



Visiedocument

Duurzaamheid in energietoezicht



Ons kenmerk: ACM/DE/2014/201987
Nummer 13.0849.66
Datum: 9 april 2014



Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Wettelijk kader: bevoegdheden en beleidsruimte	7
2.1 Beleid	7
2.2 Huidige wetgeving	8
2.2.2 Europese en nationale wetgeving	8
2.2.3 Het toezicht op de rol en de taken van de netbeheerder	9
2.2.4 Tariefregulering van de netbeheerder	12
2.2.5 Vaststellen tariefstructuren en voorwaarden	13
2.2.6 Beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder.....	14
2.2.7 Leveranciers	15
2.2.8 Experimenteerregeling.....	16
2.2.9 Communicatie en openbaarmaking	17
2.3 Voorgenomen wetswijzigingen in het kader van STROOM	18
3 De rol van duurzaamheid in het energietoezicht van ACM	20
3.1 Algemene uitgangspunten	20
3.2 Visie op de rol van duurzaamheid in het energietoezicht.....	21
Thema 1 – tariefregulering van de netbeheerder.....	22
Thema 2 – de rol en taken van de netbeheerder	23
Thema 3 – codes en voorwaarden van de netbeheerder	27
Thema 4 – beoordeling investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder	29
Thema 5 – leveranciers en claims duurzame energie	30
Thema 6 – decentrale opwekking en proeftuinen	31



Samenvatting

Welke ruimte biedt de energiewetgeving om duurzaamheidsinitiatieven mogelijk te maken? Met het visiedocument 'Duurzaamheid in energietoezicht' wil de Autoriteit Consument & Markt (ACM) hierover duidelijkheid bieden aan marktpartijen en netbeheerders. Met duurzaamheidsinitiatieven worden bedoeld:

- de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen (zoals wind en zon),
- energiebesparing,
- klimaatneutrale elektriciteit en
- het duurzaam en verantwoord functioneren van de elektriciteits- en gasvoorziening.

ACM verwoordt haar visie op de rol van duurzaamheid in energietoezicht aan de hand van zes thema's:

1. Tariefregulering van de netbeheerder

Het huidige wetgevingskader biedt voldoende ruimte om in de tariefsystematiek de gevolgen op te vangen van de overgang naar een duurzame energievoorziening. ACM vindt bovendien dat de huidige methode van tariefregulering van de netbeheerder geen belemmering vormt voor het van de grond komen van duurzame initiatieven. Als daarvoor aanleiding bestaat kunnen keuzes met betrekking tot bijvoorbeeld tariefstructuren en voorwaarden in de toekomst worden heroverwogen.

2. De rol en taken van de netbeheerder

De netbeheerder moet zich beperken tot zijn wettelijke taken en mag zijn zusterbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van andere marktpartijen. Door actief toe te zien op een duidelijke scheiding van rollen en taken binnen de groep waartoe de netbeheerder behoort wil ACM een gelijk speelveld bereiken voor alle commerciële partijen (inclusief commerciële onderdelen van het netwerkbedrijf). Op deze manier kan de markt voor allerlei diensten op het gebied van duurzaamheid tot stand komen en profiteert de consument sneller van meer innovatie en een grotere keuze op deze markt. Daarnaast voorkomt ACM hiermee onduidelijkheid en verwarring bij netbeheerders en marktpartijen over wat wel en niet is toegestaan.

3. Codes en voorwaarden van de netbeheerder

Duurzaamheidsaspecten kunnen voldoende worden meegenomen in voorwaarden en tariefstructuren van de netbeheerders (de zogenaamde codes). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om eisen aan de doorlooptijd voor het aansluiten van productiecapaciteit op het openbare elektriciteitsnet en om het met voorrang toewijzen van transportcapaciteit aan hernieuwbare energie. In de overgang naar een duurzame energievoorziening en met de opkomst van decentrale elektriciteitsproductie verwacht ACM dat er meer aansluitingen op het openbare net zullen worden aangevraagd. Ook zal daarbij mogelijk ook een groter beroep worden gedaan op



de transportcapaciteit van de netten. ACM zal daarom strikt toezien op de uitvoering van deze taken door de netbeheerder.

4. Beoordeling van investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder

Netbeheerders kunnen een bijzondere uitbreidingsinvestering melden. ACM beoordeelt de duurzaamheidsaspecten hiervan op dezelfde manier als andere aspecten van die investering. Dat wil zeggen dat een netbeheerder concreet zal moeten onderbouwen waarom de voorgenomen investering noodzakelijk is voor de overgang naar een duurzame energievoorziening. Hiermee worden de kosten voor de consument zo laag mogelijk gehouden.

5. Leveranciers en claims duurzame energie

ACM volgt actief de manier waarop energieleveranciers zich profileren met duurzaamheidsclaims en ziet risicogericht toe op eventuele problemen die zich voordoen. Het is belangrijk dat consumenten erop kunnen vertrouwen dat de informatie op het stroometiket betrouwbaar en goed vergelijkbaar is, zodat zij op basis van objectieve informatie een keuze kunnen maken voor een bepaald product. ACM biedt daarom ook via Consuwijzer duidelijke en praktische informatie over bijvoorbeeld de werking van het huidige systeem van garanties van oorsprong en het stroometiket.

6. Decentrale opwekking en proeftuinen

Een belangrijke ontwikkeling in de overgang naar een duurzame energievoorziening is dat steeds meer elektriciteit decentraal wordt opgewekt. Hiervoor wordt op veel plaatsen in Nederland door verschillende partijen samengewerkt in zogenaamde proeftuinen. ACM vindt het van groot belang dat bij dergelijke experimenten de keuzevrijheid van de consument gewaarborgd is. De consument moet zonder problemen kunnen besluiten om niet meer deel te nemen aan een duurzaam experiment. Daarnaast moeten consumenten kunnen overstappen naar andere leveranciers: situaties waarbij consumenten voor langere tijd vastzitten aan een contract voor de levering van energie doordat dit bijvoorbeeld gekoppeld is aan windmolendeling, zijn in het belang van de keuzevrijheid onwenselijk. Overigens wordt de keuzevrijheid soms bewust door de consument zelf beperkt. ACM zal aan de hand van concrete casussen onderzoeken in hoeverre de keuzevrijheid in individuele gevallen beperkt mag worden.



1 Inleiding

Op 11 juli 2013 heeft ACM het concept *position paper* 'Mededinging en Duurzaamheid' gepubliceerd ter consultatie. Met dat *position paper* wil ACM het bedrijfsleven meer duidelijkheid bieden over de ruimte die de Mededingingswet biedt voor samenwerking op het gebied van duurzaamheid. ACM wil voorkomen dat duurzaamheidsinitiatieven met positieve gevolgen voor de samenleving niet tot stand komen ten gevolge van onduidelijkheid over de vraag welke initiatieven wel en welke niet zijn toegestaan. ACM wil daarbij maximale ruimte bieden voor dergelijke initiatieven, maar is uiteraard wel gebonden aan de grenzen van de wet. Op 26 september 2013 heeft ACM een notitie gepubliceerd, waarin zij het beoordelingskader zoals beschreven in het *position paper* toepast op de voorgenomen gezamenlijke sluiting van vijf kolencentrales in het kader van het SER Energieakkoord¹. Hierbij heeft ACM de milieuvoordelen afgewogen tegen de prijsverhoging die een gevolg is van de afname van productiecapaciteit. Omdat de positieve milieueffecten niet zodanig groot zijn dat zij de hogere energierekening voor de Nederlandse afnemers compenseren is de afspraak zoals vormgegeven in het energieakkoord in strijd met de regels die concurrentiebeperkingen tussen ondernemingen verbieden.²

Ook voor het energietoezicht van ACM is naar de mening van ACM meer duidelijkheid wenselijk over de ruimte die de wetgeving in de visie van ACM biedt om duurzaamheidsinitiatieven te faciliteren. Met dit visiedocument beoogt ACM om deze duidelijkheid te geven.

Specifiek komt in dit visiedocument het toezicht van ACM op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet aan de orde. In beginsel beperkt dit document zich hierbij tot onderwerpen waarvoor ACM op dit moment dan wel in de nabije toekomst (in het kader van het STROOM-wetgevingstraject, zie onderdeel 2.3) een wettelijke taak heeft. Sinds 1 januari 2014 houdt ACM ook toezicht op basis van de Warmtewet. In deze wet zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot duurzaamheid. Hoewel warmte een belangrijke plaats inneemt in de (duurzame) energievoorziening, gaat ACM in dit visiedocument daarom verder niet in op de Warmtewet.

Dit document is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met externe stakeholders en reacties³ op het consultatiedocument van 22 oktober 2013. Indien partijen die hebben gereageerd op het consultatiedocument behoefte hebben aan een nadere toelichting op de verwerking van hun reactie, dan kunnen zij daartoe contact opnemen met ACM.

¹ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie/documenten-en-publicaties/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei.html>.

² Zie voor meer informatie de notitie van ACM, te vinden op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12033/Notitie-ACM-over-sluiting-5-kolencentrales-in-SER-Energieakkoord/>.

³ ACM heeft 13 reacties ontvangen op het consultatiedocument. Deze reacties worden gepubliceerd op de website van ACM, www.acm.nl.



Het begrip duurzaamheid

In het reeds genoemde concept *position paper* 'Mededinging en Duurzaamheid' heeft ACM geen definitie gegeven van het begrip duurzaamheid. Duurzaamheid is een breed, niet eenduidig gedefinieerd begrip, waaronder onderwerpen worden geschaard als milieubescherming, volksgezondheid, 'fair trade' productie en dierenwelzijn. ACM heeft in het *position paper* opgemerkt dat het voor een beoordeling onder de mededingingsregels niet doorslaggevend is of een afspraak onder de vlag duurzaamheid wordt gemaakt, maar de vraag welk belang met een bepaalde afspraak wordt gediend, hoe dit belang kan worden gediend in termen van economische of technische vooruitgang, en hoe zwaar dit weegt in verhouding tot de beperking van de mededinging.

Voor het energietoezicht kan het begrip duurzaamheid echter deels concreter worden afgebakend, omdat de wetgever hiervoor een definitie heeft gegeven. In de Elektriciteitswet 1998 (artikel 1u) is 'duurzame elektriciteit' als volgt gedefinieerd:

'elektriciteit, opgewekt in productie-installaties die uitsluitend gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, alsmede elektriciteit die is opgewekt met hernieuwbare energiebronnen in hybride productie-installaties die ook met conventionele energiebronnen werken, met inbegrip van elektriciteit die is opgewekt met hernieuwbare energiebronnen en die wordt gebruikt voor accumulatiesystemen, en met uitzondering van elektriciteit die afkomstig is van accumulatiesystemen.'

Hierin moet op grond van artikel 1t onder hernieuwbare energiebronnen worden verstaan:

'wind, zonne-energie, omgevingslucht-, oppervlaktewater- en aardwarmte, energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas.'

In de Gaswet wordt in artikel 1ao voor een definitie van het begrip 'hernieuwbare energiebronnen' verwezen naar artikel 2 van Richtlijn 2009/28/EG. Deze definitie komt overeen met de hierboven gegeven definitie.

Naast deze definitie van duurzaamheid in de zin van 'hernieuwbaar' wordt in de Elektriciteitswet en de Gaswet ook naar andere aspecten van duurzaamheid verwezen, namelijk energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het 'duurzaam en milieuhygiënisch verantwoord functioneren'⁴ van de elektriciteits- en gasvoorziening. Het ligt naar de mening van ACM voor de hand om de reikwijdte van het begrip duurzaamheid te beperken tot bovengenoemde aspecten. Voor eventuele overige duurzaamheidsaspecten ontbreekt immers een basis in de huidige wetgeving. Uiteraard houdt ACM daarbij wel rekening met eventuele

⁴ Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.2.5.



wijzigingen of een andere invulling van het begrip duurzaamheid op grond van zowel nationale als Europese veranderingen in de regelgeving of jurisprudentie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het door de Nederlandse overheid geformuleerde energiebeleid en het wettelijk kader beschreven, voor zover van belang voor duurzaamheid. Hierbij zal ook worden ingegaan op voorgenoemde wetswijzigingen, voor zover die voldoende concreet en zeker zijn. In hoofdstuk 3 formuleert ACM aan de hand van een aantal thema's en casussen haar visie op de rol van duurzaamheid in energietoezicht. Hierbij heeft ACM de informatie uit diverse gesprekken met externe *stakeholders* en de reacties op het consultatiedocument meegenomen.

2 Wettelijk kader: bevoegdheden en beleidsruimte

2.1 Beleid

Het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) kent enkele uitgangspunten voor het energiebeleid voor Nederland, waarbij gekozen is voor een geleidelijke overgang naar een meer duurzame energievoorziening. De hoofdlijnen van het energiebeleid van het huidige kabinet zien er als volgt uit.

Nederland wordt minder afhankelijk van fossiele brandstoffen en schakelt geleidelijk over op hernieuwbare energie. Het streven is gericht op een aandeel duurzame energie van 14% in 2020 en 16% in 2023. Het lange-termijn doel is een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Met dit doel voor ogen kiest het kabinet voor een evenwichtige mix van verschillende vormen van energie. De energiesector is belangrijk voor de Nederlandse economie. De overgang naar een groenere energievoorziening moet dan ook geleidelijk en met beleid verlopen.

De overgang naar een groenere energievoorziening kan extra bijdragen aan de economische groei van Nederland. Het kabinet wil de kracht van de energiesector verder vergroten door samen met ondernemers en onderzoekers te werken aan nieuwe energietechnieken. Een geleidelijke overgang naar groenere energie zou Nederlandse energiebedrijven en instellingen in staat moeten stellen uit te groeien tot een topsector van de economie. Ter bevordering van duurzaam opgewekte energie bestaat de SDE+ subsidieregeling die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO – voorheen AgentschapNL) wordt uitgevoerd. Daarnaast is EZ voornemens om experimenten met duurzame energie betere mogelijkheden te bieden door het (tijdelijk) wegnemen van wettelijke belemmeringen. Daartoe wordt gewerkt aan een aparte regeling (zie paragraaf 2.2).



2.2 Huidige wetgeving

2.2.1 Inleiding

Hierna wordt op hoofdlijnen weergegeven welke bevoegdheden ACM heeft en op welke plaatsen in de wet duurzaamheid een plaats heeft gekregen. Daarbij wordt ook ingegaan op het Europese recht, voor zover dat voor de bevoegdheden van ACM van belang is. De opzet van deze paragraaf is thematisch: de bevoegdheden van ACM worden gerangschikt naar onderwerp weergegeven. De behandelde onderwerpen zijn achtereenvolgens: het toezicht op de rol en de taken van de netbeheerder, de tariefregulering van de netbeheerder, codes en voorwaarden van de netbeheerder, de beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder, het toezicht op leveranciers en de voorgenomen experimenteerregeling.

2.2.2 Europese en nationale wetgeving

ACM houdt toezicht in de energiesector op basis van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en de Gaswet. Deze wetten zullen een ingrijpende wijziging ondergaan naar aanleiding van operatie STROOM (zie paragraaf 2.3). Niet duidelijk is echter wat de toekomstige tekst zal worden, zodat voor dit visiedocument is uitgegaan van de huidige E-wet en Gaswet met enkele verwijzingen naar het wetsvoorstel STROOM I.⁵

De E-wet en de Gaswet vormen voor een belangrijk deel de implementatie van de Europese richtlijnen van het derde energiepakket.⁶ In de Derde Elektriciteitsrichtlijn wordt 'duurzaamheid' genoemd in de artikelen 3 en 36.⁷ Daarbij wordt bepaald dat met de richtlijn onder meer wordt beoogd een vanuit milieuopzicht duurzame elektriciteitsmarkt tot stand te brengen. Vrijwel identieke bepalingen zijn te vinden in de artikelen 3 en 40 van de Derde Gasrichtlijn. Tevens geven beide richtlijnen de mogelijkheid om openbare dienstverplichtingen op te leggen onder meer voor de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat.⁸ De derde Elektriciteitsrichtlijn bevat tevens een mogelijkheid om bij het inschakelen van (nieuwe) productie-installaties voorrang te geven aan productie met hernieuwbare bronnen.⁹ Deze materie wordt verder geregeld in Richtlijn 2009/28/EG.¹⁰ Laatstgenoemde richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet voorrang voor duurzaam.¹¹ Belangrijk is ook de bepaling dat de regulerende instantie onder meer tot doel heeft het bevorderen van de integratie van groot- en kleinschalige productie uit

⁵ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33493>.

⁶ Richtlijn 2009/72/EG ("Derde Elektriciteitsrichtlijn") en Richtlijn 2009/73/EG ("Derde Gasrichtlijn").

⁷ Daarnaast wordt duurzaamheid in de preambule genoemd in overweging 5 waar een relatie wordt gelegd met het klimaatbeleid.

⁸ Artikel 3, tweede lid, van beide richtlijnen.

⁹ Artikel 25, vierde lid, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

¹⁰ Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Zie met name artikel 16.

¹¹ Wet van 2 december 2010, Stb. 2010, 810 (deels in werking getreden). Artikel 24a van deze wet, waarin de voorrang van duurzaam opgewekte elektriciteit wordt geregeld, is nog niet in werking getreden.



hernieuwbare energiebronnen¹² en het wegnemen van toegangsbelemmeringen.¹³ Verder is Richtlijn 2012/27 betreffende energie-efficiëntie van belang. De Richtlijn bevat doelstellingen op het gebied van energiebesparing.¹⁴ Omzetting van de Richtlijn geschiedt door de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie.¹⁵ Op grond van artikel 19 van deze wet is ACM belast met het toezicht op de in deze wet opgenomen energiebesparende maatregelen.

Tenslotte merkt ACM op dat ook op het gebied van integratie van de Europese energiemarkten momenteel veel Europese ontwikkelingen plaatsvinden die raakvlakken hebben met duurzaamheid. Zo wordt gekeken naar kosten-batenanalyses en de vraag wie welke kosten draagt voor grensoverschrijdende investeringen in transportcapaciteit, mogelijke aanpassingen van het huidige marktmodel voor elektriciteit in het licht van het toenemende aandeel duurzame energie en het versterken van vraagrespons.¹⁶

2.2.3 Het toezicht op de rol en de taken van de netbeheerder

Algemene taken

In artikel 16 van de E-wet zijn de taken van de netbeheerder neergelegd. Voor gas zijn deze te vinden in de artikelen 10 en 10a van de Gaswet. Duurzaamheid wordt in artikel 16 uitdrukkelijk genoemd:

1. De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:

(...)

- c. de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden;*

(...)

- h. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide dan wel of sprake is van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, alsmede of de*

¹² Artikel 36 onder d, Derde Elektriciteitsrichtlijnen en artikel 40 onder d. Derde Gasrichtlijn.

¹³ Artikel 36 onder e, Derde Elektriciteitsrichtlijnen en artikel 40 onder e. Derde Gasrichtlijn.

¹⁴ De zogenoemde 20-20-20 doelstelling: in 2020 20% minder uitstoot van broeikasgassen, 20% van alle energie uit hernieuwbare bronnen en 20% minder energieverbruik.

¹⁵ Stb. 2011, 114, laatstelijk gewijzigd bij wet van 17 juni 2013, Stb. 2013, 326.

¹⁶ Zie voor meer informatie *Visiedocument strategische prioriteiten E&G groothandelsmarkten*, ACM, 23 juli 2013, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11701/ACM-publiceert-haar-prioriteiten-voor-de-groothandelsmarkten-voor-energie-en-gas/>.



- inrichting om te meten geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoerd;*
- i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor warmtekrachtkoppeling;¹⁷*

In de artikelen 10 en 10a van de Gaswet wordt duurzaamheid niet als zodanig genoemd maar wordt het milieu genoemd:

- 1. Een netbeheerder, een gasopslagbedrijf of een LNG-bedrijf heeft tot taak zijn gastransportnet, onderscheidenlijk zijn gasopslaginstallatie of zijn LNG-installatie op economische voorwaarden in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet of die installatie en van het transport van gas waarborgt en het milieu ontziet.*

10/33

ACM houdt toezicht op de taken van de netbeheerder en heeft daartoe de bevoegdheid een bindende aanwijzing te geven¹⁸ of een last onder dwangsom¹⁹ dan wel een bestuurlijke boete²⁰ op te leggen. Ook in geschillen in de zin van artikel 51 E-wet en artikel 19 Gaswet komen de taken van de netbeheerder veelvuldig aan de orde.

Naast de omschrijving van de taken die de netbeheerder dient te verrichten is het verbod op het verrichten van activiteiten in concurrentie van belang. Dit verbod is neergelegd in artikel 17 E-wet en artikel 10b Gaswet voor de regionale netbeheerders en in artikel 17a E-wet en artikel 10c Gaswet voor de landelijke netbeheerders. Op basis van deze bepalingen is het de netbeheerders verboden om commerciële activiteiten te verrichten tenzij het gaat om het verrichten van de werkzaamheden die in het eerste lid van deze artikelen van dit verbod zijn uitgezonderd. Voor zusterorganisaties van de netbeheerder in dezelfde groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 BW is ingevolge de derde leden van genoemde artikelen de ruimte voor het verrichten van activiteiten in die zin beperkt dat deze niet strijdig mogen zijn met het beheer van het desbetreffende net. Onduidelijk is op dit moment hoe groot deze ruimte is, nu de derde leden van artikel 17 E-wet en artikel 10b Gaswet voorwerp zijn van een procedure bij de Hoge Raad.²¹ De Hoge Raad zal naar verwachting in 2014 uitspraak doen.

Verder zijn voor maatschappijen uit dezelfde groep artikel 18 E-wet en artikel 10d Gaswet van belang. Deze bepalingen verbieden het bevoordelen van deze maatschappijen door de

¹⁷ Bij de uitvoering van deze taken speelt ook lagere regelgeving een rol, zoals bijvoorbeeld de Regeling garanties van oorsprong.

¹⁸ Artikel 5a, derde lid, E-wet en artikel 1b, derde lid, Gaswet.

¹⁹ Artikel 77h E-wet en artikel 60ac Gaswet.

²⁰ Artikel 77i E-wet en artikel 60ad Gaswet.

²¹ Deze bepalingen zijn door het Gerechtshof 's-Gravenhage op 22 juni 2010 onverbindend verklaard. De Hoge Raad heeft in verband met het tegen de arresten van het Hof ingestelde cassatieberoep prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie EG, dat op 22 oktober 2013 uitspraak heeft gedaan (arrest HvJEG van 22 oktober 2013, Staat der Nederlanden tegen Essent NV (C-105/12), Essent Nederland BV (C-105/12), Eneco Holding NV (C-106/12) en Delta NV (C-107/12).



netbeheerder. In het tweede lid van deze artikelen worden enkele gedragingen genoemd die in ieder geval als zodanige bevoordeling worden aangemerkt. Het gaat dan om:

- het verstrekken van gegevens door de netbeheerder aan de groepsmaatschappij over afnemers die een verzoek om aansluiting of transport hebben gedaan,
- het leveren van goederen en diensten aan de groepsmaatschappij tegen een lagere vergoeding dan de redelijkerwijs daaraan toe te rekenen kosten en
- het gebruik van de naam of het beeldmerk van de netbeheerder door de groepsmaatschappij op zodanige wijze dat daardoor verwarring is te duchten bij het publiek over de herkomst van goederen of diensten.

In toekomstige wetgeving zullen de rollen en verantwoordelijkheden van netbeheerders scherper worden afgebakend. Dit heeft met name invloed op de rolverdeling tussen marktpartijen en netbeheerders, zo blijkt uit het consultatiedocument STROOM (zie hierna paragraaf 2.3).²² In paragraaf 3.2, thema 2, formuleert ACM haar visie op de rol en taken van de netbeheerder.

11/33

Aansluiting en transport

Voorts heeft de netbeheerder de verplichting om een ieder die daarom verzoekt van een aansluiting te voorzien op zijn net.²³ Op grond van Richtlijn 2009/28/EG heeft elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen bij voorrang recht op toegang tot het net, dan wel gewaarborgde toegang tot het net.²⁴ Voor duurzaam gas geldt een dergelijke voorrang niet. Bij duurzaam gas komt het voor dat het transport wordt geweigerd op basis van verschillen in eigenschappen met regulier gas. In het geschil Biogast/Stedin heeft ACM geoordeeld dat deze verschillen niet snel tot weigering van het transport kunnen leiden.²⁵

Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten

Op basis van artikel 21 E-wet dient de netbeheerder eens in de twee jaar een Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (hierna: KCD) op te stellen en in te dienen bij ACM. Voor gas geldt deze verplichting op grond van artikel 8 Gaswet. De netbeheerder dient in het KCD een beschrijving van de kwaliteit en de capaciteit van de netten te geven, alsmede aan te geven welke maatregelen voor capaciteitsknelpunten worden genomen. Daarnaast dient te worden aangegeven welke investeringen daarvoor worden gedaan. Nadere regels zijn gesteld in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas (hierna: MR Kwaliteit). ACM houdt toezicht op de KCD's door te toetsen of het KCD volledig is, of het kwaliteitsbeheersysteem van

²² Consultatiedocument STROOM, zie met name paragraaf 6 en 7.

²³ Artikel 23 E-wet en artikel 10, zesde lid, Gaswet.

²⁴ Richtlijn 2009/28/EG, artikel 16, tweede lid. De gewaarborgde toegang tot het net geldt in Nederland op grond van artikel 23 E-wet. Het nieuwe artikel 24a E-wet dat de voorrang verder moet regelen, is nog niet in werking getreden.

²⁵ Zaak 103807 Biogast/Stedin.



de netbeheerder aan de wettelijke eisen voldoet en of de onderdelen van het KCD met elkaar samenhangen.

Ontheffingen

Nauw verwant met het toezicht op de netbeheerders is de verlening van ontheffingen voor gesloten distributiesystemen. Artikel 15 E-wet biedt daarvoor de mogelijkheid. Het eerste lid daarvan luidt:

1. De Autoriteit Consument en Markt kan op diens aanvraag ontheffing verlenen aan een eigenaar van een gesloten distributiesysteem, van het gebod van artikel 10, negende lid, indien:

- a. het bedrijfs- of productieproces van de gebruikers van een gesloten distributiesysteem om specifieke technische of veiligheidsredenen geïntegreerd is of*
- b. het gesloten distributiesysteem primair elektriciteit transporteert voor de eigenaar van dat systeem of de daarmee verwante bedrijven en*
- c. de aanvrager geen netbeheerder is en niet in een groepsmaatschappij met een netbeheerder verbonden is.*

12/33

De Gaswet kent in artikel 2a eenzelfde bevoegdheid voor gasnetten. Het verlenen van een ontheffing heeft tot gevolg dat geen netbeheerder hoeft te worden aangewezen en dat de tariefregulering van ACM voor netbeheerders niet van toepassing is. Duurzaamheid kan bij ontheffingen een (indirecte) rol spelen in die zin dat projecten voor bijvoorbeeld duurzame opwekking van elektriciteit het aanleggen van een net met zich mee brengen. Een ontheffingsaanvraag voor een dergelijk net wordt vervolgens aan de hand van de gebruikelijke criteria getoetst.

Naast voorgaande ontheffingen, bestaat ook de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van specifieke bepalingen van de tariefstructuren en voorwaarden.²⁶ Ook hierbij kunnen duurzaamheidsaspecten een (indirecte) rol spelen.

2.2.4 Tariefregulering van de netbeheerder

Op grond van artikel 41 en volgende van de E-wet reguleert ACM de tarieven voor de netbeheerders elektriciteit. Voor de regionale netbeheerders gas gebeurt dit op basis van artikel 81 en volgende van de Gaswet en voor GTS op basis van artikel 82 Gaswet. Ten behoeve van het vaststellen van de tarieven wordt een doelmatigheidskorting vastgesteld.²⁷ Voor de doelmatigheidskorting wordt bij besluit een methode vastgesteld.²⁸

Artikel 41, eerste lid, artikel 41e, tweede lid, E-wet en artikel 81, eerste lid en 82, tweede lid,

²⁶ Artikel 37a E-wet en artikel 12h Gaswet.

²⁷ Artikel 41a E-wet, artikel 81a Gaswet, artikel 82, vierde lid, Gaswet.

²⁸ Artikel 41 E-wet, artikel 81 Gaswet, artikel 82, tweede lid, Gaswet.



Gaswet zijn recent gewijzigd door de Wet STROOM I. Deze wetswijziging introduceert de verplichting voor ACM om bij de vaststelling van de methodebesluiten rekening te houden met onder meer het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. Ter toelichting hierop heeft de Minister van EZ opgemerkt dat het hierbij gaat om belangen die niet altijd eenduidig in geld zijn uit te drukken, en dat deze belangen daarom niet verder uitgewerkt zijn in de opvolgende artikelen voor de regulering van de tarieven.²⁹ Belangrijk is echter volgens de Minister van EZ dat er bij de methode van regulering wel ruimte blijft voor investeringen gerelateerd aan deze belangen. In antwoord op kamervragen hierover heeft de Minister van EZ opgemerkt dat ACM in de praktijk als verstandig toezichthouder al met deze belangen rekening houdt.³⁰

De bevoegdheid tot het vaststellen van Methodebesluiten kent een ruime beoordelingsvrijheid. Dit betekent dat meerdere rechtmatige benaderingen, ook met betrekking tot duurzaamheid, mogelijk zijn. In paragraaf 3.2, thema 1, formuleert ACM haar visie op tariefregulering van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid.

2.2.5 Vaststellen tariefstructuren en voorwaarden

Op basis van artikel 36 E-wet en artikel 12f Gaswet stelt ACM de door netbeheerders gehanteerde tariefstructuren en voorwaarden (“Codes”) vast. De Codes worden in de regel vastgesteld op basis van een voorstel van de gezamenlijke netbeheerders³¹ maar ACM kan ook op eigen initiatief Codes vaststellen.³² In deze Codes zijn enkele regelingen opgenomen voor duurzame energie. Zo is duurzame energie (in de Codes veelal aangeduid als: niet-regelbare energiebronnen) uitgezonderd van een aantal verplichtingen die voor energie uit andere bronnen wel gelden. Bij congestie heeft duurzame energie bijvoorbeeld voorrang.³³ Voorts hoeven duurzame productie-eenheden geen regelvermogen te leveren voor het handhaven van de netfrequentie.³⁴ Bij de vaststelling van de Codes moet, zo blijkt uit onderdeel b van beide bepalingen, het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening respectievelijk gasvoorziening in acht worden genomen. De parlementaire geschiedenis geeft geen nadere uitleg over de wijze waarop ‘duurzaam’ moet worden geïnterpreteerd.³⁵ De tekst van de wet kan worden geïnterpreteerd als ‘toekomstbestendig’ maar de tekst laat ook de ruimte om het begrip ‘duurzaam’ uit te leggen als ‘uit hernieuwbare bronnen’. Gelet op de wettekst is ‘milieuhygiënisch verantwoord’ uitdrukkelijk een belang dat moet worden meegewogen bij het vaststellen van de Codes. In de Codes kunnen dan ook maatregelen worden opgenomen met betrekking tot (het accommoderen van) hernieuwbare energie.

²⁹ Tweede Kamer, 33 493, nr. 3.

³⁰ Tweede Kamer, 33 493, nr. 25.

³¹ Artikel 36 E-wet.

³² Artikel 37 E-wet.

³³ Artikel 4.2.5.17 van de Netcode.

³⁴ Artikel 2.1.3 van de Systeemcode.

³⁵ Zie Kamerstukken II, 1998–1999, 26 303, nr. 3, p. 28-29.



Bij de vaststelling van de tariefstructuren en voorwaarden heeft ACM de nodige beoordelingsvrijheid. Er bestaat derhalve ruimte om bij de vaststelling van tariefstructuren en voorwaarden duurzaamheidsaspecten in de belangenafweging mee te nemen. Zo kunnen de tariefstructuren en voorwaarden bijvoorbeeld meer worden toegesneden op decentrale opwekking van energie en kunnen prikkels voor het hanteren van de meest duurzame oplossing, alsmede emissienormen een rol spelen bij toekomstige aanpassingen. In paragraaf 3.2, thema 3, formuleert ACM haar visie op de vaststelling van codes en voorwaarden.

2.2.6 Beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder

Ingevolge de artikelen 20e, eerste lid, van de E-wet en 39f, eerste lid, van de Gaswet houdt ACM toezicht op bijzondere investeringen in de aanleg of uitbreiding van het net door de netbeheerders. ACM beoordeelt vooraf, na melding door een netbeheerder,³⁶ de noodzaak van bijzondere uitbreidingsinvesteringen door middel van een advies aan de Minister voor landelijke netbeheerders en door middel van een besluit voor regionale netbeheerders. Vervolgens toetst ACM na realisatie van zo'n investering de doelmatigheid³⁷ en worden de kosten van deze investeringen apart in de tarieven verwerkt. In het tweede lid van artikel 20e is als criterium opgenomen dat ACM voor regionale netbeheerders beoordeelt of een investering noodzakelijk is. In het derde lid is voor de landelijke netbeheerder een uitgebreider criterium opgenomen: de investering moet noodzakelijk zijn, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Daar echter het criterium dat op grond van het tweede lid geldt voor regionale netbeheerders ruim is geformuleerd ('noodzakelijk') heeft ACM de vrijheid om 'duurzaamheid' bij de invulling van het criterium te betrekken. In de parlementaire toelichting bij genoemde wettelijke bepalingen wordt niet expliciet een koppeling gemaakt met duurzaamheid.³⁸ Denkbaar is echter dat wanneer het rijksbeleid is gericht op toename van het aantal windmolenparken op land en in zee, dit gegeven kan worden meegewogen in de beoordeling van de noodzakelijkheid van de daarmee samenhangende investeringen. Investeringsplannen die als doelmatig worden beoordeeld worden verrekend in de tarieven.³⁹ Ook voor de tariefregeling zijn de investeringen derhalve van belang.

In het kader van de beoordelingen van investeringen spelen tevens de reeds genoemde KCD's een belangrijke rol. Uit de KCD's zal mede moeten blijken welke investeringen nodig zijn. Denkbaar is ook dat uit een KCD blijkt dat minder investeringen gedaan worden dan nodig zijn. In dat geval kan handhavend opgetreden worden op basis van artikel 16 E-wet dan wel de artikelen 10 en 10a Gaswet. In paragraaf 3.2, thema 4, formuleert ACM haar visie op de beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid.

³⁶ Nadere regels voor deze melding zijn gegeven in de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering.

³⁷ ACM heeft een beleidsregel Doelmatigheid opgesteld met een uitwerking van deze doelmatigheidstoets.

³⁸ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 904, nr. 3 p. 17 – 18.

³⁹ Artikelen 20e, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en 39f, vierde lid, van de Gaswet.



2.2.7 Leveranciers

Het toezicht op leveranciers kent voornamelijk twee aspecten. In de eerste plaats de verlening van de leveringsvergunning en in de tweede plaats de informatievoorziening door leveranciers.

Ingevolge de artikelen 95a en volgende van de E-wet en de artikelen 43 tot met 47 van de Gaswet moet een leverancier voor levering van energie aan kleinverbruikers beschikken over een leveringsvergunning van ACM. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Duurzaamheid kan daarbij slechts een ondergeschikte rol spelen, bijvoorbeeld in extra voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. De leveringsvergunning als zodanig kan wel een obstakel vormen voor initiatieven tot lokale opwekking. In dat geval kan een entiteit ontstaan die elektriciteit levert en dus zou moeten beschikken over een vergunning. Waarschijnlijk zal die entiteit niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een leveringsvergunning voldoen. De eisen die worden gesteld aan een vergunninghouder ten aanzien van de financiële, technische en organisatorische kwaliteiten zijn niet gering. Zo zal bijvoorbeeld een vergunninghouder de programmaverantwoordelijkheid goed moeten regelen en is een vergunninghouder verplicht om te leveren aan alle kleinverbruikers die daarom vragen. Dit laatste is met name voor lokale initiatieven een drempel. Indien het initiatief onder de hierna te vermelden Experimenteerregeling, valt, voorziet deze regeling mogelijk in een vrijstelling. In het kader van het toekomstige wetgevingstraject STROOM zullen de eisen aan leveranciers worden aangepast aan nieuwe marktontwikkelingen, zoals met name decentrale initiatieven (zie hierna paragraaf 2.3).

Toezicht op de informatievoorziening door leveranciers vindt plaats op basis van de artikelen 95m E-wet en 52b Gaswet. Op basis van deze bepalingen heeft ACM de Richtsnoeren informatievoorziening vastgesteld, waarmee nadere invulling wordt gegeven aan de informatie die leveranciers aan consumenten moeten verstrekken. Daarnaast is de meer algemene regeling van de Wet Oneerlijke Handelspraktijken van toepassing. Onder informatievoorziening door leveranciers moet ook de stroometikettering van de artikelen 95j tot met 95l E-wet worden begrepen. Met betrekking tot de wettelijke voorschriften kan ACM handhavend optreden indien over duurzaamheidsaspecten onjuiste of onvolledige informatie wordt gegeven door leveranciers.

Leveranciers aan kleinverbruikers hebben volgens artikel 95b van de E-wet en artikel 44 van de Gaswet de plicht om op een betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden zorg te dragen voor de levering van elektriciteit en/of gas. ACM toetst hiertoe op basis van artikel 95b, lid 3, en artikel 44, lid 3, van de Gaswet, de redelijkheid van de tarieven. Hierbij wordt rekening gehouden met de effecten van een doelmatige bedrijfsvoering, die mede inhoudt de inkoop van de elektriciteit en van (duurzame) energiebronnen bestemd voor de opwekking daarvan.

Energieleveranciers hebben naast het voorgaande op basis van de E-wet nog een aantal andere verplichtingen waarop ACM toezicht houdt. Het betreft onder meer de verplichte



acceptatie van door een kleinverbruiker duurzaam geproduceerde elektriciteit,⁴⁰ de verplichte saldering daarvan met de afname door de kleinverbruiker,⁴¹ het betalen van een redelijke vergoeding voor terug geleverde elektriciteit,⁴² het verbod op bepalingen in een leveringscontract die de opwekking van duurzame energie verbieden,⁴³ de verplichting om opwekkingsgegevens van de geleverde elektriciteit op de rekening te vermelden,⁴⁴ en de certificering van duurzaam opgewekte elektriciteit.⁴⁵

De regeling voor het salderen van duurzaam opgewekte elektriciteit is recent gewijzigd. Bij het salderen van duurzaam opgewekte elektriciteit berekent de leverancier het verbruik door de aan het net onttrokken elektriciteit te verminderen met de op het net ingevoede elektriciteit. Voorheen was dit begrensd tot een maximum van 5000 kWh⁴⁶. Door de Wet STROOM I is dit maximum vervallen en is bepaald dat de vermindering maximaal de hoeveelheid aan het net onttrokken elektriciteit bedraagt. Voor niet duurzaam opgewekte elektriciteit geldt nog wel de grens van 5000 kWh. De salderingsregeling is alleen van toepassing op kleinverbruikers.

Voor duurzaam opgewekte elektriciteit kent de E-wet door middel van de Garanties van Oorsprong (hierna: GVO), een certificeringssysteem.⁴⁷ Een GVO voor duurzame elektriciteit toont bij uitsluiting aan dat de daarop aangegeven hoeveelheid elektriciteit is opgewekt uit hernieuwbare bronnen. Met de Wet STROOM I is een zelfde certificeringssysteem gaan gelden voor gas en warmte.⁴⁸ De betreffende bepaling moet nog nader worden uitgewerkt in een Ministeriële Regeling.

Overigens heeft ACM altijd de mogelijkheid om zelf actief, via de website, Consuwijzer of anderszins, informatie te verstrekken over duurzame energie en al hetgeen daarmee samenhangt (zie paragraaf 2.2.9). In paragraaf 3.2, thema 5, formuleert ACM haar visie op het toezicht op groene claims van energieleveranciers.

2.2.8 Experimenteerregeling

Onderdelen van de bestaande wet- en regelgeving (onder andere taak- en rolverdeling en tariefregulering) zouden onbedoeld drempels kunnen opwerpen voor de ontwikkeling van lokale energieproductie. In de E-wet en de Gaswet is een bepaling opgenomen die ertoe strekt belemmerende regels bij wijze van experiment buiten werking te stellen. Een regeling om experimenten met duurzame opwekking van elektriciteit te faciliteren (hierna: AMvB Experimenten) wordt door EZ voorbereid. De strekking van de regeling is het wegnemen van juridische beletselen voor deze experimenten. De consultatie voor de ontwerpregeling heeft

⁴⁰ Artikel 95c, tweede lid, E-wet.

⁴¹ Artikel 31c E-wet

⁴² Artikel 92c, derde lid, E-wet.

⁴³ Artikel 95c E-wet.

⁴⁴ Artikel 95k E-wet

⁴⁵ Artikel 95k E-wet.

⁴⁶ Artikel 31c E-wet.

⁴⁷ Artikel 73 – 77 E-wet.

⁴⁸ Artikel 66i – 66l Gaswet c.q. artikel 25 – 29 Warmtewet.



plaatsgevonden van 16 september tot 14 oktober 2013.⁴⁹ EZ streeft naar inwerkingtreding in juli 2014.

De ontwerpregeling voorziet in de mogelijkheid voor de Minister van Economische Zaken om een ontheffing te verlenen voor een project op het gebied van duurzame energie. Daarmee wordt, bij wijze van experiment, ontheffing verleend van een aantal bepalingen van de E-wet, bijvoorbeeld de verplichting tot het hebben van een leveringsvergunning. Een dergelijke ontheffing kan volgens de toelichting bij de ontwerpregeling worden verleend als het betreffende experiment de ontwikkeling van decentrale productie, transport en levering bevordert van decentraal opgewekte elektriciteit of gas van een hernieuwbare energiebron. In de ontwerpregeling wordt onderscheid gemaakt tussen kleine experimenten (maximaal 500 afnemers met één verbinding aan het net van een netbeheerder) en grote experimenten (tot 10.000 afnemers). Voor beide categorieën wordt het voornemen uitgesproken om gedurende vier jaar tien experimenten per jaar in uitvoering te nemen, zodat in vier jaar tijd in totaal 80 experimenten kunnen plaatsvinden. De ontheffingen hebben in beginsel een geldigheidsduur van tien jaar. Het voorstel voorziet in een evaluatie na een periode van vier jaar, op grond waarvan zal worden besloten of de betreffende projecten anders dan als experiment worden voortgezet. Bovendien is de Minister van EZ gehouden om, bij gebleken succes van de experimenten, wetgeving voor te bereiden waarmee de gegeven vrijstellingen en/of uitzonderingen gaan gelden voor alle soortgelijke gevallen. Tenslotte kan worden opgemerkt dat het verlenen van ontheffingen wordt beperkt tot vier jaar na de inwerkingtreding van de regeling; na vier jaar kunnen er dus geen experimenten meer bijkomen. In paragraaf 3.2, thema 6, formuleert ACM haar visie op het toezicht op decentrale opwekking en experimenten.

2.2.9 Communicatie en openbaarmaking

Naast voorgaande expliciete wettelijke bevoegdheden heeft ACM de mogelijkheid om door middel van het internet en andere media berichten openbaar te maken met betrekking tot duurzaamheidsaspecten van energie en andere aangelegenheden. Daarvoor geldt in juridisch opzicht dat een publicatie van overheidswege niet onrechtmatig mag zijn. Dat betekent dat de publicatie waarheidsgetrouw en zorgvuldig moet zijn. Verder dient steeds een belangenafweging te worden gemaakt. De publicatie mag belangen van derden niet (onnodig) schaden. Zaken waarover op deze wijze kan worden gecommuniceerd betreffen bijvoorbeeld voorlichting over groene stroom en de herkomst daarvan, voorlichting over regelgeving met betrekking tot salderen van elektriciteit die met eigen zonnepanelen is opgewekt en gegevens over de kwaliteit van de netten (Factsheets Kwaliteit). Overigens kunnen de Factsheets Kwaliteit in de toekomst worden uitgebreid met informatie over duurzaamheidsaspecten.

⁴⁹ Zie

http://internetconsultatie.nl/besluit_experimenten_decentrale_duurzame_elektriciteit_opwekking. Navolgend gaat ACM uit van deze tekst. De definitieve regeling kan hier uiteraard van afwijken.



Wanneer publicaties betrekking hebben op het beleid van ACM bij de uitvoering van haar wettelijke taken en de voorbereiding daarvan, bestaat een expliciete wettelijke grondslag in de vorm van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur. Veel besluiten van ACM worden op deze grondslag openbaar gemaakt.

In enkele gevallen bestaat een expliciete verplichting in de wet om besluiten openbaar te maken. Dat is onder meer het geval met sanctiebesluiten.

2.3 Voorgenomen wetwijzigingen in het kader van STROOM

STROOM omvat het proces naar het *stroomlijnen*, *optimaliseren* en *moderniseren* van de E-wet en de Gaswet, met als doel wetgeving die duidelijker en eenvoudiger is, met minder regeldruk voor bedrijven en minder lasten voor de overheid. Wetgeving die bovendien op inzichtelijke wijze is geënt op de Europese wetgeving en die de transitie naar een duurzame energiehuishouding optimaal ondersteunt.⁵⁰ Met een aantal wetwijzigingen in het eerste deel van STROOM (STROOM I) voorziet de wetgever in een aanpassing van de wet gericht op de transitie naar een duurzame energievoorziening.⁵¹ Dit eerste deel, de Wet STROOM I, is inmiddels per 1 januari 2014 in werking getreden. Deze aanpassingen zijn in het voorgaande reeds kort beschreven. De wetwijzigingen zorgen overigens niet voor een oplossing van alle problemen. Zo wordt bijvoorbeeld geen definitieve keuze gemaakt over de rolverdeling van de (markt)partijen bij lokale duurzame initiatieven. Hiervoor moet eerst ervaring worden opgedaan in proefprojecten. De eerder genoemde experimenteerbepaling biedt hiervoor ruimte. In een wetwijziging die volgt op STROOM I zal de rolverdeling van de verschillende marktpartijen wel aan de orde komen. Met het oog op de verdere wetgevingsagenda van STROOM heeft het Ministerie van Economische Zaken inmiddels het Consultatiedocument STROOM openbaar gemaakt.⁵² Hier zullen enkele met het oog op duurzaamheid relevante beoogde wetwijzigingen worden belicht.

Voortzetting en uitbreiding AMvB Experimenten

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

⁵⁰ Preadvies *Energiewetgeving in transitie*, Jan van Beuningen, Jeroen van Bergenhenegouwen (Ministerie van Economische Zaken), http://www.verenigingvoorbestuursrecht.nl/Preadvies_Beuningen_Bergenhenegouwen.pdf.

⁵¹ Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011), Stb. 2013, 573.

⁵² Zie: www.internetconsultatie.nl/stroom.



Inrichting Netbeheerder

De energietransitie roept een aantal vragen op over de inrichtingseisen voor de netbeheerder en met name over het concurrentieverbod; de scheiding tussen netbeheerder en netwerkbedrijf. Deze regels zijn gesteld ten behoeve van de leveringszekerheid, de transparantie in de markt en een gelijk speelveld voor nieuwe toetreders (geen misbruik van eigendom van het net of kruissubsidiëring van gereguleerde naar commerciële activiteiten door netbeheerders). Deze inrichtingseisen worden door netbeheerders en netwerkbedrijven als knellend ervaren. Netbeheerders willen in het licht van de transitie meer taken uitvoeren dan die hen wettelijk toegestaan zijn, ook zaken die eventueel door marktpartijen zouden kunnen worden uitgevoerd, maar waar dat niet van de grond komt. Omdat vrijwel de gehele netbeheerder wordt gefinancierd uit gereguleerde tarieven, kan dit echter een verstoring van het gelijke speelveld opleveren.

Om deze problematiek te adresseren worden in het Consultatiedocument STROOM de volgende voorstellen gedaan.

- Ten aanzien van het verbod op nevenactiviteiten wordt inzichtelijk gemaakt welke commerciële activiteiten in het netwerkbedrijf kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van de transitie. Het netwerkbedrijf moet geen concurrentievoordelen hebben ten opzichte van andere marktpartijen - er moet een gelijk speelveld zijn.
- Het concurrentieverbod wordt omschreven naar een regel die bepaalt dat een netbeheerder alleen wettelijke, gereguleerde taken mag uitvoeren.
- Soms komen wenselijke ontwikkelingen niet van de grond, doordat marktpartijen terughoudend zijn in het zetten van de eerste stappen. Dit kan onder andere de energietransitie bemoeilijken. Daarom wordt voorgesteld dat bij AMvB - tijdelijk - taken aan de netbeheerder kunnen worden toegekend, teneinde wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarna wordt bezien of de betreffende taak in de toekomst bij de netbeheerder moet worden gelegd of bij marktpartijen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de taken direct verband houden met de netten; dat de taken gereguleerd zijn (vastgestelde tarieven), niet als automatisme worden gesocialiseerd, en dat er geen wettelijk monopolie aan wordt toegekend, zodat ook marktpartijen deze activiteit kunnen oppakken.

Taken en verplichtingen netbeheerder

In het kader van de energietransitie wordt bezien welke nieuwe taken aan de netbeheerders moeten worden toegekend. Het Consultatiedocument noemt de volgende nieuwe taken:

- TenneT krijgt de verantwoordelijkheid voor de aanleg van een net op zee, daar waar dit efficiënter is dan een individuele aansluiting van windparken rechtstreeks op het landelijk hoogspanningsnet.
- Netbeheerders moeten informatie die nuttig is voor de energietransitie geanonimiseerd actief openbaar maken. Het betreft hier onder meer het Productie Installatie Register (PIR) voor decentrale opwekking (invoeding op midden- en laagspanning), de beschikbaarheid van verbruiksdata op postcodeniveau (Energie in Beeld), of informatie over de uitrol van de slimme meter. Alle marktpartijen –



waaronder het netwerkbedrijf – kunnen dan in gelijke mate van deze informatie gebruik maken.

Decentrale opwekking in tarievenstematiek

Decentrale opwekking vormt volgens het Consultatiedocument geen aanleiding om de tarievenstematiek van het elektriciteitsnet aan te passen, ondanks het feit dat dit leidt tot een ander gebruik van het elektriciteitsnet.

Leveranciersvergunning

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

20/33

3 De rol van duurzaamheid in het energietoezicht van ACM

3.1 Algemene uitgangspunten

De Nederlandse regering streeft naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050. In 2020 moet, zoals recent afgesproken in het SER-energieakkoord, het aandeel duurzame energie daarom reeds 14% zijn en in 2023 16%. De weg naar dit einddoel van een duurzame energievoorziening wordt energietransitie genoemd. Deze transitie gaat samen met de hoge eisen aan het waarborgen van blijvend hoge betrouwbaarheid van de energienetten en gaat gepaard met hoge kosten als gevolg van de noodzakelijke investeringen om de infrastructuur aan te passen. Deze hoge kosten leiden tot een complexe belangenafweging over hoe het behalen van de doelstellingen voor duurzaamheid en betrouwbaarheid tegelijk betaalbaar gehouden kan worden. Naast de vraag wie welk deel van deze kosten gaat betalen vraagt ACM zich ook af op welke andere wijzen zij optimaal en efficiënt kan bijdragen aan de energietransitie. Ter beantwoording van die vraag wordt in de volgende paragraaf aan de hand van gestileerde casussen een aantal dilemma's beschreven. Hierbij hanteert ACM de volgende algemene uitgangspunten om te komen tot een visie hoe ACM de rol van duurzaamheid meeweegt in het energietoezicht:

1. ACM maakt niet de beleidskeuzes met betrekking tot duurzaamheidsdoelstellingen

Het eerste uitgangspunt is dat ACM toezicht houdt op basis van door politiek en beleidsmakers vastgestelde doelen en wetten, die overigens in belangrijke mate voorkomen uit Europese wet- en regelgeving. ACM heeft daarentegen wel een zekere mate van



beleidsvrijheid bij het invullen van de grotendeels open normen in de energiewetgeving. Voor duurzaamheid betekent het voorgaande concreet dat politiek en beleidsmakers op Europees en nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor:

- het vaststellen van duurzaamheidsdoelstellingen;
- het vertalen van deze doelstellingen naar de energiemarkten en;
- het bieden van een (wettelijk) beoordelingskader voor de wijze waarop de toezichthouder duurzaamheid moet afwegen tegen andere belangen (met name betrouwbaarheid en betaalbaarheid).

Hoe gedetailleerder dit is uitgewerkt in wetgeving, des te beter kan ACM aansluiten bij de politiek gewenste invulling van duurzaamheid in de energiesector. Aan de andere kant blijft er altijd een bepaalde mate van beleidsvrijheid voor ACM over en heeft ACM hierbij binnen de haar geboden ruimte wel de ambitie om maximaal te faciliteren dat dit beleid van de grond komt en dat partijen op de energiemarkt op de gewenste manier kunnen opereren.

21/33

2. *Eigen verantwoordelijkheid van netbeheerders*

Het tweede uitgangspunt is dat de regulering van de netbeheerders gekenmerkt wordt door het begrip 'outputsturing': de netbeheerder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken en ACM gaat niet op de stoel van de netbeheerder zitten. ACM zorgt er door middel van haar reguleringsinstrumenten voor dat netbeheerders de juiste prikkels hebben om hun wettelijke taken op het gebied van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening uit te voeren.

3. *ACM is open over de wijze waarop zij haar toezicht op de energiemarkt invult*

ACM hecht aan openheid over haar toezicht. Dat houdt in dat ACM aan de markt en aan consumenten uitlegt hoe de energiemarkt werkt, hoe het toezicht geregeld is en welke keuzes ACM vervolgens maakt. Hierin past ook management van verwachtingen: wat kan de buitenwereld van ACM verwachten en wat niet?

3.2 Visie op de rol van duurzaamheid in het energietoezicht

Om tot een concrete visie te komen, worden navolgend de belangrijkste dilemma's die voortkomen uit de energietransitie besproken aan de hand van de volgende thema's:

- Tariefregulering van de netbeheerder
- De rol en taken van de netbeheerder
- Codes en voorwaarden van de netbeheerder
- Beoordelen van investeringen/investeringsplannen van de netbeheerder
- Leveranciers en groene claims
- Decentrale opwekking en experimenten



Waar hier gesproken wordt over 'de netbeheerder', worden zowel de regionale als de landelijke netbeheerder(s) bedoeld, tenzij specifiek is aangegeven voor welke netbeheerder de situatie geldt. In deze paragraaf wordt tevens een aantal casussen beschreven. Deze casussen zijn gestileerd weergegeven en nadrukkelijk slechts bedoeld ter illustratie van een dilemma.

Thema 1 – tariefregulering van de netbeheerder

Het huidige wetgevingskader biedt voldoende ruimte om in de tariefsystematiek de gevolgen van de energietransitie te adresseren

Eén van de kerntaken van ACM is het vaststellen van de tarieven (alsmede de toegestane inkomsten) voor de regionale en landelijke netbeheerders. Kernbegrippen van de manier waarop ACM deze kerntaak invult zijn:

- Outputsturing – ACM gaat niet op de stoel van de netbeheerder zitten;
- Technologieneutraal – ACM heeft geen voorkeur met betrekking tot de door de netbeheerder voor het uitvoeren van diens taken gebruikte technologie; dat is de verantwoordelijkheid van de netbeheerder;
- Sturing op totale kosten – ACM beoordeelt in principe geen individuele investeringen of projecten, met uitzondering van bijzondere uitbreidingsinvesteringen (zie paragraaf 2.2.4);
- Doelmatigheid door benchmarking – de totale kosten van de netbeheerder worden vergeleken met de kosten van andere netbeheerders om te bepalen wat doelmatige kosten zijn.

Deze wijze van regulering laat geen ruimte voor ACM om expliciet te sturen op de wijze waarop de door de wetgever vastgestelde duurzaamheidsdoelstellingen (moeten) worden bereikt. Wel is het nodig en mogelijk om de gevolgen van de energietransitie te adresseren in de regulering, zodat netbeheerders bijvoorbeeld ook de efficiënte kosten voor de invoeding van duurzaam opgewekte elektriciteit vergoed krijgen. Bij de voorbereiding van de huidige methodebesluiten heeft ACM daarom Price Waterhouse Coopers (PWC) laten onderzoeken of er ontwikkelingen zijn waar zij in haar regulering rekening mee moet houden. In hun rapport⁵³ merken zij o.a. op dat in de toekomst meer decentrale opwekking van elektriciteit plaats zal vinden. De voorspelbaarheid van de productie zal daarmee afnemen. Dit zal niet voor alle netbeheerders in gelijke mate het geval zijn, wat kan leiden tot kostenverschillen. Voorts zullen meer consumenten tevens producent worden en gaan terugleveren aan het net. Dit vergt bijvoorbeeld investeringen in de netten. Deze door PWC geschetste ontwikkelingen zijn vervolgens meegenomen in de methodebesluiten.

⁵³ De toekomst van tariefregulering, PWC-rapport in opdracht van de NMa, 7 september 2012.



Het huidige wetgevingskader biedt naar de mening van ACM voldoende ruimte om in de tariefsystematiek de gevolgen van de energietransitie te adresseren. ACM is bovendien van mening dat de huidige methode van tariefregulering van de netbeheerder geen belemmering vormt voor het van de grond komen van duurzame initiatieven. De ervaren belemmeringen van partijen waarmee ACM heeft gesproken hebben met name betrekking op andere onderdelen van het toezicht (zoals tariefstructuren, voorwaarden en keuzes met betrekking tot socialisatie van kosten) en niet op het reguleringssysteem als zodanig.⁵⁴ Indien daarvoor aanleiding ontstaat kunnen dergelijke keuzes in de toekomst worden heroverwogen. ACM acht het dan ook noch wenselijk, noch nodig om ten behoeve van het belang van duurzaamheid de huidige reguleringssystematiek te wijzigen.

Casus Decentrale invoeding elektriciteit

Sinds de decentrale invoeding van elektriciteit een grote sprong heeft gemaakt wordt hiermee rekening gehouden in de reguleringssystematiek. Voor de zesde reguleringsperiode rekent ACM een grotere prestatie voor een (regionale) netbeheerder die meer invoeding heeft in zijn net, en op basis van deze prestatie worden de inkomsten vastgesteld. Lastige onderdelen van deze exercitie zijn met name het feit dat er geen invoedingstarief is (waardoor de prestaties van netbeheerders niet hierop gebaseerd kunnen worden) en het feit dat het onmogelijk is om exact te scheiden welke kosten van een netbeheerder zijn toe te rekenen aan afname en welke aan invoeding, omdat beide 'stromen' over hetzelfde net gaan.

Thema 2 – de rol en taken van de netbeheerder

De netbeheerder dient zich te beperken tot zijn wettelijke taken en mag zijn zusterbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van andere marktpartijen

Op basis van de reacties op het consultatiedocument heeft ACM haar visie op de rol en taken van de netbeheerder aangescherpt. In paragraaf 2.2.3 van dit visiedocument beschrijft ACM op welke manier de wetgever heeft geregeld dat er een gelijk speelveld is voor commerciële activiteiten en voor welke zaken de netbeheerder verantwoordelijk is. Hierna beschrijft ACM waarom dit belangrijk is en hoe zij dit concreet vertaalt naar de huidige praktijk.

Door actief toe te zien op een duidelijke scheiding van rollen en taken binnen de groep waartoe de netbeheerder behoort wil ACM een gelijk speelveld bereiken voor alle commerciële partijen

⁵⁴ Een partij is bijvoorbeeld van mening dat de voorwaarden (zoals neergelegd in de netcodes) te gedetailleerd zijn, waardoor er te weinig ruimte is voor nieuwe proposities en innovatie. Ook wijst deze partij erop dat er op dit moment geen sprake is van een gelijk speelveld, omdat er voor grootschalige opwekking reeds een infrastructuur ligt waarvan de kosten volledig gesocialiseerd zijn, terwijl in het geval van decentrale opwekking deels wel zelf betaald moet worden voor netuitbreiding. Een andere partij merkt op dat investeringskosten in netten veelal voor rekening van de consument komen en beter verdeeld zouden moeten worden.



(inclusief commerciële onderdelen van het netwerkbedrijf).⁵⁵ Op deze manier kan de markt voor allerlei diensten op het gebied van duurzaamheid tot stand komen en profiteert de consument sneller van meer innovatie en een grotere keuze op deze markt. Daarnaast voorkomt ACM hiermee onduidelijkheid en verwarring bij netbeheerders en marktpartijen over wat wel en wat niet is toegestaan. Ook voorkomt ACM hiermee kruissubsidiëring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten. Op deze manier betaalt de consument via de transporttarieven alleen voor de gereguleerde wettelijke taken van de netbeheerder. Tot slot komt een duidelijke scheiding van commerciële risico's en wettelijke taken de leveringszekerheid ten goede.

Als netbeheerders activiteiten gaan ontwikkelen die buiten hun wettelijke taken liggen dan is het risico op een ongelijk speelveld groot. Dit kan ook het geval zijn wanneer een zusteronderneming van de netbeheerder binnen dezelfde groep commerciële activiteiten ontwikkelt en bij deze activiteiten bevoordeeld wordt door de netbeheerder (bijvoorbeeld door extra of eerder informatie van de netbeheerder te krijgen). Andere partijen kunnen daardoor bijvoorbeeld met een informatieachterstand kampen. Dit belemmert de ontwikkeling van de markt, temeer omdat partijen investeringen in een markt waar de netbeheerder actief is als marktpartij minder zinvol vinden. Tevens is het risico op het ontstaan van ongeoorloofde kruissubsidiëring reëel aanwezig indien de wettelijke taken niet voldoende gescheiden zijn van overige (commerciële) activiteiten.

Netbeheerders dienen zich dus ook op het gebied van duurzaamheid aan de uitvoering van hun wettelijke taken te houden en daarnaast aan alle andere partijen op de markt ruim voldoende en niet-discriminerend informatie te verstrekken. In het kader van een duidelijke scheiding van rollen is het van belang dat overige (commerciële) infrastructurele en aanverwante activiteiten ondergebracht worden bij een aparte dochteronderneming van de groep waartoe de netbeheerder behoort en niet bij de netbeheerder zelf. Hiermee wordt een geloofwaardige 'Chinese Wall' gecreëerd. Materieel gezien zou een dergelijke duidelijke scheiding van wettelijke taken en niet-wettelijke activiteiten naar de mening van ACM geen substantiële gevolgen behoeven te hebben voor het netbedrijf waarvan de netbeheerder deel uitmaakt. Indien een bepaalde niet-wettelijke activiteit op dit moment door een netbeheerder wordt verricht en zou worden verplaatst naar een zusterbedrijf, zou dat in beginsel niet mogen uitmaken voor de *business case* voor deze activiteit. Indien dat wel het geval is, is op dit moment mogelijk sprake van ongeoorloofde kruissubsidiëring en/of een andere vorm van bevoordeling van de commerciële zuster door de netbeheerder. Het zijn juist dergelijke gevallen die ACM wil voorkomen door een duidelijke en transparante scheiding van rollen, waardoor nieuwe toetreders – die zich juist richten op het verrichten van bedoelde commerciële activiteiten – optimale kansen hebben om te concurreren op een gelijk speelveld. Indien er daadwerkelijk geen markt is voor een bepaalde niet-wettelijke activiteit en een dergelijke activiteit door de wetgever wel wenselijk wordt geacht, dan dient de wetgever dit naar de mening van ACM wettelijk te regelen. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3 is in het kader van het

⁵⁵ Zoals in paragraaf 2.3 opgemerkt beoogt de wetswijziging STROOM ook om de wettelijke taken van de netbeheerder scherper te scheiden van commerciële activiteiten.



wetwijzigingstraject STROOM voorgesteld dat bij AMvB - tijdelijk - taken aan de netbeheerder kunnen worden toegekend, teneinde wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Een andere mogelijkheid is het verstrekken van subsidies aan marktpartijen voor activiteiten waarvoor anders geen *business case* is, zoals momenteel gebeurt voor opwekking van duurzame elektriciteit (op grond van de SDE+ regeling).

Hierna geeft ACM aan welke uitgangspunten zij hanteert in haar toezicht. Door het vooraf geven van deze handvatten, beoogt ACM zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf te geven aan zowel netbeheerders als marktpartijen. Uiteraard zullen concrete casussen per geval moeten worden beoordeeld.

Uitgangspunt 1: De netbeheerder dient zich te beperken tot het uitvoeren van zijn wettelijke taken (beschreven in artikel 16 E-wet) en commerciële activiteiten dienen te worden ondergebracht bij een zusterbedrijf.

Zoals in paragraaf 2.2.3 beschreven, ziet ACM geen ruimte voor netbeheerders om activiteiten te verrichten buiten de wettelijke taken.⁵⁶ Activiteiten die de netbeheerder uitvoert op basis van artikel 16 lid 1 sub c E-wet⁵⁷, moeten volgens ACM in beginsel aan de volgende voorwaarden voldoen:

- De activiteit moet gerelateerd zijn aan de aanleg, het herstel of de uitbreiding van het netwerk;
- Wanneer het gaat om een maatregel die ertoe leidt dat een aanpassing van de productiecapaciteit niet nodig is, dan moet aangetoond kunnen worden dat dit het geval is;
- De activiteit moet niet (ook niet deels) door een andere partij uitgevoerd worden, omdat het andere partijen verboden is om wettelijke taken van de netbeheerder uit te voeren.⁵⁸

De volgende typen activiteiten vallen hier wat betreft ACM in beginsel niet onder:

- Activiteiten die gericht zijn op de energieverbruiker (bijvoorbeeld om energie te besparen) in plaats van op de infrastructuur;
- Het uitvoeren van activiteiten buiten het monopolie-gebied van de netbeheerder;
- Het bijdragen (financieel of door het leveren van diensten of goederen) aan lokale initiatieven, wanneer ook andere partijen dit doen, tenzij de netbeheerder aantoont dat juist deze andere partijen in overtreding zijn en ten onrechte wettelijke taken van de netbeheerder uitvoeren.

⁵⁶ Waarbij overigens dient te worden opgemerkt dat de wettelijke taken (deels) open normen bevatten die per geval moeten worden ingevuld.

⁵⁷ "de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden, waarbij in overweging worden genomen maatregelen op het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en vraagsturing of decentrale elektriciteitsproductie waardoor de noodzaak van vervanging of vergroting van de productiecapaciteit ondervangen kan worden;"

⁵⁸ Behalve hetgeen bepaald is in artikel 16, lid 2, artikel 16 Aa lid 2 en in artikel 16a lid 1 E-wet.



ACM zal aan de hand van deze voorwaarden per geval beoordelen of hier aan voldaan is. Zusterbedrijven van de netbeheerder mogen commerciële activiteiten verrichten zolang deze gerelateerd zijn aan infrastructurele voorzieningen of aanverwante activiteiten en niet strijdig zijn met het beheer van het netwerk.

Uitgangspunt 2: De netbeheerder mag zijn zusterbedrijven niet bevoordelen.

De volgende gedragingen door de netbeheerder zijn volgens ACM op grond van artikel 18, lid 2 E-wet bijvoorbeeld niet toegestaan in relatie tot hun commerciële zusterbedrijf:

- Het verstrekken van informatie of gegevens die niet of onder ongunstiger voorwaarden aan andere marktpartijen beschikbaar worden gesteld;
- Kosten niet (volledig) doorberekenen voor geleverde diensten/goederen;
- De naam of het logo van de netbeheerder laten gebruiken.

26/33

Casus Netbeheerders bouwen laadplaatsen elektrisch vervoer

De regionale netbeheerders zijn (via stichting eLaad, waarin alle regionale netbeheerders behalve Stedin zich verenigd hebben) al enige jaren bezig met het uitrollen van laadplaatsen voor elektrische auto's. Netbeheerders hebben dit opgepakt omdat zij hiermee, naar eigen zeggen, de kip-ei discussie wilden doorbreken en het elektrisch rijden een impuls willen geven door een landelijk dekkend netwerk van laadplaatsen te realiseren. Inmiddels zijn er diverse andere, niet gereguleerde, partijen die zich actief op deze infrastructuur richten en zijn netbeheerders bezig om de stichting eLaad af te bouwen en het netwerk van laadplaatsen te verkopen. Geconfronteerd met de activiteiten van eLaad heeft ACM de kosten van deze activiteiten uit de gereguleerde tarieven verwijderd. ACM zal er daarnaast op toezien dat de activiteiten van de netbeheerders zo snel mogelijk overgedragen worden aan andere partijen. Met de duidelijke rolverdeling zoals uiteengezet in bovenstaande uitgangspunten gaat ACM ervan uit dat dergelijke initiatieven in de toekomst van meet af aan duidelijk gescheiden zullen worden van de netbeheerder door deze onder te brengen bij een (commerciële) zustermaatschappij.



Casus Slimme meter

Netbeheerders hebben de taak gekregen om de slimme meter uit te rollen. Zij hebben expliciet *niet* de taak gekregen om tegelijkertijd met de slimme meter aanvullende diensten aan te bieden (bijvoorbeeld een display dat het energieverbruik inzichtelijk maakt en energiebesparingstips geeft aan de consument). De wetgever heeft hier een vrije markt activiteit van gemaakt, waarbij de doelstelling is dat er een ruim keuze aanbod van diensten ontstaat. Diverse marktpartijen zijn inmiddels actief op deze markt om bij de grootschalige uitrol van de slimme meter hun diensten aan te bieden aan consumenten die een slimme meter hebben gekregen. Deze marktpartijen zijn afhankelijk van informatie van de netbeheerder. Enerzijds is het van belang dat netbeheerders een robuuste langjarige uitrolplanning opstellen, zodat investeerders in nieuwe diensten voldoende zekerheid hebben omtrent de uitrol van de meter. Anderzijds dient de netbeheerder plaatsingsinformatie (zoals locatie en tijd) rondom de plaatsing van de slimme meter aan marktpartijen gelijktijdig en non discriminatoir beschikbaar te stellen, zodat de marktpartijen de consument van informatie kunnen voorzien over energiebesparingsdiensten. ACM ziet dat diverse zusterbedrijven van netbeheerders gelijktijdig met de plaatsing van de slimme meter energiebesparingsdiensten installeren bij consumenten. Deze activiteit zou onder de toegestane activiteiten van het netwerkbedrijf kunnen vallen, maar in elk geval moet de netbeheerder zorgen voor het tijdig verstrekken van informatie aan alle partijen (niet bevoordelen zusterbedrijf) en mag het zusterbedrijf geen gebruik maken van het logo of de naam van de netbeheerder. Ook mag de netbeheerder het zusterbedrijf niet bevoordelen door bijvoorbeeld slimme meters zonder meerkosten met prioriteit te plaatsen op verzoek van dit zusterbedrijf.

Thema 3 – codes en voorwaarden van de netbeheerder

Duurzaamheidsaspecten kunnen voldoende worden meegenomen in de Codes; wel zal tijdig moeten worden vastgesteld welke aanpassingen in wet- en regelgeving en in de Codes nodig zijn om flexibiliteit bij consumenten mogelijk te maken

Zoals in paragraaf 2.2.5 besproken houdt ACM niet alleen toezicht op de wettelijke taken van de netbeheerder, maar stelt zij ook de door netbeheerders gehanteerde tariefstructuren en voorwaarden (“Codes”) vast. Hierbij dient ACM onder andere het belang van het duurzaam en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening respectievelijk gasvoorziening in acht te nemen. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2.5 geeft de parlementaire geschiedenis geen nadere uitleg over de wijze waarop ‘duurzaam’ en ‘milieuhygiënisch verantwoord’ moeten worden geïnterpreteerd en heeft ACM derhalve de nodige beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van de tariefstructuren en voorwaarden. Tot nu toe is ACM dan ook niet gebleken dat duurzaamheidsaspecten onvoldoende zouden kunnen worden



meegenomen in de codes. Hoewel ACM de bevoegdheid heeft om op eigen initiatief codes te wijzigen, maakt zij terughoudend gebruik van deze bevoegdheid. ACM is van mening dat het in de eerste plaats aan de gezamenlijke netbeheerders is om codewijzigingsvoorstellen in te dienen, waarbij zij rekening dienen te houden met de belangen van de netgebruikers. Pas indien netgebruikers geen gehoor vinden bij de gezamenlijke netbeheerders voor een door hen gewenste codewijziging, zal ACM overwegen om zelf een proces van codewijziging te starten.⁵⁹

In de transitie naar een duurzame energievoorziening en met de opkomst van decentrale opwekking is de verwachting dat er meer aansluitingen op het openbare net worden aangevraagd. Tevens zal daarbij mogelijk een groter beroep worden gedaan op de transportcapaciteit van de netten. De netbeheerder heeft de plicht om te zorgen voor een aansluiting op het openbare net, en in de Codes zijn hiervoor voorwaarden opgenomen met betrekking tot bijvoorbeeld de doorlooptijd voor realiseren van een aansluiting. Ten aanzien van de transportcapaciteit geldt dat er in het geval van congestie een voorrangregeling is voor hernieuwbare energie (zie paragraaf 2.2.5). ACM zal gezien deze ontwikkeling strikt toezien op de uitvoering van deze taken door de netbeheerder, in lijn met haar ambitie om binnen de haar geboden ruimte maximaal te faciliteren dat het overheidsbeleid met betrekking tot duurzaamheid van de grond komt.

Tenslotte merkt ACM op dat door de toenemende onvoorspelbaarheid van productie op termijn waarschijnlijk behoefte ontstaat om de afname in overeenstemming met de productie te brengen. Op dit moment is deze behoefte nog onvoldoende groot om een serieuze marktwaarde te hebben, maar in de toekomst kunnen flexibele tarieven en vraagsturing een positieve bijdrage leveren aan het energiesysteem. Een deel van de consumenten zal in de toekomst mogelijk bereid zijn te betalen voor het verminderen of verschuiven van het verbruik van energie op enig moment. Met financiële en overige prikkels kan de consument gestuurd worden in zijn of haar energieverbruik ('*demand response*'). *Demand response* is een vorm van energie-efficiëntie waar veel marktpartijen een rol in kunnen spelen: leveranciers, zogenaamde 'aggregators' en netbeheerders. De vraag is of de huidige wet- en regelgeving belemmeringen bevat voor de invoering van *demand response*. Feit is dat de huidige wholesale- en retail marktprocessen op code-niveau 'blind' zijn voor flexibiliteit bij kleinverbruikers.⁶⁰ Er zal tijdig moeten worden vastgesteld welke aanpassingen in wet- en regelgeving en in de Codes nodig zijn om flexibiliteit bij eindafnemers (consumenten) mogelijk te maken.

⁵⁹ Diverse marktpartijen stellen in reactie op het consultatiedocument codewijzigingen voor in relatie tot duurzaamheid. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2.5 kunnen marktpartijen volgens de huidige wetgeving niet zelf codewijzigingsvoorstellen indienen bij ACM, maar zijn zij daarvoor afhankelijk van de gezamenlijke netbeheerders.

⁶⁰ De informatiecode en de allocatie- en reconciliatieprocessen gaan bij kleinverbruikers niet uit van gemeten waarden per individuele aansluiting, maar van profielwaarden, die gebaseerd zijn op geaggregeerde meetgegevens.



Thema 4 – beoordeling investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder

ACM beoordeelt de duurzaamheidsaspecten van een gemelde bijzondere uitbreidingsinvestering op dezelfde wijze als andere aspecten van die investering

Naast de tariefregulering (thema 1), heeft ACM ook een rol bij de beoordeling van bijzondere uitbreidingsinvesteringen van de netbeheerder (zie paragraaf 2.2.6). Hierbij toetst ACM vooraf de noodzaak van de betreffende investeringen en achteraf de doelmatigheid van noodzakelijk bevonden investeringen. Daarnaast houdt ACM zoals beschreven in paragraaf 2.2.6 toezicht op de processen van de netbeheerder die tot investeringsplannen leiden (door middel van het zogenaamde 'KCD-toezicht': toezicht op de Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten). Hier is de mogelijkheid nadrukkelijker aanwezig om te toetsen op het aspect 'duurzaamheid', al zijn hier in de Ministeriële Regeling Kwaliteit geen duidelijke normen voor opgesteld. In het algemeen geldt dat aangesloten kan worden bij de plicht die netbeheerders op grond van artikel 16 van de E-wet hebben om bij het beheer van hun netten maatregelen op onder meer het gebied van duurzame elektriciteit, energiebesparing en decentrale elektriciteitsproductie in overweging te nemen (zie paragraaf 2.2.3).

ACM heeft verschillende instrumenten, variërend in zwaarte, om toezicht te houden op dit aspect van het netbeheer.⁶¹

In lijn met de ambitie om maximaal te faciliteren dat het duurzaamheidsbeleid van de overheid van de grond komt (zie het eerste uitgangspunt in paragraaf 3.1) heeft ACM de KCD's 2013 bekeken op het aspect duurzaamheid.⁶² Het huidige wettelijke kader biedt voldoende mogelijkheden voor ACM om verschillen tussen netbeheerders met betrekking tot hun duurzaamheidsbeleid transparant te maken, bijvoorbeeld door middel van de *factsheets* kwaliteit. ACM is voornemens om deze mogelijkheden maximaal in te zetten. De wet biedt echter geen kader aan ACM om in haar toezicht op de KCD's het belang van een duurzame energievoorziening af te wegen tegen de belangen betrouwbaarheid en betaalbaarheid. Dit is met name een beleidsmatige afweging, zoals hiervoor verwoord in het eerste uitgangspunt in paragraaf 3.1. Het is dus aan de wetgever om, indien zij een bredere belangenafweging in het kader van het KCD-toezicht nodig vindt, daarvoor een wettelijk toetsingskader vast te leggen.

Wat betreft bijzondere uitbreidingsinvesteringen is ACM van mening dat duurzaamheidsaspecten op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld als andere aspecten van een gemelde uitbreidingsinvestering. Dat wil zeggen dat een netbeheerder voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen in het kader van duurzaamheid concreet zal moeten onderbouwen waarom de betreffende investering noodzakelijk is voor de energietransitie. ACM is van mening

⁶¹ Gedacht kan worden aan publiceren van de scores van de netbeheerders op het gebied van duurzaamheid in de vorm van 'Duurzaamheid Factsheets', het uitwerken van de norm in de vorm van een bindende aanwijzing of beleidsregel, het aan de orde stellen van 'duurzaamheid' in eventuele informatieverzoeken of gesprekken naar aanleiding van het ingediende KCD.

⁶² Overigens is hier reeds een start mee gemaakt bij de beoordeling van de KCD's 2011 met betrekking tot de verwachte groei van invoeding van groen gas.



dat de prikkels voor investeringen zodanig zouden moeten zijn dat de beoogde duurzaamheidsdoelen per saldo op de meest efficiënte wijze worden bereikt.

Casus Overstort groen gas van regionaal net naar landelijk net

In tegenstelling tot bij elektriciteit is het bij gas nu niet mogelijk om overcapaciteit in het regionale net terug te laten stromen naar het landelijke net. Hierdoor kan op sommige punten in het gasnet de situatie ontstaan dat vanwege een toename van de invoeding van groen gas de vraag in het regionale net niet groot genoeg is om het aanbod te kunnen verwerken. Een manier om de balans tussen vraag en aanbod te herstellen is overstort van het regionale gasnet naar het landelijke gasnet. Hiervoor dient de (landelijke) netbeheerder een uitbreidingsinvestering te doen, die mogelijk 'bijzonder' te noemen is en daardoor in aanmerking komt voor een noodzakelijkheidsbeoordeling door ACM. Een (waarschijnlijk goedkoper) alternatief om het overtollige gas lokaal (dus niet via het landelijke gasnetwerk) te benutten zou bijvoorbeeld het bouwen van een WKK-centrale zijn, die elektriciteit en warmte produceert met het overtollige gas als grondstof. Een dergelijke investering zou moeten worden gedaan door een marktpartij en niet door de netbeheerder. Zoals hierboven beschreven toetst ACM de noodzakelijkheid van een eventuele bijzondere uitbreidingsinvestering door de netbeheerder. Bij het beoordelen van de noodzakelijkheid weegt ACM mee dat er een (goedkoper) alternatief is. Aangezien individuele marktpartijen een ander belang hebben dan de netbeheerder en er voor hen wellicht geen business case is voor een WKK-centrale, zou een eventuele afkeuring van het voorstel door ACM in dat geval betekenen dat de invoeding van groen gas in de regionale netten mogelijk beperkt blijft. ACM ziet hier een rol voor de wetgever om de prikkelstructuur (of bijvoorbeeld subsidies) voor dergelijke investeringen zodanig in te richten dat het per saldo meest efficiënte traject ook het aantrekkelijkst wordt om uit te voeren.

30/33

Thema 5 – leveranciers en claims duurzame energie

ACM volgt actief de wijze waarop energieleveranciers zich profileren met duurzaamheidsclaims en ziet risicogericht toe op de eventuele problemen die zich voordoen

Duurzaamheid is één van de manieren waarop vergunninghoudende leveranciers van elektriciteit en gas in kunnen spelen op de wensen van de consument. Voor duurzame elektriciteit, en sinds 1 januari 2014 ook voor gas en warmte, geldt een wettelijk kader dat ervoor zorgt dat de herkomst ook gegarandeerd is.⁶³ Consumenten kunnen aan de hand van het stroometiket een keuze maken voor het soort duurzame elektriciteit. Dit stroometiket is voor duurzame elektriciteit betrouwbaar en goed vergelijkbaar. Voor grijze stroom is dit minder het geval, omdat de elektriciteitsleveranciers vrijwillig gebruik maken van een

⁶³ Zoals in paragraaf 2.2.7 opgemerkt dient voor gas en warmte nog wel een Ministeriële Regeling te worden opgesteld.



berekeningsmethodiek die een benadering is van de werkelijke leveringsmix⁶⁴. ACM is voorstander van een meer betrouwbare methodiek, die in lijn ligt met de handelswijze groene stroom. De ontwikkeling van duurzaam gas staat nog in de kinderschoenen. Duurzame gasproducten zijn relatief dure producten, waarvan niet altijd duidelijk is of de kosten van de verduurzaming doelmatig zijn. Het is van belang dat de claims voor duurzaam gas kunnen worden getoetst op objectieveerbare gronden, zodat het voor de consument inzichtelijker wordt welk product hij krijgt voor zijn geld. ACM verwacht dat dit met de invoering van de Ministeriële Regeling mogelijk wordt.

Het zijn vooralsnog vooral de gevestigde leveranciers van elektriciteit (en/of gas) die duurzame producten en diensten aanbieden. Een handjevol nieuwe aanbieders dient zich mondjesmaat aan. Zo zijn er een aantal initiatieven van ODA's (onafhankelijke dienstenaanbieders) die zich proberen op de markt te begeven en zijn er zogenaamde 'aggregators' die op experimentele basis consumenten bedienen. Onduidelijkheid over de interpretatie van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de rol van de netbeheerder en/of het netwerkbedrijf bij het aanbieden van duurzame diensten en producten (zie thema 2) leidt tot onzekerheid bij leveranciers en ODA's om te gaan investeren in diensten en producten die duurzaamheid stimuleren. In het belang van de consument is duidelijkheid over de rollen en taken van de netbeheerders en de netwerkbedrijven noodzakelijk. Hierdoor wordt een gelijk speelveld gecreëerd en gewaarborgd door ACM. Dit stimuleert leveranciers en ODA's om duurzame diensten en producten te ontwikkelen en aan te bieden aan consumenten. Hierdoor krijgt de consument de mogelijkheid om te kiezen op basis van kwaliteit en prijs van de dienst of het product.

ACM ziet daarnaast toe op de manier waarop leveranciers zich profileren. Dit doet ACM door marktontwikkelingen actief te volgen en risicogericht toe te zien op de eventuele problemen die zich gaan voordoen. Ook ziet ACM toe op de claims van leveranciers van duurzame elektriciteit, gas en warmte. Als een claim niet wordt waargemaakt dan kan ACM op basis van de Wet Oneerlijke Handelspraktijken ingrijpen.

Tot slot staat ACM voor een open houding naar de buitenwereld. Dit houdt in dat ACM communiceert welk toezicht zij houdt, wat dat toezicht inhoudt en wat de consument wel en niet kan verwachten van de marktproposities voor groene energieproducten. Via Consuwijzer biedt ACM duidelijke en praktische informatie, over bijvoorbeeld de werking van het huidige systeem van garanties van oorsprong en het stroometiket, die het consumenten mogelijk maakt om op basis van objectieve informatie een keuze te kunnen maken.

Thema 6 – decentrale opwekking en proeftuinen

⁶⁴ Achtergrondgegevens Stroometikettering 2012, CE Delft:
http://www.ce.nl/publicatie/achtergrondgegevens_stroometikettering_2012/1347.



ACM ziet erop toe dat experimenten met decentrale opwekking van elektriciteit niet ten koste gaan van de keuzevrijheid van de consument

Een belangrijke ontwikkeling van de 'energietransitie' is dat steeds meer elektriciteit decentraal wordt opgewekt. Hiervoor wordt op veel plaatsen in Nederland samengewerkt door verschillende partijen. Vanwege het leereffect van dergelijke proeftuinen (zoals de mogelijkheden voor grootschaligere uitrol, en inzicht in de juridische, technische en andere belemmeringen), worden deze vaak ondersteund met behulp van subsidieprogramma's.

ACM vindt het van groot belang dat bij dergelijke experimenten de keuzevrijheid van de consument gewaarborgd is. De consument moet zonder problemen kunnen besluiten om niet meer deel te nemen aan een duurzaam experiment. *Lock-in* situaties, waarbij consumenten voor langere tijd vastzitten aan een contract voor de levering van energie, zijn in het belang van de keuzevrijheid onwenselijk. Contracten voor de levering van energie en die van duurzame diensten en producten die zorgen voor een situatie waarin consumenten langer dan vijf jaar gebonden zijn, beschouwt ACM als onredelijk. Dit voorkomt overstapdrempels.

Het huidige wettelijk kader kan zorgen voor te weinig ruimte voor proeftuinen. Nieuwe maatregelen in het kader van de AMvB Experimenten, moeten proeftuinen meer ruimte bieden. In de tussentijdse periode bepaalt ACM aan de hand van prioriteringscriteria of handhaving noodzakelijk is. Tevens zal ACM waar mogelijk duidelijke kaders bieden om (gepercipieerde) drempels die duurzame initiatieven in de weg staan weg te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de relatief zware belasting die een vergunningplicht met zich meebrengt. ACM kijkt altijd allereerst kritisch of een vergunning wel nodig is. Indien dat het geval is hanteert ACM maatwerk bij het verlenen van een vergunning en het opleggen van eventuele aanvullende voorschriften.



Casus Lokale energieleveranciers

Een ontwikkeling die samenhangt met de transitie naar (decentrale) duurzame opwekking en levering van energie is de opkomst van lokale kleine duurzame energie initiatieven. Deze initiatieven zijn geïnitieerd door consumenten die in groepsverband, of in een coöperatie, zichzelf van energie willen voorzien. Daarbij kan die coöperatie zowel producent als netbeheerder en leverancier zijn en worden de consumenten door die coöperatie voorzien van energie. Huidige wet- en regelgeving is niet ingericht voor dergelijke initiatieven. Zo kan bijvoorbeeld de keuzevrijheid in het geding zijn, een fundamenteel recht dat verankerd is in een Europese Richtlijn en in de E- en Gaswet. Deze keuzevrijheid wordt soms bewust door de consument zelf beperkt. In de afweging van het belang van keuzevrijheid en duurzaamheid neemt ACM dit gegeven mee. ACM zal aan de hand van concrete casussen onderzoeken in hoeverre de keuzevrijheid in individuele gevallen beperkt mag worden. De ruimte voor een individuele afweging over de beperking van keuzevrijheid is evenwel met het oog op de geldende wetgeving beperkt. Een belangrijk uitgangspunt is dan ook dat deelnemers aan een lokaal initiatief hier na verloop van tijd weer uit moeten kunnen stappen en dat (nieuwe) bewoners niet verplicht mogen worden om deel te nemen aan een dergelijk initiatief.