gelet op de navenante veiligheidsrisico's en vereiste specialistische kennis, kan de meetverantwoordelijkheid in beginsel niet aan de aangeslotene zelf worden over gelaten. Bij de invoeding van gas op het transmissiesysteem voor gas is het wel de aangeslotene zelf die de meetverantwoordelijkheid draagt, zowel voor het meten van de hoeveelheid als de kwaliteit. Vanuit de dezelfde rationale als voor het meten van de kwaliteit van de invoeding op het distributiesysteem voor gas, wordt ook hier wordt geen meetverantwoordelijke partij vereist. Ook dit is conform de huidige technische codes onder de Gaswet. Gelet op de systeemrisico's bij invoeding staan de aangeslotene en de TSB voor gas wel in voortdurend contact met elkaar. Op het moment dat de kwaliteit van het ingevoede gas onvoldoende is, wordt de invoeding stopgezet.

Koppelingen tussen twee systemen – Binnen het energiesysteem worden verschillende systemen aan elkaar gekoppeld. Deze koppelingen tussen systemen vallen ook onder de begripsbepaling van een grote aansluiting. De verantwoordelijkheid voor de meetinrichtingen en het uitvoeren van de metingen op deze systeemkoppelingen komen grotendeels overeen met de hiervoor beschreven systematiek. In beginsel geldt dat de betrokken systeembeheerders (als zijnde een aangeslotene) zelf meetverantwoordelijkheid hebben en dat zij een meetverantwoordelijke partij inschakelen. Er zijn conform de huidige technische codes onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, enkele uitzonderingen opgenomen, bijvoorbeeld dat bij een koppelingen tussen (i) het distributiesysteem voor gas of een gesloten systeem en (ii) het transmissiesysteem voor gas is het de TSB voor gas die zelf de metingen uitvoert.

Maatschappelijke multisites (elektriciteit) – Een specifieke uitzondering wordt gemaakt voor de 'maatschappelijke multisites'. Onder de Elektriciteitswet 1998 verwees deze term naar de aangesloten die vielen onder artikel 1, lid 2 en 3. Dit zijn veelal bedrijven met een groot aantal aansluitingen (zowel grote als kleine aansluitingen), waarbij de energievoorziening belangrijk is voor de uitvoering van activiteiten die ook een maatschappelijk belang hebben. Gedacht kan worden aan internet- en telefoonverkeer, telecommunicatie, watervoorziening en openbaar vervoer. Deze aangesloten vallen in feite in twee meetregimes. Door deze groep te beschouwen als grote aansluitingen hebben zij meer grip op hun bedrijfsvoering. In dit wetsvoorstel is de afbakening overgenomen zoals deze onder de Elektriciteitswet 1998 geldt.

Meten van de productie van duurzame energie

De huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 bevatten regels inzake het meten van (i) duurzame elektriciteit en (ii) gas uit hernieuwbare energiebronnen. Op basis van deze meetgegevens worden vervolgens, onder specifieke voorwaarden en condities, garanties van oorsprong verstrekt. Deze garanties vormen een waarborg voor spelers op de energiemarkt bij het verhandelen of inkopen van duurzame energie. De huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 legden de taak voor het meten van deze duurzame energie bij de TSB's en DSB's. De praktijk wijst echter uit dat deze metingen, veelal in of nabij de productie-installatie van de aangesloten, worden uitgevoerd door meetverantwoordelijke partijen. Omdat deze praktijk ook beter aansluit op de beschreven ordening, legt dit wetsvoorstel de meetverantwoordelijkheid bij de meetverantwoordelijke partij die actief is op de betreffende aansluiting. Via de meetverantwoordelijke partij worden deze meetgegevens ook doorgegeven aan de Minister (artikel 4.9). Bij deze wijziging is afgewogen of het systeem van

⁷⁶ Het is in specifieke gevallen mogelijk voor de aangeslotene om zelf te meten, dit is vastgelegd in twee technische codes onder de Gaswet, namelijk (i), 'Meetcode Gas LNB meting door aangeslotene' en (ii) 'Aansluitcode gas LNB aansluitpunt'. Mede vanwege de noodzakelijke specialistische kennis, hebben slechts enkele aangesloten hier gebruik van gemaakt. De TSB voor gas heeft de ACM dan ook in juli 2019 voorgesteld om deze twee technische codes in te trekken. Deze intrekking is nog niet geëffectueerd. In dit wetsvoorstel worden deze huidige situaties middels overgangsrecht afgedekt; nieuwe situaties worden niet meer toegestaan.

garanties van oorsprong nu extra risico's loopt, bijvoorbeeld vanwege kwalitatief slechte gegevens of frauduleuze handelingen. De inschatting is dat dit niet het geval is: (i) de meetverantwoordelijke partijen geven op professionele wijze invulling aan hun werk en (ii) de controle en correcties die de TSB's en DSB's uitvoerden was beperkt. Eventuele risico's worden verder ingeperkt door het toezicht op de meetverantwoordelijke partijen te verstrekken en de ACM daarin een duidelijkere rol te geven (zie § 6.3.5).

6.3.4 Eisen aan de meetinrichtingen en metingen; toezicht

Onder het regulerende kader van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 worden op verschillende niveaus eisen gesteld aan meetinrichtingen, waaronder in de technische codes.⁷⁷ Met de herziening van dit systeem worden ook de eisen die gesteld worden aan het meten en de meetinrichtingen verschoven naar dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving.

Te stellen eisen aan meetinrichtingen en metingen

Binnen het huidige regulerende kader bestaat aanzienlijke variëteit in het type meetinrichtingen en metingen. Ten einde zowel deze variëteit als de kwaliteit te borgen, stelt het wetsvoorstel, bij of krachtens AMvB, nadere regels over de eisen en functionaliteiten waaraan verschillende meetinrichtingen ten minste moet voldoen. De specifieke eisen zullen afgestemd zijn op de benodigde type meting, de locatie, de benodigde functionaliteiten, etc. Het wetsvoorstel bevat ook grondslagen op basis waarvan in de onderliggende regelgeving in meer detail regels aan de metingen zelf kunnen worden verbonden. Dit betreft bijvoorbeeld het soort meetgegevens dat wordt gecollecteerd, de frequentie van collectie, berekeningsmethoden, etc. Logischerwijze hangen deze regels direct samen met het te dienen doel, zodat enkel wordt gecollecteerd wat noodzakelijk is binnen het energiesysteem.

De genoemde variëteit in de meetinrichtingen geldt met name voor de grote aansluitingen en is het grootst voor gas. Bij gas is er vaak sprake van een samenstel van sub- meetinrichtingen, gericht op het meten van o.a. hoeveelheid, kwaliteit, herleid volume, druk en temperatuur. Belangrijk is namelijk dat bij de invoeding op het distributie- of transmissiesysteem, het gas dient te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de gaskwaliteit. Bij elektriciteit gaat het primair om het meten van de hoeveelheid en minder om de kwaliteit. Op dit moment beschikken aangeslotenen met een grote aansluiting, uitzonderingen daargelaten, reeds over een op afstand uitleesbare meetinrichting ('telemetriemeter'). Voor deze meetinrichtingen gelden verschillen in wat er wordt gemeten. In de te stellen eisen zal vooral onderscheid gemaakt worden naar de verschillende categorieën aansluitingen en aangeslotenen, alsmede het type activiteiten, wat er gemeten moet worden en de functionaliteit (bijvoorbeeld de elektronische communicatie). Aangeslotenen met een kleine aansluiting beschikken in grote meerderheid reeds over een meetinrichting die op afstand kan worden uitgelezen, of krijgen deze in de komende periode nog aangeboden als vervanging van hun oude (analoge) meter. De verwachting is dat in de toekomst op additionele allocatiepunten, onder de juiste voorwaarden, ook met alternatieve meters (van buiten het traditionele energiedomein) gemeten kan gaan worden. Te stellen eisen richten zich dan ook in het bijzonder op wat er gemeten moet worden en de benodigde functionaliteit, bijvoorbeeld de benodigde elektronische communicatie.

Toezicht

Voor het energiesysteem zijn accuraat functionerende en betrouwbare meetinrichtingen van essentieel belang. Dit wetsvoorstel stelt daarom eisen aan de meetinrichtingen en de metingen. Tegelijkertijd vallen de verschillende partijen die voor installatie, beheer en metingen verantwoordelijk zijn onder het toezicht van de ACM. Hier is de verhouding tussen de Energiewet enerzijds en de MID en de Metrologiewet anderzijds van belang:

- Meetinrichtingen bij kleine aansluitingen – Ten aanzien van het toezicht op het meten zelf, de metrologie, geldt het regime van de Metrologiewet. Toegelicht is reeds dat de MID voor verschillende meetinstrumenten, waaronder kWh-meters en gasmeters, essentiële en instrument-specifieke eisen stelt voor zover het gaat om 'huishoudelijk, handels- en lichtindustriële gebruik'. Bij de implementatie van de MID via de Metrologiewet is er voor gekozen dat de meetinrichtingen bij kleine aansluitingen onder het regime van de geharmoniseerde (MID)

⁷⁷ Hierbij gaat het met name om: (1) Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen, maar ook: (2) Meetcode Elektriciteit, (3) Meetcode gas RNB, (4) Meetcode gas LNB, en (5) Invoedcode gas LNB.

regels binnen de Metrologiewet vallen.⁷⁸ Op grond van de Metrologiewet is Agentschap Telecom daarbij de bevoegde toezichthouder;

- Meetinrichtingen bij grote aansluitingen – Op dit moment vallen meetinrichtingen die bij grote aansluitingen worden gebruikt niet onder de Metrologiewet, omdat ze niet onder het regime van de geharmoniseerde MID-regels vallen. In dit wetsvoorstel wordt nu de keuze gemaakt om deze meetinrichtingen toch onder de Metrologiewet te brengen, maar dan onder het deel van de nationale, niet-geharmoniseerde regels. Op die manier worden de regels, voor zover ze betrekking hebben op de metrologische kwaliteit van een meetinrichting, geïncorporeerd in een wetsystematiek die daar voor bedoeld is en kan ook het toezicht op deze meetinrichtingen goed worden geborgd. Dit alles maakt onderdeel uit van de bredere herziening van de technische codes, zoals ook toegelicht in hoofdstuk 3. Regels die vanuit de technische codes inzake meten wel relevant zijn, maar niet onder de Metrologiewet passen, worden opgenomen in een nieuwe regeling onder de Energiewet. Dit betreffen bijvoorbeeld regels over de beveiliging en communicatiefaciliteit van de meetinrichtingen, maar ook eisen aan transformatoren.

De technische codes onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 kennen een specifieke vorm van controle op de meetinrichtingen. Voor meetinrichtingen voor zowel grote als kleine aansluitingen geldt dat de meterbeheerders verplicht zijn om te participeren in een 'systeem van systematische, steekproefsgewijze periodieke controle' (ook bekend onder de term 'meterpool'). Deze controlesystematiek maakt het mogelijk om grote groepen van hetzelfde type meetinrichting steekproefsgewijs te toetsen op de gestelde eisen. Waar noodzakelijk kunnen bepaalde subgroepen van meetinrichtingen afgekeurd en uit de markt genomen worden. De Metrologiewet biedt thans geen basis voor een dergelijke meterpool-systematiek, terwijl dit zowel voor de meterbeheerders als voor de toezichthouder, wel een effectief en efficiënt middel is om na te gaan of meetinrichtingen voldoen aan de eisen. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat de verschillende actoren die meetinrichtingen beheren, ook verplicht zijn om te participeren in een door de Minister goedgekeurd protocol van steekproefsgewijze en periodieke controle van in gebruik zijnde meetinrichtingen. Mogelijk wordt in de toekomst ook in de Metrologiewet een dergelijk instrument geïntroduceerd voor zover het gaat om metrologische eisen. Tot die tijd kan de toezichthouder op de Metrologiewet, op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht, ook gebruik maken van de uitkomsten van deze controles.

6.3.5 Betrokkenheid van meetverantwoordelijke partijen

Meetverplichting bij aangeslotene, meetverantwoordelijke partij voert uit

Zoals toegelicht in §6.3.2 geldt voor het overgrote deel van de grote aansluitingen dat de aangeslotene er zorg voor moet dragen dat er een meetverantwoordelijke partij op zijn aansluiting actief is, die bepaalde verplichtingen uitvoert. Hierbij is ook vereist dat deze meetverantwoordelijke partij een erkenning van de ACM heeft. De rationale voor de vereiste inzet van een meetverantwoordelijke partij, alsmede de eis van een erkenning is drieledig. Ten eerste; het uitvoeren van dergelijke metingen is specialistisch werk, wat een aangeslotene in beginsel niet zelf kan uitvoeren. Ten tweede; vanwege het gespecialiseerde karakter van de metingen zal een aangeslotene veelal niet in staat zijn de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen. De aangeslotene verkeert daarmee in zekere zin in een afhankelijke positie. Ten derde; deze afhankelijkheid geldt ook voor andere partijen in het energiesysteem, zoals leveranciers en BRP's. Zij dienen te vertrouwen op de kwaliteit van de metingen, zonder dat zij daar direct invloed op kunnen hebben. Naast de eisen aan de meetinrichtingen (zie hiervoor), moeten de erkenning en de rapportageplicht deze bredere belangen behartigen en borgen.

Erkenning door de ACM

Dit wetsvoorstel legt de verlening (en eventuele intrekking) van de erkenning van een meetverantwoordelijke partij neer bij de ACM. Deze erkenning kan verleend worden indien een meetverantwoordelijke partij, naar het oordeel van de ACM, voldoet aan twee eisen, namelijk: (1) het beschikken over de benodigde organisatorische en technische kwaliteiten alsmede voldoende deskundigheid voor een goede uitvoering van zijn verplichtingen en (2) het redelijkerwijs in staat zijn om de gestelde verplichtingen na te komen. Over de inhoud van en de procedure voor aanvraag

⁷⁸ Nota van Toelichting op het 'Besluit meetinstrumenten en marktdeelnemers', april 2016. Staatsblad 2016, 140.

van een erkenning en de vereisten worden nadere regels gesteld. De erkenning kan onder specifieke omstandigheden ook worden ingetrokken. Naast een verzoek door de houder zelf, ziet het wetsvoorstel hierbij op omstandigheden die duidelijk maken dat een meetverantwoordelijke partij niet meer in staat is zijn rol te vervullen en daarmee een risico vormt voor het bredere energiesysteem. Het verstrekken van de erkenning ligt onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998, en dan meer specifiek de technische codes, bij de TSB voor elektriciteit. Gelet op het karakter van een dergelijke erkenning, namelijk het al dan niet mogen uitvoeren van activiteiten op een commerciële markt, past een dergelijke bevoegdheid beter bij de ACM, daar deze zowel toezichthouder als zelfstandig bestuursorgaan is. Ten behoeve van een goede overgang naar het nieuwe erkenningstelsel zijn overgangsbepalingen opgenomen.

Rapportageverplichting

Om te borgen dat er voldoende zicht is op de uitvoering van de werkzaamheden door meetverantwoordelijke partijen, bevat dit wetsvoorstel een rapportageplicht aan de ACM. Deze rapportageplicht is bedoeld om de transparantie ten aanzien van dit deel van de markt te vergroten en het toezicht door de ACM te versterken. Zoals aangegeven bestaat er, vanwege het specialistische karakter van de metingen, een zekere mate van informatieasymmetrie over het presteren van de meetverantwoordelijke partijen. De eisen waaraan deze rapportage dient te voldoen worden gesteld bij ministeriële regeling. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om (i) de kwaliteit van de ingezette meetinrichtingen en gerelateerde metingen, (ii) de mate waarin meetgegevens foutief, vertraagd of niet beschikbaar komen en (iii) de omgang met storingsen.

Tijdelijke voorzieningen bij wegvallen meetverantwoordelijke partij

De meetverantwoordelijke partijen dienen zowel de belangen van de aangeslotene (inzicht in afname en invoeding, advisering, etc.) als de bredere maatschappelijke belangen van het energiesysteem (facturering, onbalansverrekening, etc.). Dit betekent ook dat er een risico voor deze belangen bestaat op het moment dat een meetverantwoordelijke partij als dienstverlener wegvalt. Op het moment dat dit een voorziene ontwikkeling betreft, bijvoorbeeld het afbouwen van de bedrijfsvoering, dan wordt een aangeslotene in staat geacht om binnen afzienbare tijd een vervangende dienstverlener te contracteren die wederom invulling geeft aan de meetverantwoordelijkheid. Als dit echter een onvoorziene situatie betreft, zoals bijvoorbeeld het faillissement van de meetverantwoordelijke partij, dan vormt dit een risico voor het bredere energiesysteem. Bij een faillissement zijn de aangeslotenen genooddaakt om een nieuwe meetverantwoordelijke partij in te schakelen, maar dit kost tijd en vereist fysieke aanpassingen op locatie.⁷⁹ In theorie kan het gaan om vele duizenden aangeslotenen die van het ene op het andere moment moeten wisselen van meetverantwoordelijke partij. Voor deze overgangperiode zijn daardoor niet altijd gedetailleerde meetgegevens beschikbaar, waardoor moet worden teruggevallen op 'profielen'. Hierdoor ontstaan onnauwkeurigheden in de toerekening van kosten (op systeemniveau), die uiteindelijk via de BRP's op andere aangeslotenen worden afgewenteld.

Om dergelijke risico's zoveel mogelijk te mitigeren, bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om nadere regels te stellen met betrekking tot het treffen van tijdelijke voorzieningen, zoals bij een faillissement. Hierbij gelden twee algemene uitgangspunten. Ten eerste; het is en blijft primair de verantwoordelijkheid van de aangeslotene zelf om te zorgen voor een meetverantwoordelijke partij. Dat omvat ook het inperken van risico's in de dienstverlening en het nemen van mitigerende maatregelen. Er mag ook verwacht worden dat de markt de juiste (financiële) prikkels geeft, bijvoorbeeld door het maken van contractafspraken of door het hanteren van een premium op het moment dat een aangeslotene niet in staat is om een gedetailleerde meetgegevens beschikbaar te stellen. Ten tweede; bij een eventueel faillissement van een meetverantwoordelijke partij dient de aangeslotene binnen enkele werkdagen een alternatieve dienstverlener te contracteren, zodat de transitie snel opgestart kan worden. Indien een aangeslotene dit verzaakt, dan loopt hij uiteindelijk het risico op het stopzetten van de energieleveranties en afsluiting.

⁷⁹ Het uitlezen van meetinrichtingen kan niet eenvoudig door een derde worden overgenomen, met name vanwege de beveiliging (IT), licenties en eigendomsrechten. Een overstap betekent meestal aanpassingen in de communicatie-functionaliteit (bijvoorbeeld het vervangen van een SIM-kaart) of het plaatsen van een nieuwe meetinrichting.

De nadere regels die gesteld worden moeten er op gericht zijn om (i) de transitie door de aangeslotene zo kort mogelijk te houden en (ii) de gevolgen voor het bredere energiesysteem te beperken. Het is belangrijk dat getracht wordt om de gegevenscollectie, onder auspiciën van een curator, zo lang mogelijk overeind te houden zodat aangeslotenen de transitie kunnen maken. Dit vraagt bijvoorbeeld om de verstrekking van informatie en advies aan de curator, waar de TSB's en DSB's het beste voor gepositioneerd zijn. Daarnaast moet gezorgd worden voor snelle informatievoorziening richting aangeslotenen over: (i) het wegvallen van de meetverantwoordelijke partij, (ii) de plicht om binnen enkele dagen een alternatieve dienstverlener te kiezen en (iii) de eventuele gevolgen van verzaken. Ook hiervoor zijn de TSB's en DSB's het beste gepositioneerd. Gelet op de vereiste snelheid is het gepast om voor de informatievoorziening aan te sluiten op de systematiek voor gegevensverstrekking in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel, zodat noodzakelijke gegevens, onder specifieke voorwaarden, snel en efficiënt ontsloten kunnen worden. De technische codes onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 bevatten reeds een 'vangnet' voor dergelijke situaties. Deze regels komen grotendeels overeen met de bovenstaande, met een duidelijke uitzondering: in een vrije metermarkt wordt het actief herverdelen van aangeslotenen door een TSB of DSB als ongewenst gezien.

6.4 Het verzamelen van gegevens en bijhouden van registers

Begripsbepaling 'register'

Het wetsvoorstel hanteert een ruime begripsbepaling voor register, welke is geïnspireerd op de AVG en die de voortgaande ontwikkeling in techniek en organisatie van de gegevens op neutrale wijze omvat. De technische codes onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 spreken ondermeer over registers, zoals het Centraal-Aansluitingenregister (C-AR), maar ook over 'vluchtige en niet-vluchtige databuffers' bij het op afstand uitlezen van meetinrichtingen. Beoogd is met deze ruime begripsbepaling de verschillende praktijktoepassingen te omvatten en vooral duidelijkheid te verschaffen in rollen en verantwoordelijkheden. De technische en organisatorische vorm van een (sub-) register, de onderliggende techniek (IT) en hoe lang gegevens daar wel of niet onderdeel van uitmaken, is in deze context minder van belang. Het wetsvoorstel spreekt over register in het enkelvoud, maar daar kunnen in de praktijk ook meerdere registers voor worden ingezet.

De inzet van decentrale registers

In de generieke beschrijving van het gegevensstelsel (§6.2) is toegelicht dat het noodzakelijk is om de verbinding te leggen tussen enerzijds de actoren die gegevens creëren en verzamelen bij de uitvoering van taken en verplichtingen en anderzijds actoren die deze gegevens (ook) nodig hebben voor de taken, verplichtingen en diensten die zij moeten of willen uitvoeren. Het wetsvoorstel introduceert de registerbeheerders hierbij als belangrijke draaipunten in de gegevensketen, namelijk als de decentrale 'bron' waar de gegevens die benodigd zijn voor de uitvoering van de verschillende gegevensprocessen beschikbaar zijn en waarvandaan deze ontsloten kunnen worden. Het gebruik van registers ligt ook ten grondslag aan de gegevensuitwisseling onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998.⁸⁰ Technologische ontwikkelingen bieden echter nieuwe kansen voor de manier waarop het beheer en de ontsluiting van gegevensbronnen wordt vormgegeven. Waar in het verleden vooral werd ingezet op centrale registers, wordt het steeds eenvoudiger om decentrale (sub-) registers en gegevensbronnen op een snelle en veilige manier te ontsluiten. De techniek maakt het mogelijk om, meer dan thans het geval is, een directe(re) koppeling te leggen naar de actor die verantwoordelijk is voor het verzamelen van de gegevens. Dit voorkomt ook dat dezelfde gegevens op meerdere plekken worden beheerd en beperkt daarmee de kans op het gebruik van foutieve, achterhaalde gegevens ('single point of truth'). Ook een opkomende techniek als 'blockchain' is op dit principe gebaseerd. In dit wetsvoorstel wordt hierop aangesloten door verschillende actoren die een rol hebben bij het creëren en verzamelen van gegevens, te verplichten tot het beheren van een register, welke vervolgens op een centrale manier worden ontsloten. §6.4.1 gaat hier in meer detail op in. Daarnaast zijn er een aantal marktactoren die weliswaar beschikken over relevante gegevens, maar waarvoor het niet opportuun is om hen ook als registerbeheerder aan te merken. Dit heeft met name te maken met het voorkomen van regeldruk in relatie met hun relatief beperkte rol in de gegevensverzameling. Deze actoren hebben in het wetsvoorstel, naast een plicht tot

⁸⁰ Zo beheren de TSB's en DSB's momenteel ondermeer het Centraal Aansluitingenregister (C-AR), het Toegankelijk Meetregister (TMR), het Netbeheerdersregister, het Leveranciersregister, etc.

gegevensverzameling, een plicht tot het aanleveren van bepaalde gegevens aan de registerbeheerders gekregen. Nadere uitleg volgt in §6.4.2.

Nadrukkelijk is hierbij ook rekening gehouden met de AVG. Door op wetsniveau in wettelijke verplichtingen vast te leggen dat bepaalde gegevens verzameld, aangeleverd en geregistreerd moeten worden, wordt expliciet gemaakt dat hierbij het publieke belang van een goed functionerend energiesysteem speelt en dat, onder specifieke voorwaarden en omstandigheden, de verwerking van persoonsgegevens gerechtvaardigd is. Nadere details worden in de lagere regelgeving neergelegd.

Het uitvoeren van het registerbeheer

Ten aanzien van het beheer van de registers legt het wetsvoorstel de registerbeheerders eisen en verplichtingen op. Dit betreft bijvoorbeeld de identificatie van actoren die gegevens aanleveren, gegevensbeveiliging en het melden van inbreuken op de beveiliging van gegevens. Een belangrijk onderdeel van dit registerbeheer betreft de kwaliteit van de gegevens in de registers. Hierbij zijn twee zaken van belang. Ten eerste geldt het algemene uitgangspunt (artikel 4.2) dat de partij die de gegevens verzamelt en aanlevert ook de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van deze gegevens (correct, tijdig, volledig). In aanvulling op deze primaire verantwoordelijkheid geldt (ten tweede) dat ook bij het registerbeheer aanvullende maatregelen moeten worden genomen die de algemene kwaliteit van de registers borgen. Gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de aanleverende partij, gaat het hier om een lichte toetsing. Dit betreft, direct bij het ontvangen van de gegevens, het nagaan of de gegevens betrouwbaar en volledig zijn. Het gaat hierbij vooral om ontbrekende gegevens of grote afwijkingen, zodat de aanleverende partij hier ook op gewezen kan worden. Belangrijk is dat correctie door de aanleverende partij zo snel mogelijk plaatsvindt. Om ook op structurele wijze de kwaliteit van de gegevens te borgen dient de registerbeheerder tevens een steekproefsgewijze en periodieke controle uit te voeren op de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens. Naast correctie van de gegevens, kunnen de resultaten van deze controles ook ingezet worden voor het doelmatig en doeltreffend beheer van de registers en de processen voor het verzamelen en aanleveren van gegevens.

6.4.1 Verzamelen van gegevens - zelf bijhouden van register

Het wetsvoorstel onderscheidt verschillende actoren die (i) verantwoordelijk zijn voor de verzameling van specifieke gegevens alsmede (ii) ook de plicht hebben deze gegevens bij te houden in een eigen register. Het gaat hierbij om (A) de TSB's en de DSB's, (B) de beheerders van gesloten systemen en (C) de meetverantwoordelijke partijen. In een aantal gevallen hebben zij ook de plicht om aangeleverde gegevens van andere partijen in hun register op te nemen.

Primaire verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid en volledigheid van gegevens

Voordat de afzonderlijke registerbeheerders worden besproken, is van belang dat het wetsvoorstel een generieke bepaling bevat (artikel 4.2) die de verzamelde partij primair verantwoordelijk maakt voor de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens. Deze partij moet ook zorgen voor procedures voor correctie bij eventuele fouten. Uit de huidige praktijk onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 blijkt dat foutieve gegevens een cascade-effect hebben, jarenlang kunnen doorwerken en de bedrijfsvoering van verschillende ketenpartijen negatief beïnvloedt. Teneinde te borgen dat dergelijke procedures goed functioneren, bepaalt het wetsvoorstel dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden ter uitvoering hiervan. Onder de huidige Informatiecode bestaan dergelijke regels inzake 'disputen' reeds.

A. De transmissie- en distributiesysteembeheerders

De TSB's en DSB's zijn op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de uitvoering van een groot aantal taken. Bij veel van deze taken worden ook gegevens gecreëerd en verzameld die ook relevant zijn voor andere partijen. Dit maakt het logisch hen als individuele registerbeheerders aan te merken. Het wetsvoorstel benoemt, mede gelet op de verschillende gegevensprocessen die geborgd moeten worden, een aantal hoofdcategorieën waarover gegevens verzameld en bewerkt moeten worden (artikel 4.3). Voor deze hoofdcategorieën geldt dat ze direct gelinkt zijn aan taken in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. Daarnaast zijn er gegevens die de TSB of DSB ontvangt van een derde partij. De volgende tabel licht deze hoofdcategorieën kort toe.

Tabel: Gegevens die een TSB of DSB bijhoudt in een register na verzameling en bewerking

Hoofdcategorieën		Toelichting
Verzamelen en bewerken		
Aansluitingen, overdrachtpunten en allocatiepunten	De verzameling en registratie van gegevens houdt direct verband met de verschillende taken rondom het realiseren van aansluitingen op systemen, alsmede het vaststellen van de overdrachtpunten en het toekennen van (additionele) allocatiepunten. Gegevens hebben onder meer betrekking op de locatie (adres), technische, fysieke en administratieve kenmerken, (EAN-) identificatienummers, etc.	
Aangeslotenen, waaronder gegevens uit een aansluitovereenkomst en een transportovereenkomst	Voor het functioneren van het energiesysteem is het van belang dat duidelijk is welke aangeslotene aan een aansluiting verbonden is. Dit belang betreft niet alleen de goede uitvoering van de taken van de TSB of DSB, maar kent ook een breder maatschappelijk belang in het kader van de inning van tarieven en belastingen, energiediefstal, aanwezigheid van de juiste meetinrichting, etc. Daarnaast moet een aangeslotene ook geïdentificeerd kunnen worden voor bepaalde gegevensprocessen, bijvoorbeeld om als rechthebbende gegevens op verzoek met een derde te delen.	
Installaties	TSB's en DSB's hebben verschillende taken rondom installaties waarbij ook gegevens verzameld en geregistreerd moeten worden. Dit betreft bijvoorbeeld de vaststelling of een productie-installatie geschikt is voor de opwekking van gas uit hernieuwbare bronnen.	
Transport	TSB's en DSB's zijn verantwoordelijk voor het transport van gas en elektriciteit. Gegevens over de uitvoering van deze taak zijn van belang voor derde partijen, zoals producenten en leveranciers.	
Meetinrichtingen	TSB's en DSB's hebben de wettelijke plicht bij bepaalde typen aangeslotenen meetinrichtingen te plaatsen en te beheren en ook metingen uit te voeren. Hierbij worden gegevens gecreëerd. Inzake de meetinrichtingen gaat het veelal om (statische) technische, fysieke en administratieve kenmerken van de meetinrichtingen, zoals het apparaatnummer, nauwkeurigheidsklasse, nominaal vermogen, telwerkidentificatie, vermenigvuldigingsfactor, etc. Voor de metingen gaat het logischerwijs om de meetstanden en aanverwante gegevens (standdatum, meeteenheid, energierichting, etc.). Deze gegevens dienen vervolgens weer verschillende gegevensprocessen, zoals het verrekenen van de onbalans, facturatie van overeenkomsten, inzichtdiensten door derde partijen, etc.	
Metingen		
Ontvangen en bewerken		
Verschillende gegevens die worden aangeleverd	Verschillende actoren worden in het wetsvoorstel verplicht gegevens aan de TSB's en DSB's (in rol registerbeheerder) aan te leveren, waaronder gegevens over (i) marktdeelnemers en meetverantwoordelijke partijen op een allocatiepunt, (ii) meetinrichtingen en (iii) metingen. Zie §6.4.2 voor verdere uitleg.	

Noot: het wetsvoorstel bepaalt dat de concrete uitwerking volgt in de onderliggende regelgeving.

Belangrijk is dat de TSB en DSB niet alleen gegevens verzamelen of ontvangen, maar dat ze deze gegevens in hun registers in specifieke gevallen ook bewerken om de gegevens geschikt te maken voor verder gebruik door henzelf of voor verstrekking aan derde partijen. Een duidelijk voorbeeld is het combineren van meetstanden met de 'calorische factor' van het gas voor dat desbetreffende systeemgebied om zo het daadwerkelijke verbruik te kunnen bepalen. Dit nieuwe gegeven wordt vervolgens vastgelegd in de registers, waarna het verder in de keten gebruikt kan worden voor

andere gegevensprocessen. Zonder deze bewerking zijn de meetstanden ongeschikt voor verder gebruik door andere partijen. Een tweede voorbeeld van samengestelde gegevens zijn de jaarstandaarden voor invoeding en afname, welke ook gebruikt worden voor de jaarfacturatie. Een derde voorbeeld betreft het zogeheten 'alloceren en reconciliëren' als onderdeel van het balanceren en de afrekening van de onbalans. Hierbij worden meetgegevens bewerkt en samengevoegd om te bepalen voor welke energiestromen BRP's verantwoordelijk zijn. Aanvankelijk betreffen deze bewerking deels schattingen, later worden deze gecorrigeerd op basis van daadwerkelijke metingen waarna de verdere financiële afhandeling volgt.

B. De beheerder van een gesloten systeem

De taken van de beheerder van een gesloten systeem komen deels overeen met de taken van een DSB. Vanuit deze rationale bepaalt het wetsvoorstel dat de beheerder van een gesloten systeem ook als registerbeheerder wordt aangemerkt en bepaalde gegevens dient te verzamelen en in een register bij te houden (artikel 4.4). Net als bij de DSB gaat het hier om gegevens over aansluitingen, overdrachtpunten, installaties, transport, etc. Indien zich binnen het gesloten systeem ook kleine aansluitingen bevinden met een meetinrichting die op afstand uitgelezen wordt, dan betreffen dit ook gegevens over de meetinrichtingen en uitgevoerde metingen. Omdat op de grote aansluitingen binnen een gesloten systeem ook marktdeelnemers en meetverantwoordelijke partijen actief (kunnen) zijn, geldt ook voor de beheerder van een gesloten systeem dat hij gegevens aangeleverd krijgt en in zijn register opneemt. Hierbij is wel een uitzondering gemaakt voor aangesloten en die onderdeel uitmaken van het bedrijf van de beheerder; hiervoor wordt dit niet vereist. Onder de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 neemt een deel van de beheerders van gesloten systemen reeds deel aan het huidige stelsel van gegevensuitwisseling.⁸¹ Dit wetsvoorstel zet dit nu, mede met het oog op de belangen van aangesloten en op een gesloten systeem, steviger neer. Een specifieke situatie betreft ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur onder de Spoorwegwet. ProRail is eerder door de ACM aangemerkt als de beheerder van een gesloten systeem, met spoorwegondernemingen zoals de NS als aangesloten en. Een bijzonderheid is dat op grond van Europese verordeningen reeds regels gelden met betrekking tot het meten op het spoor, waarbij ook ProRail een specifieke taak heeft.⁸² Ten einde te borgen dat deze gegevens ook beschikbaar komen binnen het energiesysteem, stelt het wetsvoorstel voor om ProRail als registerbeheerder aan te wijzen, met daarbij de mogelijkheid om in de onderliggende regelgeving nadere regels te stellen. Op deze manier kan een goede aansluiting op de genoemde Europese verordeningen worden gerealiseerd.

C. De meetverantwoordelijke partij

Ook de meetverantwoordelijke partij wordt als registerbeheerder aangemerkt (artikel 4.5). Dit is een duidelijke verandering ten opzichte van de technische codes onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, waar de meetverantwoordelijke partij vooral gegevens aanleverde aan de TSB's en DSB's. Door hen te verplichten een register bij te houden en te ontsluiten komen deze meetgegevens ter beschikking voor andere gegevensprocessen maar blijft tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens wel bij de partij die de gegevens verzamelt, de 'bron'. Dit versterkt de traceerbaarheid van eventuele fouten of inconsistenties later in de gegevensketen en creëert daarmee meer duidelijkheid over wie hierop aangesproken kan worden. In §6.3 is reeds uitgebreid ingegaan op de rol en verplichtingen van de meetverantwoordelijke partij. Gelet hierop hebben de gegevens die de meetverantwoordelijke partij verzamelt primair betrekking op meetinrichtingen (technische, fysieke en administratieve kenmerken) en uitgevoerde metingen.

Andere partij als registerbeheerder

Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst de behoefte of noodzaak ontstaat om nog een andere, thans nog onduidelijke, partij als registerbeheerder aan dit stelsel toe te voegen. Het wetsvoorstel

⁸¹ Dit hangt samen met de 'derdentoeegang' op de gesloten systemen die de afgelopen jaren middels verschillende ACM-codebesluiten is vormgegeven voor zowel elektriciteit als gas. De huidige Informatiecode bepaalt bijvoorbeeld reeds dat grote delen van deze code van toepassing zijn op beheerders van gesloten systemen (artikel 1.1.6) en dat het 'elektronische berichtenverkeer' onder bepaalde voorwaarden wordt opengesteld voor beheerders van gesloten systemen (artikel 9.1.8).

⁸² Verordening (EU) Nr. 1301/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „energie” van het spoorwegsysteem in de Unie en Verordening (EU) nr. 1302/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende een technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel — locomotieven en reizigerstreinen” van het spoorwegsysteem in de Europese Unie.

bepaalt dat bij AMvB een partij daarvoor kan worden aangewezen en bij ministeriële regeling kunnen dan verdere details worden vastgelegd, bijvoorbeeld om welke meetgegevens het gaat (artikel 4.10).

6.4.2 Verzamelen van gegevens – aanleveren aan registerbeheerder

Een aantal marktactoren krijgt in het wetsvoorstel de plicht om specifieke gegevens te verzamelen, maar hen ook als registerbeheerder aanmerken is niet proportioneel in relatie tot hun relatief beperkte rol in de gehele gegevensverzameling. Door hen, naast de verzamelplicht, enkel een plicht tot het aanleveren van bepaalde gegevens op te leggen wordt de regeldruk beperkt. Deze verplichting heeft betrekking op verschillende categorieën actoren, welke hierna worden besproken. Als verzamelende partij dienen zij ook de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens te borgen (artikel 4.2).

Marktdeelnemers: verzamelen en aanleveren aan registerbeheerder

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel onderscheidt verschillende typen marktdeelnemers, namelijk (i) leveranciers (ii) marktdeelnemers aan wie een actieve afnemer of groep actieve afnemers elektriciteit teruglevert of ten behoeve van hen faciliteren in peer-to-peer-handel (iii) marktdeelnemer die een vraagresponsovereenkomst sluiten met een actieve afnemer, of (iv) een balanceringsverantwoordelijke partij. Per marktdeelnemer legt het wetsvoorstel vast welke rol en verplichtingen zij binnen het energiesysteem hebben, waarbij tevens gegevens gecreëerd of verzameld worden met een breder systeembelang (artikel 4.6). De onderstaande tabel licht kort de verschillende gegevenscategorieën in het wetsvoorstel toe.

Tabel: Gegevens die een marktdeelnemer moet verzamelen en aanleveren aan registerbeheerder

Hoofdcategorieën	Toelichting
Het actief zijn op een allocatiepunt	Het allocatiepunt is het administratieve punt waar invoeding, onttrekking of verbruik worden toegerekend aan een marktdeelnemer. Om dergelijke processen op een doelmatige en doeltreffende manier te kunnen uitvoeren moet bekend zijn welke marktdeelnemer(s) op een allocatiepunt actief zijn. Veelal gaat het hier om relatief statische gegevens die één keer per jaar (of per paar jaar) wijzigen, bijvoorbeeld bij de overstap naar een nieuwe leverancier of BRP. Betrokken gegevens hebben vooral betrekking op meldingen welke actor actief is (of wordt) en de ingangsdatum een eventuele overstap.
Afhankelijk van de overeenkomst: <ul style="list-style-type: none"> ➤ De eindafnemer ➤ De actieve afnemer ➤ De invoeder 	Het wetsvoorstel onderscheidt verschillende soorten overeenkomsten die afgesloten kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van levering, peer-to-peer-handel of vraagrespons. Voor de goede uitvoering van deze overeenkomsten zijn verschillende gegevens noodzakelijk, bijvoorbeeld voor de juiste facturatie. Daarnaast kent dit wetsvoorstel rechten toe inzake het kunnen delen van gegevens aan derden en inzake in eigen gegevens. Ten einde te borgen dat deze gegevens juist verstrekt worden, dient bekend te zijn wie de juiste rechthebbende is. Hiermee kan gezorgd worden voor zorgvuldige identificatie, authenticatie en autorisatie, alvorens gegevens worden verstrekt.
De contractperiode van de overeenkomst	Overeenkomsten tussen marktdeelnemers en hun klanten kunnen worden beëindigd, waarna overgestapt kan worden naar een nieuwe dienst aanbieder. In de Tweede Kamer is de afgelopen jaren veel aandacht gevraagd voor (het voorkomen van) de opzegvergoedingen, die een marktdeelnemer bij tussentijdse beëindiging van de overeenkomst gerechtigd is in rekening te brengen. Middels het registreren van de contractperiode van de overeenkomst komt deze informatie beschikbaar voor verschillende gegevensprocessen zoals (i) het overstappen naar een nieuwe leverancier of (ii) het op verzoek delen van gegevens met een derde partij, bijvoorbeeld voor een prijsvergelijking. Het beschikbaar zijn van gegevens over de contractduur zal de informatiepositie van de klant versterken en naar verwachting een positieve bijdrage hebben bij het verminderen van dergelijke situaties. De registratie van de contractduur van de overeenkomst met een medeverantwoordelijke partij wordt hierbij niet noodzakelijk geacht, daar dit minder voorkomend is.

Hoofdcategorieën	Toelichting
Metingen	De leverancier is verantwoordelijk voor de collectie, validatie en vaststelling van de meetgegevens indien gemeten wordt met (i) een meetinrichting waarvan de communicatiefunctie administratief is uitgeschakeld, of (ii) een meetinrichting zonder communicatiefunctie. Deze gegevens moeten aan de registerbeheerder worden aangeleverd, zodat deze beschikbaar komen voor andere gegevensprocessen, bijvoorbeeld facturatie en onbalansverrekening.
Uitvoering leveranciersmodel (bij kleine aansluitingen)	Een leverancier heeft op grond van het wetsvoorstel een rol in de inning van tarieven, facilitering van de totstandkoming en wijziging van een aansluitovereenkomst of transportovereenkomst en de klachtenbehandeling (zie artikelen 2.27-2.29). In deze context moet een leverancier gegevens verstrekken hoe deze verplichtingen zijn uitgevoerd.

Noot: het wetsvoorstel bepaalt dat de concrete uitwerking volgt in de onderliggende regelgeving.

Overige actoren: verzamelen en aanleveren aan registerbeheerder

Naast de marktdeelnemers zijn er nog meer actoren die gegevens creëren of verzamelen met een breder systeembelang en daarom specifieke gegevens moeten aanleveren aan de registerbeheerder (artikel 4.6). Het gaat om (i) aangesloten op het transmissiesysteem voor gas, (ii) meetverantwoordelijke partijen en (iii) de alternatieve beheerder voor een meetinrichting. De volgende tabel geeft een nadere toelichting om welke gegevenscategorieën het gaat.

Tabel: Gegevens die een actor moet verzamelen en aanleveren aan een registerbeheerder

Hoofdcategorieën		Toelichting
Aangesloten op transmissiesysteem voor gas (invoeding en gasopslag)		
Meetinrichtingen		Aangesloten op het transmissiesysteem voor gas zijn voor wat betreft de invoeding zelf verantwoordelijk voor de meetinrichtingen en de metingen. Ten einde te borgen dat deze gegevens beschikbaar komen, met name voor de TSB voor gas, worden deze aangesloten verplicht specifieke gegevens aan te leveren.
Metingen		
Meetverantwoordelijke partijen		
De aansluiting waarop deze partij actief is		Meetverantwoordelijk partij worden aangemerkt als registerbeheerders, zie hiervoor. Echter, voor specifieke gegevens geldt dat het logischer is dat specifieke gegevens opgenomen worden in het register van een andere registerbeheerder. Dit betreft ondermeer de melding dat een meetverantwoordelijk partij actief is op een bepaalde aansluiting. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om metingen of technische, fysieke en administratieve kenmerken van de beheerde meetinrichtingen die relevant zijn voor registerbeheerders in de uitvoering van hun taken of verplichtingen.
Meetinrichtingen		
Metingen		
Alternatieve beheerders meetinrichting		
De aansluiting of het allocatiepunt waarop deze partij actief is		In §6.3 is toegelicht dat het wetsvoorstel voor andere plaatsen dan het overdrachtspunt nadere regels kan stellen over zowel de plaats van de meetinrichting, als welke partij de installatie en het beheer en/of de collectie, validatie of vaststelling van gegevens regelt. Om te borgen dat deze gegevens ook beschikbaar komen voor het energiesysteem krijgt een dergelijke alternatieve beheerder een aanleverplicht. Bekend moet zijn om welke aansluiting of allocatiepunt het gaat, zodat dit ook gekoppeld kan worden aan de rechthebbende op de gegevens.
Meetinrichtingen		
Metingen		

Noot: het wetsvoorstel bepaalt dat de concrete uitwerking volgt in de onderliggende regelgeving.

6.5 Gegevensprocessen: gebruik en verstrekking van gegevens

Waar de voorgaande twee paragrafen betrekking hadden op het verzamelen van gegevens en vervolgens het bijhouden in een register, richt deze paragraaf zich op het gebruik en de verstrekking van de gegevens. Het wetsvoorstel beoogt daarbij een robuuste, gecontroleerde en toekomstbestendige grondslag te bieden op grond waarvan (essentiële) gegevensprocessen binnen het energiesysteem kunnen worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel bevat daartoe een verplichting aan de registerbeheerders om gegevens met bepaalde doelen te gebruiken of te verstrekken; dit wordt hierna toegelicht. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat hierbij ook rekening is gehouden met de AVG. Door op wetsniveau in wettelijke verplichtingen vast te leggen dat bepaalde gegevens gebruikt en verstrekt moeten worden door registerbeheerder, wordt expliciet gemaakt dat hierbij het publieke belang van een goed functionerend energiesysteem speelt en dat, onder specifieke voorwaarden en omstandigheden, de verwerking van persoonsgegevens als noodzakelijk wordt gezien. Nadere details worden in de lagere regelgeving neergelegd.

6.5.1 Hoofdcategorieën gegevensprocessen

Het wetsvoorstel maakt in artikel 4.1 onderscheid naar vier hoofdcategorieën, namelijk gegevensprocessen gerelateerd aan (A) het functioneren van het energiesysteem, (B) inzage van een rechthebbende in de gegevens die op hem betrekking hebben, (C) het op verzoek van de rechthebbende delen van gegevens met een derde partij en (D) het delen met een derde partij indien een andere wet (dan de Energiewet) of een andere verordening (dan genoemd in de Energiewet) hier een grondslag voor bevat.

Functioneren van het energiesysteem (A)

Deze eerste categorie omvat een groot aantal gegevensprocessen die allemaal ten grondslag liggen aan het functioneren van het energiesysteem. Het wetsvoorstel verwijst naar alle taken en verplichtingen die op grond van hoofdstuk 2 en 3 van het wetsvoorstel in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om (i) leveren, aggregeren, overstappen, produceren, invoeden, opslaan, handelen, balanceren en meten in hoofdstuk 2 en (ii) balanceren, meten, aansluiten, transporteren en het beheren en onderhouden van systemen in hoofdstuk 3. De onderliggende gegevensprocessen maken het mogelijk dat de verschillende actoren in de markt, zoals de TSB's, DSB's, leveranciers, balanceringsverantwoordelijke partijen, etc., aan hun taken en verplichtingen kunnen voldoen. Voor al deze processen geldt dat het voor het bredere energiesysteem belangrijk is dat zij op doeltreffende en doelmatige wijze doorgang kunnen vinden. De meeste van deze gegevensprocessen zijn thans ook onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 geregeld, in (met name) de Informatiecode, maar gedeeltelijk ook in technische codes zoals de Netcode elektriciteit en de Allocatiecode gas. In artikel 4.7 tot en met 4.9 van het wetsvoorstel zijn deze gegevensprocessen in meer detail benoemd, §6.5.2 gaat hier op in.

Inzage door een rechthebbende (B)

Een tweede categorie betreft het verkrijgen van inzage door een rechthebbende (namelijk een aangeslotene, een eindafnemer, een actieve afnemer of een invoeder) in de gegevens die op hem betrekking hebben. Hierbij wordt aangesloten op het algemene principe dat iemand de gelegenheid moet hebben om in te zien welke gegevens over hem bekend zijn. Dit principe is ook neergelegd in de AVG (artikel 15), waar is vastgelegd dat "de betrokkene het recht heeft om (...) uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens". In dit wetsvoorstel is dit generieke principe verbreed tot de vier genoemde typen rechthebbenden, dus ook niet-natuurlijke personen kunnen aanspraak maken op het recht van inzage. De betrokken gegevens liggen in verschillende registers vast, welke ook door verschillende actoren worden beheerd. Op hen rust ook de verplichting om inzage te verstrekken. Vanuit het perspectief van transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid is het echter wenselijk dat inzage zoveel als mogelijk op een eenduidige, centrale manier wordt vormgegeven. In deze context is relevant dat de rechthebbenden, zeker als het gaat om de huishoudelijke eindafnemers, niet altijd een directe relatie hebben met de partij die het register beheert. Het is daarom belangrijk dat de TSB's en DSB's en andere betrokken partijen, overeenkomstig artikel 4.25 afspraken maken hoe deze inzage in de praktijk vorm gegeven zal worden. Vanuit consumentenperspectief kan bijvoorbeeld, net als bij het leveranciersmodel, worden aangesloten op bestaande commerciële relaties van een rechthebbende.

Uitwisseling op verzoek van de aangeslotene (C)

Ten derde kan een rechthebbende (namelijk een aangeslotene, een eindafnemer, een actieve afnemer of een invoeder) zelf verzoeken om de toegang tot en uitwisseling van zijn gegevens aan een derde partij. Dit recht betreft een belangrijk onderdeel van de doelen in de Elektriciteitsrichtlijn, zoals eerder uitgewerkt in §2.2. Een 'actieve afnemer' dient in staat te worden gesteld om te kunnen profiteren van de (financiële) voordelen die de interne markt biedt en moet daarom rechtstreeks kunnen deelnemen aan deze markt. Het naar believen kunnen delen van gegevens met derde partijen maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. De Elektriciteitsrichtlijn (artikel 23 lid 2) spreekt in dit verband, met inachtneming van de regels die een lidstaat stelt, over "... de verstrekking van toegang tot de gegevens van de eindafnemer aan elke in aanmerking komende partij". In dit wetsvoorstel is dit breed opgevat indien (i) het gaat om een verzoek van de rechthebbende zelf en (ii) dit verzoek past binnen de gestelde regels. Daarbij kan het gaan om zeer verschillende vormen van dienstverlening, zoals het vergelijken van retailprijzen ten behoeve van een eventuele overstap naar een andere leverancier, het ontvangen van een passend advies voor het plaatsen van zonnepanelen of het gebruik van gegevens ten behoeve van vraagresponsdiensten of diensten buiten het energiedomein. Middels de onderliggende regelgeving wordt vastgelegd welke gegevens toegankelijk gemaakt moeten worden en onder welke voorwaarden. In beginsel gaat het om een afgebakende set van gegevens, welke in de loop der tijd aangepast kan worden aan actuele ontwikkelingen in de markt.

Uitwisseling op basis van een verplichting in een andere wet of andere verordening (D)

De gegevens binnen het energiedomein kunnen ook op andere terreinen een (publiek) belang hebben. Daarom is geregeld dat, indien een andere wet (dan de Energiewet) of een andere verordening (dan genoemd in de Energiewet) verplicht tot de toegang tot of uitwisseling van (energie-) gegevens van een aangeslotene aan een andere partij, daar ingevolge dit wetsvoorstel ook in praktische zin verder invulling aan gegeven kan worden. Uitgangspunt hierbij is dat de noodzakelijke afweging van belangen onderdeel is geweest van deze specifieke wet of verordening. Vanuit het perspectief van dit wetsvoorstel is ondermeer gedacht aan wetten (of onderliggende subsidieregelingen) die aangesloten verplichten om specifieke energiegegevens door te geven, bijvoorbeeld om te voldoen aan een meld- of registratieplicht of een verantwoordingsplicht. Huidige voorbeelden zijn (regelingen onder) de Omgevingswet, de Wet Milieubeheer (welke zal opgaan in de Omgevingswet) of de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Ook bij een plicht om statistiek te ontwikkelen en te publiceren, zoals bijvoorbeeld voor het CBS, kan hierop worden aangesloten. Belangrijk hierbij is dat deze andere wet of verordening een duidelijke grondslag bevat, dat duidelijk is om welke type gegevens het gaat en dat deze gegevens ook onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

6.5.2 Nadere duiding: gebruik en verstrekking van gegevens

Waar artikel 4.1 de hoofdcategorieën benoemt, verplicht artikel 4.7-4.9 van het wetsvoorstel de registerbeheerder in meer detail waar de gegevens voor gebruikt of verstrekt moeten worden.

Gebruik van gegevens die in register zijn opgenomen

Het wetsvoorstel verplicht de transmissiesysteembeheerder, de distributiesysteembeheerder en de beheerder van een gesloten systeem om (bij ministeriële regeling te bepalen) gegevens die in zijn register zijn opgenomen, te gebruiken voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. De volgende tabel bevat een overzicht van en toelichting op deze wettelijke taken.

Tabel: Gebruik van gegevens voor de uitvoering van wettelijke taken

Taken met betrekking tot:	Toelichting
Beheren en onderhouden van systeem ^(a)	Het beheren en onderhouden van zijn systeem behoort tot de kerntaken van de TSB en DSB en is geregeld in paragraaf 3.3.1 van het wetsvoorstel. Dit omvat ondermeer het beheer, onderhoud en ontwikkeling van het systeem, maar ook de borging van de veiligheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid. De TSB en DSB worden geacht om specifieke gegevens uit hun register te gebruiken voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze taken. Gedacht kan worden aan het gebruik van gegevens over systeemgebruik, spanning en capaciteit om daarmee het beheer te optimaliseren.

Taken met betrekking tot:	Toelichting
Bepalen van tarieven ^(a)	TSB's en DSB's brengen voor het uitvoeren van hun taken tarieven in rekening, welke gebaseerd worden op de tariefsreguleringsmethode van de ACM. Voor het bepalen van de uiteindelijke tarieven zullen ook specifieke gegevens uit de registers gebruikt moeten worden. Zo is thans de technische capaciteit van de aansluiting één van de indicatoren die van invloed is op de hoogte van de tarieven.
Uitvoeren van aansluit- en transportovereenkomsten ^(a)	De TSB's en DSB's hebben tot taak om aansluitingen op hun systemen te realiseren en deze in gebruik te geven, te beheren, te onderhouden en eventueel af te sluiten en te verwijderen. De aansluitovereenkomst en de transportovereenkomst spelen hierbij een belangrijke rol. Voor de uitvoering van deze taken moeten de TSB's en DSB's specifieke gegevens uit hun registers kunnen gebruiken. Dit betreft bijvoorbeeld het gebruik van gegevens om aansluitingen in gebruik te kunnen nemen, om de aangeslotene te informeren over geplande onderhoudswerkzaamheden, het uitbetalen van schadevergoedingen bij langdurige storingen, het benaderen van de aangeslotene bij het verzaken van verplichtingen (tarieven, fraude, etc.), het eventueel afsluiten en verwijderen van de aansluiting, etc.
Transporteren ^(a)	De TSB's en DSB's hebben tot taak om gas en elektriciteit te transporteren. Voor de goede uitvoering van deze taak moeten de TSB's en DSB's specifieke gegevens uit hun register kunnen gebruiken, bijvoorbeeld meetgegevens inzake invoeding, onttrekking en verbruik.
Balanceren	De TSB voor gas en elektriciteit hebben op grond van Europese verordeningen verplichtingen inzake de balanceren van het door hen beheerde systeem. In aanvulling daarop bepaalt het wetsvoorstel dat de TSB's hiervoor voorzieningen treffen en de BRP's faciliteren om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de balans van het systeem uit te voeren. De DSB's dienen de TSB's te faciliteren in de financiële afhandeling. De noodzakelijke achterliggende gegevensprocessen worden thans onder de termen 'allocatie' en 'reconciliatie' uitgevoerd en zijn geregeld in de technische codes. ⁸³ Voor de goede uitvoering van deze taken moeten gegevens uit de registers worden gebruikt; om welke gegevens het gaat wordt vastgelegd bij ministeriële regeling. Om een eerlijke afrekening van de onbalans te realiseren beoogt het wetsvoorstel hierbij het onder strikte voorwaarden gebruiken van hoogfrequente gegevens, zoals meetgegevens per 15 minuten voor elektriciteit. Belangrijk is dat het zorgvuldige gebruik van eventuele persoonsgegevens op verschillende manieren wordt geborgd. Naast het expliciet vastleggen van de processen en voorwaarden waaronder specifieke (meet-) gegevens mogen worden gebruikt, worden ook technische maatregelen genomen. Dit betreft bijvoorbeeld het aggregeren van gegevens tot op het niveau van leverancier, balanceringsverantwoordelijke en netgebied-combinatie.
Beheren en onderhouden van meetinrichtingen ^(a)	De DSB's en de TSB voor gas hebben taken rondom het installeren en beheren van meetinrichtingen. Voor een goede uitvoering van deze taken is het gebruik van gegevens uit de registers noodzakelijk, bijvoorbeeld technische, fysieke of administratieve kenmerken.
Treffen van voorzieningen en het informeren van aangeslotenen	Het wetsvoorstel voorziet een rol voor de TSB of DSB bij het treffen van (tijdelijke) voorzieningen en het informeren van aangeslotenen, bijvoorbeeld rondom het faillissement van een leverancier. Vanwege de betrokken publieke belangen (zoals leveringszekerheid) moeten er gegevens uit de registers gebruikt worden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

⁸³ Hierbij gaat het met name om de Netcode Elektriciteit (hoofdstuk 10) en de Allocatiecode Gas.

Taken met betrekking tot:	Toelichting
Uitvoeren van ondersteunende, bijzondere en tijdelijke taken	Het wetsvoorstel voorziet verschillende ondersteunende en bijzondere taken voor de DSB's en de TSB's, terwijl bij AMvB ook tijdelijke taken kunnen worden toegekend. Voor verschillende van deze taken kan het gebruik van gegevens uit de registers waardevol zijn voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Details worden neergelegd in onderliggende regelgeving.

Noot: (i) het wetsvoorstel verklaart een aantal taken van overeenkomstige toepassing op de beheerder van een gesloten systeem. De markering ^(a) geeft aan welke taken ook op een beheerder van een gesloten systeem van toepassing zijn; (ii) het wetsvoorstel bepaalt dat de concrete uitwerking volgt in de onderliggende regelgeving.

Verstreking van gegevens die in register zijn opgenomen

Het wetsvoorstel verplicht de registerbeheerders om (bij ministeriële regeling te bepalen) gegevens die in zijn register zijn opgenomen, te verstrekken aan verschillende partijen. Het gaat ten behoeve van het 'functioneren van het systeem', vooral om verstrekkingen aan marktdeelnemers, meetverantwoordelijke partijen, TSB's, DSB's, beheerders van gesloten systemen en aan de Minister. Daarnaast kunnen gegevens verstrekt worden voor de drie andere hoofdcategorieën genoemd in §6.5.1. De volgende tabel bevat een toelichting op de verschillende verstrekkingen.

Tabel: Verstrekkingen van gegevens

Verstrekking ten behoeve van het:	Toelichting
Sluiten, uitvoeren en beëindigen van een overeenkomst ^(a) ^(b)	Het wetsvoorstel onderscheidt verschillende overeenkomsten op basis waarvan binnen het energiesysteem diensten worden uitgevoerd. Voorbeelden in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel zijn overeenkomsten voor het leveren, aggregeren en balanceren. In hoofdstuk 3 gaat het vooral om de transportovereenkomst en de aansluitovereenkomst. Voor al deze overeenkomsten geldt dat zij in meer of mindere mate gegevens uit de registers nodig hebben voor het sluiten, uitvoeren en beëindigen van de overeenkomsten. Dit betreffen vaak meetgegevens om te kunnen factureren, maar ook technische, fysieke of administratieve kenmerken over de aansluiting of allocatiepunt kunnen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij in- of uithuizingen. Bij verschillende van deze overeenkomsten kan ook gewisseld worden van aanbieder. Verstrekking van registergegevens maken het mogelijk dat een overstap goed kan verlopen, bijvoorbeeld door het verstrekken van de einddatum van het lopende contract en de meetgegevens voor de eindfacturatie. Het wetsvoorstel verbindt aan diverse van deze overeenkomsten ook verplichtingen ten aanzien van het verstrekken van facturen, factureringsinformatie, verbruiksgegevens, etc. Verstrekking van registergegevens maakt het mogelijk hieraan te voldoen.
Overstappen ^(a) ^(b)	
Verstrekken van facturen, factureringsinformatie, opwekkingsgegevens en verbruiksgegevens ^(a) ^(b)	
Innen van tarieven	Eerder is aangegeven dat de leverancier een rol speelt bij het innen van tarieven. Om hier uitvoering aan te kunnen geven zullen aan hen ook de benodigde gegevens verstrekt moeten worden.
Uitvoeren van de balanceringsverantwoordelijkheid ^(a) ^(b)	Balanceringsverantwoordelijken spelen middels hun elektriciteitsprogramma's of balanceringsportfolio's (gas) een belangrijke rol bij de balancerings van de systemen. Voor een goede uitvoering en afrekening van hun verplichtingen dienen BRP's ondermeer te beschikken over de (geaggregeerde) meetgegevens die betrekking hebben op de feitelijke realisatie van hun elektriciteitsprogramma of balanceringsportfolio. Deze gegevens zijn na bewerking beschikbaar in de registers en worden daarvanuit verstrekt.

Verstreking ten behoeve van het:	Toelichting
Uitvoeren van metingen ^(a)	Voor het goed kunnen uitvoeren van metingen zijn in bepaalde situaties ook gegevens van andere partijen noodzakelijk. Veelal gaat het om technische, fysieke of administratieve kenmerken, bijvoorbeeld van de aansluiting. Gegevens dienen ondermeer verstrekt te worden aan de meetverantwoordelijke partijen. ⁸⁴
Uitgeven van garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong ^{(a) (b)}	De Minister is belast met het uitgeven van garanties van oorsprong. Voor de uitvoering hiervan dient de Minister vanuit verschillende registers (meet-) gegevens te ontvangen.
Beheren en onderhouden systemen	Dit heeft vooral betrekking op de uitvoering van taken door een andere TSB, DSB of beheerder van een gesloten systeem (dan de betreffende registerbeheerder) en waarvoor onderling gegevens verstrekt moeten worden. Zie toelichting hiervoor onder 'gebruik'. Voor het uitvoeren van de taken rondom het balanceren zal eventueel een deel van de gegevens verstrekt kunnen worden vanuit het register van de meetverantwoordelijke partij.
Balanceren ^(b)	
Treffen van voorzieningen en het informeren van aangeslotenen	
Verstrekingen ten behoeve van inzage en delen met derden	Het wetsvoorstel verplicht tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van (i) inzage van een rechthebbende in de gegevens die op hem betrekking hebben, en (ii) het op verzoek van de rechthebbende delen van gegevens met een derde partij. In onderliggende regelgeving wordt vastgelegd welke gegevens hiervoor in aanmerking komen. De derde categorie heeft een ander karakter: dit betreft het delen van gegevens met een derde partij indien een andere wet (dan de Energiewet) of een andere verordening (dan genoemd in de Energiewet) hier een grondslag voor bevat.

Noot: (i) het wetsvoorstel verklaart een aantal taken van overeenkomstige toepassing op de beheerder van een gesloten systeem. De markering ^(a) geeft aan welke verstrekingen ook op een beheerder van een gesloten systeem van toepassing zijn. De markering ^(b) geeft dit aan voor de meetverantwoordelijke partijen; (ii) het wetsvoorstel bepaalt dat de concrete uitwerking volgt in de onderliggende regelgeving.

6.5.3 Actieve en passieve openbaarmaking door transmissie- en distributiesysteembeheerders

Een aparte vorm van gegevensontsluiting betreft de actieve en passieve openbaarmaking van gegevens door de TSB's en DSB's (artikel 3.78). Dit artikel vervangt soortgelijke artikelen in de Elektriciteitswet 1998 (artikel 79 lid 3) en de Gaswet (artikel 37 lid 4). Onderscheid is gemaakt tussen (i) actieve openbaarmaking en (ii) passieve openbaarmaking, het op verzoek openbaar maken.

Ten aanzien van de actieve openbaarmaking worden de TSB's en DSB's verplicht om uit eigener beweging, op basis van de gegevens die hij bij uitvoering van zijn wettelijke taken verzamelt en ontvangt, gegevens openbaar te maken ten behoeve van (i) inzicht in de structuur en het functioneren van het energiesysteem en (ii) de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening. Gegevens die thans op soortgelijke manier als 'open data' worden gepubliceerd zijn bijvoorbeeld verbruiksgegevens, opwekkingsgegevens, asset gegevens (stations, leidingen, kabels) en liggingsgegevens. Dit betreft een inspanningsverplichting voor de TSB's en DSB's, waarbij het uitgangspunt is dat deze gegevens redelijkerwijs te genereren zijn uit de gegevens waarover hij beschikt. Om deze taak nader in te kaderen kunnen bij ministeriële regeling gegevens worden aangewezen die een TSB of DSB in ieder geval openbaar maakt en kunnen regels worden gesteld over de wijze van en voorwaarden voor openbaarmaking. Het wetsvoorstel legt de actieve openbaarmaking wel beperkingen op. Er mogen geen gegevens openbaar gemaakt worden (i) die tot een persoon herleidbaar zijn, (ii) die een vertrouwelijk karakter hebben of (iii) waarvan openbaarmaking niet is toegestaan op grond van andere wetgeving. In beginsel gaat het dus om

⁸⁴ Voor de uitvoering van hun verplichtingen hebben meetverantwoordelijke partijen (technische) gegevens nodig die verband houden met het beheer van de aansluiting door een TSB, DSB of beheerder van een gesloten systeem. De Meetcode Elektriciteit verwijst in dit verband naar gegevens met betrekking tot het 'primaire deel van de meetinrichting'.

gegevens die geschikt zijn voor het publieke domein. Een belangrijke beperking is gelegen in de verdere bewerking van de gegevens: een TSB of DSB moet zich beperken tot het mogelijk maken van hergebruik en machine-uitleesbaarheid door derden. De gegevens mogen hanteerbaar, toegankelijk en begrijpelijk gemaakt worden, maar de TSB of DSB stelt zich hierbij terughoudend op. De rationale achter deze beperking is het risico op marktverstoring, met name richting bedrijven die zich richten op (markt-) onderzoek, advisering, consultancy, gegevensdiensten, publicaties, etc. Daar de TSB en DSB deze gegevens verkrijgen op grond van hun wettelijke taak, welke tevens gefinancierd wordt uit de gereguleerde tarieven, is er sprake van een ongelijk speelveld. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie en marktverstoring.

Bij de passieve openbaarmaking gelden in beginsel dezelfde overwegingen, al is er bij een verzoek meer ruimte voor maatwerk. Gedacht kan worden aan een specifieke selectie van gegevens, welke zich niet direct leent voor actieve openbaarmaking. Voor deze dienst brengt de TSB/DSB de redelijke kosten in rekening, zodat oneerlijke concurrentie en marktverstoring voorkomen worden. Ook voor deze passieve openbaarmaking geldt dat regels kunnen worden gesteld over de wijze van en voorwaarden voor openbaarmaking.

6.6 *Gegevensontsluiting: de gegevensuitwisselingsentiteit en sectorafspraken*

In de vorige paragrafen is stapsgewijs de gelaagdheid in het beoogde stelsel van verzamelen, beheren, gebruiken en verstrekken van gegevens toegelicht. Dit hoofdstuk licht de rol van de 'gegevensuitwisselingsentiteit' daarin toe, alsmede de opdracht aan TSB's en DSB's om in overleg te treden met andere betrokken partijen om te komen tot afspraken die nodig zijn voor een effectieve, efficiënte en betrouwbare elektronische uitwisseling van gegevens.

6.6.1 *De rol en taakstelling van de gegevensuitwisselingsentiteit*

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel introduceert de gegevensuitwisselingsentiteit als de verbinding tussen de registerbeheerders en de verschillende gebruikers van de gegevens. De taak van de gegevensuitwisselingsentiteit is daarbij tweeledig: (i) hij geeft toegang tot en faciliteert de uitwisseling van de gegevens vanuit de registers, en (ii) hij biedt hiervoor een faciliteit aan via een elektronisch communicatiesysteem.

Brede belangenbehartiging: systeem, markt en rechthebbenden

De gegevensuitwisselingsentiteit krijgt daarmee een bijzondere positie binnen het energiesysteem en wel om twee redenen. Ten eerste; de gegevensuitwisselingsentiteit neemt een centrale rol in en is daarin binnen het systeem uniek. Het organiseren van een uniforme communicatie en centrale en gestandaardiseerde ontsluiting van de verschillende registers heeft een belangrijke coördinerende functie. Hierbij spelen netwerkeffecten een grote rol: de waarde van het stelsel neemt voor elke betrokkene toe naarmate meer betrokkenen er gebruik van maken. Tegelijkertijd zijn er ook kenmerken van een natuurlijk monopolie aanwezig: de netwerk- en schaalvoordelen van centrale en gestandaardiseerde ontsluiting maken duplicering van een soortgelijk systeem kostbaar. Ten tweede; de gegevensuitwisselingsentiteit dient en borgt meerdere typen belangen. Dit is al diverse malen naar voren gebracht: verschillende processen en actoren binnen het energiesysteem zijn afhankelijk van de doeltreffende en doelmatige doorgifte en ontsluiting van gegevens. Zeker voor marktpartijen spelen hierbij grote zakelijke en financiële belangen. De gegevensuitwisseling stelt hen in staat om diensten te kunnen leveren en te factureren, maar ook om de ontstane onbalans in het systeem financieel af te handelen, de overstap naar een nieuwe BRP of leverancier te regelen, of als marktdeelnemer die aggregeert op te treden. Naast de marktbelangen dient de gegevensuitwisselingsentiteit ook de belangen van rechthebbenden, zoals de aangeslotene of de eindafnemer. Enerzijds door de zorgvuldige omgang met gegevens te borgen, anderzijds door hen in staat te stellen actief te zijn op de markt. Bij de gestandaardiseerde communicatie en ontsluiting van gegevens dienen de belangen van de verschillende gebruikers daarom voorop te staan. In dit wetsvoorstel wordt dit door verschillende eisen geborgd, maar ook in de vormgeving en uitvoering van zijn taken moet dit voor de gegevensuitwisselingsentiteit een leidend beginsel zijn.

Dit alles maakt dat de rol van de gegevensuitwisselingsentiteit een ander karakter heeft dan andere onderdelen van dit wetsvoorstel. Het is belangrijk dat de gegevensuitwisselingsentiteit zijn taak doelmatig en doeltreffend uitvoert, maar zeker zo belangrijk is dat de gegevensuitwisselingsentiteit interacteert met de verschillende betrokkenen en hen betreft bij de vormgeving en uitvoering van

de taak. Het wetsvoorstel bepaalt hiertoe dat (i) de TSB's en DSB's in overleg treden met de verschillende betrokken partijen om te komen tot afspraken en (ii) dat de gegevensuitwisselingsentiteit ondersteuning biedt bij de totstandkoming en invoering van de afspraken. Om te komen tot deze afspraken, en in voorbereiding op de uitvoering van dit wetsvoorstel, beogen de betrokken sectorpartijen een besluitvormend platform op te richten waaraan alle betrokkenen vrij kunnen deelnemen en waar ook de TSB's en DSB's onderdeel van uitmaken. De daar gemaakte afspraken worden dan leidend voor de uitvoerende activiteiten van de gegevensuitwisselingsentiteit. Zie ook §6.2.2 voor nadere toelichting.

Gegevensuitwisselingsentiteit: gezamenlijke verantwoordelijkheid van TSB's en DSB's

De keuze is gemaakt om de gezamenlijke TSB's en DSB's via een samenwerkingsverband de taken van de gegevensuitwisselingsentiteit uit te laten voeren en daartoe een rechtspersoon te laten oprichten (artikel 4.15). Twee zaken zijn relevant. Ten eerste; de taak van de gegevensuitwisselingsentiteit wordt apart gezet van de taken die de TSB's en DSB's op grond van hoofdstuk 3 uitvoeren. Hoewel dit dezelfde juridische entiteiten betreft, onderstreept het wetsvoorstel hiermee het afwijkende karakter van de taak van de gegevensuitwisselingsentiteit, zoals beschreven in de vorige sectie. Het draait er in de kern om dat andere partijen middels de gegevensuitwisseling in staat gesteld worden om actief te zijn op de markt. Ten tweede; er is gekozen voor de formulering van een 'samenwerkingsverband', waarbij tevens een rechtspersoon moet worden opgericht. Dit heeft als reden dat de gegevensuitwisselingsentiteit zowel flexibel moet zijn in de vorm en wijze waarop hij zichzelf organiseert, maar tegelijkertijd ook aanspreekbaar moet zijn op de uitvoering van zijn taakstelling. Dit laatste is belangrijk voor zowel (i) de verschillende actoren die voor de ontvangst van gegevens afhankelijk zijn van de gegevensuitwisselingsentiteit, als (ii) toezichthouder de ACM. De gegevensuitwisselingsentiteit kan dan direct worden aangesproken, ongeacht hoe de TSB's en DSB's zich onderling in hun samenwerking organiseren.

Onafhankelijke opstelling

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben verschillende belanghebbenden de nadruk gelegd op het grote belang van een onafhankelijke opstelling van de gegevensuitwisselingsentiteit, met daar achter de gezamenlijke TSB's en DSB's. Met name de (indirecte) invloed van het door TSB's en DSB's laten meewegen van belangen inzake hun primaire taken, namelijk het beheren van systemen, wordt als risico gezien door belanghebbenden. Uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dan ook dat de TSB's en DSB's, in de uitvoering van de taak van de gegevensuitwisselingsentiteit, zowel de publieke belangen binnen het systeem borgen, als de belangen van marktpelers en andere rechthebbenden (aangeslotenen, eindafnemers, etc.) dienen. In het algemene regulerende kader wordt dit ten aanzien van de TSB's en DSB's op verschillende manieren gewaarborgd, onder meer door publiek eigendom, strikte taakafbakening en organisatie- en gedragseisen. Voor de taakuitvoering door de gegevensuitwisselingsentiteit wordt hier nauw op aangesloten: deze dient op redelijke, transparante en niet-discriminerende wijze te handelen, waarbij tevens de TSB's en DSB's niet bevoordeeld mogen worden boven andere partijen (artikel 4.16).

Parallel met de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door de TSB's en DSB's met verschillende belanghebbenden gesproken over de opzet, vormgeving en governance van de gegevensuitwisselingsentiteit. In deze context is ook aandacht besteed aan het creëren van organisatorische '*checks and balances*' die bijdragen aan de onafhankelijke opstelling van de gegevensuitwisselingsentiteit en daarmee ruimte geven voor de behartiging van de belangen van andere betrokken (markt-) partijen in het stelsel. Eén van de beoogde keuzes is het instellen van een 'onafhankelijkheidscommissie' die zich, naast de reguliere vormen van bestuur en toezicht binnen een rechtspersoon, specifiek richt op de onafhankelijke opstelling van de gegevensuitwisselingsentiteit. Daar dergelijke keuzes in de governance een doelmatig en doeltreffend middel kunnen zijn om de doelen van dit wetsvoorstel te ondersteunen, is daar geen bezwaar tegen. Van belang is daarbij wel dat er geen inbreuk mag ontstaan op de uitvoering van de (exclusieve) taak die aan de gezamenlijke TSB's en DSB's is opgelegd. Zo kan een dergelijke commissie wel een agenderende, signalerende of adviserende rol spelen, maar kan zij geen rol hebben in de uiteindelijke besluitvorming binnen de rechtspersoon.

Mogelijk maken van (elektronische) gegevensuitwisseling

De kerntaken van de gegevensuitwisselingsentiteit liggen vast in artikel 4.16 van het wetsvoorstel. Hierin wordt de gegevensuitwisselingsentiteit de taak opgelegd toegang te geven tot en zorg te dragen voor de uitwisseling van de gegevens uit de verschillende registers van de afzonderlijke registerbeheerders. De gegevensuitwisselingsentiteit dient hierbij zoals aangegeven redelijk, transparant en niet-discriminerend te handelen. Hiermee wordt de taak van de gegevensuitwisselingsentiteit duidelijk afgebakend en worden tegelijkertijd de belangen van het systeem, markt en aangeslotene geborgd. Om te zorgen voor (i) uniforme communicatie tussen betrokken actoren en (ii) centrale en gestandaardiseerde ontsluiting, krijgt de gegevensuitwisselingsentiteit tevens de taak om via een elektronisch communicatiesysteem een faciliteit aan te bieden voor het aanleveren van, de toegang tot en de uitwisseling van gegevens. Onder de huidige wet- en regelgeving, en dan met name de Informatiecode, bestaan reeds verschillende van dergelijke systemen, zoals het 'elektronische berichtenverkeer' (via EDSN).⁸⁵ Bij de uitvoering van zijn taken houdt de gegevensuitwisselingsentiteit ook een register bij. Gelet op de taken van de gegevensuitwisselingsentiteit gaat het vooral om gegevens waarvan het logisch is dat deze op één centrale plek beschikbaar zijn, bijvoorbeeld voor de identificatie, authenticatie en autorisatie van partijen betrokken bij de gegevensuitwisseling. Het gaat hierbij om andere gegevens dan de registerbeheerders in hun registers bijhouden, duplicering van gegevens is ongewenst.

Aanvullende eisen aan taakuitvoering;

Gelet op het publieke belang van deze gegevensuitwisseling worden in het wetsvoorstel nadere eisen gesteld aan de uitvoering van de taken door de gegevensuitwisselingsentiteit. Deze worden hier kort besproken.

- **Toegang en uitwisseling** – De gegevensuitwisselingsentiteit dient maatregelen te nemen om te zorgen dat de uitwisseling van gegevens mogelijk wordt. In samenhang hiermee moet de gegevensuitwisselingsentiteit op diverse vlakken procedures opstellen, openbaar maken en hanteren, onder meer ten aanzien van toegang, gegevensuitwisseling, gegevensbescherming, communicatie, etc. Het wetsvoorstel implementeert hiermee de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 23) die soortgelijke bepalingen bevat. Indien deze procedures niet worden opgevolgd, dan kan de gegevensuitwisselingsentiteit ertoe besluiten de toegang tot en uitwisseling van gegevens te weigeren. De Elektriciteitsrichtlijn (artikel 23) bevat ook bepalingen aangaande de toegang zelf, bijvoorbeeld 'gemakkelijke toegang' en 'gelijktijdige toegang'. Deze zijn neergelegd in artikel 4.19. Omdat er bij de uitvoering van de taken van gegevensuitwisselingsentiteit ook zaken fout kunnen lopen, dient de gegevensuitwisselingsentiteit tevens in transparante en eenvoudige procedures te voorzien voor de behandeling van klachten. Hiermee worden de belangen van betrokken actoren direct gediend en wordt belasting van toezichthouder de ACM zo veel mogelijk beperkt. Om ook zicht te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering, dient de gegevensuitwisselingsentiteit hierover jaarlijks te rapporteren aan de ACM. Een belangrijk onderdeel in dit kader is niet alleen zijn eigen taakuitoefening, maar indirect ook de kwaliteit van het gehele gegevensstelsel. Immers, op het moment dat bepaalde registers niet op orde zijn dan uit zich dat ook op het niveau van de gegevensuitwisselingsentiteit, bijvoorbeeld door ontbrekende of onjuiste gegevens.
- **Identificatie, autorisatie en authenticatie** – Binnen het stelsel van gegevensuitwisseling is het van belang om de betrokken actoren en rechthebbenden te kunnen identificeren, waarna ook autorisatie en authenticatie van bepaalde gegevensverstrekkingen kan volgen. Met andere woorden: is deze actor of rechthebbende daadwerkelijk wie hij zegt te zijn en is zijn verzoek voor bepaalde gegevens correct en gerechtvaardigd? De gegevensuitwisselingsentiteit dient hiervoor passende en evenredige technische en organisatorische maatregelen te nemen, waarbij tevens van belang is dat er voor de praktische uitvoering afspraken worden gemaakt met andere betrokken partijen in het stelsel (zie §6.6.2). Aangesloten kan worden op diverse identificatie-instrumenten die reeds zijn ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld iDIN en eHerkenning.

⁸⁵ Hoofdstuk 9 van de huidige Informatiecode gaat over het 'berichtenverkeer' en legt regels vast inzake de 'centrale communicatiesystemen voor de geautomatiseerde berichtenuitwisseling'.

- **Gegevensbescherming en gegevensbeveiliging** – Gelet op de aard van zijn taken is de gegevensuitwisselingsentiteit, net als de registerbeheerders, verplicht om gegevens te beschermen, te beveiligen en inbreuken zoveel mogelijk te voorkomen en effecten te beperken. Hiermee wordt ook artikel 23 van de Elektriciteitsrichtlijn geïmplementeerd. In aanvulling hierop verplicht het wetsvoorstel om inbreuken te melden bij de ACM. Deze inbreuken kunnen een relatie hebben met persoonsgegevens of algehele cyberveiligheid, waar reeds andere toezichtsregimes voor gelden. Om onnodige regeldruk en overlap in toezicht te voorkomen zondert het wetsvoorstel daarom de AVG en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) uit. Van belang hierbij is dat de betrokken toezichthouders wel onderling afspraken over maken, teneinde te borgen dat het toezicht doelmatig en doeltreffend kan worden uitgevoerd.
- **Bekostiging** – Gelet op het bredere belang voor het energiesysteem bepaalt het wetsvoorstel dat de TSB's en DSB's de gegevensuitwisselingsentiteit van voldoende middelen moeten voorzien. De uitvoering van de taken van de gegevensuitwisselingsentiteit worden dan bekostigd vanuit de reguliere tariefsystematiek voor de TSB's en DSB's (zie §5.5 van deze toelichting). Uitgangspunt is dat het wetsvoorstel, in combinatie met de onderliggende regelgeving, duidelijk inkadert om welke gegevens en processen het gaat en welke voorwaarden gelden. Daarmee wordt voorkomen dat een ongebreidelde vraag naar gegevens het stelsel belast en leidt tot ongewenst hoge maatschappelijke kosten.

6.6.2 Overleg tussen betrokken partijen om tot afspraken te komen

Binnen het gehele gegevensstelsel spelen veel partijen een rol. Teneinde te borgen dat (i) de onderlinge gegevensuitwisseling goed functioneert en (ii) de verschillende belangen (van systeem, markt, rechthebbenden, etc.) goed worden behartigd, verplicht dit wetsvoorstel in artikel 4.25 tot het in overleg maken van afspraken tussen betrokken partijen. Drie zaken zijn van belang.

Ten eerste; het overleg moet er op gericht zijn te komen tot afspraken die nodig zijn voor een effectieve, efficiënte en betrouwbare elektronische uitwisseling van gegevens ten behoeve van de verschillende gegevensprocessen. Rationale is dat het wetsvoorstel het normerende kader biedt, maar dat daarbinnen door het maken van (detail-) afspraken over de concrete vormgeving en invulling de gegevensuitwisseling zo optimaal mogelijk kan worden vormgegeven. De te maken afspraken kennen in beginsel een brede scope: naast afspraken over te hanteren (technische) protocollen en standaarden ten einde de gegevensuitwisseling mogelijk te maken, kunnen ook afspraken gemaakt worden over de vormgeving en beveiliging van de onderlinge communicatie en gegevensuitwisseling, manieren van identificatie, kwaliteit van de dienstverlening door de gegevensuitwisselingsentiteit en de opzet van de te hanteren procedures.

Ten tweede; het initiatief om middels overleg te komen tot deze afspraken ligt bij de TSB's en DSB's, die niet alleen zelf een belang hebben bij een goed functionerende gegevensuitwisseling, maar ook invulling moeten geven aan de taakstelling voor de gegevensuitwisselingsentiteit. Dit overleg wordt gevoerd met de overige partijen die binnen het gegevensstelsel een belang hebben. Een parallel valt te trekken naar de privaatrechtelijke 'afsprakenstelsels' die in verschillende sectoren zijn of worden ontwikkeld, deels in samenhang met de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.⁸⁶ Voorbeelden zijn onder meer de logistiek (iShare), het betalingsverkeer (iDEAL) en de zorg (MedMij). De kracht van dergelijke stelsels is dat door middel van onderlinge afspraken verschillende (publieke) belangen worden samengebracht en geborgd, terwijl tegelijkertijd gestreefd wordt naar veilige, doelmatige en doeltreffende gegevensuitwisseling. Het gaat vaak om gegevensuitwisselingen binnen een sector, maar meer en meer ontstaan er initiatieven om cross-sectoraal gegevens uit te wisselen. Dit sluit aan bij de ruimte voor rechthebbenden (aangeslotenen, eindafnemers, etc.) om, op hun verzoek, gegevens met derde partijen uit te wisselen en past in de doelstellingen van de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 23). In het licht van deze ontwikkelingen is het belangrijk om bij de gegevensuitwisseling zoveel als mogelijk aan te laten sluiten op open, eventueel internationale, standaarden zodat ook de interoperabiliteit met andere sectoren geborgd en gestimuleerd kan worden. Ook dit sluit aan op de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 24), waar de noodzaak van interoperabiliteit wordt onderstreept en de Commissie ook interoperabiliteitsvoorschriften aankondigt.

⁸⁶ Kamerbrief d.d. 15 juni 2018, 'Nederlandse Digitaliseringsstrategie' en Kamerbrief d.d. 5 juli 2019, 'Voortgangsrapportage en actualisatie Nederlandse Digitaliseringsstrategie'.

Ten derde; ten einde te borgen dat de afspraken ook geïmplementeerd kunnen worden, wordt de gegevensuitwisselingsentiteit verplicht zorg te dragen voor effectieve, transparante en niet-discriminerende ondersteuning bij de totstandkoming en invoering van de afspraken. Daardoor kan de gegevensuitwisselingsentiteit ook capaciteit, expertise en middelen inzetten om dit alles te realiseren en wordt voor andere betrokken partijen de (financiële) drempel om bij te dragen aan de totstandkoming en uitvoering van deze afspraken zo laag mogelijk gehouden.

7. Uitvoering en handhaving (hoofdstuk 5 Energiewet)

7.1 *Ter introductie; relatie tot belangrijkste interventies in dit wetsvoorstel*

In dit hoofdstuk komen de taken en bevoegdheden inclusief het toezicht op de naleving en de bijbehorende handhavingsmogelijkheden van de ACM en van de Minister aan bod die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Niet alleen de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn, maar ook andere Europese regels vormen een belangrijk kader waar het gaat om toezicht en naleving van de regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt in uitvoeringsgerichte taken, bepalingen over toezicht en bevoegdheden in het kader van handhaving.

Het doel van de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn is te komen tot daadwerkelijk onafhankelijke toezichthouders in alle lidstaten van de Europese Unie als een noodzakelijke voorwaarde voor het creëren van gelijke mededingingsvoorwaarden. Deze toezichthouders worden in de richtlijnen 'nationale regulerende instanties' (NRI) genoemd. Per lidstaat kan maar één regulerende instantie op nationaal niveau toezicht houden op de elektriciteits- en gasmarkt. Daarnaast worden taken en bevoegdheden van toezichthouders in de Elektriciteitsrichtlijn versterkt en gedetailleerd voorgeschreven. De taken die op grond van de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn bij de ACM worden neergelegd, zijn veelsoortig. De belangrijkste taken zijn het toezicht houden op en monitoren van de energiemarkten en het vaststellen van de voorwaarden en tarieven voor het transport. Andere taken betreffen de Europese samenwerking met ACER, de Europese Commissie en met toezichthouders in andere lidstaten.

7.2 *Uitvoering door de Autoriteit Consument en Markt*

In dit wetsvoorstel wordt de ACM, evenals in de huidige situatie, aangewezen als NRI voor de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn alsmede een aantal specifieke EU-Verordeningen (artikel 5.1). De ACM voldoet aan de Europese eisen over de onafhankelijkheid van een NRI. Dit is vooral gewaarborgd door de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, in samenhang met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zo is via de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gewaarborgd dat de ACM de benodigde personele en financiële middelen beschikt om haar taken en bevoegdheden op doeltreffende en efficiënte wijze uit te kunnen voeren en autonoom kan handelen bij de uitvoering van haar begroting. In hoofdstuk 5 zijn, naast aan de ACM toegedeelde taken in de andere hoofdstukken van dit wetsvoorstel, specifieke taken opgenomen. Voor een groot deel van de taken die voortvloeien uit de Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn wordt voorgesteld deze bij AMvB vast te stellen.

Bij de uitoefening van de toegekende taken en bevoegdheden moet de ACM rekening houden met artikelen 58 van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 40 van de Gasrichtlijn. De genoemde richtlijnen geven de regulerende instantie de opdracht om bij de uitvoering van de in de richtlijn omschreven regulerings taken alle redelijke maatregelen te nemen om de in deze artikelen genoemde doelstellingen te bereiken. De doelstellingen zien voornamelijk op een goed werkende markt. Echter, in genoemde artikelen worden ook andere belangen genoemd, zoals het wegnemen van belemmeringen voor de toegang van hernieuwbare energiebronnen en het bijdragen aan een hoog niveau van universele dienstverlening. Door in het wetsvoorstel specifiek op te nemen dat de ACM bij de uitoefening van haar bevoegdheden rekening houdt met artikel 58 van de Elektriciteitsrichtlijn en 41 van de Gasrichtlijn, zal de ACM bij besluiten deze verschillende belangen af moeten wegen. De ruimte voor het kunnen maken van die afweging wordt bepaald door de beschikbare discretionaire ruimte.

7.3 Uitvoering door de Minister

Voor een aantal artikelen in dit wetsvoorstel is de uitvoering opgedragen aan de Minister. Dit zijn artikelen waar de Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn de ruimte laten om deze taken aan een nationale overheidsinstantie op te dragen. Eén van de belangrijkste taken voor de Minister is in dit wetsvoorstel de aanwijzing van TSB's en DSB's. De Minister maakt hierbij uiteraard wel gebruik van de certificering door de ACM van deze partijen. Maar de Minister heeft ook andere taken, zoals het kunnen verstrekken van een subsidie aan de TSB voor elektriciteit voor het aanleggen van een systeem voor elektriciteit op zee, en bevoegdheden in het kader van de leveringszekerheid en voorzieningszekerheid.

Dit wetsvoorstel bevat net als in de huidige situatie drie bepalingen die aan de Minister de mogelijkheid geven om in te grijpen indien er ongewenste gevolgen dreigen te ontstaan met betrekking tot de leverings- en voorzieningszekerheid van het transport van elektriciteit en gas. Een TSB's of DSB's voorzien in de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit of gas. De ACM houdt hier toezicht op, en kan bij de Minister signaleren dat een TSB of DSB in onvoldoende mate aan deze verplichtingen voldoet. In dat geval kan de Minister een TSB/DSB opdragen voorzieningen te treffen en ingeval een TSB of DSB niet aan deze opdracht voldoet, een last onder dwangsom opleggen. In de tweede plaats heeft de Minister de bevoegdheid om in te grijpen indien een TSB/DSB niet meer voldoet aan de eisen om te worden aangewezen. Dit is onder meer het geval indien hij zijn taken onvoldoende nakomt. In dat geval kan de Minister een TSB/DSB opdragen de noodzakelijke voorzieningen te treffen. De Minister kan ook hier een last onder dwangsom opleggen indien deze opdracht niet of onvoldoende wordt opgevolgd. Indien ook dit een onvoldoende oplossing biedt, kan de Minister als ultimatum remedium een zogenaamde stille curator aanwijzen. Dit kan als door de bedrijfsvoering van een TSB/DSB de continuïteit of de betrouwbaarheid van de leveringszekerheid of de voorzieningszekerheid in gevaar komt en onverwijld ingrijpen noodzakelijk is. De TSB/DSB dient dan opdrachten uit te voeren die hij krijgt van een door de Minister aangewezen persoon. Mocht ook dit geen soelaas bieden, dan kan de Minister de aanwijzing van de desbetreffende TSB/DSB vervallen verklaren en uiterlijk op de dag waarop die aanwijzing vervalt een andere rechtspersoon als TSB/DSB aanwijzen. Deze bevoegdheden worden reeds uitgeoefend op grond van de huidige Elektriciteitswet 1998 en in de huidige Gaswet, en tot op heden is het niet nodig geweest hiervan gebruik te maken.

7.4 Toezicht en handhaving

Zoals hierboven aangegeven, wordt de ACM in dit wetsvoorstel aangewezen als NRI voor het toezicht op de naleving en handhaving van het overgrote deel van de bepalingen uit dit wetsvoorstel, alsmede het toezicht op een aantal Verordeningen. Voor een beperkt aantal artikelen is de Minister belast met het toezicht op de naleving. Voor de handhaving van deze artikelen beschikken de ACM en de Minister elk voor zich over verschillende instrumenten. Wat de ACM betreft moet in de eerste plaats worden gewezen op artikel 12j van de Instellingswet ACM, dat de bevoegdheid bevat voor de ACM om een bindende aanwijzing op te leggen in verband met de naleving van voorschriften waarvoor het toezicht op de naleving aan haar is opgedragen. Voor de Minister is de bindende aanwijzing in dit wetsvoorstel geregeld. Daarnaast kunnen de ACM en Minister een bindende gedragslijn op leggen. Het verschil tussen een bindende gedragslijn en een bindende aanwijzing is dat bij een bindende gedragslijn geen sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding, en dat bij een bindende aanwijzing hier wel sprake van moet zijn. Beide zijn een last tot het verrichten van bepaalde handelingen als bedoeld in artikel 5:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Als derde beschikken de ACM en de Minister over de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen. Hiermee kan de naleving van voorschriften afgedwongen worden via het opleggen van een dwangsom. Tot slot kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor bepaalde, in hoofdstuk 5, genoemde artikelen.

Voor enkele bepalingen in dit wetsvoorstel is het toezicht op de naleving deels bij de Minister, deels bij de ACM belegd. Dit betreffen de bepalingen over de kwaliteit (met name het aspect veiligheid) van het transport van gas. Het toezicht op de naleving blijft, voor zover het gaat over de kwaliteit van systemen met als doel het voorkomen van ongevallen, voorvallen en schade met betrekking tot gas, belegd bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) via mandatering door de Minister. De ACM is bevoegd ten aanzien van andere aspecten. Om genoemde toezichtstaken beter te kunnen uitoefenen, is het voornemen om in lagere regelgeving verduidelijkingen op te nemen ten aanzien van het

hanteren van het kwaliteitsborgingssysteem door de TSB's en DSB's en tevens te waarborgen dat zij gehouden worden aan het daadwerkelijk uitvoeren van het kwaliteitsborgingssysteem.

7.5 Gegevens en inlichtingen

In afdeling 5.5 van dit wetsvoorstel zijn de bepalingen met betrekking tot het verstekken van gegevens en inlichtingen aan hetzij de Minister, hetzij de ACM, hetzij Europese Commissie gebundeld. Deze bepalingen gelden uiteraard in aanvulling op artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6b en 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht geeft ten algemene de verplichting om aan een toezichthouder binnen een door hem gestelde redelijke termijn medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Deze medewerking kan uiteraard inhouden het verstrekken van gegevens of hier inzage in geven.

Daarnaast kent de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in artikel 6b de bepaling dat eenieder aan de ACM desgevraagd de gegevens en inlichtingen verstrekt die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Dit gaat dus verder dan de taken die de ACM als toezichthouder heeft en waarvoor zij op basis van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht, gegevens op kan vragen. Immers, de ACM kan ook in het kader van de uitvoering van de aan haar opgedragen taken gegevens en inlichtingen nodig hebben. Artikel 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bepaalt vervolgens de wijze waarop met deze gegevens om moet worden gegaan en aan wie deze kunnen of moeten worden verstrekt. In aanvulling op deze bepalingen zijn in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel de met artikel 6b en 7 van de Instellingswet ACM vergelijkbare bepalingen opgenomen voor de Minister. Dit voor de taken die de Minister heeft op basis van dit wetsvoorstel.

Verder is in hoofdstuk 5 de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens AMvB regels te stellen over het verstrekken van gegevens aan de Minister of de ACM en het bewaren van gegevens. Deze bepaling komt in de plaats van veel in de huidige Elektriciteitswet 1998 en in de Gaswet opgenomen bepalingen die specifiek per onderwerp regelden wie wanneer welke informatie moest verstrekken. Door deze bepalingen in één AMvB te bundelen, ontstaat een overzichtelijk en samenhangend geheel van bepalingen over bijvoorbeeld rapportageverplichtingen.

8. Overige, overgangs- en slot bepalingen (hoofdstukken 6-7 Energiewet)

Ter introductie

Dit hoofdstuk ziet op de hoofdstukken 6 en 7 in het wetsvoorstel. In hoofdstuk 6 zijn bepalingen opgenomen die een wat andersoortig karakter hebben dan in eerdere hoofdstukken. Dit betreft bijvoorbeeld bepalingen die zien op marktdeelnemers en op TSB/DSB gezamenlijk of bepalingen die andere normadressaten hebben, zoals bevoegdheden van de decentrale overheden. De overgangsbepalingen zijn in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel opgenomen.

De Rijkscoördinatieregeling

Voorafgaand aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gekeken naar de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken overheden voor de ruimtelijke inpassing van hoogspanningslijnen en zon- en windparken. Dit mede op basis van de eerder uitgevoerde evaluatie van de (toen geldende) Rijkscoördinatieregeling (RCR). Bij brief van 19 december 2019 heeft de Minister zijn conclusies hierover kenbaar gemaakt.⁸⁷ Aangegeven is dat in lijn met het Klimaatakkoord het de bedoeling is om flexibeler om te gaan met de toepassing van een projectbesluit door het Rijk voor genoemde energie-infrastructuurle werken. Enerzijds zal het Rijk waar mogelijk de ruimtelijke besluitvorming over laten aan de decentrale overheden en haar projectbevoegdheid in dat geval overdragen aan gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders van respectievelijk de provincie of gemeente waar het project wordt uitgevoerd. De overdracht van de projectbevoegdheid gebeurt alleen als het betreffende bestuursorgaan daarmee instemt. Anderzijds zal het Rijk, indien dit nodig is voor de voortgang van de energietransitie ook zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, in lijn met de Omgevingswet.

⁸⁷ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 309.

In dit licht is vastgesteld dat in de afgelopen jaren de ruimtelijke bevoegdheid van grote zonneparken (groter dan 50 MW) in overleg met betrokkenen nooit is overgedragen aan gemeenten. Gelet op de verantwoordelijkheid van zowel provincies als gemeenten bij de RES-en en de uitvoering daarvan, is het voornemen om zonneparken groter dan 100 MW van Rijksbelang te verklaren en de provincies de bevoegdheid te geven een projectbesluit vast te stellen voor zonneparken tussen de 50-100 MW. De bevoegdheid van de gemeente is ongewijzigd (tot 50 MW). Vanzelfsprekend hebben ook provincies hierbij de mogelijkheid afspraken met gemeenten te maken waarbij de betreffende gemeente de ruimtelijke besluitvorming op zich neemt. Ten aanzien van windparken is geconcludeerd dat het, vanwege de toegenomen grootte van windturbines, logisch is de bevoegdheid van gemeenten te verruimen. Namelijk van 5 MW naar 15 MW. Dit is geregeld in artikel 6.2.

Tevens is expliciet een situatie toegevoegd waarin de Minister kan besluiten om geen projectbesluit vast te stellen. Wanneer een producent aan de Minister een voornemen tot aanleg of uitbreiding van een hoogspanning, zon- of windpark meldt waarop de projectprocedure van toepassing is, kan de Minister beslissen geen toepassing te geven aan de vaststelling van een projectbesluit als dat project op voorhand niet verenigbaar is met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit houdt mede verband met het feit dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat locaties voor nieuwe wind- en zonneparken op land worden aangewezen door gemeenten en provincies door middel van het proces van de Regionale Energie Strategieën (RES-en). Daarbij zijn er in de NOVI uitgangspunten vastgelegd voor nieuwe wind en zonneparken, zoals het streven naar meervoudig ruimtegebruik en clustering. Als een project op voorhand strijdig is met het Rijksbeleid en niet op zorgvuldige wijze in de fysieke leefomgeving kan worden ingepast, kan de Minister beslissen daarvoor geen projectbesluit vast te stellen en geen projectprocedure te starten.

In de genoemde Kamerbrief van 19 december 2019 met de voorgenomen wijzigingen als gevolg van de herijking van de RCR, werden voor de toepassing van het projectbesluit ook wijzigingen aangekondigd voor combinaties van wind en zon, combinaties van opwek en transport en de uitbreiding van het 110/150 kV net. Deze wijzigingen zijn echter niet nodig gebleken en zijn daarom niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Als een project één van de werken omvat die zijn opgenomen in artikel 6.1 en 6.2, dan is de hoofdregel dat de Minister in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan wel gedeputeerde staten van de provincie daarvoor een projectbesluit vaststelt. Ook andere activiteiten kunnen onderdeel zijn van een dergelijk project. Een project kan derhalve ook een combinatie van een windpark en een zonnepark zijn. Ook kan een project in de zin van de Omgevingswet bestaan uit een combinatie van een opwekinstallatie en de daarvoor benodigde aanpassingen aan transportinfrastructuur. Ook andere activiteiten kunnen onderdeel zijn van een dergelijk project. Dit geldt ook voor transportinfrastructuren op het spanningsniveau 110/150kV. Een windpark met een capaciteit van meer dan 100 MW kan derhalve in één project gecombineerd worden met bijvoorbeeld een klein zonnepark of de benodigde transport-infrastructuur. Wat betreft het bevoegd gezag is het hoogste orgaan voor één van de onderdelen daarbij leidend. Dus een gecombineerd windpark 40 MW en zonnepark van 40 MW valt onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Het projectbesluit omvat alle activiteiten die onderdeel zijn van het project, waarbij het hoogste bestuursorgaan als bevoegd gezag voor het gecombineerde project zal optreden. Het is derhalve niet nodig om in de Energiewet een bevoegdheid op te nemen voor een gecombineerde wind- en zonproject, combinaties van opwek en transport-infrastructuur en infrastructuur voor transport op het spanningsniveau 110/150 kV. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de artikelen 6.1 en 6.2 van dit wetsvoorstel bepalen wanneer de Minister en gedeputeerde staten 'in ieder geval' bevoegd zijn een projectplan vast te stellen. Deze regeling en artikel 5.44 Omgevingswet bieden ruimte ook in andere gevallen, als er sprake is van een respectievelijk een nationaal of provinciaal belang, een projectbesluit vast te stellen.

Daarnaast is in dit wetsvoorstel vastgelegd dat de Minister een projectbesluit kan vaststellen ten aanzien van de aanleg of uitbreiding van bepaalde transmissiesystemen, transmissiesysteem voor elektriciteit op zee, bepaalde interconnectoren en bepaalde LNG-installaties (artikel 6.1).

Investeringsstoets

Er is, in lijn met de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, een meldingsplicht opgenomen met betrekking tot veranderingen in de zeggenschap in een productie-installatie met een nominaal elektrisch vermogen van meer dan 100 MW, een onderneming die een of meer productie-installaties met een nominaal elektrisch vermogen van in totaal meer dan 100 MW beheert, of een onderneming die eigenaar is van een LNG-installatie (artikel 6.3). De Minister kan op grond van overwegingen van openbare veiligheid, de leveringszekerheid of de voorzieningszekerheid de wijziging in deze zeggenschap verbieden of hieraan voorschriften verbinden.

Bevoegdheden gemeenten en provincies

Het wetsvoorstel voorziet in de uitsluiting van de verordnungsbevoegdheid van gemeenten en provincies wat betreft het transport en de levering van elektriciteit en gas (artikel 6.8). Het is onwenselijk als de bepalingen uit dit wetsvoorstel zouden kunnen worden doorkruist door regelgeving van lagere overheden. De gelijkkluidende artikelen uit de Elektriciteitswet 1998 (artikel 83) en de Gaswet (artikel 62) bestaan reeds sinds de inwerkingtreding van die wetten. Een aanpassing van dit artikel zal pas aan de orde komen bij de in voorbereiding zijnde wetgeving ter uitvoering van de wijkgerichte aanpak uit het Klimaatakkoord. Aanpassing van dit artikel is vooral noodzakelijk als er een volledig uitgewerkt kader voor afbouw van aardgas in de gebouwde omgeving kan worden voorgelegd. Dat is nu nog niet het geval. Indien hiervan in de tussentijd afgeweken dient te worden vanwege de pilots van de aardgasvrije wijken, dan kan op verzoek van een bestuursorgaan een verzoek tot afwijking worden aangevraagd op basis een AMvB van de Crisis- en Herstelwet (en na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

9. Vervallen bepalingen ten opzichte van Gas- en Elektriciteitswet 1998

Ter introductie

Gedurende het opstellen van het wetsvoorstel is gebleken dat verschillende bepalingen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet niet in het wetsvoorstel terug hoeven te komen. Dit betreffen onder meer bepalingen die dubbelten met Europese verordeningen, delegatiegrondslagen die geen nut (meer) hebben en bepalingen die als gevolg van marktontwikkelingen of een efficiëntere en duidelijkere opbouw van de wet overbodig zijn geworden. Daarnaast wordt in het kader van het verminderen van onnodige regels en regeldruk voorgesteld een aantal zaken niet langer in regelgeving vast te leggen. De vervallen bepalingen worden hier op hoofdlijnen besproken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bepalingen gericht op (i) kleinverbruikers, (ii) marktdeelnemers, (iii) TSB's en DSB's voor gas en elektriciteit, (iv) het uitvoeren van metingen en gegevensuitwisseling en enkele overige vervallen bepalingen. Een meer gedetailleerd overzicht van vervallen bepalingen is terug te vinden in de transponeringstabellen bij dit wetsvoorstel.

Vervallen bepalingen - gericht tot kleinverbruikers

Een aantal bepalingen die onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet gericht is tot kleinverbruikers komt te vervallen. Het gaat allereerst om de verplichting voor een leverancier tot het aanbieden van een contract volgens een modelcontract (artikel 95na Elektriciteitswet 1998 en artikel 52ca Gaswet). Dit wordt in de praktijk niet meer toegepast, er zijn inmiddels vele verschillende contractvormen. Daarnaast zijn de bepalingen vervallen die zien op het aanbieden van een overeenkomst voor onbepaalde duur (artikel 95m, lid 5 en 6 Elektriciteitswet 1998 en artikel 52b, lid 5 en 6 Gaswet) en de bepaling die ziet op een opzegtermijn van 30 dagen (artikel 95m, lid 7 Elektriciteitswet en artikel 52b, lid 7 Gaswet). De bescherming die consumenten en zzp'ers (via reflexwerking) uit het Burgerlijk Wetboek voor wat betreft het aanbieden van overeenkomsten en opzeggen daarvan, wordt als afdoende beschouwd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging om in overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid de bepalingen inzake consumentenbescherming uit de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te stroomlijnen.⁸⁸

Vervallen bepalingen - gericht op marktdeelnemers

Er vervallen daarnaast meerdere bepalingen die primair gericht zijn op marktdeelnemers.

⁸⁸ Handelingen I, 2008-2009, nr. 26, p. 1321, 1356. Zie hierover ook paragraaf 4.1.

Ten eerste; in dit wetsvoorstel vervalt de huidige vangnetregulering inzake de leveringstarieven. De huidige Gaswet (artikel 44) en Elektriciteitswet 1998 (artikel 95b) bepalen dat toezichthouder de ACM leveringstarieven en -voorwaarden ex ante mag toetsen, de zogeheten 'vangnetregulering'. Leveranciers moeten wijzigingen in tarieven en voorwaarden elk jaar en uiterlijk vier weken voordat deze ingaan, bij de ACM aanleveren. De ACM is bevoegd de prijzen aan te passen. Deze bevoegdheid was bij introductie rond 2001 bedoeld als tijdelijke bevoegdheid, om toe te kunnen passen in een net geliberaliseerde markt om de eindafnemer te beschermen die nog niet makkelijk durfde over te stappen naar een andere leverancier.⁸⁹ In Nederland is sprake is van een zeer concurrerende energiemarkt. Er zijn veel aanbieders die zowel elektriciteit als gas leveren, er is veel diversiteit aan aanbod, en Nederland kent al jaren een van de hoogste overstapperpercentages in de EU. Er valt dus voor de Nederlandse energieconsument veel te kiezen. Specifiek geldt dat in Nederland steeds meer consumenten overstappen van energieleverancier, en dit ook vaker doen dan de jaren daarvoor.⁹⁰ Daar komt bij dat dit wetsvoorstel een ruim kader voor pre-contractuele informatie garandeert, de overstap naar een andere leverancier zo kort mogelijk wil laten duren; ook de introductie van kosteloze toegang tot een website voor prijsvergelijking draagt bij aan een transparant aanbod van leveringsovereenkomsten aan de eindafnemer. Tenslotte geldt dat de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 5) overheidsingrijpen in de prijsstelling zoveel mogelijk wil beperken, daar dit een fundamenteel verstoring effect heeft op de marktwerking: leveranciers moeten vrij zijn de prijs aan hun afnemers vast te stellen en lidstaten moeten waarborgen dat er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen leveranciers. Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit mag enkel onder bepaalde omstandigheden als openbaredienstverplichtingen worden toegepast en moet aan in de Elektriciteitsrichtlijn gespecificeerde voorwaarden onderworpen zijn. Lidstaten wordt opgedragen om energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers te beschermen met sociaal beleid, dus op andere manieren dan via overheidsingrijpen in de prijsstelling.

Ten tweede vervallen met dit wetsvoorstel de artikelen op grond waarvan de Minister een partij kon aanwijzen die het in stand houden van een elektriciteits- of gasbeurs als taak heeft (artikel 86e Elektriciteitswet 1998 en 66b Gaswet). Deze artikelen waren destijds opgesteld om te verzekeren dat er in Nederland ten minste één elektriciteits- en één gasbeurs is, aangezien deze beurzen van belang zijn voor de liquiditeit en transparantie van de elektriciteits- en gasmarkt. Dit doel is inmiddels gerealiseerd, aangezien er in Nederland elektriciteits- en gasbeurzen zijn. Een beurs kan ook zonder aanwijzing beursactiviteiten ontplooiën. Ten derde laat dit wetsvoorstel voor elektriciteit de afzonderlijke boekhoudplicht voor producenten en leveranciers vervallen (artikel 86 Elektriciteitswet 1998). De reden hiervoor is dat in het geliberaliseerde Nederlandse systeem de TSB's, DSB's, producenten en leveranciers inmiddels zijn gesplitst en productie en levering vrije activiteiten zijn. Voor transmissie-, distributie, gasopslag- en LNG-beheerders blijft de afzonderlijke boekhoudplicht wel bestaan. Ten vierde is in de Elektriciteitswet 1998 (artikel 68) en Gaswet (artikel 40) opgenomen dat producenten en leveranciers zuinig en milieu hygiënisch om moeten gaan met energie. Deze bepalingen hebben weinig praktische betekenis en komen in dit wetsvoorstel te vervallen. Ten aanzien van het milieu zijn daarnaast de noodzakelijke regels bij of krachtens de Wet milieubeheer vastgelegd. Ten vijfde vervalt ook de plicht van een leverancier om een eindafnemer de keuze van energiebronnen te bieden (artikel 95l, lid 2 tot en met 6 Elektriciteitswet 1998). Zij kunnen inmiddels altijd kiezen uit een contract voor hernieuwbare elektriciteit. Ten zesde, vervalt in dit wetsvoorstel de plicht van de producent en handelaar om opwekkingsgegevens van de door hem geproduceerde of verhandelde elektriciteit door te geven aan de leverancier (artikel 95k tweede lid Elektriciteitswet 1998). Vanwege het stelsel van garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong is deze plicht niet meer noodzakelijk. Tot slot, worden onder meer artikelen 86b en 86d Elektriciteitswet 1998 en artikel 66a, 66d, 66g en 73 Gaswet niet meer noodzakelijk geacht in dit wetsvoorstel en zijn daarom niet opgenomen.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2000/01, 27250, nr. 30; Overgangswet elektriciteitsproductiesector - regels met betrekking tot het beëindigen van de overeenkomst van samenwerking van de elektriciteitsproductiesector en tot het aandeelhouderschap van de systeembeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.

⁹⁰ ACM, 'Energie-monitor', d.d. 12 juni 2020.

Vervallen bepalingen - gericht op TSB's en DSB's

In §3.4 is aangegeven dat dit wetsvoorstel, ten aanzien van de wet- en regelgeving met betrekking tot de inrichting van TSB's, DSB's en infrastructuurgroepen, vooral beoogd te stroomlijnen en te verhelderen. In enkele gevallen is de noodzaak of toegevoegde waarde van bepalingen niet (meer) helder en wordt voorgesteld deze te laten vervallen. Dit betreft onder meer de bepalingen die zien op de nevenactiviteiten over laadinfrastructuur en waterbedrijven (artikel 17 Elektriciteitswet). De laadinfrastructuur was opgenomen als toegestane activiteit, waarvan aangegeven was dat als de marktomstandigheden daarvoor aanleiding gaven deze activiteit door de infrastructuurgroep afgebouwd zou kunnen worden. Inmiddels is er geen enkele infrastructuurgroep meer die dit soort activiteiten uitvoert en kan deze activiteit inderdaad vervallen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Bisschop waarin de regering wordt verzocht om in dit wetsvoorstel de toestemming voor het infrastructuurbedrijf om laadapparatuur als activiteit uit te voeren te schrappen uit de wet.⁹¹ Ook vervallen is de toegestane activiteit drinkwater. Dit was ten onrechte opgenomen als toegestane activiteit. Er zijn geen infrastructuurgroepen waar ook een drinkwaterbedrijf onderdeel van uitmaakt. Het is uitdrukkelijk ook niet de bedoeling dat dit in de toekomst wel geïntegreerd wordt. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de toezegging die de Minister tijdens de behandeling van Wet voortgang Energietransitie hierover heeft gedaan.⁹² Daarnaast vervallen verschillende bepalingen rond de tariefregulering, ofwel omdat deze materieel zijn vervangen door voorschriften in de Europese Verordening 2017/460 (NC-TAR), ofwel omdat jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie hier aanleiding voor gaf; zie §5.5 voor meer uitleg. Ook vervallen er voor (met name) de DSB's bepalingen rondom meetinrichtingen, metingen en gegevensuitwisseling, zie hierna.

Vervallen bepalingen – gericht op meetinrichtingen, metingen en gegevensuitwisseling

Dit wetsvoorstel herzielt op onderdelen het kader rondom uitvoeren van metingen en de uitwisseling van gegevens. Ten opzichte van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zullen daarom een aantal bepalingen vervallen. Ten eerste; het wetsvoorstel beoogt een herziening van de regels rondom de gegevensuitwisseling en daarbij tevens een verschuiving van veel bepalingen uit de Informatiecode naar hogere regelgeving. De artikelen die samenhangen met de totstandkoming van deze Informatiecode kunnen daarmee vervallen. Het gaat om artikel 53 tot en met 59 in de Elektriciteitswet 1998 en artikel 21 tot en met 27 in de Gaswet. Ten tweede; gelet op de stelselherziening beoogt het wetsvoorstel dat de bepalingen inzake de meetinrichtingen en meetgegevens significant wijzigen of geheel vervallen. Voor de Elektriciteitswet 1998 betreffen dit de artikelen 26aa tot en met 26ah, voor de Gaswet de artikelen 13a tot en met 13h. Voor een belangrijk deel omvatten deze artikelen de uitrol van de slimme meetinrichtingen. Daar dit proces thans reeds vergevorderd is, kunnen veel bepalingen vervallen. Ten derde; bij de kleine aansluitingen verschuift de meettaak van de leverancier naar de DSB's, waarbij de leverancier enkel nog voor de conventionele meetinrichtingen verantwoordelijk is. De toegevoegde waarde van de verplichting om een meetbedrijf in te zetten is ook verdwenen. De betreffende bepalingen (artikel 95ca Elektriciteitswet 1998 en 44a Gaswet) vervallen daarmee grotendeels. Ten vierde; de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 bevatten een taak voor de TSB/DSB inzake het meten van (i) duurzame elektriciteit en (ii) gas uit hernieuwbare energiebronnen. In de praktijk worden deze metingen echter uitgevoerd door erkende meetverantwoordelijke partijen. De betrokken bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 (artikel 16 lid 1 sub i) en de Gaswet (artikel 10 lid 5 sub d) vervallen.

Vervallen bepalingen - overig

Tot slot zijn er diverse overige bepalingen die zullen vervallen, hier volgen de meest in het oog springende. Dit betreft ten eerste het vervallen van een aantal begripsbepalingen uit de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 omdat zij in dit wetsvoorstel niet meer noodzakelijk zijn. Voorbeelden zijn 'economisch eigendom', 'verwant bedrijf', 'klimaatneutrale elektriciteit', etc. Ten tweede zijn de bepalingen inzake experimenten vervallen (artikel 7a Elektriciteitswet, artikel 1i Gaswet); zie §12.2 voor een nadere toelichting. Ten derde is ook de verplichting voor de Minister om elke vier jaar een energierapport op te stellen vervallen. Dit is nu geregeld in de artikelen 2 tot en met 4 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 52 van de Gaswet verwijst hier naar. Het wordt niet noodzakelijk meer geacht een dergelijke verplichting in wetgeving vast te leggen, dit is inmiddels voldoende

⁹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34627, nr. 41.

⁹² Handelingen II 2017/18, 34627, nr. 44.

geborgd met de Klimaatwet en de daarop gebaseerde klimaatnota. Ten vierde; de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 schrijven voor dat bij ministeriële regeling regels gesteld worden over (i) het beëindigen van de levering aan een kleinverbruiker alsmede (ii) preventieve maatregelen om de afsluiting van dergelijke afnemers zoveel mogelijk te voorkomen. Dit is geregeld in respectievelijk artikel 95b lid 8 en artikel 44 lid 8. Dit heeft ook een basis in dit wetsvoorstel. Wat echter niet wordt overgenomen is de bepaling (in lid 10 van beide artikelen) dat deze ministeriële regeling niet eerder wordt vastgesteld dan nadat (i) de gezamenlijke netbeheerders, (ii) de vergunninghouders alsmede (iii) de consumentenorganisaties in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze te geven over de inhoud van de regeling. Deze partijen worden op basis van generieke regels inzake wetgevingskwaliteit reeds in de gelegenheid gesteld om via een publieke internetconsultatie te reageren.

10. Verhouding (inter-) nationaal recht

10.1 Verhouding internationaal recht

Verhouding EU-regelgeving

Binnen de Europese Unie is op diverse vlakken energiebeleid tot stand gekomen. Met het oog op het profijt dat burgers, bedrijven en gemeenschappen binnen de Unie kunnen trekken van een ruimte zonder binnengrenzen, is Europese regelgeving tot stand gekomen over de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken, zoals een netwerk energie-infrastructuur (artikel 170 VWEU). Daarnaast zijn diverse EU-richtlijnen en EU-verordeningen tot stand gebracht op het gebied van energie, met als doelen het waarborgen van de werking van de energiemarkt, het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, het stimuleren van energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie en de bevordering van interconnectie van energienetwerken (artikel 194 VWEU). Met name op grond van laatst genoemd artikel van het EU-Werkingsverdrag zijn richtlijnen en verordeningen van kracht die geïmplementeerd zijn of van belang zijn voor dit wetsvoorstel. In §2.1 wordt op dit Europeesrechtelijk kader nader ingegaan. Wat betreft de Europese wetgeving rondom privacy (de AVG) wordt korthedshalve verwezen naar §6.1 van deze toelichting.

Verhouding artikel 1 EP EVRM

Het recht op eigendom valt onder de bescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (verder: artikel 1 EP EVRM). Artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie biedt eenzelfde bescherming. In het navolgende wordt alleen ingegaan op artikel 1 EP EVRM.

De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom, dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Het kabinet meent, gelet op het onderstaande, dat het wetsvoorstel in lijn is met de vereisten van artikel 1 EP EVRM.

Omschakelen - In dit wetsvoorstel zijn de bepalingen uit de Gaswet over het “omschakelen” door grote afnemers van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas overgenomen. Voor bepaalde grote afnemers geldt een verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) gas te onttrekken. Tevens is in dit wetsvoorstel het verbod overgenomen voor bepaalde grote afnemers om vanaf 1 oktober 2022 gas te onttrekken. In de parlementaire geschiedenis van deze wijziging van de Gaswet⁹³ is op de verhouding van die bepalingen tot het EVRM ingegaan.⁹⁴ Voor een nadere toelichting op de verbodsbepalingen in dit wetsvoorstel wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting bij paragraaf 2.6.2 van het wetsvoorstel en de artikelen 3.70 tot en met 3.72.

⁹³ Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers; Stb 2020, 169.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2019-20, 35328, nr.3.

Afsluiten - Voorts is in het kader van artikel 1 EP EVRM relevant dat in het wetsvoorstel wordt geregeld onder welke voorwaarden een systeembeheerder een aangeslotene mag afsluiten (artikel 3.40). Een aangeslotene heeft onder voorwaarden recht op een aansluiting. Het afsluiten kan een inmenging betekenen in het eigendomsrecht.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EHRM) erkent dat een Staat ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom mag reguleren en aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering van eigendom en deze aan de vereisten van legaliteit, de legitimiteit en de evenredigheid ("fair balance") voldoet.

Legaliteit - De toets aan legaliteit brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) te zijn. Aan de eerstgenoemde voorwaarde wordt voldaan doordat de verplichting om af te sluiten in dit wetsvoorstel is opgenomen en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt ingevuld. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar, doordat artikel 3.40 van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijft dat de verplichting zich richt tot een transmissie- of distributiesysteembeheerder en bij algemene maatregel van bestuur nauwkeurig en precies wordt bepaald wanneer een transmissie- of distributiesysteembeheerder, vanuit het belang van het goed functioneren van het stelsel van leveren, balanceren en meten, is gehouden een aansluiting af te sluiten. De AMvB-bepalingen zullen verwijzen naar het niet nakomen van enkele uit dit wetsvoorstel voortvloeiende basisverplichtingen van de aangeslotene. Hierbij gaat het om de verplichting te beschikken over een meetinrichting, de plicht ervoor zorg te dragen dat een meetverantwoordelijke en een balanceringsverantwoordelijke actief is en medewerkingsplichten ten behoeve van het meten, collecteren en valideren van meetgegevens. Ook is het niet toegestaan elektriciteit of gas te onttrekken aan het systeem zonder dat daaraan een leveringsovereenkomst en een aansluit- en transportovereenkomst ten grondslag ligt.

Legitimiteit - De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden indien daarmee een gerechtvaardigd algemeen belang wordt gediend. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden.

Aan dit vereiste wordt voldaan. Ten behoeve van het goed functioneren van de gehele keten voor levering en transport, zijn in dit wetsvoorstel voor de aangeslotene bovengenoemde essentiële verplichtingen opgenomen. Deze verplichtingen hebben tot doel te waarborgen dat het verbruik van de aangeslotene daadwerkelijk wordt gemeten, dat de onbalans die wordt veroorzaakt door invoeding of verbruik wordt opgevangen en dat levering en transport aan de aangeslotene kan worden gefactureerd. Het niet nakomen van deze verplichtingen heeft tot gevolg dat de transmissie- of systeembeheerder of marktdeelnemer zijn taken en verplichtingen op grond van deze wet niet kan vervullen en kosten worden afgewenteld op andere aangeslotenen. Om die reden kan niet-nakoming niet zonder gevolgen blijven en is de transmissie- of distributiesysteembeheerder ingevolge dit wetsvoorstel gehouden de aangeslotene af te sluiten.

Evenredigheid - De evenredigheidstoets vraagt voorts om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel "fair balance", tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Onder het kopje legitimiteit is reeds toegelicht waarom er in dit wetsvoorstel voor is gekozen enkele basisverplichtingen in het wetsvoorstel op te nemen en waarom niet-nakoming schadelijk is voor het functioneren van het energiesysteem. De verplichtingen voor de aangeslotene zijn proportioneel omdat ze vanzelfsprekend en noodzakelijk zijn als men een aansluiting wenst: verwacht mag worden dat voor het gebruik van een aansluiting en voor het verbruik van energie wordt betaald. Daarvoor is noodzakelijk dat een overeenkomst wordt aangegaan voor aansluiting en transport en voor levering, dat er wordt gemeten en dat de balanceringsverantwoordelijkheid is belegd. In de praktijk gebeurt dit al grotendeels zo.

Er is voor gekozen om deze basisverplichtingen wettelijk vast te leggen, omdat deze verplichtingen – vanwege onvoldoende prikkels daartoe – niet altijd over de band van de overeenkomst door een leverancier of systeembeheerder worden afgedwongen. De transmissie – of distributiesysteembeheerder koopt elektriciteit of gas in ter dekking van systeemverliezen. Deze kosten worden verdisconteerd in de tarieven. De afsluitverplichting van de transmissie- en distributiesysteembeheerder dwingt die beheerder om niet-nakoming van de basisverplichtingen door de aangeslotene niet te laten voortduren. Hiermee wordt afwenteling van kosten voorkomen. Daarnaast is er voor gekozen om als consequentie voor niet-nakoming te regelen dat door de transmissie- of distributiebeheerder wordt afgesloten. Er is dus niet gekozen voor een (bestuursrechtelijk) handhavingstraject. Afsluiten is te beschouwen als een logisch vervolg op het niet nakomen van verplichtingen die zijn verbonden aan het hebben van een aansluiting. Daarnaast kan de ACM, in geval van bestuursrechtelijke handhaving, keuzes in handhavingsbeleid maken waardoor zij mogelijk niet bij elke overtreding optreedt. Dit zou kunnen leiden tot een verschil in consequenties per aangeslotene.

Bij de beoordeling of sprake is van een “fair balance” is ook de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Zoals hiervoor besproken sluiten de basisverplichtingen aan op de praktijk. De verplichtingen zijn niet nieuw; het sluiten van overeenkomsten is in het privaatrechtelijke domein al standaard. Ook bij het niet nakomen van overeenkomsten kan afsluiten het gevolg zijn. Dat er moet worden gemeten en dat de balanceringsverantwoordelijkheid geregeld moet zijn, zijn logische consequenties als een aangeslotene gebruik wil maken van een aansluiting waarover elektriciteit of gas wordt afgenomen of wordt ingevoed.

Andere aspecten van afsluiten geen inmenging - Er kunnen ook andere omstandigheden zijn waaronder de transmissie- of distributiesysteembeheerder wil overgaan tot het afsluiten van de aansluiting. Bijvoorbeeld bij het niet nakomen van voorwaarden bij de aansluit- of transportovereenkomst, zoals het niet nakomen van betalingsverplichtingen. Het afsluiten onder deze omstandigheden moet worden geplaatst in het kader van niet nakomen van overeenkomsten, wat speelt tussen private partijen en wordt bestreken door het Burgerlijk Wetboek. Hier is geen sprake van inmenging in eigendom door overheidsbeleid.

10.2 Verhouding nationaal recht

Verhouding Provinciewet en Gemeentewet

In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is reeds sinds de inwerkingtreding van die wetten bepaald dat uitsluitend het Rijk regels stelt over het transport en de levering van elektriciteit en gas. Gemeenten en provincies zijn dus niet bevoegd hierover regels te stellen, anders dan wanneer expliciete bevoegdheden in de wet aan decentrale overheden worden toegekend. Deze afbakening is voortgezet in dit wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk een keuze gemaakt om bepaalde terreinen van het energiesysteem expliciet te regelen. Het gaat daarbij met name om de infrastructuur en sommige aspecten van de levering. Andere zaken zijn uitdrukkelijk niet geregeld. Het zou dan ook ongewenst zijn indien provinciale staten en gemeenteraden dit beleid zouden kunnen doorkruisen. In het wetsvoorstel is een expliciete bevoegdheid voor gemeenten opgenomen om gebieden aan te wijzen waar de aansluitplicht van distributiesysteembeheerders voor gas niet geldt. De bevoegdheid van decentrale overheden om regels te stellen ten behoeve van andere belangen, zoals ruimtelijke ordening of milieu en die indirect gevolgen hebben voor energiebeleid, wordt door dit wetsvoorstel niet geraakt.

Verhouding Omgevingswet

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de inhoud van de voorgenomen Omgevingswet. In de Invoeringswet Omgevingswet zijn in artikel 2.7 (Elektriciteitswet 1998) en artikel 2.9 (Gaswet) wijzigingen opgenomen van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Deze aanpassingen zijn beleidsneutraal overgenomen in dit wetsvoorstel.

Verhouding Mijnbouwwet

In artikel 1.1 van dit wetsvoorstel is een gasproductienet gedefinieerd als stelsel van één of meer leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen die onderdeel uitmaken van een olie- of gaswinningsproject of die worden gebruikt voor het transport van gas rechtstreeks van een gaswinningsproject naar een gasverwerkingsinstallatie, een gasopslagsysteem of een aansluiting op een transmissiesysteem voor gas. Gasproductienetten (ook wel upstream pijpleidingen genoemd) maken geen deel uit van transmissie- of distributiesystemen. Deze pijpleidingen zijn in eigendom en beheer bij de exploitant van de mijnbouwinstallatie en vallen niet onder de reikwijdte van de Energiewet, maar onder het regime van de Mijnbouwwet. Aansluitingen van gasproductienetten vallen blijkens de definitie van aansluiting in dit wetsvoorstel onder aansluitingen als bedoeld in de Energiewet en zijn daarmee wel onderdeel van transmissie- of distributiesystemen.

Ten aanzien van gasproductienetten wordt tot slot nog gewezen op artikel 6.6 van dit wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de Mededingingswet mede van toepassing is wanneer op het continentaal plat gastransport wordt verricht met behulp van een gasproductienet. Deze bepaling vormt implementatie van artikel 34 van de Gasrichtlijn.

DEEL C: GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL

11. Gevolgen van het wetsvoorstel

11.1 Ter introductie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste effecten die verwacht worden als gevolg van dit wetsvoorstel, waarbij het zowel gaat om beoogde gevolgen als (onbeoogde) neveneffecten. Hierbij is gebruik gemaakt van de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving'⁹⁵, welke voorschrijft dat, zie met name aanwijzing 4.43, bepaalde effecten in de toelichting aan de orde moeten komen. Bij het in kaart brengen van deze effecten is ook gebruik gemaakt van het 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving' (IAK) van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (KCWJ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁹⁶

Referentiealternatief en interventierationale

Bij het in kaart brengen van de gevolgen van het wetsvoorstel is de situatie medio 2020 onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 als referentiealternatief ('*counterfactual*') gehanteerd. Voor de Bedrijfseffectentoets is de situatie per 1 januari 2020 als uitgangspunt gehanteerd omdat in deze periode de actualisatie van de eerdere nulmeting is uitgevoerd. In de ambtelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel is er een interventierationale opgesteld waarin voor (clusters van) beoogde maatregelen is aangegeven wat de te verwachten 1^e en 2^e orde effecten waren. Vervolgens zijn deze effecten gekoppeld aan (i) de verschillende hoofdthema's (pijlers) die bij dit wetsvoorstel spelen, alsmede (ii) de generieke beleidsdoelen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op het vlak van energie. Een versimpelde weergave van deze interventierationale is deel van hoofdstuk 3 van deze toelichting, waarbij aan de hand van de zes pijlers wordt toegelicht welke maatregelen worden genomen en wat de verschillende interventies beogen te bereiken.

Generieke gevolgen: bijdrage aan de doelen van dit wetsvoorstel

Onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 waren de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en veiligheid van de energievoorziening van oorsprong de drie belangrijkste te borgen publieke belangen. Inmiddels komen twee extra doelen steeds prominenter naar voren, namelijk (i) het realiseren van een emissiearme, klimaatneutrale energievoorziening en (ii) de inpasbaarheid van het energiesysteem in het bredere ruimtelijke beleid. Dit wetsvoorstel, en dan meer specifiek de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998, draagt bij aan deze generieke doelen. De verschillende gevolgen zijn geclusterd in vier hoofdcategorieën, namelijk (1) de gevolgen voor de burger, (2) de gevolgen voor bedrijven en instellingen en (3) gevolgen voor verschillende onderdelen van de overheid. Omdat dit wetsvoorstel ook een herziening betreft van het stelsel van gegevensuitwisseling wordt apart ingegaan op (4) de gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens. Omdat veel van deze gevolgen reeds in voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gekomen, wordt regelmatig volstaan met een korte samenvatting en een verwijzing. Gestart wordt echter met een breed perspectief.

11.2 Gevolgen voor burgers

De 'Aanwijzing voor de Regelgeving' vereist het in kaart brengen van de lasten voor burgers. In lijn met het IAK gaat het bij deze categorie om de gevolgen voor (i) burgers, namelijk personen die zijn ingeschreven in de gemeentelijke basis administratie en 14 jaar of ouder zijn, en (ii) georganiseerde burgers, namelijk instellingen zonder winstoogmerk zijnde stichtingen en verenigingen. In dit wetsvoorstel zijn verschillende gevolgen voor deze groep te onderscheiden, welke hier kort worden besproken. De term 'burgers' kent dit wetsvoorstel zelf niet, maar dit zal veelal samenvallen met de 'huishoudelijke eindafnemer' of met de 'aangeslotene met een kleine aansluiting'. Gedeeltelijk komen deze gevolgen ook aan de orde in de Bedrijfseffectentoets.

- **Meer bescherming voor eindafnemers** – Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die bijdragen aan extra bescherming van eindafnemers in de markt. Deze maatregelen zijn reeds

⁹⁵ Circulaire van de Minister-President, 'Aanwijzingen voor de regelgeving', geldend vanaf 1-1-2018.

⁹⁶ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving', zie met name hoofdstuk 7 ('Wat zijn de gevolgen').

toegelicht onder pijler V in §3.6 en betreffen onder meer (i) het expliciet vastleggen van verschillende algemene rechten en (ii) het verbreden van de contractuele bescherming naar alle eindafnemers. De materiële gevolgen voor de groep van 'burgers' is beperkt, omdat zij ook onder de Gaswet- en Elektriciteitswet 1998 veelal reeds onder een strikt beschermingsregime vielen, zowel ten aanzien van hun consumentenbelangen als ten aanzien van de leveringszekerheid. Voor hybride situaties, zoals bijvoorbeeld zelfstandigen zonder personeel die vanuit huis werken, treden wel verbeteringen op. Een andere maatregel betreft het opnemen van voorschriften voor vergelijkingsinstrumenten voor eindafnemers. Daar deze markt reeds goed is ontwikkeld, worden ook hier geen grote gevolgen verwacht. Een meer systematische beschrijving van deze bescherming is opgenomen in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

- **Van afnemer naar 'actieve afnemer'** - Het wetsvoorstel beoogt de randvoorwaarden te versterken voor het 'actief' kunnen worden van een eindafnemer op de elektriciteitsmarkt, dit is in meer detail beschreven onder pijler IV in §3.5. De individuele burger hoeft hier geen gebruik van te maken, maar het biedt hem wel verschillende nieuwe mogelijkheden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om (i) gebruik maken van overeenkomsten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs of vraagrespons, (ii) opgewekte elektriciteit verkopen via een marktdeelnemer die aggregeert, energiegemeenschap of platform of (iii) het contraheren van meerdere aanbieders op een aansluiting. Daarbij krijgen actieve afnemers, net als aangeslotenen met een grote aansluiting, de mogelijkheid om zelf hun balanceringsverantwoordelijkheid te regelen. Veel van deze activiteiten waren in enigerlei vorm reeds mogelijk onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, maar nu worden deze nieuwe marktinitiatieven beter ingebed in de wet- en regelgeving. De verwachting is dat individuele burgers, afhankelijk van hun keuzes, daadwerkelijk kunnen profiteren van deze maatregelen. Hierbij speelt echter wel mee dat er thans andere factoren zijn die hier een dempend effect hebben, bijvoorbeeld de salderingsregeling en de dubbele belasting op batterijen. Omdat de individuele burger hierbij actief is op de markt, komt dit ook aan bod in de Bedrijfseffectentoets.
- **Beperking lasten en regeldruk** - Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die beogen om de regeldruk voor individuele burgers te beperken. Dit speelt onder meer op het vlak van leveringszekerheid, maar ook bij het afnemen van verschillende diensten, zoals bijvoorbeeld levering of aggregatie. In het herziene stelsel voor gegevensuitwisseling (zie hierna) worden verschillende gegevensprocessen vastgelegd die de individuele burger inzicht geeft en veel administratieve handelingen uit handen neemt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het doorgeven van meetstanden voor facturatie en het faciliteren van de overstap naar een andere leverancier of BRP. Bij het faillissement van een leverancier worden deze gegevensprocessen ingezet om de leveringszekerheid te garanderen. Veel van deze processen bestaan reeds onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, maar worden nu beter en duidelijker vastgelegd en geborgd.
- **Meetinrichtingen en energiegegevens** - Het wetsvoorstel continueert de ingezette overgang van analoge meetinrichtingen naar digitale meetsystemen. Onder aangeslotenen met een kleine aansluiting (veelal huishoudens, burgers) heeft het overgrote deel reeds een op afstand uitleesbare meetinrichting. Het wetsvoorstel herzielt het stelsel voor gegevensuitwisseling binnen het energiesysteem, dit is uitwerkt onder Pijler II in §3.3 en in hoofdstuk 6 van deze toelichting. Onder de Gaswet- en Elektriciteitswet 1998 worden ook reeds veel gegevens uitgewisseld, maar het is gebleken dat dit huidige stelsel tegen verschillende grenzen aan loopt. Deze stelselherziening heeft verschillende gevolgen voor de individuele aangeslotene. Ten eerste; beoogd is om de beschikbaarheid van hoogwaardige en hoogfrequente meetgegevens te vergroten, waarbij de DSB's de taak krijgen om één keer per dag de meetgegevens per kwartier (elektriciteit) of per uur (gas) te gaan collecteren. De gevolgen hiervan zijn divers, bijvoorbeeld (i) eerlijker afrekening door de uitfasering van versturende gebruiksprofielen, (ii) mogelijkheid om nieuwe diensten af te nemen, en (iii) verstrekte transparantie inzake afname en invoeding. Echter, dit heeft ook gevolgen voor de uitwisseling van persoonsgegevens, §11.5 gaat hier nader op in. Ten tweede; het herziene stelsel beoogt de individuele burger ook beter te beschermen door in meer detail vast te leggen om welke gegevens en processen het gaat, alsmede welke voorwaarden gelden en welke actoren hierbij betrokken zijn. Dat betekent een versterking van de democratische legitimiteit en daarmee bescherming van de belangen van de

individuele burger. Ten derde; het herziene stelsel voorziet ook in de inzage van de aangeslotene in zijn eigen gegevens en maakt het mogelijk dat deze aangeslotene gegevens op verzoek op eenvoudige wijze met een derde partij kan delen.

- **Tarieven** – Aan elke aangeslotene worden tarieven in rekening gebracht op basis waarvan de taken van de TSB's en DSB's worden bekostigd. In de transitie naar een CO₂-neutrale energievoorziening nemen zowel het gas- als elektriciteitssysteem een belangrijke rol in. Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die moeten leiden tot een verbeterde tariefregulering, wat ook de aangeslotene en het bredere energiesysteem ten goede moet komen. Op onderdelen is de reguleringsmethode ook aangepast om meer rekening te kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen, waaronder de energietransitie. Details zijn beschreven in pijler III in §3.4 en in hoofdstuk 5 van deze toelichting. In hoeverre individuele burgers ook te maken krijgen met andere tarieven, hangt af van de tariefregulering door de ACM. Daarnaast spelen nog andere ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling in de energiebelasting en de verbruikskosten.

11.3 Gevolgen voor bedrijven en instellingen (Bedrijfseffectentoets, inclusief MKB-toets)

De 'Aanwijzing voor de Regelgeving' vereist verder het in kaart brengen van de lasten voor bedrijven en instellingen. In het IAK is dit vertaald naar een inventarisatie van de gevolgen via een zogeheten 'Bedrijfseffectentoets' (BET), waarin meerdere onderdelen aan bod komen, namelijk:

- Regeldruk voor bedrijven: onderzoek naar de effecten van regeldruk voor bedrijven.
- Markteffecten: onderzoek naar markteffecten;
- Effecten op innovatie: onderzoek naar de gevolgen voor de innovatie door bedrijven;

In de voorbereiding op dit wetsvoorstel heeft onderzoeks- en adviesbureau Sira Consulting op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de uitvoering van de BET ter hand genomen. De volgende sub-paragrafen gaan hier verder op in, met aandacht voor het proces en de resultaten. Deze verslaglegging is gebaseerd op het rapport van Sira Consulting, waarin zij de belangrijkste bevindingen over de uitvoering van de BET hebben vastgelegd.⁹⁷ Daarnaast kent het IAK ook de MKB-toets. Dit betreft een consultatie van ondernemers uit het MKB indien nieuwe regelgeving naar verwachting substantiële gevolgen voor deze bedrijven zal hebben. Begin 2020 is via MKB-Nederland en ONL gezocht naar MKB-ondernemingen die hieraan wilden deelnemen. Omdat hier slechts één reactie op kwam, is besloten deze toets niet apart uit te voeren. Sira Consulting is daarom gevraagd om in de BET, waar relevant, hier ook aandacht aan te geven.

11.3.1 Proces: uitvoering Bedrijfseffectentoets; actualisatie van de nulmeting

Doel - Het doel van de BET was het geven van (kwalitatief) inzicht in de effecten voor bedrijven en instellingen van de voorgenomen Energiewet, zodanig dat deze gebruikt kunnen worden in de verdere voorbereiding en besluitvorming in het wetgevingstraject van de Energiewet.

Werkwijze - Het doorlopen proces viel uiteen in drie fasen. De eerste fase is in februari 2020 afgerond en betrof een actualisatie van de nulmeting uit 2012⁹⁸ om de huidige situatie in kaart te brengen. Hierin zijn de wijzigingen opgenomen voor zover die bekend waren op 1 december 2019. Door de voorgenomen situatie te vergelijken met de geactualiseerde nulmeting wordt inzichtelijk welke effecten specifiek zijn toe te schrijven aan het wetsvoorstel. In de tweede fase zijn, ter voorbereiding van de BET, gesprekken gevoerd met de beleidsmedewerkers van het ministerie van EZK en de ACM om de voorgenomen wijzigingen in de regelgeving en de uitvoering verder uit te werken. Deze gesprekken zijn gevoerd in april, augustus en september 2020. In een derde fase zijn tussen oktober en de eerste week van december 2020 circa zestien (groeps-) interviews uitgevoerd met 40 vertegenwoordigers van bedrijven in de energiemarkt (zie hierna) om de verwachte praktijkeffecten in kaart te brengen. Het in juli 2020 door het ministerie van EZK verspreide document 'Contouren van de Energiewet' (versie 17 juli 2020) en de beschikbare conceptwetteksten over energiemarkten (hoofdstuk 2), systeembeheer (hoofdstuk 3) en beheer en uitwisseling van

⁹⁷ Sira Consulting, 'Bedrijfseffectentoets Energiewet- Externe Bedrijfseffectentoets in het kader van het wetsvoorstel Energiewet', d.d. 17 februari 2021.

⁹⁸ Ecorys en Van Zutphen Advies, 'Nulmeting regeldrukkosten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet', onderzoek in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, thans: ACM), d.d. 13 februari 2012.

gegevens (hoofdstuk 4) zijn als uitgangspunt gehanteerd voor het kaart brengen van de effecten van de nieuwe Energiewet.

Uitvoering - De BET is onderdeel van het Integraal Afwegingskader (IAK). Voor het in kaart brengen van de bedrijfseffecten is door Sira Consulting gebruik gemaakt van de vragen uit de bedrijfseffectentoets en het 'Handboek meting Regeldrukkosten'. Omdat de definitieve wetteksten tijdens het onderzoek niet beschikbaar waren, zijn de effecten hoofdzakelijk kwalitatief beschreven. Waar dit mogelijk was, zijn de regeldrukeffecten gekwantificeerd en verwerkt in het standaard kostenmodel (SKM).

Geraakte doelgroep - Onderstaande tabel geeft inzicht in de omvang van de belangrijkste doelgroepen die te maken krijgen met de nieuwe Energiewet. Een deel van deze bedrijven betreft MKB-bedrijven. Deze komen mogelijk voor bij de producenten, leveranciers, meetverantwoordelijke partijen en beheerders van gesloten systemen. De verwachting is dat het geen groot aantal betreft. Naast de doelgroepen in de tabel ontstaat er door de Energiewet een grotere rol voor actieve (huishoudelijke) afnemers. Omdat dit geen bedrijven zijn, staat deze groep niet in de tabel.

Tabel: geraakte doelgroep

Type bedrijf	Omvang totaal	
	Elektriciteit	Gas
Distributiesysteembeheerders	7	7
Transmissiesysteembeheerders	1	1
Producenten	12.567 ^(a)	
Leveranciers	59	59
Meetverantwoordelijke partijen	13	11
Energiecoöperaties ^(b)	600	
Beheerders gesloten systemen	134	
Aanbieders vergelijkingsinstrumenten	Onbekend	
Aanbieders niet-frequentiegerelateerde ondersteunende diens	Onbekend	
Balanceringsverantwoordelijke partij	33	

Bron: Sira Consulting. Opmerkingen: ^(a) Dit betreft alle producenten zonne-energie boven de 15 KW, producenten van biomassa, water en windenergie en verder alle overige energieproducenten. In dit aantal zijn ook huishoudens met zonnepanelen opgenomen. Het aantal producenten, inclusief nieuwe energiecorporaties, wat direct aan het net levert ligt lager; ^(b) Energiecoöperaties zijn vaak organisaties van burgers en daarom geen bedrijven, maar voor de volledigheid zijn we wel genoemd.

11.3.2 BET: verwachte effecten op hoofdlijnen

Belangrijkste conclusies

Op basis van de uitvoering van de BET komt Sira Consulting tot de volgende conclusies:

- Op hoofdlijnen verandert het systeem voor bedrijven niet significant, maar faciliteert de voorgenomen Energiewet wel een aantal veranderingen die al wel in gang zijn gezet. Dit kan op onderdelen wel leiden tot investeringskosten;
- De Energiewet legt de basis voor veel onderwerpen die in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Voor deze onderwerpen is vaak de precieze uitwerking nog niet duidelijk en kunnen de effecten nog niet (goed) worden bepaald;
- Een aantal punten is nog onduidelijk, met als belangrijkste punt de herijking van de aansluit- en transporttaak.

Nadere toelichting (per pijler uit hoofdstuk 3 van deze toelichting)

Volgens het IAK moeten de effecten van nieuwe wet- en regelgeving op regeldruk, de markt en innovatie worden bepaald. Een mkb-toets moet worden uitgevoerd als substantiële gevolgen voor het mkb worden verwacht. De Energiewet heeft effecten op regeldruk, de markt en innovatie. Hieronder worden per pijler de belangrijkste effecten samengevat. Een algemeen punt hierbij is wel dat veel van de veranderingen door de Energiewet een nadere invulling kennen in lagere regelgeving en dat voor een aantal punten nog discussies lopen over de daadwerkelijk invulling hiervan. Dit

betekent dat het voor veel van de onderwerpen nog niet mogelijk is om een kwantificering te maken van de effecten en ook nog niet alle wijzigingen in het onderzoek konden worden meegenomen.

Pijler I: versterkt kader voor elektriciteit en gas - Het verplaatsen van regels uit (technische) codes naar AMvB's en ministeriële regelingen zorgt volgens de respondenten voor minder inspraak in het proces voor marktpartijen. De marktpartijen vrezen dat dit er op de langere termijn toe leidt dat een deel van de regels minder goed op de praktijk aansluiten dan in de huidige situatie, mede omdat het proces om een ministeriële regeling te wijzigen langer duurt dan een codewijziging. Dit zal op termijn dan ook tot extra kosten kunnen gaan leiden voor bedrijven in de energiesector. Als zaken uit (technische) codes private afspraken worden⁹⁹, die niet algemeen verbindend worden verklaard, is er volgens hen minder juridische afdwingbaarheid. Respondenten geven aan dat dit kan leiden tot rechtsonzekerheid. Daarnaast geeft het extra (eenmalige) kosten om de private afspraken te maken.

Pijler II: Energiedata als noodzakelijke en kansrijke grondstof voor het systeem - De onderdelen 'Versterken van de beschikbaarheid van hoogwaardige en hoogfrequente gegevens' en 'Grip op data: datadelen als fundament voor het systeem' zijn volgens de respondenten nodig voor de energietransitie. De bepaling legt de basis voor pijler IV. De overige wijzigingen zijn grotendeels bestendiging van de huidige praktijk.

- Meetverantwoordelijken geven aan dat het sneller 'verslimmen' van A1- en G2C-meters leidt tot kosten voor de bedrijven die zulke meters bezitten;
- Om data delen op grote schaal mogelijk te maken, zodat meerdere partijen in de energieketen hier toegang toe hebben, zijn eenmalig investeringen in software nodig bij de verschillende partijen;
- Als systeembeheerders verbruiksdata beheren en moeten verstrekken aan de eindafnemer erodeert dit mogelijk de rol van meetverantwoordelijken als dataverstrekkers, die soms geld verdienen aan het verstrekken van meetdata aan klanten;
- Bij een faillissement van de meetverantwoordelijke partij (MP) is de verwachting van systeembeheerders dat zij verantwoordelijk worden voor het aanwijzen van een nieuwe MP, omdat de aangeslotene dit niet tijdig geregeld krijgt. De verwachting is dat er rechtszaken ontstaan over het niet tijdig regelen van een vervangende MP. In de huidige praktijk is een faillissement één keer voorgekomen.

Pijler III: Systemen op orde en ondersteunend aan de energietransitie - Pijler III is grotendeels een voortzetting van de huidige praktijk en implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn. Het belangrijkste discussiepunt is de herijking van de aansluit- en transporttaak. Met betrekking tot de herijking van de aansluit- en transporttaak zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- Voor potentieel aangeslotenen is transparantie vanuit de TSB en DSB belangrijk, om op tijd op congestie te kunnen anticiperen. Deze systeembeheerders geven aan dat systemen om congestie real time transparant te maken grote investeringen vragen. Deze investeringen zijn niet direct het gevolg van de nieuwe Energiewet en zouden zonder de Energiewet ook zijn gemaakt. Wel zorgt de Energiewet voor een versnelling van dit proces;
- De geïnterviewde potentieel aangeslotenen hebben geen bezwaren tegen het vervallen van de termijn van 18 weken, maar vinden het wel belangrijk om zekerheid te hebben. Volgens hen moet vooraf worden bepaald hoe lang de 'redelijke termijn' is, zodat de TSB's en DSB's hieraan gehouden kan worden;
- Producenten en afnemers vinden het belangrijk dat geborgd wordt dat systeembeheerders investeren en dat de mogelijkheden om later aan te sluiten aan congestiemanagement en flexibiliteit in te kopen nooit in de plaats komen van investeringen. Het is belangrijk dat het transparantieniveau bij congestiemanagement duidelijk is. Als bijvoorbeeld sprake is van transparantie via de netten, waarbij aangeslotene op afstand worden afgeschakeld, verwachten TSB's en DSB's hoge investeringen te moeten doen;
- Het verminderen van de boekhoudplicht voor TSB's en DSB's leidt naar verwachting tot een kleine verlaging van de structurele lasten. Daar staat tegenover dat andere marktpartijen het voor mogelijk houden dat de natuurlijke monopoliepositie van deze systeembeheerders hierdoor wordt versterkt;

⁹⁹ Omdat de code vervalt, maar niet alle afspraken uit de codes worden overgenomen in de regelgeving.

- Het verbod voor TSB en DSB op het inkopen van niet-frequentiegerelateerde ondersteunende diensten leidt volgens de systeembeheerders tot een probleem voor blindstroom. Blindstroom is alleen lokaal bruikbaar, waardoor verwacht wordt dat er veel lokale monopolisten zijn die een hoge prijs vragen. Ook voor het inkopen van flexibiliteit wordt dit probleem genoemd. Producenten geven aan zowel voor blindstroom als voor flexibiliteit mogelijkheden te zien op de markt om dit aan te bieden. Dit kan, afhankelijk van de technische eisen die de toezichthouder stelt, mogelijk leiden tot nieuwe partijen, zoals zonne- en windparken, energiecentrales en marktdeelnemers die aggregeren, die actief op de markt worden. Veel zonne- en windparken kunnen blindstroom bijvoorbeeld technisch al leveren. Om blindstroom te kunnen leveren zijn investeringen nodig om het blindstroomvermogen te bundelen.

Pijler IV: Ruimte voor nieuwe marktinitiatieven - Pijler IV beoogt de eindafnemer met kleine aansluiting te activeren op de elektriciteitsmarkt. Uit de interviews kwam naar voren dat er veel (technische) belemmeringen zijn om dit voor elkaar te krijgen. Daarom worden weinig tot geen effecten op de markt en innovatie verwacht van deze pijler.

- De mogelijkheid voor dynamische prijzen wordt naar verwachting van de respondenten (voorlopig) niet veel gebruikt. Met de huidige slimme meetinrichtingen worden de verbruiksgegevens pas een dag later doorgegeven, waardoor anticiperen op de prijs minder goed mogelijk is. Daarnaast is de software hiervoor nog niet breed genoeg toegankelijk. Leveranciers geven aan dat het verplicht aanbieden van dynamische prijscontracten nadelig voor ze is als er weinig vraag is naar dynamische prijzen. Er zijn investeringen voor nodig om dit te kunnen doen;
- De respondenten verwachten daarnaast dat (actieve) afnemers met een kleine aansluiting nauwelijks gebruik maken van de mogelijkheid voor het verleggen van balanceringsverantwoordelijkheid. Ook verwachten ze dat energiecoöperaties nauwelijks zelf leverancier worden;
- Belangrijk bij heel pijler IV is dat deze zaken formeel mogelijk maakt die technisch (nog) niet grootschalig kunnen. Daarom zijn veel effecten pas op de lange termijn duidelijk, afhankelijk van technologische vooruitgang en de mate waarin marktprijzen het mogelijk maken om gebruik te maken van dynamische prijzen;
- Bij de certificering voor vergelijkingsinstrumenten zijn volgens de prijsvergelijkers niet de hiervoor noodzakelijk kosten het probleem, maar de verplichting om alle prijzen te vergelijken. Mogelijk moeten hierdoor 'spookpakketten' van leveranciers op de website worden vergeleken. Dit kan er op de langere termijn voor zorgen dat het vertrouwen in prijsvergelijkers daalt. Als dit gebeurt erodeert het verdienmodel van prijsvergelijkers en gaat de transparantie voor consumenten erop achteruit.

Pijler V: Meer bescherming voor eindafnemers - Pijler V beoogt de eindafnemers beter te beschermen en voor de definities aan te sluiten op de Elektriciteitsrichtlijn. Voor de Bedrijfseffectentoets is de belangrijkste wijziging dat het begrippenkader voor (eind)afnemers wijzigt.

- Systeembeheerders en leveranciers moeten een eenmalige investering doen als gevolg van de wijziging van het begrippen kader voor (eind)afnemers. Leveranciers geven daarnaast aan dat het moeilijker is om te bepalen hoeveel personeel een afnemer in dienst heeft dan hoe groot de meter van een afnemer is;
- Het aanscherpen van de eisen voor de leveringsvergunning leveren een toename van regeldruk op. Daarnaast kan het de drempelverhogend werken voor nieuwe actoren om te gaan leveren. Aan de andere kant geven respondenten aan dat de consument hierdoor beter beschermd is.

11.4 Gevolgen voor de overheid

De verschillende gevolgen voor de overheid (in brede zin) komen hierna per type actor aan bod: uitvoerende en handhavende instanties, de Rijksoverheid, decentrale overheden, inclusief Caribisch Nederland, en de rechtspraak.

11.4.1 Gevolgen voor uitvoerende en handhavende instanties

- **De Autoriteit Consument en Markt (ACM)** - De ACM wordt in dit wetsvoorstel, in lijn met de huidige situatie, aangewezen als nationale regulerende instantie voor de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Dit is verder toegelicht in §7.2, waarbij tevens is aangegeven dat de inrichting van dit toezicht in grote lijnen overeen zal komen met de wijze waarop op dit moment het

toezicht van de ACM al is ingericht. De ACM zal een toets uitvoeren op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zie hoofdstuk 13. Naast de ACM zijn er nog diverse andere instanties die in meer of mindere mate geraakt worden door dit wetsvoorstel. Hier wordt kort ingegaan op de gevolgen voor hen:

- **Agentschap Telecom (AT)** – AT is uitvoerder en toezichthouder van wet- en regelgeving op verschillende gebieden. Voor dit wetsvoorstel is met name relevant dat Agentschap Telecom is aangewezen als toezichthouder voor de Metrologiewet. In §6.3 is toegelicht dat beoogd wordt om de meetinrichtingen die bij grote aansluitingen worden gebruikt, ook onder de Metrologiewet te brengen. Voor Agentschap Telecom zal dit een uitbreiding van de bevoegdheden betekenen, al is zij op grond van de huidige technische codes in een beperktere rol ook reeds hierbij betrokken. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om de eis voor steekproefsgewijze en periodieke controle van in gebruik zijnde meetinrichtingen nu op wetsniveau te nemen, waar dit nu in de technische codes vastligt. Agentschap Telecom is op grond van deze 'technische codes' nu reeds bij deze processen betrokken, dus de voorgestelde wijzigingen zullen materieel beperkte gevolgen hebben voor Agentschap Telecom. Agentschap Telecom is op grond van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 tevens betrokken bij het toezicht op de veiligheid van meetinrichtingen. Dit wetsvoorstel bestendigt de huidige situatie daarin, dus de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen hiervoor beperkt zijn. AT zal een toets uitvoeren op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zie hoofdstuk 13.
- **SodM** – De huidige Gaswet bepaalt dat de Minister toezicht houdt op de naleving van het kwaliteitsborgingssysteem. De Minister heeft dit toezicht gemandateerd aan SodM. Dit wetsvoorstel bestendigt de huidige situatie, dus de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen voor SodM beperkt zijn. SodM zal een toets uitvoeren op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zie hoofdstuk 13.
- **De Autoriteit Persoonsgegevens (AP)** – De AP is toezichthouder op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens, en dan met name van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Noch in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 noch in de beoogde Energiewet is er een specifieke taak of rol voor de AP. Dit neemt echter niet weg dat dit wetsvoorstel indirect wel raakt aan de toezichthoudende taken van de AP. In hoofdstuk 6 is toegelicht dat er binnen het energiesysteem veel gegevens worden uitgewisseld, waaronder ook persoonsgegevens. Met de voorgestelde herziening van het stelsel voor gegevensuitwisseling is beoogd in meer detail vast te leggen om welke gegevens en processen het gaat, alsmede welke voorwaarden gelden en welke actoren hierbij betrokken zijn. Dit dient zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen beter te beschermen. Dit wetsvoorstel beoogt daarmee zowel de doelmatige en doeltreffende uitwisseling van gegevens te borgen, als een bijdrage te geven aan de bescherming van persoonsgegevens. §11.5 gaat nader in op de gevolgen voor de uitwisseling van persoonsgegevens, al zullen veel details pas in de uitwerking van de onderliggende regelgeving duidelijk worden. De AP zal, voordat het wetsvoorstel naar de Raad van State gaat, gevraagd worden om een wetgevingsadvies, zie hoofdstuk 13.
- **De Belastingdienst** – Binnen het energiesysteem zijn verschillende belastingen en heffingen van toepassing, bijvoorbeeld de Energiebelasting of de Opslag Duurzame Elektriciteit. Daar dit wetsvoorstel op verschillende manieren beoogt bij te dragen aan de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening, kan dit ook gevolgen hebben voor de verschillende belastingen en heffingen die hiermee samenhangen. De Belastingdienst zal een toets uitvoeren op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zie hoofdstuk 13.

11.4.2 Gevolgen voor de Rijksoverheid

Het wetsvoorstel heeft primair betrekking op de ordening van de elektriciteits- en gasmarkt en als gevolg daarvan zijn de gevolgen voor de Rijksoverheid beperkt. De 'Aanwijzing voor de Regelgeving' vereist dat een aantal gevolgen worden vermeld.

- **Financiële gevolgen voor de Rijksoverheid** – Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de financiën van de Rijksoverheid, op meer indirecte wijze is dit wel het geval. Gewezen is reeds op de mogelijkheid dat de beoogde transitie naar een CO₂-arme energievoorziening, ook

gevolgen hebben voor de verschillende belastingen en heffingen die hiermee samenhangen. De Belastingdienst zal dit verder toetsen.

- **Gevolgen voor de informatievoorziening van de Rijksoverheid** – Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de informatievoorziening van de Rijksoverheid. In beginsel zijn alle verschillende actoren op de markt zelf verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie.
- **Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens door de Rijksoverheid** – Binnen het energiesysteem heeft de Rijksoverheid een zeer beperkte rol in de uitwisseling van gegevens van zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 6 omvat het stelsel van gegevensuitwisseling hoofdzakelijk uitwisselingen tussen verschillende actoren op de markt zelf. Enkel in enkele specifieke situaties is de Rijksoverheid betrokken, bijvoorbeeld bij ontvangen en verwerken van gegevens ten behoeve van de garanties van oorsprong.¹⁰⁰ Dit wetsvoorstel bestendigt de huidige situatie waarin de Minister deze gegevens ontvangt, dus de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen beperkt zijn. Ook betreffen deze gegevens in beginsel geen natuurlijke personen. In bredere zin heeft dit wetsvoorstel wel gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens, zie §11.5.

11.4.3 Gevolgen voor decentrale overheden

De 'Aanwijzing voor de Regelgeving' vereist het in kaart brengen van de gevolgen voor de decentrale overheden, dit zijn met name de provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede (op Caribisch Nederland) de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit wetsvoorstel is niet direct gericht op deze decentrale overheden, maar bevat wel enkele belangrijke onderdelen die invloed zullen hebben op de uitvoering van hun taken.

- **Investeringsplannen en de regionale energiestrategieën** – In het wetsvoorstel zijn regels opgenomen met het oog op systeemplanning en systeembuitbreiding. Via de zogeheten investeringsplannen zullen TSB's en DSB's hier invulling aan geven. Zoals eerder toegelicht wordt in deze investeringsplannen ook een koppeling gemaakt met de regionale energiestrategieën (RES) die in het kader van het Klimaatakkoord worden opgesteld. Vanuit hun algemene beheertaak hebben de TSB's en DSB's ook een adviserende rol bij het opstellen van deze regionale energiestrategieën. Met de betrokkenheid van de TSB's en DSB's worden verschillende doelen beoogd, met name: (i) ondersteuning van de decentrale overheden middels kennis en expertise vanuit de TSB's en DSB's, (ii) het versterken van de algehele kwaliteit van de regionale energiestrategieën, door een koppeling te leggen naar de systeemplanning en systeembuitbreiding en (iii) een bijdrage aan de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de regionale energiestrategieën.
- **De Rijkscoördinatieregeling (RCR)** – In hoofdstuk 8 zijn de beoogde wijzigingen in de Rijkscoördinatie regeling besproken. Kern van deze beoogde wijzigingen is het flexibeler om te gaan met de toepassing van een projectbesluit door het Rijk voor omvangrijke energie-infrastructuurle werken. Dit bestaat uit twee onderdelen: (i) waar mogelijk zal het Rijk de ruimtelijke besluitvorming over laten aan de decentrale overheden en haar projectbevoegdheid overdragen en (ii) indien noodzakelijk voor de voortgang van de energietransitie neemt het Rijk, in lijn met de Omgevingswet, de eigen verantwoordelijkheid. Beoogd wordt om hiermee omvangrijke energie-infrastructuurle werken sneller te realiseren.
- **Stelselherziening gegevensuitwisseling** – De herziening van het stelsel voor gegevensuitwisseling heeft niet direct betrekking op de decentrale overheden, maar is toch op een drietal manieren relevant. Meer details zijn beschreven in hoofdstuk 6. Ten eerste worden TSB's en DSB's verplicht tot actieve en passieve openbaarmaking. Hierbij kan een TSB's of DSB's op verzoek, bijvoorbeeld van een decentrale overheid, gegevens openbaar maken indien dit binnen de gestelde voorwaarden valt. In het algemeen geldt hierbij dat het gaat om gegevens die niet herleidbaar zijn naar individuele natuurlijke of niet-natuurlijke (rechts-) personen. Enkel in specifieke situaties kunnen wel herleidbare gegevens worden uitgewisseld, en dat is de tweede

¹⁰⁰ Het uitgeven van de garanties van oorsprong is een bevoegdheid die bij de Minister ligt (zie artikel 2.57 wetsvoorstel). In de praktijk is dit gedelegeerd aan CertiQ en Vertogas.

manier: er is ook een grondslag opgenomen voor uitwisseling op basis van een verplichting in een andere wet. Indien deze andere wet verplicht tot uitwisseling van energiegegevens van een aangeslotene, dan kan dat onder dit wetsvoorstel worden ingevuld. Voor de decentrale overheden kan hier bijvoorbeeld aan de Omgevingswet gedacht worden. Beoogd is hiermee om de decentrale overheden, met inachtneming van verschillende belangen en voorwaarden, de beschikking te geven over gegevens die zij in de uitvoering van hun taken nodig hebben.

- **Gevolgen voor Caribisch Nederland** – Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland omdat niet beoogd wordt dat het in Caribisch Nederland van kracht wordt. Het wetsvoorstel is grotendeels gebaseerd op Europese regelgeving die niet geldt in Caribisch Nederland. De marktinrichting in het wetsvoorstel is merendeels gebaseerd op mededinging. De marktomvang van elk van de drie gescheiden markten in elk respectief openbaar lichaam van Caribisch Nederland is dermate klein dat de markt niet op basis van mededinging ingericht kan worden. In geen van de drie openbare lichamen is er gebruik van gas, of een wens dit te gaan gebruiken. Voor elektriciteit is er een op de afwijkende situatie van Caribisch Nederland toegespitste wet van kracht vanaf 1 juli 2016. Dit betreft de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

11.4.4 *Gevolgen voor de belasting van de rechtspraak*

Dit wetsvoorstel heeft in beginsel geen directe gevolgen voor de belasting van de rechtspraak, al kunnen er wel indirecte positieve en negatieve gevolgen zijn. Dit wetsvoorstel beoogt om op onderdelen de legaliteit te versterken en meer duidelijkheid en transparantie te bieden, dit is toegelicht in §3.2. Op verschillende onderdelen worden partijen ook verplicht om zelf procedures te hanteren voor het oplossen van geschillen, zie bijvoorbeeld §6.2 en §6.5. Tegelijkertijd omvat dit wetsvoorstel ook maatregelen die herziening en wijziging van de huidige situatie betekenen. Te verwachten is dat deze herzieningen en wijzigingen zullen leiden tot nieuwe juridische geschillen, waarbij ook een beroep op de rechtspraak gedaan zal worden. De omvang van de combinatie van de positieve en negatieve gevolgen voor de belasting van de rechtspraak is niet in te schatten.

11.5 *Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens*

Het IAK schrijft voor dat er aandacht dient te zijn of deze beperkingen op het grondrecht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd zijn. Het IAK verwijst hierbij naar het instrument van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (of: Privacy Impact Assessment, PIA), meer in het bijzonder het 'Model gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst PIA'.¹⁰¹ Belangrijke onderdelen hierin zijn ondermeer (i) het type persoonsgegevens, (ii) de doelen van de verwerkingen, (iii) de rechtsgronden voor gegevensverwerkingen, (iv) de noodzaak en evenredigheid en (v) eventuele risico's en maatregelen daartegen. Deze komen hieronder aan bod.

Al aangegeven is dat het stelsel van gegevensuitwisseling hoofdzakelijk uitwisselingen betreft tussen verschillende actoren op de markt zelf en dat (bijvoorbeeld) de Rijksoverheid een zeer beperkte rol speelt. Echter, bij deze (vaak verplichte) gegevensuitwisselingen gaat het gedeeltelijk wel om persoonsgegevens in de zin van de AVG. Waar hoofdstuk 6 van deze toelichting reeds uitgebreid ingaat op de verschillende partijen en processen die een rol spelen in het beheren en uitwisselen van gegevens, gaat deze paragraaf specifiek in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bescherming van persoonsgegevens onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De specifieke soorten gegevens en processen zullen in dit hoofdstuk niet worden herhaald. Relevant hierbij is dat meer gedetailleerde regels worden vastgelegd in onderliggende regelgeving. Het instrument Privacy Impact Assessment heeft op dat niveau ook (nog) meer toegevoegde waarde; hier wordt volstaan met generieke observaties.

Het gebruik van gegevens: persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens (type)

Allereerst kan opgemerkt worden dat, hoewel er onder de Energiewet grote hoeveelheden gegevens verzameld, doorgegeven, geregistreerd, ontsloten of uitgewisseld worden, slechts een deel van deze handelingen de verwerking van persoonsgegevens zal betreffen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 6 van deze toelichting, bestaat een aanzienlijk deel van de uitgewisselde gegevens uit (i) gegevens van niet-natuurlijke personen of (ii) informatie die niet direct of indirect te herleiden is tot een natuurlijk persoon. Van dit laatste is bijvoorbeeld sprake bij intervaldata die na collectie wordt

¹⁰¹ Rijksoverheid, 'Model gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst PIA', september 2017.

geaggregeerd (zie hierna). Deze gegevens kwalificeren daarmee niet als persoonsgegevens onder de AVG. Voor zover het gaat om persoonsgegevens in de zin van de AVG, betreffen het gewone persoonsgegevens, dus geen bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens of wettelijke identificatienummers.

Doelen en rechtsgronden

Ten tweede is relevant dat het gebruik van gegevens (inclusief persoonsgegevens) een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde zijn om het energiesysteem te laten functioneren. Binnen het energiesysteem worden reeds jarenlang op grote schaal gegevens uitgewisseld en het maatschappelijke belang hiervan neemt toe. Dit is reeds beschreven in de hoofdstukken 2, 3 en 6 van deze toelichting; het gaat bijvoorbeeld om (i) het creëren van meer flexibiliteit in het systeem, (ii) het beter kunnen toerekenen van onbalansverschillen, (iii) eindafnemers die actief willen worden op de markt en (iv) de bescherming van bepaalde groepen eindafnemers, met name huishoudelijke eindafnemers. De inwerkingtreding van de AVG is een belangrijke aanleiding voor de herziening van het stelsel van gegevensuitwisseling. In dit wetsvoorstel zijn daarom de verschillende belangen die rondom de het gebruik van gegevens spelen meegenomen, om zo tot een robuust systeem van gegevensverzameling en uitwisseling te komen dat oog heeft voor de centrale rol van data in de energietransitie en tegelijkertijd de belangen en rechten van betrokkenen beschermt. Gelet op de context van de verwerking van persoonsgegevens zijn vanuit artikel 4.1 met name relevant:

- Gegevensverwerkingen ten behoeve van het functioneren van het energiesysteem;
- Gegevenswerkingen op initiatief van de rechthebbende.

Gegevensverwerkingen ten behoeve van het functioneren van het energiesysteem - Om welke gegevens en processen het gaat bij verwerkingen die ten grondslag liggen aan het functioneren van het energiesysteem, is reeds beschreven in §6.5. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om (i) processen rondom het gebruik van de aansluiting, (ii) processen rondom het uitvoeren van metingen, (iii) processen rondom het factureren en (iv) processen rondom het garanderen van de leveringszekerheid. Vrijwel al deze processen worden nu reeds uitgevoerd onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Gelet op het belang voor het bredere energiesysteem, beoogt dit wetsvoorstel voor de uitwisseling van betrokken gegevens (inclusief persoonsgegevens) wettelijke normen, transparantie en duidelijkheid te verschaffen. Belangrijk hierbij is dat de uitvoering van deze essentiële processen niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van een aangeslotene om gegevens te delen. Hierbij is gekeken naar de verschillende grondslagen zoals deze in de AVG (artikel 6 lid 1) gelden voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Bij de bovenstaande processen zal veelal, maar niet uitsluitend, sprake zijn van een wettelijke verplichting (sub c), de uitvoering van een overeenkomst (sub b) of de behartiging van een gerechtvaardigd belang (sub f). Incidenteel zullen mogelijk ook andere grondslagen relevant zijn, namelijk de bescherming van vitale belangen van betrokkenen (sub d) en de vervulling van een taak van algemeen belang (sub e).

Een belangrijk verschil ten opzichte van het referentiealternatief onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 is de meettaak voor DSB's bij aangeslotenen met een kleine aansluiting. Thans collecteren de DSB's bij deze groep, ten behoeve van de facturatie en het indicatief verbruiksoverzicht, de meetstanden per dag, maand en jaar. Enkel na toestemming van de aangeslotene collecteren de DSB's ook één keer per dag de 'intervalgegevens', dit zijn meetgegevens per kwartier (elektriciteit) of per uur (gas). Deze worden via de leverancier aan de aangeslotene verstrekt. Deze collectie gebeurt niet 'real-time', maar met enige vertraging (thans één keer per 24 uur). In dit wetsvoorstel wordt nu beoogd om de DSB's, in het geval van aangeslotenen met een kleine aansluiting, de taak te geven de intervalgegevens te gaan collecteren. Dit heeft met name belang voor de processen rondom de allocatie en reconciliatie van elektriciteitsstromen. Daarmee wordt het binnen het energiesysteem mogelijk om de gecreëerde onbalans sneller en gedetailleerder in kaart te brengen, zodat ook de afrekening tussen de balanceringsverantwoordelijken sneller en eerlijker afgehandeld kan worden. De huidige gebruiksprofielen voor elektriciteit sluiten, bijvoorbeeld door de opkomst van elektrische auto's, steeds minder aan op de werkelijkheid en veroorzaken daarmee maatschappelijke (onbalans-) kosten. Met de collectie van intervalgegevens kunnen, net als voor de aangeslotenen met een grote aansluiting, de kosten van de onbalans worden toegerekend aan de eigenlijke veroorzaker daarvan. Naast het expliciet vastleggen van de processen en voorwaarden waaronder deze gegevens mogen worden gebruikt, ook technische maatregelen genomen. Ten behoeve van het proces van 'allocatie' worden de verbruiksgegevens direct geaggregeerd tot op het niveau van

leverancier, balanceringsverantwoordelijke en netgebied-combinatie. Hiermee zijn deze gegevens niet meer herleidbaar tot individuele aangeslotenen. Ook voor andere processen kunnen intervalgegevens relevant zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van inzichtsdiensten of variabele prijsovereenkomsten. In die gevallen zal inzake het beheer een beperkte opslagperiode wordt vastgelegd en tevens geldt in die situaties dat de eindgebruiker zelf moet verzoeken om de verstrekking van deze gegevens aan een derde partij (zie hierna).

Gegevenswerkingen op initiatief van de rechthebbende - Naast het gebruik van energiedata voor het functioneren van het energiesysteem, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor rechthebbenden om (i) inzage te krijgen in gegevens die op hem betrekking hebben en wordt hij daarnaast (ii) in staat gesteld om deze gegevens uit te wisselen met een derde partij van zijn eigen keuze. Dit is reeds beschreven in §6.5. Een inzagemogelijkheid zorgt ervoor dat een rechthebbende meer controle over zijn gegevens heeft, ook als het niet gaat om natuurlijke personen (AVG scope). De mogelijkheid tot uitwisseling is een recht dat voortvloeit uit de Elektriciteitsrichtlijn en stelt rechthebbenden in staat om gegevens ook op eigen initiatief te kunnen gebruiken om actief deel te nemen aan de interne markt. Zodra het bij deze gegevensuitwisseling op verzoek van de rechthebbende gaat om persoonsgegevens in de zin van de AVG, spelen ook de bepalingen uit de AVG een rol. Bewust is daarom gekozen voor de neutrale term 'verzoek', zodat ook er ook onderscheid is met de terminologie in de AVG. In §6.1 is tevens gewezen op het spanningsveld tussen enerzijds de verschillende 'rechthebbenden' (conform dit wetsvoorstel en ter implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn) en anderzijds 'de betrokkene' (conform de AVG).

Noodzakelijkheid en evenredigheid

Om welke concrete gegevens het bij de verschillende gegevensprocessen gaat zal worden vastgelegd in de onderliggende regelgeving, waarbij ten aanzien van de persoonsgegevens (in de zin van de AVG) ook een meer concrete afweging gemaakt wordt qua noodzakelijkheid en evenredigheid. In algemene zin kan over de noodzakelijkheid en evenredigheid wel het volgende worden opgemerkt. Ten eerste; in hoofdstuk 6 is, aan de hand van de verschillende gegevensprocessen die het wetsvoorstel beoogt te realiseren, reeds een verband gelegd met de gegevens die hiervoor noodzakelijk zijn. De gegevens noodzakelijk voor het functioneren van het energiesysteem (zie hierboven) zijn hierin leidend; enkel deze gegevens kunnen (als 'spin-off') ook op eigen initiatief van de rechthebbende worden gedeeld. In beginsel geldt dus dat er enkel gegevens verzameld en uitgewisseld worden die een rol of functie hebben in één van de gegevensprocessen ten behoeve van het energiesysteem. Ten tweede; voor veel gegevensprocessen geldt dat er binnen de gegevensketen in meer of mindere mate een link gelegd moet kunnen worden met een individuele rechthebbende (natuurlijke persoon of rechtspersoon). Ter illustratie: (i) facturen of verbruiksoverzichten die een individueel huishouden van zijn leverancier ontvangt moeten gekoppeld zijn aan de metingen die een DSB op die aansluiting uitvoert en (ii) een individuele rechthebbende moet de mogelijkheid hebben om zijn gegevens met een energieadviseur of prijsvergelijker te kunnen delen. Ten derde; voor bepaalde gegevensprocessen kan de herleidbaarheid worden ingeperkt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van aggregatie van gegevens. Een voorbeeld hiervan is de omgang met (hoogfrequente) intervaldata ten behoeve van de allocatie en reconciliatie, waar meetgegevens van individuele aansluitingen worden geaggregeerd, alvorens ze per balanceringsverantwoordelijke te verstrekken.

Risico's en maatregelen

Voor de bescherming van gegevens (inclusief persoonsgegevens) bevat het wetsvoorstel diverse maatregelen (zie §6.2 en §6.5). In het wetsvoorstel worden verschillende actoren verplicht tot het beheer van een register, die vervolgens op een centrale manier worden ontsloten. Dit biedt de mogelijkheid om vanuit de wet- en regelgeving ook te borgen dat op een juiste en zorgvuldige manier met de gegevens wordt omgegaan. Hierbij worden ook verschillende eisen opgelegd aan het beheer van de registers alsmede de centrale ontsluiting van de gegevens. Het gaat onder andere om:

- Eisen ten aanzien van de identificatie, autorisatie en authenticatie van actoren die gegevens aanleveren of in het kader van de uitwisseling gegevens verkrijgen;
- Eisen omtrent gegevensbescherming en gegevensbeveiliging;
- Verplichting tot melden van inbreuken op de beveiliging van gegevens.

In aanvulling op de verschillende eisen ter bescherming van de gegevensuitwisseling verplicht het wetsvoorstel (artikel 4.25) ook tot samenwerking tussen de TSB's en DSB's (inclusief hun taak inzake de gegevensuitwisselingsentiteit) en overige partijen die belangen hebben bij de uitwisseling van gegevens. Onder deze samenwerking moeten afspraken gemaakt worden over te hanteren (technische) protocollen en standaarden, over de beveiliging van de onderlinge communicatie en gegevensuitwisseling, manieren van identificatie, te hanteren procedures, etc. Door middel van deze afspraken en waarborgen zorgen de verantwoordelijke partijen er gezamenlijk voor dat er een systeem gecreëerd wordt waarin gegevens (waaronder persoonsgegevens) op een veilige, doelmatige en doeltreffende manier verwerkt worden. In de onderliggende regelgeving zal ook worden vastgelegd hoe lang bepaalde gegevens bewaard dienen te worden. Voor sommige gegevens zal gelden dat dit een relatief korte periode is, bijvoorbeeld voor de afrekening van de onbalans. Voor andere gegevens is noodzakelijk dat dit voor een langere periode beschikbaar is, bijvoorbeeld bij facturatie- en verbruiksgegevens; zo vereist Europese regelgeving bijvoorbeeld dat eindafnemers tot 24 maanden inzake hebben in hun verbruik per dag, maand en jaar. Meer statische gegevens, zoals de capaciteit van de aansluiting of een EAN-code, moeten in beginsel voortdurend beschikbaar zijn.

Ondanks deze maatregelen kan de verwerking van persoonsgegevens een risico vormen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Welke risico's dat zijn en welke impact dat eventueel heeft, verschilt voor de verschillende type persoonsgegevens. Veel van de gegevens hebben een vrij technisch en/of statisch karakter, zoals bijvoorbeeld het type aansluiting, de capaciteit van de aansluiting, de EAN-code, etc. Andere gegevens zien met name op de identificatie van de rechthebbenden en de feitelijke uitvoering van de verschillende overeenkomsten; denk hier aan naam, adres, contactgegevens, type overeenkomst, etc. De risico's op de rechten en vrijheden van betrokkenen wordt hierbij als beperkt gezien. Deze risico's zijn groter voor de meetgegevens, met name als het gaat om hoogfrequente gegevens (15 of 60 minuten intervalgegevens) waar levenspatronen van een aangeslotene (bijvoorbeeld een huishouden) uit de identificeren zijn. Juist om deze reden worden deze gegevens niet 'real-time' maar met enige vertraging verzameld, is de collectie in handen gelegd van een publieke entiteit (de DSB), kan door desgewenst gekozen worden voor een meetinrichting die niet op afstand uitleesbaar is en gelden verschillende voorschriften qua taakstelling, uitvoering en beveiliging (zie hiervoor).

DEEL D: CONSULTATIE, TOETSING EN ADVIEZEN

12. Publieke (internet-) consultatie

12.1 *Proces internetconsultatie*

De consultatie heeft in twee stappen plaatsgevonden. Allereerst is er in de zomer van 2020 de mogelijkheid aan partijen gegeven om hun zienswijze op een eerste concept van het algemeen deel van de toelichting te geven. Door in een vroeg stadium de beleidsvoornemens te delen werden partijen actief in de gelegenheid gesteld hun vragen en suggesties onder de aandacht te brengen en werd voldoende ruimte gegeven om daar een passend gevolg aan te geven. Het conceptwetsvoorstel inclusief algemeen deel van de toelichting is van medio december 2020 tot medio februari 2021 via internetconsultatie.nl geconsulteerd. In totaal zijn 96 reacties op dit wetsvoorstel ontvangen, waarvan er 68 door de respondenten als openbaar zijn aangemerkt. Deze reacties zijn te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. De reacties op de internetconsultatie hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het wetsvoorstel. Tijdens de internetconsultatie is voor twee onderdelen gevraagd om expliciet te reageren: (i) experimenten en (ii) waterstof als tijdelijke taak voor de systeembeheerder in de gebouwde omgeving.

Hieronder wordt allereerst aangegeven welke algemene opmerkingen door respondenten zijn geplaatst. Daarna zal specifiek aandacht worden besteed aan de gestelde vragen over experimenten en waterstof en tot welke afwegingen dat heeft geleid. Vervolgens wordt per pijler aangegeven wat met de reacties is gedaan, tot welke overwegingen dat heeft geleid en of dit tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting heeft geleid.

12.2 *Algemene uitkomsten*

Alle respondenten onderschrijven in hoofdlijnen het belang om tot een volledige herziening van de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te komen. Ook benadrukken zij de urgentie. Ze zijn positief over de heldere structuur en de wijze waarop de afspraken uit het Klimaatakkoord in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Ook zijn zij verheugd dat ruimte wordt geboden aan nieuwe deelnemers in de markt zoals de actieve afnemer en de energiegemeenschap van burgers. Respondenten zijn ook blij met het proces en hoe zij daarbij betrokken zijn. Aandachtspunten zijn er uiteraard ook.

Lagere regelgeving - Veel respondenten geven aan dat het complete beeld nog niet te geven is van het wetsvoorstel, omdat de lagere regelgeving nog niet uitgewerkt is. In de toelichting is dit opgelost door meer duiding te geven over wat er in de lagere regelgeving zal komen te staan. Veel lagere regelgeving zal immers beleidsneutraal worden overgenomen. Door deze duiding te geven wordt in ieder geval helder wat in lagere regelgeving nieuw zal zijn en wat nadere uitwerking vergt. Daarnaast gaven veel respondenten aan dat het wenselijk is om de lagere regelgeving te consulteren voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Om hieraan tegemoet te komen zullen de hoofdlijnen van de lagere regelgeving tijdig met de betrokkenen en de Tweede Kamer worden gedeeld. Daarnaast wordt ook bij het voorbereiden van de lagere regelgeving de sector weer uitgebreid betrokken, ook voorafgaand aan de internetconsultatie van deze lagere regelgeving. Sommige respondenten hebben al concrete voorstellen gedaan over de inhoud van de lagere regelgeving. Deze reacties zullen bij het opstellen en uitwerken van de lagere regelgeving worden betrokken.

Samenhang met andere wetsvoorstellen - Ook vragen respondenten veelal naar de samenhang van de verschillende wetsvoorstellen die vanwege het Klimaatakkoord nodig zijn. Zo werd er veel gevraagd waarom het wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening niet is opgenomen in dit wetsvoorstel. Ook werd gevraagd waarom er nog geen kader voor waterstof in het wetsvoorstel is opgenomen. In reactie hierop is het volgende van belang. In het Klimaatakkoord zijn veel afspraken gemaakt die zien op tijdige aanpassing van wetgeving door de Rijksoverheid. De wetsvoorstellen Energiewet, Collectieve warmtevoorziening, Verankering instrumenten wijkgerichte aanpak en een toekomstig kader voor waterstof zijn allen aanpassingen aan wet- en regelgeving die nodig zijn om het Klimaatakkoord uit te voeren. Het zijn bouwstenen om de energietransitie te ondersteunen. Daarnaast is er nog veel meer regelgeving die moeten worden aangepast om het Klimaatakkoord uit

te voeren. De regelgeving die in voorbereiding is of nog voorbereid moet worden, is divers van aard. Het gaat om regelgeving uit uiteenlopende wetsfamilies, zoals het goederenrecht, maar ook het belastingrecht, het omgevingsrecht, het energierecht, en het mededingingsrecht. Hoewel deze wetgeving in samenhang gezien moet worden, is het niet verstandig om er één traject van te maken. Naast uitvoering van het Klimaatakkoord hebben deze wetsvoorstellen immers ook andere doelen die ermee worden nagestreefd. Per onderdeel moet dan ook nauwkeurig worden bepaald of iets samen kan worden genomen of juist beter apart kan worden behandeld. Voor ieder wetsvoorstel op zich geldt een eigen dynamiek en afzonderlijke keuzes. De markten van elektriciteit en gas zijn volwassen, pan-Europese markten, terwijl de warmtemarkt in feite bestaat uit diverse veelal kleine geografische markten, met heel andere vraagstukken dan bij elektriciteit en gas. Door aparte trajecten wordt voorkomen dat er vertraging ontstaat doordat bij een van de wetsvoorstellen toch nog iets uitgezocht of gewijzigd moet worden. De transitie kan niet wachten tot alles gereed is, de wijzigingen zijn zo snel mogelijk nodig. Ook als dit wetsvoorstel inwerking treedt, zal de wetgeving over elektriciteit en gas nog aan verandering onderhevig zijn. Nu al wordt een wijziging van dit wetsvoorstel voorzien doordat de Europese Commissie eind 2021 met een voorstel wil komen tot wijziging van de Gasrichtlijn. Ook waterstof is onderdeel van deze herziening van het huidige regulerende kader. Dat een wet regelmatig moet worden gewijzigd is ook logisch. De transitie zorgt steeds weer voor nieuwe inzichten, die goed moeten worden meegenomen.

Verordeningsbevoegdheid decentrale overheid - Decentrale overheden vroegen ook specifiek naar het verbodsartikel waarin staat dat decentrale overheden geen decentrale regels mogen opstellen. Zij vragen zich af hoe dit artikel te rijmen is met hun regierol in de energietransitie. In artikel 6.8 van het wetsvoorstel staat dat provinciale staten en de gemeenteraad niet bevoegd zijn het opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit of gas in het belang van de energievoorziening aan regels te binden. Het is nog steeds onwenselijk als de bepalingen uit dit wetsvoorstel zouden kunnen worden doorkruist door regelgeving van decentrale overheden. Dat betekent echter niet dat decentrale overheden geen enkele verordende bevoegdheid hebben die raakt aan energie. Zo doorkruist dit wetsvoorstel niet de bevoegdheid die decentrale overheden hebben op ruimtelijk gebied. Decentrale overheden zijn planwetgever en vergunningenverlener van energieprojecten. Ook wordt niet uitgesloten dat decentrale overheden op termijn meer verordende bevoegdheden krijgen op het gebied van energie. De regierol van gemeenten wordt met name opgepakt binnen het wetsvoorstel Verankering instrumenten wijkgerichte aanpak. Een wijziging van dit artikel past daarom beter bij dit wetsvoorstel, waar alle instrumenten voor de wijkgerichte aanpak een plek krijgen en zal daarbij betrokken worden. In de tussentijd kan voor pilots die vooruitlopen hierop de experimentenbepaling uit de Crisis- en Herstelwet worden gebruikt.

Experimenten – Sommige respondenten gaven aan dat er behoefte is aan experimenteerruimte om ervoor te zorgen dat de wetgeving de energietransitie kan ondersteunen. Andere respondenten gaven aan dat wanneer de Crisis- en Herstelwet (en de Omgevingswet) voldoende ruimte biedt, een aparte experimenteerbepaling overbodig lijkt. In de afgelopen periode is de in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen experimenteerbepaling ook geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat alle projecten zich nog in de opstartfase bevonden en dat op basis van de evaluatie geen conclusies kunnen worden getrokken over de noodzaak van het al dan niet verruimen van regelgeving.¹⁰²

Ruimte bieden voor experimenten is belangrijk en is noodzakelijk om de energietransitie optimaal te ondersteunen. Het is daarom belangrijk om deze ruimte te blijven bieden. Tegelijkertijd dient daarbij een zorgvuldige afweging te worden gemaakt. Experimenten kunnen van waarde zijn, maar kunnen ook leiden tot langjarige onzekerheid voor burgers en bedrijven over de richting van het energiebeleid. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat bepaalde ontwikkelingen minder eenvoudig of alleen tegen hoge kosten ongedaan te maken zijn. Voor het inrichten van een experimentbepaling is het daarom van belang dat een zorgvuldige afweging wordt gevonden tussen de benodigde flexibiliteit voor de energietransitie en rechtszekerheid. Daarnaast geldt het principe vanuit wetgevingskwaliteit dat twee verschillende wetten niet precies hetzelfde kunnen regelen.

Allereerst is gekeken naar (1) welke eisen er gesteld moeten worden aan een experiment, (2) de samenloop met de bepaling in de Crisis- en Herstelwet en straks met de Omgevingswet en (3) wat

¹⁰² Kamerbrief d.d. 16 juni 2021 'evaluatie experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking'.

partijen hebben ingebracht als voorbeelden waarmee geëxperimenteerd dient te worden en of dit al mogelijk zou zijn onder het huidige wettelijke stelsel.

Bij een experimenteerregeling wordt tijdelijk afgeweken van de wet teneinde buiten de wet om in de praktijk te beproeven of het idee voor een nieuwe wettelijke norm het beoogde effect sorteert. Het gaat om algemeen verbindende voorschriften, vastgesteld door de lagere regelgever. Bij een experiment is vereist dat de regel waarvan specifiek wordt afgeweken, de concrete aanleiding daarvoor en de afwijking en het alternatief voor het wettelijk voorschrift in de AMvB zelf zijn opgenomen. Bij een dergelijke afweging past ook een nauwe betrokkenheid van het parlement door middel van een voorhangprocedure. Het is niet mogelijk om bij wijze van experiment af te wijken van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Dit laatste is voor het gas- en elektriciteitssysteem met name beperkend in de toepassing van experimenten, omdat deze voor het grootste gedeelte Europees gereguleerd zijn. Daar komt bij dat met de implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn veel nieuwe actoren, zoals energiegemeenschappen, nu een duidelijke rol in het wettelijke systeem hebben. Uitzonderingen op basis van een experiment zijn voor hen niet meer nodig, omdat belemmerende factoren uit het wettelijke systeem al zijn meegenomen in deze wetswijziging.

De bepaling in de Crisis- en Herstelwet is ruim omschreven en voldoet aan de eisen die de Raad van State aan experimenten stelt. Een experiment onder de Crisis- en Herstelwet dient bij te dragen aan (i) duurzame ontwikkeling, alsmede (ii) innovatieve ontwikkelingen of (iii) het versterken van de economische structuur. In de Crisis- en Herstelwet zitten daarnaast nog enige beperkingen aan de reikwijdte van het experiment met de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Zo kan de in de Crisis- en Herstelwet alleen met de Elektriciteitswet 1998 geëxperimenteerd worden indien dit geen gevolgen heeft voor de energielasting en met de Gaswet alleen indien het geen experimenten zijn met taken die bij of krachtens de wet aan een systeembeheerder zijn opgedragen. De bepaling in de Omgevingswet is ruimer, omdat deze beperkingen uit de Crisis- en Herstelwet voor experimenten met de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet daarmee vervallen. Daarnaast dient er een verzoek van een bestuursorgaan te zijn om het experiment op te nemen in de lagere regelgeving. Dat zal in de praktijk veelal een gemeente of provincie zijn. Hierin wordt echter geen belemmering gezien. Ook in de energietransitie hebben gemeenten en provincies een regierol. Het past uitstekend bij hun rol om te bepalen of een experiment past binnen bijvoorbeeld de wijkgerichte aanpak. Dat betekent dat er onder de Crisis- en Herstelwet zeer veel ruimte is om te experimenteren. Een wettelijke bepaling in de Energiewet zou niet hetzelfde moeten regelen, maar aanvullend moeten zijn op deze bepaling.

In de reacties van de respondenten werd vooral aangegeven dat het voor de energietransitie noodzakelijk is om snel te kunnen acteren zodat er ruimte geboden wordt voor nieuwe ontwikkelingen. Zo pleitten een deel van de respondenten voor een experimenteerbepaling die de mogelijkheden voor experimenten maximaal faciliteert, niet te eng wordt ingevuld, laagdrempelig is en waarmee de administratieve lasten beperkt zijn. Ook gaven sommige respondenten aan dat een experimenteerbepaling noodzakelijk is voor nieuwe toepassingen van technologie. Alle voorbeelden die genoemd zijn door responderen, passen binnen het kader van de Crisis- en Herstelwet. De ruimte voor experimenten onder de Crisis- en Herstelwet is dusdanig groot, dat niet goed voorstelbaar is dat er experimenten op basis van dit wetsvoorstel mogelijk zijn die hier niet onder zouden vallen. Daarom is er voor gekozen dit niet nogmaals in dit wetsvoorstel te regelen.

Waterstof in de gebouwde omgeving - In de consultatie is expliciet gevraagd of de systeembeheerder een taak moet krijgen om pilots in de gebouwde omgeving met waterstof te ondersteunen. Vanuit de consultatie is door respondenten aangegeven dat vooral de vraag is hoe de bestaande marktinitiatieven op het gebied van waterstof zich verder gaan ontwikkelen. Zij geven aan dat in ieder geval het ontbreken van een wettelijk kader momenteel leidt tot onduidelijkheden en vragen. Duidelijkheid is ook nodig en van groot belang om toekomstige investeringsbeslissingen te kunnen nemen. Voor specifiek de gebouwde omgeving wordt wel door respondenten benadrukt dat wanneer een tijdelijke taak aan een gasdistributiesysteembeheerder zou worden opgedragen duidelijk dient te worden bepaald hoe de financiering wordt ingericht (niet uit kruissubsidie met het huidige (gas)systeembeheer). Respondenten gaven aan dat de bevoegdheden vergelijkbaar zullen zijn aan de huidige gastaken van de systeembeheerder, met de kanttekening dat de waterstoftaken

vooral nog alleen van toepassing zullen zijn in daarvoor aangewezen gebieden of voor specifieke projecten. Deze projecten verschillen in onder andere omvang, aantal betrokken deelnemers en kunnen zowel een tijdelijk als permanent karakter hebben. Net als bij mobiliteit vraagt de gebouwde omgeving nog veel onderzoek en experimenteer ruimte voor een adequate toepassing van waterstof in combinatie met flexibiliteitsopties en andere energie infrastructuur. Respondenten vroegen om vooral om ruimte te creëren en met randvoorwaarden te komen voor TSB en DSB om binnen demonstratieprojecten ervaring op te doen op het gebied van het transport van waterstof.

Zoals aangegeven in de kabinetsvisie waterstof¹⁰³ en de brief voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof¹⁰⁴ zal, gelet op de beschikbaarheid en prijs, waterstof vóór 2030 geen significante rol spelen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Uit de Startanalyse aardgasvrije buurten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) volgt dat waterstof ná 2030 wel een van de mogelijke strategieën is voor het verwarmen van woningen zonder aardgas. Om een eventuele toekomstige rol van waterstof in de gebouwde omgeving mogelijk te maken, is het verstandig om nu al ervaring op te doen met de technische toepassing van waterstof in de gebouwde omgeving en de opbouw van lokale waterstofketens. Twee projecten, in Stad aan 't Haringvliet en Hoogeveen, hebben inmiddels een Rijksbijdrage ontvangen vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken. Daarnaast is in maart 2021 de 'GreenDeal H2 Wijken' gesloten tussen het Rijk en de bij deze projecten betrokken partijen. Door het hergebruiken van het bestaande regionale gassysteem wordt beoogd de maatschappelijke kosten bij de inzet van waterstof zo laag mogelijk te houden. In het Klimaatakkoord is afgesproken, en vervolgens in de kabinetsvisie waterstof toegezegd, dat onderzocht zou worden hoe wettelijke ruimte kan worden gecreëerd voor experimenten om DSB's ervaring op te laten doen op het gebied van transport en distributie van waterstof. Daarnaast is er behoefte aan regelgeving die depositie van de waterstofconsument beschermt en randvoorwaarden schept rondom leveringszekerheid en veiligheid, inclusief het toezicht hierop. Het demonstratieve karakter van de projecten mag immers niet leiden tot een lager beschermingsniveau van de consument als deze tijdelijk of permanent overgaat van aardgas naar waterstof.

In de genoemde brief voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof staat dat de huidige Gaswet niet het juiste kader biedt voor het op verantwoorde wijze uitvoeren van de demonstratieprojecten. Belangrijk aspect daarbij is het feit dat de Gaswet geen grondslag kent voor het stellen van aanvullende voorwaarden voor de uitvoering van taken op het gebied van waterstof, zoals voorwaarden ten aanzien van consumentenbescherming, veiligheid en leveringszekerheid. Aanpassing van het wettelijk kader is op zo kort mogelijke termijn gewenst om deze demonstratieprojecten te kunnen faciliteren. Daarom is in de brief demonstratieprojecten waterstof in de gebouwde omgeving¹⁰⁵ aangekondigd dat deze wijziging al vooruitlopend van het wetsvoorstel Energiewet wordt gewijzigd. Daarvoor is een voorstel tot wijziging van de Gaswet in voorbereiding op grond waarvan de gewenste ruimte wordt geboden aan DSB's om het waterstoftransport binnen de demonstratieprojecten te verzorgen en waarbij tevens de randvoorwaarden worden geboden die nodig zijn ter bescherming van de betrokken huishoudens. Afhankelijk van de voortgang van dat traject zal op termijn in het wetsvoorstel Energiewet een voorziening kunnen worden opgenomen om te borgen dat deze wijzigingen worden overgenomen.

12.3 *Pijler I: Versterkt wettelijk kader voor elektriciteit en gas*

Deze pijler ziet op (A) voorbereid zijn op toekomstige systeemintegratie, (B) verbeteren en verduidelijken van wet- en regelgeving en (C) het versterken van de legaliteit.

(A) Voorbereid zijn op toekomstige systeemintegratie

Systeemintegratie – Veel respondenten gaven aan dat systeemintegratie nog niet bereikt is. Met name dat alleen elektriciteit en gas in het wetsvoorstel worden meegenomen en andere energiedragers nog niet, zorgde ervoor dat respondenten deze conclusie trokken. Daarbij speelt met name het ontbreken van een kader voor waterstof een duidelijke rol. Dit is een terecht punt. Het wetsvoorstel wordt klaar gemaakt voor toekomstige systeemintegratie, maar om dat volledig te

¹⁰³ Kamerbrief d.d. 30 maart 2020, 'Kabinetsvisie waterstof', Kamerstukken II 2019-2020, 32813, nr. 485.

¹⁰⁴ Kamerbrief d.d. 15 december 2020, 'Voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof', Kamerstukken II 2020-2021, 32813, nr. 653.

¹⁰⁵ Kamerbrief d.d. 8 juni 2021, 'Demonstratieprojecten waterstof in de gebouwde omgeving', Kamerstukken II 2020-2021, 32813, nr. 718.

bereiken, zullen nog toekomstige aanpassingen nodig zijn. Dat het wetsvoorstel een focus heeft op elektriciteit vloeit voort uit het feit dat de belangrijkste wijzigingen daarop zien. De aanpassingen uit het Klimaatakkoord komen uit het hoofdstuk elektriciteit. Ook de implementatie van de nieuwe Elektriciteitsrichtlijn ziet alleen op elektriciteit. Einde van 2021 zal de Europese Commissie haar voorstel voor een herziening van de het regulerende kader voor gas presenteren; ook waterstof zal hier onderdeel van uitmaken. Gezien de Europese ontwikkelingen is ervoor gekozen het systeembeheer van gas zo weinig mogelijk te wijzigen. Wel is ook hier de structuur en consistentie verbeterd. Voor afnemers is daarin een andere afweging gemaakt. Voor een afnemer dient de bescherming gelijk te zijn voor gas en elektriciteit. Naar aanleiding van de consultatie is wel besloten om enkele aspecten van waterstof vooruitlopend op dit nieuwe Europese pakket te regelen.

(B) verbeteren en verduidelijken van wet- en regelgeving

Definities - Respondenten hebben veel gedetailleerde opmerkingen gemaakt ter verbetering van de artikelen in het wetsvoorstel wat geconsulteerd is. Dit heeft tot een verbetering van het wetsvoorstel geleid. Het wetsvoorstel kent een duidelijke relatie met het Europese kader, waarbij nauwer is aangesloten bij Europese begrippen. Respondenten gaven aan dat nog niet overall correct werd aangesloten op Europese formuleringen. Waar nodig heeft dit tot een aanpassing van het begrippenkader van het wetsvoorstel geleid.

(C) het versterken van de legaliteit

Methoden en voorwaarden - Tijdens de consultatie zijn veel reacties binnen gekomen over de methoden en voorwaarden. Respondenten gaven aan dat het vooral van belang is dat de huidige technische codes behouden blijven. Ook maken respondenten zich zorgen dat een deel van de regels uit de huidige codes verplaatst wordt naar lagere regelgeving. Daarnaast maken deze respondenten zich zorgen over hoe zij betrokken worden bij een wijziging van de methoden en voorwaarden. Respondenten zien niet welk probleem de wijziging ten aanzien van methoden en voorwaarden oplost en verwachten uitvoeringsproblemen als de status van de methoden en voorwaarden wordt gewijzigd van algemeen verbindend voorschrift naar vastgestelde voorwaarden die de betreffende TSB's en DSB's vervolgens dienen overeen te komen met aangeslotenen.

Naar aanleiding van de consultatie is het systeem van methoden en voorwaarden tegen het licht gehouden. Het belang van het behoud van de huidige technische codes is onderkend. Daarom is via overgangsrecht geregeld dat de huidige technische codes worden gelijkgesteld met methoden en voorwaarden onder het wetsvoorstel. Hiermee worden uitvoeringsproblemen voorkomen. De betrokkenheid van marktpartijen is in het wetsvoorstel voldoende geborgd. De methoden en voorwaarden zijn onder raadpleging van representatieve organisaties en eventuele andere belanghebbenden tot stand gebracht onder toezicht van de ACM. Waar nodig kan de ACM bijsturen om belangen van aangeslotenen of marktdeelnemers of het goed functioneren van de elektriciteits- of gasmarkt beter tot uitdrukking te laten komen in de methoden of voorwaarden.

Voor specifiek de huidige Meetcodes en Informatiecode geldt dat deze verplaatst worden naar lagere regelgeving. Deze wijziging is nodig, om het data systeem in het wetsvoorstel zodanig vorm te geven dat beheer en uitwisseling van gegevens voldoende wettelijke basis heeft. Dat is niet te realiseren met methoden en voorwaarden, maar dient in lagere regelgeving een plaats te krijgen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat hetgeen in de meet- en informatiecode staat wel de basis vormt voor de lagere regelgeving. In paragraaf 5.6 is nut en noodzaak van het nieuwe stelsel van methoden en voorwaarden verder toegelicht.

12.4 Pijler II: Energiedata als noodzakelijke en kansrijke grondstof

In deze pijler komt het volgende aan de orde: (A) verbeteren en rationaliseren van de meetketen, (B) beschikbaarheid hoogwaardige en hoogfrequente gegevens en (C) grip op data: datadelen als fundament voor het systeem. Gestart wordt met enkele algemene thema's.

Grondslagen op wetsniveau – In de consultatieversie van de algemene toelichting is uitgebreid stil gestaan bij het belang om, mede in het licht van de voortgaande digitalisering en de introductie van de AVG, te borgen dat er duidelijke grondslagen zijn voor het uitwisselen van gegevens binnen

het energiesysteem. In het geconsulteerde wetsvoorstel was dit zo vormgegeven dat middels een generieke delegatiegrondslag, alle meer gedetailleerde gegevensprocessen in de onderliggende regelgeving zouden worden vastgelegd. Vanuit verschillende respondenten is het advies gekomen om dit toch gedeeltelijk op wetsniveau te regelen ten einde te borgen dat hier voldoende duidelijkheid over bestaat. Dit advies is in de herziening overgenomen. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel zijn nu verschillende nieuwe artikelen opgenomen die vastleggen welke partijen gegevens moeten verzamelen, aanleveren, registeren of verstrekken, alsmede om welke (hoofd-)categorieën gegevens of processen het gaat. De nadere details worden nog steeds geregeld in de onderliggende regelgeving.

Omgang met persoonsgegevens – Verschillende respondenten hebben het belang onderstreept dat er binnen het stelsel van gegevensuitwisselingen op zorgvuldige wijze moet worden omgegaan met persoonsgegevens (in de zin van de AVG). Hierbij is onder meer gewezen op het belang van (i) zorgvuldige belangenafweging in relatie tot het doel van gegevensuitwisselingen, (ii) duidelijke grondslagen voor gegevensuitwisseling, (iii) inzet van technische middelen ter bescherming van de belangen van rechthebbenden, etc. De consultatieversie van het wetsvoorstel had hier reeds veel aandacht voor, maar waar nuttig en noodzakelijk zijn hier additionele aanpassingen aan het wetsvoorstel gedaan. De meest prominente wijziging is, zoals hiervoor genoemd, het opnemen van grondslagen in hoofdstuk 4 die nader duiden om welke partijen, gegevens en uitwisselingsprocessen het gaat. Hiermee wordt ook duidelijk gemaakt wat vanuit de wetgever noodzakelijk wordt geacht voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van het energiesysteem. Ten aanzien van het plaatsen van op afstand uitleesbare meetinrichtingen en het vervolgens uitlezen en gebruiken van (hoogfrequente) gegevens, stelt één van de respondenten dat het wetsvoorstel, kort samengevat, (i) een ongeoorloofde inbreuk maakt op de privacy van burgers, onder meer vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en (ii) voor burgers leidt tot het kiezen voor òf deelname aan de elektriciteits- of gasmarkt òf voor behoud van de privacy. Deze reactie is nader geanalyseerd, maar er is besloten geen fundamentele herziening van het wetsvoorstel te doen. Uitgangspunt hierbij is dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt die zowel de (privacy-) belangen van de burger als de belangen van een goed functionerend energiesysteem op gebalanceerde wijze bij elkaar brengen. Zo zullen voor het uitlezen van hoogfrequente meetgegevens strikte voorwaarden gelden, kunnen deze gegevens enkel voor specifieke voorgeschreven processen worden gebruikt en zullen technische maatregelen genomen worden om gegevens te beveiligen, te aggregeren, etc. Deelname aan de markt is ook mogelijk op basis van maand- of jaarcijfers (bijv. productie van zonne-energie); bepaalde diensten vallen dan logischerwijze wel af, bijvoorbeeld vraagrespons.

In relatie tot de omgang met persoonsgegevens wijst Energie Nederland er op dat, in hun optiek, de consultatieversie van de algemene toelichting (p. 130) een onjuiste interpretatie gaf van de AVG in relatie tot de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens die niet enkel betrekking hebben op de contractant, maar ook op de bewoners van het huis waar energie wordt geleverd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het aangaan van een leveringsovereenkomst of het op verzoek delen van gegevens met een derde partij. Kort samengevat geeft Energie Nederland aan dat in die situaties de rechtmatige verwerking eerder een combinatie zal zijn van verschillende grondslagen. Voor de contractant zelf geldt bijvoorbeeld de grondslag 'uitvoering van de overeenkomst' of 'toestemming', terwijl voor de medebewoners (niet zijnde de contractant) de grondslag 'gerechtvaardigd belang' kan gelden. Energie Nederland wijst op drie belangrijke nadelige gevolgen op het moment dat medebewoners ook onderdeel van de overeenkomst moeten worden of ook toestemming moeten geven: (1) verhoging van de privacy risico's als gevolg van het inventariseren wie deze medebewoners zijn, (2) het ontstaan van extra regeldruk in verband met deze inventarisaties en registraties van medebewoners en (3) het creëren van een extra (uitvoerings-) barrière voor het delen van data, bijvoorbeeld omdat een medebewoner de overeenkomst niet tekent. Vanuit het perspectief van dit wetsvoorstel kan worden opgemerkt dat deze vraagstukken bekend zijn, maar in beginsel buiten de scope van de Energiewet vallen. Duidelijk is wel dat, met inachtneming van de AVG, de geschetste nadelige gevolgen zoveel als mogelijk beperkt moeten worden. Ook kan onderstreept worden dat de doelmatige en doeltreffende uitwisseling van gegevens belangrijk is voor verschillende publieke doelen, zoals (i) het vergroten van de bewustwording in energieverbruik, (ii) het beperken van inefficiënties en regeldruk, (ii) het bevorderen van concurrentie in de markt, bijvoorbeeld door prijsvergelijkingen en overstappen, en (iv) innovatie in de dienstverlening.

Interactie met de AVG – De consultatieversie van het wetsvoorstel ging in op de interactie met de AVG, wat voor verschillende respondenten aanleiding was om hier in meer detail op te reageren. Twee onderwerpen vielen hierbij op. Ten eerste; respondenten zien de stelselherziening van het beheer en de uitwisseling van gegevens als een belangrijke stap waarmee de sector ondermeer ook beter invulling kan geven aan verplichtingen onder de AVG. In deze context wordt specifieke aandacht gevraagd voor de 'identificatie, authenticatie en autorisatie', een verantwoordelijkheid die in het wetsvoorstel bij verschillende partijen wordt gelegd en daarom volgens respondenten het risico van overlap en onduidelijke afbakening van rollen bevat. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er een veilige, doeltreffende en doelmatige uitwisseling van gegevens ontstaat. Belangrijk onderdeel daarvan is dat gegevens op een uniforme, centrale wijze ontsloten worden zodat enerzijds onnodige (regeldruk-) kosten worden voorkomen en anderzijds juist integrale aandacht is voor de beveiliging van en omgang met gegevens. Gelet op de taakstelling, speelt de gegevensuitwisselingsentiteit de centrale rol bij de identificatie, authenticatie en autorisatie, zodat geborgd kan worden dat de gegevens die verstrekt worden vanuit de registerbeheerders bij de juiste partij terecht komen. Het gaat hierbij echter ook om een ketenverantwoordelijkheid: de gegevensuitwisselingsentiteit kan deze taak enkel goed uitvoeren indien duidelijk is (i) welke partij voor de uitvoering van zijn taak of verplichting gegevens moet ontvangen of (ii) wie de rechthebbende (aangeslotenen, eindafnemer, etc.) voor bepaalde gegevens is. Dit betekent dat ook de verzamelende partijen en de registerbeheerder hier een rol in spelen. Middels het maken van afspraken, zoals bedoeld in artikel 4.25, zal hier nader invulling aan gegeven moeten worden. Ten tweede; uit gesprekken naar aanleiding van de consultatiereacties blijkt dat de uiteindelijke interpretatie van verplichtingen onder AVG een belangrijke impact zullen hebben op de gegevensuitwisseling onder de Energiewet. Respondenten wijzen erop dat onder de Energiewet wel invulling gegeven kan worden aan de beoogde ketenverantwoordelijkheid, maar dat vervolgens in de context van de AVG onduidelijkheid en onzekerheid bestaat in welke mate een gezamenlijke invulling aan bepaalde AVG-verplichtingen dan voldoet. Bijvoorbeeld: hoe ver gaat de (controle-)verantwoordelijkheid voor een registerbeheerder bij het verzoek van een eindafnemer om gegevens met een derde te delen? Daar de AVG als verordening directe werking heeft, vallen dergelijke afwegingen in beginsel buiten de scope van dit wetsvoorstel. Echter, vanuit het perspectief van dit wetsvoorstel is wel duidelijk dat een gezamenlijke invulling het onderlinge vertrouwen binnen de keten kan versterken en daarmee de veilige, doeltreffende en doelmatige uitwisseling van gegevens bevorderen.

(A) verbeteren en rationaliseren van de meetketen

Definitie meetinrichting – Veel respondenten hebben er op gewezen dat de voorgestelde definities weliswaar aansluiten op de Elektriciteitsrichtlijn, maar niet overeenkomen met de feitelijke Nederlandse praktijk waar een grote variëteit in typen meetinrichtingen en metingen bestaat. Het wetsvoorstel bevat nu een generieke begripsbepaling, waarbij in de onderliggende regelgeving vervolgens onderscheid gemaakt kan worden tussen (i) meetinrichtingen die al dan niet beschikken over een (actieve) communicatiefunctionaliteit voor het op afstand uitlezen, (ii) verschillende type metingen, (iii) verschillende type aansluitingen en (iv) frequentie van de collectie van gegevens.

Verschuiving vanuit de Meetcodes – Het wetsvoorstel beoogt om een groot deel van de regels die thans vastliggen in de technische (meet-) codes van de ACM te verschuiven naar wetsniveau of onderliggende regelgeving. Gelet op de bestaande praktijk, hebben veel respondenten gewezen op aandachtspunten en bestaande situaties waarvan het (naar hun oordeel) ook belangrijk is deze in het wetsvoorstel mee te nemen. Al deze aandachtspunten zijn overwogen en waar relevant zijn er aanpassingen en correcties in het wetsvoorstel gemaakt. Dit betreft onder meer: (i) aanscherping van verplichtingen en taken, alsmede het verduidelijken van uitzonderingen, (ii) aanscherpingen van de verschillende delegatiegrondslagen, (iii) het overgangsrecht voor de omgang met meetinrichtingen en (iv) het overgangsrecht voor de erkenningen van meetverantwoordelijke bedrijven.

Meetinrichting zonder communicatiefunctionaliteit – Het wetsvoorstel maakt bij kleine aansluitingen onderscheid tussen meetinrichtingen met of zonder communicatiefunctionaliteit. In het kader van de meettaak die zij op grond van het wetsvoorstel hierbij hebben, wijzen de DSB's en energieleveranciers op de (kosten-) nadelen van dit onderscheid. In hun optiek zouden enkel

meetinrichtingen met communicatiefunctiegeit geplaatst moeten worden, waarbij de communicatiefunctiegeit op verzoek administratief uitgeschakeld kan worden. Dit punt wordt niet overgenomen; aangesloten is op het wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' zoals dat thans bij de Tweede Kamer ligt.¹⁰⁶

Wegvallen meetverantwoordelijke partijen – Het onverwacht wegvallen van een meetverantwoordelijke partij, bijvoorbeeld als gevolg van een faillissement, kan nadelige gevolgen in het systeem hebben. De consultatieversie van het wetsvoorstel bevatte daarom mitigerende maatregelen. Enkele respondenten wijzen er nu op dat, in hun optiek, het wetsvoorstel nog altijd onvoldoende rekening houdt met de risico's van het wegvallen van een meetverantwoordelijke partij. Deze opinies waren reeds bekend bij het opstellen van de consultatieversie van het wetsvoorstel en worden niet gedeeld. Ook de voorgestelde maatregelen worden als ongeschikt gezien. Een toelichting hierop is te vinden §6.3.5 van deze algemene toelichting, welke eerder ook was opgenomen in de consultatieversie van december 2020.

Elektrisch laden en alternatieve meetinrichtingen – Verschillende respondenten hebben aandacht gevraagd voor een goede koppeling tussen het wetsvoorstel en de ontwikkelingen rondom de laadinfrastructuur voor elektrische auto's. Een deel van de voorgestelde aanpassingen valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel, zoals bijvoorbeeld de dubbele opslagheffing en het eigendom van de gegevens vanuit de elektrische auto. Op andere vlakken zijn wel aanpassingen gemaakt, bijvoorbeeld het beter inregelen van (i) het meten op andere plaatsen dan het overdrachtpunt, in combinatie met regels over (ii) wie de meetinrichting beheert, (iii) wie de collectie, validatie of vaststelling van gegevens regelt en (iv) wie verantwoordelijk is voor de gegevensaanlevering.

(B) Beschikbaarheid hoogwaardige en hoogfrequente gegevens

Balanceren (allocatie en reconciliatie) – Waar sommige respondenten in het kader van privacy zorgen hebben over het verzamelen en gebruiken van hoogfrequente gegevens (zie hiervoor), uitten met name de systeembeheerders en enkele marktpartijen hun zorgen of het wetsvoorstel wel voldoende borgt dat deze gegevens ingezet kunnen worden voor het balanceren. Hierbij gaat het dan vooral om het in detail kunnen bepalen en afrekenen van de ontstane onbalans, daar de huidige 'profielmetingen' niet meer voldoen. Oorzaak hiervan is de opkomst van nieuwe technologieën en toepassingen zoals de elektrische auto. In de herziening van het wetsvoorstel is hier aandacht aangegeven door (i) aanpassing van de artikelen over balanceren in hoofdstuk 3 en (ii) het vastleggen van 'balanceren' als een van de taken waar op grond van hoofdstuk 4 gegevens voor mogen worden gebruikt en verstrekt. In de onderliggende regelgeving wordt dan vastgelegd welke meetgegevens hiervoor mogen worden gebruikt.

(C) grip op data: datadelen als fundament voor het systeem

Stelselherziening algemeen – In het algemeen is door respondenten positief gereageerd op de voorstellen voor de herziening van het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens. Als waardevol wordt met name gezien: (i) de insteek om gegevens zoveel als mogelijk bij de 'decentrale bron' te houden, (ii) de scherpere rolafbakening tussen de verschillende ketenpartners, (iii) de normen die gesteld worden om de gegevensuitwisseling veilig te laten verlopen en (iv) de ruimte die met het op verzoek datadelen ontstaat voor alternatieve diensten binnen en buiten het energiedomein. Desondanks zijn er ook diverse aandachtspunten benoemd.

Gegevensuitwisselingsentiteit – Veel respondenten hebben vragen en opmerkingen gemaakt ten aanzien van de positionering en taakstelling van de nieuwe gegevensuitwisselingsentiteit, met daarachter de positie van de TSB's en DSB's hierbij. Een belangrijke zorg is of de TSB's en DSB's wel voldoende onafhankelijk opereren, of dat zij hun eigen (bedrijfs-) belangen laten prevaleren boven de belangen van de verschillende marktpartijen. Het wetsvoorstel geeft hier reeds op verschillende manieren aandacht aan, ondermeer door expliciet te bepalen dat de gegevensuitwisselingsentiteit op redelijke, transparante en niet-discriminerende wijze moet handelen, waarbij tevens de TSB's en DSB's niet bevoordeeld mogen worden boven andere partijen (zie ook §6.5.1). Een opvallend

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35594, nr. 1, 2 en 3; wetsvoorstel 'Afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers'.

misverstand bij verschillende respondenten betreft de interpretatie dat gegevens bij de gegevensuitwisselingsentiteit nogmaals (dus 'dubbel') in een register terecht komen. Dit ondanks de toelichting in de consultatieversie van de algemene toelichting dat dit om andersoortige gegevens ging. Om verdere verwarring te voorkomen zijn de betreffende artikelen herzien.

Ruimte voor sectorafspraken – Veel reacties zijn ook gekomen op de ruimte die het wetsvoorstel biedt voor het maken van afspraken binnen de sector om te komen tot effectieve, efficiënte en betrouwbare elektronische uitwisseling van gegevens. In den brede wordt deze ruimte als positief ervaren, omdat dit de mogelijkheid biedt om hier gezamenlijk concrete invulling aan te geven. Tegelijkertijd bestaat er ook enige scepsis en wantrouwen, bijvoorbeeld ten aanzien van de rol die de TSB's en DSB's hierbij zullen innemen: kunnen de TSB's en DSB's nu bijvoorbeeld besluiten afdwingen die andere marktpartijen voor hoge kosten stellen? Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat het moet gaan om afspraken die nodig zijn voor een effectieve, efficiënte en betrouwbare elektronische uitwisseling van gegevens. Het is hierbij de wetgever die het normerende kader biedt en enkel binnen deze kaders kunnen (detail-) afspraken over de concrete vormgeving en invulling van de gegevensuitwisseling gemaakt worden.

Toegang energiegegevens benodigd ter uitvoering van taken uit andere wetten – Sommige respondenten gaven het signaal af dat men onvoldoende toegang heeft tot energiegegevens. Hierbij gaat het met name om de uitvoering van taken op basis van de Wet milieubeheer, i.c. de informatieplicht energiebesparing en de uitvoering van de energietransitie (RES, Wijkgerichte Aanpak, Proeftuin-pilots, etc.). Systeembeheerders weigeren detailgegevens te verstrekken omdat een deugdelijke grondslag ontbreekt om de geldende geheimhoudingsplicht te doorbreken en gegevens te verstrekken. In het wetsvoorstel wordt de uitwisseling van (gereguleerde) energiegegevens nu beter verankerd. Logischerwijs gaat dit primair om processen binnen het energiesysteem, maar bekend is dat deze gegevens ook elders 'toegevoegde waarde' hebben. Systeembeheerders kunnen op geaggregeerd niveau gegevens verstrekken, bijvoorbeeld voor een wijk of buurt. Gedetailleerde data passen in een specifieke context en dit vraagt om een secure belangenafweging die veel breder is dan de processen die in dit wetsvoorstel staan. In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om desgewenst wel een gegevensproces voor te schrijven, maar onder voorwaarde dat de grondslag/verplichting in een andere wet ligt. Reden hiervoor is dat energiedata voor zeer veel partijen van belang kan zijn. Of hiervan gebruikt kan worden gemaakt, vergt een belangenafweging (o.a. inbreuk op commerciële belangen, persoonlijke levenssfeer, etc.) die hoort te worden gemaakt onder de betreffende wet, niet onder dit wetsvoorstel. Indien deze externe grondslag er is, dan is het wel logisch hiervoor onder de Energiewet de processen nader in te vullen.

12.5 Pijler III: Systemen op orde en ondersteunend aan de energietransitie

De pijler ziet op (A) herziening kader voorwaarden voor inrichting van TSB, DSB en infrastructuurbedrijven, (B) herziening kader voor taken van TSB's, DSB's en infrastructuurbedrijven en (C) herziening tariefregulering.

(A) herziening kader voorwaarden voor inrichting van TSB, DSB en infrastructuurbedrijven

Nevenactiviteiten - In veel reacties werd ingegaan op de limitatieve lijst van toegestane nevenactiviteiten van Het infrastructuurbedrijf. Sommige respondenten gaven aan dat er meer waarborgen nodig zijn. Zij noemden de ontwikkelingen in het wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening en de rol van infrastructuurbedrijven daarbij. Zij gaven aan dat de oplossing voor deze ontwikkelingen wat hun betreft vooral zien op een nadere uitwerking van de verplichte gescheiden boekhouding van het infrastructuurbedrijf. Andere respondenten gaven aan dat voor bepaalde nevenactiviteiten voldoende ruimte moeten zijn en blijven, omdat dit nodig is om de transitie te kunnen ondersteunen. Soms is deze ruimte ook nodig om een markt op gang te brengen. Het belang van concurrentievervalsing door aan systeembeheerders gelieerde ondernemingen wordt onderkend. Vandaar dat in dit wetsvoorstel, net als in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet een limitatieve set toegestane activiteiten en handelingen wordt opgesomd voor deze ondernemingen. Met deze afbakening van de activiteiten van infrastructuurbedrijven waarmee systeembeheerders in een groep zitten is er enerzijds oog voor synergievoordelen, het nuttig hergebruik van kennis en ervaring en de rol die infrastructuurbedrijven in de energietransitie vervullen en anderzijds voor het

belang dat marktpartijen hebben bij een duidelijke en beperkte rol voor infrastructuurbedrijven. In het wetsvoorstel is de ruimte verder verduidelijkt. Zo is duidelijk gemaakt dat infrastructuurbedrijven geen aandelen in bedrijven houden die andere activiteiten verrichten dan de activiteiten in de limitatieve lijst. Daarnaast wordt wel uitdrukkelijk ruimte gegeven voor infrastructuurbedrijven om hun rol in de energietransitie goed op te kunnen pakken. Hier moet echter wel zorgvuldig mee om worden gegaan. Uitbreiding van deze activiteiten past daarom beter in de vorm van een toegestane tijdelijke activiteit. Tijdelijke activiteiten die op korte termijn vanwege de energietransitie nodig zullen zijn, zullen vooral zien op waterstof en biogas. Het wetsvoorstel bevat een bepaling over een aparte boekhoudplicht voor de taken die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Daarmee zijn er voldoende waarborgen bij de uitoefening van nevenactiviteiten, ook wat betreft de activiteiten op het gebied van warmte.

(B) herziening kader voor taken van TSB's, DSB's en infrastructuurbedrijven

Herijking aansluit- en transporttaak - De aansluit- en transporttaak van systeembeheerders is in het wetsvoorstel dat geconsulteerd is, herijkt. Het aansluitrecht is afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid van transportcapaciteit. De reden hiervoor was vooral dat op grond van een complexe samenloop van i) nationale, rechterlijke uitspraken over de uitleg van het non-discriminatiebeginsel, ii) een nationaal vastgelegd absoluut en onmiddellijk aansluitrecht en iii) nieuwe regels over verplichte compensatie van marktpartijen voor congestie, maatschappelijk zeer suboptimale situaties zouden ontstaan. De reacties op dit voorstel waren uiteenlopend. Veel respondenten toonden begrip voor de aanpassing en onderschreven de door EZK gepercipieerde risico's, veel respondenten uitten hun zorgen over een mogelijk verzwakte rechtspositie ten opzichte van systeembeheerders en een select aantal pleitte zelfs voor het herintroduceren van de absolute en onmiddellijke aansluittaak. Op grond van het commentaar is op meerdere plekken in de voorschriften de rechtspositie van beoogd aangeslotenen versterkt. Verduidelijkt is dat systeembeheerders een onmiddellijke plicht hebben om passende maatregelen te nemen die aansluiting of transport in het geval van schaarste alsnog mogelijk maken. Ook is de bewoording "afwijzing" vervangen door de bewoording "uitstel van een aanbod". De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde koppeling tussen de aansluittaak en de beschikbaarheid van transportcapaciteit blijft gehandhaafd.

Realiseren eigen aansluitleidingen - De ruimte voor eigen aanleg van aansluitleidingen is op grond van de inbreng uitgebreid naar het verwijderen van aansluitingen. De wenselijkheid om ook deze taak toe te staan aan marktpartijen zelf werd breed gedeeld. Op andere punten waren de meningen van de respondenten verdeeld. In grote lijnen was de inbreng van marktpartijen gericht op het creëren van meer ruimte voor marktpartijen om zelf activiteiten te verrichten rond de aansluitleiding, en de inbreng van systeembeheerders om deze ruimte juist in te perken of af te schaffen. De complexiteit is hier dat de ervaringen met aanleg van eigen aansluitleidingen relatief beperkt is. Uit de inbreng van systeembeheerders is niettemin duidelijk geworden dat de ervaringen uit de praktijk relatief slecht zijn en dat het gebrek aan mogelijkheden voor systeembeheerders om voorwaarden te stellen voor aanleg van eigen aansluitleidingen leidt tot maatschappelijk onwenselijke situaties. Er wordt daarom voor gekozen om de ruimte voor aanleg van eigen aansluitleidingen niet verder op te rekken, behalve voor wat betreft het verwijderen van aansluitleidingen. Daarbij wordt opgemerkt dat het waardevol kan zijn om in de toekomst, als er meer ervaring is opgedaan met eigen aanleg van aansluitleidingen, opnieuw te beoordelen of het waardevol is meer ruimte te creëren.

Anticiperende investeringen - Respondenten gaven aan dat het wetsvoorstel onvoldoende kader biedt voor anticiperende investeringen. Het wetsvoorstel bevat geen voorstellen voor wijziging van voorschriften met het oog op het verbeteren van investeringsprikkels voor de TSB en de DSB's voor elektriciteit. Het wettelijk kader bevat al de elementen voor een aantrekkelijk investeringsklimaat van deze systeembeheerders. De belangrijkste elementen hiervoor zijn het vereiste dat de tariefreguleringsmethode dient ter vergoeding van efficiënte kosten van deze systeembeheerders, inclusief een redelijk rendement en het vereiste dat investeringen opgenomen in het investeringsplan van systeembeheerders betrokken moeten worden bij vaststelling van de toegestane inkomsten. Hierbij wordt opgemerkt dat noch in de Elektriciteitswet 1998, noch in de Gaswet, noch in het voorliggende wetsvoorstel belemmeringen bestaan voor uitvoering van proactieve of anticiperende

investeringen door TSB's en DSB's. Niettemin zijn de mogelijkheden voor proactief acteren in de praktijk afhankelijk van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie over de geografische ontwikkeling van vraag en aanbod van elektriciteit. Om deze reden is het belangrijk dat TSB's en DSB's de procedure voor vaststelling van investeringsplannen verder professionaliseren en betrokkenheid van marktpartijen daarbij stimuleren. Ook moeten deze systeembeheerders (nieuwe) ruimtelijke programma's zoals het Programma Energiehoofdstructuur betrekken bij de voorbereiding van het investeringsplan. Echter, voorkomen moet worden dat een situatie wordt gecreëerd waarin de toezichthouder dit verplicht na moet gaan voor individuele investeringen van systeembeheerders; bijvoorbeeld of een transformatorstation niet sneller gereed had kunnen zijn. Dat zou de toezichtlasten buitenproportioneel doen toenemen. Bovendien is het uitzonderlijk moeilijk om objectieve criteria vast te stellen die het tempo voor realisatie van investeringen en het accommoderen van aansluit- en transportverzoeken representeren, laat staan het vaststellen van wat dan een redelijke verwachting daarover is. Dit zal verschillen al naar gelang de situatie en verdere context. Het is in theorie wellicht mogelijk om objectieve criteria en indicatoren vast te stellen, die gebruikt zouden kunnen worden om prestaties van verschillende netbeheerders op dit punt te vergelijken en op te nemen in de reguleringsmethode als *kwaliteitsdimensie*. Dat is op grond van dit wetsvoorstel mogelijk doordat de mogelijke toepassing van kwaliteitsregulering is uitgebreid naar alle wettelijke taken, waaronder dus de (snelheid van) uitvoering van het investeringsplan. Dit vereist invulling van de lagere regelgeving en vaststelling van kwaliteitsindicatoren en een nieuw systeem van kwaliteitsregulering door de ACM.

Cable-pooling - Volledigheidshalve wordt vermeld dat artikel 1, zevende lid, Elektriciteitswet 1998 per abuis niet is overgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel Energiewet. Ook is verhelderd dat bestaande windparken of zonneweides samen met een nieuw windpark of een nieuwe zonneweide een verzoek tot "cable-pooling" kunnen doen. In de consultatie zijn veel reacties gekomen op de voorschriften rond "cable-pooling": het combineren van meerdere aansluitingen tot één aansluiting, voor zover het één windpark en een zonneweide betreft. Dit voorschrift is niet nieuw en heeft ook veel steun; in de reacties wordt juist om opname en uitbreiding van dit voorschrift gevraagd. Het gaat dan om combinaties van opwekking met verbruik, en verlaging van de drempelvoorwaarden (minimale grootte van de aansluiting). Er is in dit wetsvoorstel echter geen gevolg gegeven aan het verzoek voor uitbreiding van de reikwijdte van cable-pooling naar andere typen aansluiting. Het wordt erkend dat uitbreiding van "cable-pooling" mogelijk een bijdrage kan leveren aan de versnelde uitrol van infrastructuur en mogelijk financieel interessant is voor systeembeheerders en marktpartijen. Tegelijkertijd heeft een dergelijke uitbreiding gevolgen die verder strekken dan de Energiewet en heeft deze mogelijk ook impact op (uitvoering van) regels rond subsidiëring van hernieuwbare elektriciteit en de fiscaliteit. Deze gevolgen moeten eerst in kaart gebracht worden, voordat een dergelijke uitbreiding kan plaatsvinden. Dit vergt meer tijd en afstemming. Er wordt op dit moment gezien hoe dit onderwerp in een later stadium alsnog de nodige aandacht kan krijgen. Daarvoor wordt naar mogelijkheden gekeken zowel binnen als buiten het wetgevingstraject van dit wetsvoorstel.

Invoeding biogas en waterstof - Veel respondenten vroegen ook om de mogelijkheid voor de invoeding van biogas en waterstof op te nemen. De voorschriften in het ontwerpvoorstel die omschrijven onder welke voorwaarden transmissie- en systeembeheerders voor gas verplicht zijn om bepaalde typen gas in te nemen of te weren, en hoe kosten voor bijvoorbeeld het bewerken en behandelen van "offspec" gas worden toegewezen of gesocialiseerd is in het wetsvoorstel uitgewerkt. Hiermee is een duidelijk kader vastgesteld voor bijmenging van biogas en waterstofgas. Een langlopend pijnpunt voor DSB's is dat er is geen duidelijke plicht of weigeringsgrond is voor de DSB's voor gas om bij onvoldoende afnamecapaciteit op lagere netdelen invoeding door (groen) gasproducenten te accepteren of te weigeren, noch is het duidelijk welke investeringen DSB's voor gas moeten doen om invoeding van (groen) gas te faciliteren. De kosten voor accommodatie zijn namelijk zeer uiteenlopend per systeemdeel en kunnen (extreem) hoog zijn, met name wanneer een connectie met GTS noodzakelijk is en het gas op hogere druk moet worden gebracht. Om deze hoge kosten te voorkomen is in de bepalingen van het investeringsplan bepaald dat een DSB voor gas investeringen ten behoeve van aansluit- en transportverzoeken voor het invoeden van gas niet in het investeringsplan hoeft op te nemen indien de verwachte baten van het faciliteren van die niet opwegen tegen de lasten.

(C) herziening tariefregulering

Volumecorrectieregeling – Enkele respondenten gaven aan dat zij eraan hechten dat de volumecorrectieregeling blijft bestaan. In dit wetsvoorstel is gekozen om de structuur van de tarieven van systeembeheerders niet op wettelijk niveau vast te leggen. Vaststelling van een dergelijke regeling past op basis van de uitspraak van het Hof van Justitie EU niet meer binnen de bevoegdheid van de wetgever, maar is de exclusieve bevoegdheid van de ACM. Het is dan ook aan de ACM om te bepalen hoe zij na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met een eventuele volumecorrectie wil omgaan.

12.6 Pijler IV: Ruimte voor nieuwe marktinitiatieven

Deze pijler ziet op het volgende (A) van afnemer naar 'actieve afnemer', (B) inbedding nieuwe marktinitiatieven in wet- en regelgeving en (C) vergroten markttransparantie: kader vergelijkingsinstrumenten.

(A) van afnemer naar 'actieve afnemer'

Vraagrespons – In de consultatieversie was opgenomen dat de BRP op de aansluiting de marktdeelnemer die vraagresponsdiensten levert een redelijk aanbod moet doen inzake de voorwaarden waaronder elektriciteit tussen hun elektriciteitsprogramma's kan worden overgedragen, over de verdeling van eventuele onbalanskosten en de uitwisseling van relevante gegevens. Bij of krachtens AMvB konden hiervoor nadere regels worden gesteld en in de consultatieversie was voorzien in bindende geschilbeslechting door de ACM wanneer partijen er zelf niet uitkomen. Door respondenten werden bedenkingen opgebracht tegen het contractuele model (o.a. moeilijk om afspraken te maken tussen concurrenten en uitwisseling van gevoelige informatie). Deze respondenten wezen er op dat TenneT nu al zorgt voor de aanpassing van het elektriciteitsprogramma van de BRP. In het wetsvoorstel wordt daarom voor flexibiliteit die door TenneT wordt afgeroepen op de onbalansmarkt een vorm van centrale afhandeling door de TSO voorgesteld. Daarbij is opgenomen dat voor flexibiliteit die door TenneT wordt afgeroepen op de onbalansmarkt, TenneT het elektriciteitsprogramma van de BRP op de aansluiting kan aanpassen met de afgeroepen hoeveelheid en dat TenneT ook zorg kan dragen voor de verrekening van deze afgeroepen hoeveelheid tussen de BRP op de aansluiting en de (onafhankelijke) BSP die de vraagrespons heeft aangeboden. Wat betreft de financiële compensatie bij activering van vraagrespons moet rekening worden gehouden met een bij ministeriële regeling vast te stellen berekeningsmethode. Voor de verrekening van onafhankelijke vraagrespons die op de groothandelsmarkt ('wholesale') wordt aangeboden (die dus niet door TenneT wordt afgeroepen) blijft het contractuele model van toepassing, maar wat betreft de financiële compensatie moet ook hier rekening worden gehouden met deze bij ministeriële regeling vast te stellen berekeningsmethode. Op dit moment wordt flexibiliteit uit (onafhankelijke) vraagrespons nog niet aangeboden op de groothandelsmarkt, maar dit kan over een aantal jaren anders zijn.

(B) Inbedding nieuwe marktinitiatieven in wet- en regelgeving

Uitzonderingen leveringsvergunning - Op grond van de huidige Elektriciteitswet 1998 is er formeel geen leveringsvergunning nodig wanneer de elektriciteit die wordt geleverd afkomstig is van een productie-installatie die voor rekening van de afnemer of afnemers opereert (artikel 95a, 2de lid, onder a). Dit is het geval wanneer een energiegemeenschap levert aan haar leden of aandeelhouders. Ook is er onder de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 en in beginsel geen leveringsvergunning nodig wanneer de energie anders dan bedrijfsmatig wordt geleverd. Dit is bij de meeste actieve afnemers het geval. In de praktijk is hiervan tot nu toe om diverse redenen niet of nauwelijks gebruik gemaakt. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel zijn bovengenoemde uitzonderingen op het verbod om te leveren zonder leveringsvergunning beperkt tot levering op een tweede of ander allocatiepunt. Voor levering op het primaire allocatiepunt aan een afnemer met een klein aansluiting zou dan altijd een leveringsvergunning nodig zijn. Door veel respondenten werd dit voorstel als een beperking van de mogelijkheden van met name energiegemeenschappen gezien om elektriciteit te kunnen leveren aan de eigen leden. Deze beperking is naar hun oordeel ook in strijd met de inhoud en bedoeling van de Elektriciteitsrichtlijn en de Richtlijn voor Hernieuwbare energie, om eindafnemers individueel, of binnen een energiegemeenschap, te bewegen om actief te worden

op de energiemarkt. Naar aanleiding van de consultatiereacties is het wetsvoorstel aangepast en de beperking van de uitzondering op het verbod om te leveren aan afnemers met een kleine aansluiting zonder leveringsvergunning tot een secundair of ander allocatiepunt, geschrapt. Hierdoor kunnen kleine energiegemeenschappen en actieve afnemers onder een aantal voorwaarden zonder leveringsvergunning leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting, ook op het primaire allocatiepunt. De voorwaarden zijn dat er niet meer energie mag worden geleverd dan de energiegemeenschap of actieve afnemer op jaarbasis opwerkt, dat de afnemers lid of aandeelhouder zijn van de gemeenschap en dat het aantal leden beperkt is. Details moeten via een AMvB nader worden vastgesteld.

(C) vergroten markttransparantie: kader vergelijkingsinstrumenten.

Respondenten gaven aan dat de vereisten aan vergelijkingsinstrumenten nog niet zijn ingevuld. Zij geven aan dat het van belang is dat de eisen en betrouwbaarheid van de vergelijkingsinstrumenten voldoende gewaarborgd worden. Het belang van betrouwbaarheid en voldoende waarborgen van vergelijkingsinstrumenten wordt onderkend. De invulling daarvan is echter dermate gedetailleerd dat dit beter in de lagere regelgeving kan worden ingevuld. Deze opmerkingen zullen bij de uitwerking van de lagere regelgeving betrokken worden.

12.7 Pijler V: Meer bescherming voor eindafnemers

Deze pijler ziet op (A) nieuw begrippenkader voor afnemers, (B) uitbreiding bescherming eindafnemers en (C) aanpassing nationale beschermingsbepalingen.

(A) Nieuw begrippenkader voor afnemers en (B) uitbreiding bescherming eindafnemers

Uitvoeringsproblemen nieuw begrippenkader - De huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 bepalen dat een leverancier vergunningsplichtig is als hij energie levert aan kleinverbruikers. Hieronder vallen consumenten en klein-zakelijke afnemers (aansluitingen van 3x80A en een doorlaatwaarde van max. 40m³ gas/uur). In de consultatieversie van het wetsvoorstel was ervoor gekozen om de plicht te koppelen aan levering aan huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen, om hiermee aan te sluiten op de terminologie van de Elektriciteitsrichtlijn en de huidige bescherming voor kleinverbruikers zo goed mogelijk in stand te laten. De Elektriciteitsrichtlijn maakt onderscheid tussen type eindafnemers, de bescherming aan deze afnemers verschilt op een aantal punten. Respondenten gaven aan dat bovenstaande keuze in de praktijk tot lastige uitvoeringssituaties kan leiden. Dit komt omdat systeembeheerders enkel werken met het (technische) onderscheid: afnemers met grote en kleine aansluitingen. Hierdoor is het leveranciersmodel waarbij leveranciers de nettarieven innen voor de netbeheerders dus gekoppeld aan afnemers met een kleine aansluiting (huidige kleinverbruikers), terwijl de groep afnemers waarvoor (op basis van de geconsulteerde versie van het wetsvoorstel) een vergunning vereist is, een andere groep is. Dit geldt ook voor de groep afnemers die, als een leverancier failliet gaat, worden herverdeeld onder de andere leveranciers (dit zijn de huidige kleinverbruikers).¹⁰⁷ Systeembeheerders maken zich daarom zorgen over de juiste inning van de nettarieven door leveranciers (zou nu te complex worden), evenals een goede herverdeling van klanten in geval van een faillissement van een leverancier. Hetzelfde punt wordt opgemerkt voor wat betreft de regels over afsluiting van eindafnemers met een kleine aansluiting. Daarnaast gaven respondenten aan dat het zo kan zijn dat een onderneming aanvankelijk kwalificeert als kleine onderneming maar op een later moment kwalificeert als een micro-onderneming of andersom. Voor levering aan de eerste groep geldt op basis van de geconsulteerde versie van het wetsvoorstel geen vergunning, voor de tweede groep wel. Daarbij komt de vraag op of je dan als afnemer nog wel bij dezelfde leverancier kunt blijven, en omgekeerd. De plicht voor leveranciers om elk jaar te checken met welk type afnemer de leverancier te maken heeft (opgenomen in de Energiewet) wordt als een te grote administratieve last gezien, en men stelt voor dit enkel te doen bij aanvang van het contract en daarna de verantwoordelijkheid bij de afnemer te laten in geval van wijziging in kwalificatie van het type eindafnemer. Om tegemoet te komen aan de zorgen vanuit de sector, en tegelijkertijd de Elektriciteitsrichtlijn ten volle te implementeren, zijn de voorschriften over de vergunningsplicht en leveranciersmodel aangepast en worden deze gekoppeld aan de eindafnemer met een kleine aansluiting (zoals in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 ook al het geval is). Omdat deze

¹⁰⁷ Dit betreft de zogeheten SLR-procedure: 'supplier of last resort'.

voorschriften bij het leveren aan eindafnemers een waarborg vormen die een nationale oorsprong heeft, is het ook niet nodig hierbij het Europese begrippenkader te volgen. Daarbij geldt wel dat de vergunninghoudende leverancier alle bescherming uit de Elektriciteitsrichtlijn moet blijven bieden, en om die reden worden in het wetsvoorstel de contractuele bepalingen nog wel gekoppeld aan het type afnemer. De jaarlijkse check door leveranciers wordt geschrapt, en vervangen door een verplichte check bij aanvang van een contract, en daarna een mogelijkheid tot melden door de afnemer zelf. Hierdoor is dus in beginsel bekend met welk 'type' afnemer de leverancier een overeenkomst sluit.

Uitzondering vergunningsplicht - Nu de vergunningplicht in dit wetsvoorstel gekoppeld wordt aan eindafnemer met een kleine aansluiting, is in dit wetsvoorstel toch weer een uitzondering opgenomen op de vergunningplicht in het geval dat eindafnemers met een kleine aansluiting deelnemen aan een raamovereenkomst (zogenaamd multisite overeenkomst). Eén (of meer) grootafnemer(s) sluit dan een overeenkomst met een leverancier waarbij hij ook een aantal eindafnemers met een kleine aansluiting die een relatie met hem hebben, vertegenwoordigt. De leveringsovereenkomst kan dan worden vergeleken met een overeenkomst met een grootafnemer waarop een aantal beschermende bepalingen voor de eindafnemer met een kleine aansluiting niet van toepassing is. Beoogd is daarmee deze eindafnemers meer contractvrijheid te bieden in de onderhandelingen met de leverancier en onnodige administratieve kosten te voorkomen. Tegelijkertijd moet wel voorkomen worden dat een groepering van grootafnemers en eindafnemers met een kleine aansluiting zonder enige, onderlinge relatie ontstaat, enkel om vergunningplicht van de leverancier te ontlopen en de eindafnemer met een kleine aansluiting minder bescherming geniet. Het wetsvoorstel bevat hiertoe een aantal aanscherpingen ten opzichte van de huidige regelgeving

(C) aanpassing nationale beschermingsbepalingen

VOG - In de memorie van toelichting van het geconsulteerde wetsvoorstel was opgenomen dat bij een vergunningaanvraag voor levering aan huishoudelijke eindafnemers en micro-ondernemingen (en daarna periodiek) de aanvraag van een VOG voor rechtspersonen verplicht is. Respondenten verzochten om voor buitenlandse bedrijven in de toelichting op te nemen dat een buitenlands alternatief voor de VOG ook is toegestaan. Dit omdat er geen vergelijkbare VOG systematiek in het buitenland voor rechtspersonen bestaat. Zij kunnen in Nederland geen VOG aanvragen omdat Justis geen bevoegdheden heeft onderzoek te doen naar gedragingen van bedrijven op een ander grondgebied dan Nederland. In de toelichting is opgenomen dat indien een buitenlandse partij in aanmerking wil komen voor een vergunning, een met een VOG vergelijkbaar document uit het buitenland zal worden toegestaan. Dit zal in lagere regelgeving verder worden uitgewerkt.

12.8 Pijler VI: Toezicht

Over het toezicht zijn relatief weinig opmerkingen gemaakt door de geconsulteerde partijen. Respondenten vragen bijvoorbeeld naar een aantal artikelen waarop de ACM geen toezicht zal houden. Een aantal artikelen is inderdaad uitgezonderd van toezicht door de ACM. De reden daarvoor is echter niet dat er geen toezicht op deze artikelen nodig is, maar ligt in het feit dat op de naleving van deze artikelen SodM naast de ACM toezicht houdt. Het toezicht van SodM ziet op de veiligheid bij gassystemen. Ook zijn een aantal artikelen uitgezonderd van het toezicht door de ACM, omdat bij deze artikelen publiek toezicht door de ACM minder zinvol is vanwege de afsluitbevoegdheid van de systeembeheerder die in het wetsvoorstel is geregeld.

Tenslotte zijn vragen gesteld over de bepalingen over veiligheid en incidentafhandeling en betrokkenheid van andere partijen dan systeembeheerders daarbij. Veiligheid blijft een belangrijk aspect van het energiesysteem. Op dit moment is er geen aanleiding om het bestaande wettelijk kader hierop te herzien. Wel is het voornemen om – teneinde de toezichtstaken beter te kunnen uitoefenen, in lagere regelgeving verduidelijkingen op te nemen ten aanzien van het hanteren van het kwaliteitsborgingssysteem door de TSB's en DSB's en tevens te waarborgen dat zij gehouden worden aan het daadwerkelijk uitvoeren van het kwaliteitsborgingssysteem. Tenslotte geldt dat het wettelijk kader voor incidentafhandeling in dit wetsvoorstel niet is gewijzigd. Wel kan gekeken worden of er bij het opstellen van lagere regelgeving bepalingen kunnen worden opgenomen die zorgen voor een meer integrale calamiteitenafhandeling.

13. Omgang met uitgevoerde toetsen en ontvangen adviezen

13.1 Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is op 17 december 2020 aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna ATR) aangeboden. Op 11 maart 2021 heeft ATR haar advies uitgebracht. ATR adviseerde het wetsvoorstel niet in te dienen. Het dictum gaf aan dat de onderbouwing van het voorstel nog onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Bij dit oordeel speelde met name de overweging dat de verplichtingen pas bij lagere wetgeving worden uitgewerkt, waardoor geen beeld kan worden verkregen van de proportionaliteit van het wetsvoorstel.

ATR merkte op dat het wetsvoorstel een groot aantal delegatiebepalingen bevat. Het is nog niet duidelijk hoe deze bepalingen zullen worden ingevuld. Daardoor bestaat geen goed beeld van de gevolgen die de wet in de praktijk zal hebben. De bedrijfseffectentoets beperkte zich tot een kwalitatieve toets en de kwantitatieve toets zal pas bij lagere regelgeving gedaan kunnen worden. Gevolg hiervan is dat het niet mogelijk was om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te beoordelen. ATR geeft in overweging dit volledige overzicht met behulp van scenario's en bandbreedtes in beeld te brengen, om op deze manier een kwantitatieve inschatting van de regeldruk die uit het voorstel volgt te geven. Ook adviseerde ATR inzicht te bieden in wat inhoudelijk met de lagere regelgeving zal worden beoogd. Tot slot merkte ATR op dat in de toelichting bij het wetsvoorstel vermeld wordt dat bewust de keuze is gemaakt om de huidige Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 om te zetten in één wet zodat dit kader gebruikt kan worden voor de gasmarkt en de elektriciteitsmarkt die beide in transitie zijn. Het is volgens ATR onduidelijk of overwogen is om ook warmte binnen het ordeningskader te plaatsen.

Het wetsvoorstel bevat veel delegatiebepalingen. De maatschappelijke transitie vergen een bepaalde flexibiliteit. Het past daarom beter om het wetsvoorstel te beperken tot de hoofdlijnen en de meer administratieve en gedetailleerde bepalingen nader in te vullen bij lagere regelgeving. Het wetsvoorstel wijkt daarbij ook niet af van de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, die tevens veel delegatiebepalingen bevatten. Dit past ook binnen de aanwijzingen van de regelgeving die aangeven dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

Hoewel het juist is dat het wetsvoorstel delegatiegrondslagen bevat, regelt het wetsvoorstel een substantieel aantal onderdelen zelf, in plaats van hiervoor delegatiegrondslagen te hanteren. Hiermee is sprake van een stevige basis in het wetsvoorstel. ATR merkte terecht op dat delegatie niet mag leiden tot een onvoldoende helder beeld bij burgers, instellingen en andere overheden over bevoegdheden, gevolgen en lasten. Delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in het wetsvoorstel zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd. Dat betekent ook, dat de precieze invulling van de gedelegeerde regelgeving pas te overzien is zodra de wetteksten in het wetsvoorstel voldoende duidelijk vaststaan. Daarom is er eerst gestart met de uitwerking van het wetsvoorstel en daarna pas met de lagere regelgeving. Omdat de kwantitatieve effecten pas bij de lagere regelgeving volledig in beeld te brengen zijn, betekent dit dat in dit wetsvoorstel volstaan is met een kwalitatieve bedrijfseffectentoets. Dat betekent echter niet dat de uiteindelijke kwantitatieve toets niet zal plaatsvinden. Zodra de lagere regelgeving in kaart is gebracht, zal hier ook een bedrijfseffectentoets op worden uitgevoerd. Deze lagere regelgeving zal ook voor advies aan ATR worden aangeboden. Daarnaast wordt opgemerkt dat een groot deel van de bestaande lagere regelgeving beleidsarm zal worden overgenomen. Alleen hetgeen wat nieuw in dit wetsvoorstel is opgenomen, zal in de lagere regelgeving tot bedrijfseffecten leiden. Om ook in dit stadium te borgen dat er enig inzicht komt in hoe de lagere regelgeving zal worden vormgegeven, is in de algemene toelichting hiervan een beeld gegeven. Ook is aangegeven welke onderdelen tot aanpassing van de bestaande lagere regelgeving zullen leiden en welke onderdelen grotendeels ongewijzigd zullen worden opgenomen. Hierdoor kan in dit stadium in ieder geval een beeld worden gevormd van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om een beeld te geven van de lagere regelgeving op het moment dat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zodat bij indiening de totale effecten wel in beeld zullen zijn.

Wat betreft de vraag van ATR of overwogen is om ook warmte binnen het ordeningskader van elektriciteit en gas te plaatsen, kan nog het volgende worden opgemerkt. Dit is overwogen. Echter de ordening van warmte verschilt substantieel van elektriciteit en gas. Waar elektriciteit en gas Europese markten zijn, is warmte veelal lokaal georganiseerd. Dat vraagt om een ander ordeningskader en daarmee ook een ander wetgevingskader.

BIJLAGE A. Afkortingen en gehanteerde begrippen

Begrippen	Afkorting	Toelichting
Agentschap Telecom	AT	N.v.t.
Autoriteit Consument en Markt	ACM	N.v.t.
Algemene Maatregel van Bestuur	AMvB	N.v.t.
Algemene Verordening Gegevensbescherming	AVG	Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.
Balancing Responsible Party	BRP	Balanceringsverantwoordelijke partij
Balancing Service Provider	BSP	Aanbieder van balanceringsdiensten, waaronder regelvermogen, reservevermogen en noodvermogen.
Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet)	Bibob	N.v.t.
Burgerlijk Wetboek	BW	N.v.t.
Carbon Capture and Storage	CCS	Carbon Capture (Utilisation) and Storage betreft het afvangen, hergebruiken en opslaan van CO ₂ .
Clean Energy Package	CEP	Het pakket ' <i>Clean Energy for all Europeans</i> ' (mei 2019) bestaat uit acht verschillende regelgevende publicaties op het gebied van (i) energieprestaties van gebouwen, (ii) hernieuwbare energie, (iii) energie efficiëntie, (iv) de governance van de Energie Unie en (v) regelgeving voor de ordening van de elektriciteitsmarkt. Voor dit wetsvoorstel is met name de laatste categorie relevant; concreet gaat het om de volgende publicaties: <ul style="list-style-type: none"> • Richtlijn (EU) 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit;¹⁰⁸ • Verordening (EU) 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector;¹⁰⁹ • Verordening (EU) 2019/942 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (herschikking).¹¹⁰

¹⁰⁸ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU.

¹⁰⁹ Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG.

¹¹⁰ Verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (herschikking).

		<ul style="list-style-type: none"> Verordening (EU) 2019/943 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking);¹¹¹
Koolstofdioxide	CO ₂	N.v.t.
Distributiesysteembeheerder	DSB	Beheerder van het distributienetwerk elektriciteit en/of gas. Deze beheerder wordt in de Europese wet- en regelgeving ook aangeduid als 'Distribution System Operator' (DSO). In Nederland staan deze beheerders tot nu toe bekend als de 'regionale netbeheerders'.
Elektriciteitsrichtlijn	-	Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU.
Elektriciteitsverordening	-	Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking).
Energiegemeenschappen van burgers	EGB	De Elektriciteitsrichtlijn definieert de EGB, zie artikel 2, onder punt 11.
Energiesysteem	-	Keten van stappen waarin energie van productie of winning via transport, eventueel conversie en/of opslag en levering tot eindverbruik wordt gebracht.
Gasrichtlijn		Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.
Gasverordening		Verordening 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening 1775/2005.
Landelijk Bureau Bibob	LBB	Het LBB is onderdeel van Justis en valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.
Liquefied Natural Gas	LNG	Vloeibaar aardgas
De 'Measuring Instrument Directive'	MID	'Richtlijn (EU) 2014/32: harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten (herschikking).
Nationale regulerende instantie	NRI	Dit is de toezichthoudende instantie; in de context van dit wetsvoorstel is dit de ACM.

¹¹¹ Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking).

Opslag Duurzame Energie	ODE	Heffing op basis van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.
Regionale Energiestrategie	RES	In het Klimaatakkoord (2019) is afgesproken dat 30 energieregio's in Nederland onderzoeken waar en hoe het best duurzame elektriciteit op land (wind en zon) opgewekt kan worden. In een Regionale Energiestrategie (RES) beschrijft elke energieregio zijn keuzes.
Richtlijn hernieuwbare energie		Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.
Staatstoezicht op de Mijnen	SodM	N.v.t.
Transmissiesysteembeheerder	TSB	Beheerder van het transmissienetwerk elektriciteit of gas. Deze beheerder wordt in de Europese wet- en regelgeving ook aangeduid als 'Transmission System Operator' (TSO). In Nederland staan deze twee beheerders tot nu toe bekend als de 'landelijke netbeheerders'.
Title Transfer Facility	TTF	Virtuele handelsplaats voor gas
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie	VWEU	N.v.t
Verklaring Omtrent Gedrag voor rechtspersonen	VOG	N.v.t.