



Minister van Klimaat en Groene Groei  
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans  
Postbus 20401  
2500EK 's-Gravenhage

Den Haag, 26 augustus 2025

Uw kenmerk : DGKE-DE / 99856929  
Ons kenmerk : ACM/UIT/653491  
Onderwerp : ACM/UIT/653491

Geachte mevrouw Hermans,

U heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) bij brief van 14 juli 2025 verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het conceptvoorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (hierna: conceptwetsvoorstel). Met deze brief geeft de ACM gevolg aan uw verzoek.

Met het conceptwetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de gasleveringszekerheidsverordening<sup>1</sup> en wordt voorzien in grondslagen voor tijdelijke EU (nood)maatregelen op het gebied van gasleveringszekerheid. Ook worden aanvullende nationale maatregelen genomen voor het beter waarborgen van gasleveringszekerheid. Het conceptwetsvoorstel maakt de ACM verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de meeste maatregelen. De ACM stelt vast dat veel wetsartikelen nog in lagere regelgeving worden uitgewerkt. De ACM heeft geprobeerd in haar UHT op het conceptwetsvoorstel zo volledig mogelijk te zijn, maar sluit niet uit dat zij door de latere uitwerking in lagere regelgeving, waarop zij ook een UHT zal uitbrengen, tot een ander oordeel komt. Daarnaast merkt de ACM op dat effectief toezicht op het conceptwetsvoorstel, met name op de registratieplicht en op het daadwerkelijk afschakelen van gas tijdens een gascrisis, complex zal zijn en mede afhankelijk is van de medewerking van veel verschillende partijen.

De ACM acht het conceptwetsvoorstel niet uitvoerbaar en handhaafbaar, tenzij het voorstel op een aantal onderdelen wordt aangepast. De ACM vraagt de minister van Klimaat en Groene Groei om:

- een verplichting voor de eindafnemer voor het correct aanleveren van informatie over de economische activiteit die hij verricht aan zijn gasleverancier op te nemen in de wet.
- de verdeling van de verantwoordelijkheden van de gasleveringsnorm tussen gasleveranciers en Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) te verduidelijken.
- ervoor te zorgen dat GTS weet wie beschermde gasafnemers zijn zodat GTS kan voldoen aan haar gasleveringsnorm.

Daarnaast verzoekt de ACM om de volgende aanpassingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het conceptwetsvoorstel:

- neem een grondslag voor tariefregulering ten behoeve van Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) op.
- neem een grondslag op voor technische ondersteuning bij afschakelen van gas (last onder bestuursdwang).

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PB EU 2017 L 280).

Verder komt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het conceptwetsvoorstel tot verbetering door voor adequate communicatie en voorlichting over een mogelijke gascrisis te zorgen om zo partijen die geen gas in een gascrisis mogen gebruiken te motiveren dit ook daadwerkelijk niet te doen.

Tot slot merkt de ACM op dat de voorgenomen scheiding van toezicht en handhaving, waarbij de bevoegdheid tot handhaving in mandaat aan de ACM wordt verleend, onwenselijk is. De ACM geeft de voorkeur aan een direct geattribueerde handhavingstaak. Het toekennen van een eigen bevoegdheid aan de ACM waarborgt de positie van de ACM als onafhankelijke toezichthouder.

## 1. Afbakening van de beschermde afnemers

Een goede afbakening van de beschermde afnemers is van belang, omdat dit bepaalt welke afnemer wanneer van het gas wordt afgeschakeld in een crisissituatie en welke afnemers onder de gasleveringsnorm (hoofdstuk 2) vallen.

### Plicht juist aanleveren van informatie door eindafnemer

De ACM verzoekt om in het wetsvoorstel op te nemen dat afnemers van gas verplicht worden om hun economische activiteit te melden bij de gasleverancier. Uit het conceptwetsvoorstel volgt dat er voor gasleveranciers een verplichting komt om het type economische activiteit van hun afnemers (voor zover het niet om huishoudens gaat) te registreren. De registratieplicht is van belang voor een bepaald type niet-huishoudelijke afnemers (waaronder zorginstellingen en noodhulp) om gas te blijven ontvangen tijdens een crisissituatie waarbij een afschakelregeling van gas van kracht wordt en voor de gasleveringsnorm (zie hoofdstuk 2). Het registreren dient te gebeuren bij het sluiten van de gasleveringsovereenkomst. Er wordt nog geen keuze gemaakt welke methode hiervoor zal worden gebruikt, al worden wel de tekortkomingen van de SBI-code systematiek toegelicht in de Memorie van Toelichting. Om effectief toezicht te houden zal de methode tijdig duidelijk moeten zijn. De effectiviteit en haalbaarheid van de registratieplicht hangen voorts deels af van de gekozen methode (bijvoorbeeld SBI-codes), maar hangt ook deels af van bij wie de plicht wordt gelegd voor het correct aanleveren van de gegevens. Deze plicht zou bij de afnemer moeten liggen, aangezien deze het beste weet welke economische activiteit uitgevoerd wordt en deze gebaat is bij een juiste registratie. Voor de leverancier is het praktisch niet mogelijk om elke aansluiting te controleren en voor de ACM is het onuitvoerbaar om de registraties van alle leveranciers te controleren op onjuistheden.<sup>2</sup> Een dergelijke plicht waarbij de afnemer zelf verantwoordelijk is voor het correct aanleveren van informatie over zijn economische activiteit bij de gasleverancier lijkt op dit moment te ontbreken, maar is essentieel voor de uitvoerbaarheid van het registratiesysteem.

Tot slot merkt de ACM op dat de plicht tot het registreren van de *correcte* economische activiteit nu bij de gasleverancier lijkt te worden belegd. Uit artikel 2.6, zevende lid van de Energiewet blijkt immers dat indien het type economische activiteit van een eindafnemer van gas wijzigt, de gasleverancier tevens de registratie wijzigt. Indien de afnemer niet verplicht wordt om de juiste informatie bij de gasleverancier aan te leveren, is dit een onhaalbare opgave.

### Toezicht op correcte registratie en afschakeling

In aansluiting op het voorgaande wijst de ACM op het feit dat effectief toezicht en handhaving op de registratieplicht en op het daadwerkelijk afschakelen van het gas door eindafnemers tijdens een gascrisis complex zullen zijn. Bij een crisis is snelheid van handelen vereist. Om die reden is het waarschijnlijk meestal niet mogelijk om tot een zorgvuldige last onder dwangsom te komen of tijdig een boete op te leggen. Wel kunnen achteraf boetes worden opgelegd aan partijen die zich niet aan de wet hebben gehouden. Dit houdt in dat toezicht en handhaving op dit gebied met name reactief en niet preventief zal zijn. Medewerking van degenen die geen gas meer mogen gebruiken (afschakelen), is dus het belangrijkste

<sup>2</sup> Ditzelfde geldt overigens niet alleen voor de leverancier van gas, maar ook voor de vertegenwoordiger van een overeenkomst van een groep eindafnemers van gas (artikel 2.33a van de Energiewet) en voor de beheerder van een gesloten systeem voor gas (artikel 3.105a van de Energiewet).

om ervoor te zorgen dat de afschakelingsregeling correct wordt uitgevoerd. Een mogelijke afschrikkende werking van een boete ondersteunt hier wel bij. Een goede uitvoering van de afschakelingsregeling zal in een dergelijke periode het best mogelijk zijn door middel van informele instrumenten, zoals adequate communicatie en voorlichting over een mogelijke gascrisis.

## 2. Gasleveringsnorm

### **Verduidelijk de (verdeling van de) verantwoordelijkheden om te voldoen aan de gasleveringsnorm**

De gasleveranciers moeten voorzieningen treffen om beschermde afnemers (zie hoofdstuk 1) van voldoende gas te voorzien in drie situaties uit de gasleveringsverordening, namelijk bij extreme temperaturen, uitzonderlijk hoge gasvraag en een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur. Hierbij is het essentieel dat op het moment van inwerkingtreding van de wet het duidelijk is om welke temperaturen en bijbehorende reservering van gas het gaat. GTS zal voorzieningen voor die eerste twee situaties moeten treffen (piekleveringstaak). Deze gasleveringsnorm is dus een gedeelde verantwoordelijkheid tussen gasleveranciers en GTS. De ACM verzoekt om te verduidelijken waar de verantwoordelijkheid van een gasleverancier stopt en waar die van GTS begint (en vice versa). Hierdoor weten gasleveranciers en GTS welke potentiële gasvraag zij ieder moeten afdekken en wordt het voor de ACM beter mogelijk om hier effectief toezicht op te houden.

### **Zorg voor inzicht van GTS in de registers van gasleveranciers**

Naast de gasleveranciers, zal ook GTS inzicht moeten hebben om welke (gasleveranciers van) beschermde afnemers het gaat, bijvoorbeeld via het register van de gasleveranciers (zie hoofdstuk 1). De ACM verzoekt om een wettelijke grondslag hiervoor op te nemen zodat GTS de gasleveringsnormtaak kan uitvoeren en de ACM effectief toezicht hierop kan houden.

## 3. Vullen van de gasopslagen

### **Alle Nederlandse opslagen vallen onder het wetsvoorstel**

Voor een goede marktwerking en de leveringszekerheid moedigt de ACM het formeel openstellen van derdentoegang voor gasopslagen waar dit nu (in de praktijk) nog niet voor geldt voor Norg, Grijskerk en PGI Alkmaar, aan. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel wordt aangegeven dat PGI Alkmaar een bijzondere positie heeft en dat Zuidwending buiten de maatregelen van het voorstel zou vallen. Voor de goede orde wijst de ACM erop dat deze opslagen ook formeel onderdeel zijn van de wijzigingen met betrekking tot het vullen van gasopslagen, omdat dit uit de definitie uit de Energiewet voor gasopslag volgt. De Memorie van Toelichting zou hierop verduidelijkt moeten worden.

### **Neem een grondslag voor tariefregulering ten behoeve van EBN op**

In het conceptwetsvoorstel wordt een artikel opgenomen voor gereguleerde derdentoegang en voor het goedkeuren van voorwaarden en methodes (codes) door de ACM ten behoeve van de vulagent, EBN. Een artikel waarin de ACM tarieven goedkeurt of vaststelt ontbreekt. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het wel de bedoeling is om tariefregulering ten behoeve van EBN in de wet op te nemen. De ACM verzoekt daarom om een dergelijk artikel toe te voegen, waarbij de ruimte wordt gelaten voor de ACM hoe deze tariefregulering te toetsen.

### **Een kosten-batenafweging voor de brede rol van EBN ontbreekt**

Het uitgangspunt is dat het vullen van de gasopslagen zoveel mogelijk aan de markt gelaten wordt. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting. Terecht wordt erop gewezen dat aardgasbedrijven ook een commercieel belang hebben om risico's af te dekken. De wijziging van artikel 2.33b van de Energiewet strekt ertoe dat de verantwoordelijkheden van gasleveranciers voor levering in uitzonderlijke omstandigheden, zoals gedefinieerd in de gasleveringsnorm, nu expliciet gemaakt worden, waar dat voorheen slechts impliciet

was. Met de nadere invulling in lagere regelgeving zal er dan geen misverstand over kunnen bestaan tot waar de verantwoordelijkheid van gasleveranciers aan beschermde afnemers reikt (zie hoofdstuk 2). Verder voorziet het conceptwetsvoorstel in een rol van vulagent voor EBN in het geval marktpartijen de gasopslagen niet tot aan het jaarlijkse nationale vuldoel vullen. Die situatie kan optreden als het commercieel niet interessant is om gas in de zomer te kopen en deze in de winter weer te verkopen. Het conceptwetsvoorstel kent echter een bredere rol aan de vulagent toe. EBN dient ook gasopslagen te vullen voor de piekleveringstaak van GTS (indien gevraagd) en voor het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad. In de Memorie van Toelichting wordt geen inzicht gegeven in de voor- en nadelen van de bovengenoemde keuzes, waarbij een afweging van alternatieve opties voor de pieklevering en de noodvoorraad ontbreekt. De ACM raadt aan om hier alsnog inzicht in te geven en zoveel mogelijk waarborgen in te bouwen dat EBN deze rollen adequaat invult.

## 4. Handhaving

### Scheiding toezicht en handhaving

In het conceptwetsvoorstel wordt de ACM aangewezen als toezichthouder voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis en de minister van Klimaat en Groene Groei wordt belast met de handhaving. Uit de toelichting blijkt echter dat de minister voornemens is aan de ACM de handhavingstaak te mandateren, omdat de ACM de benodigde expertise heeft om tot bestuursrechtelijke handhaving over te gaan. Een dergelijk model past niet bij de onafhankelijke positie van de ACM als toezichthouder. De ACM weegt zelfstandig af wanneer en hoe zij de bevoegdheden inzet. Via mandatering is die zelfstandigheid niet gegarandeerd. De ACM vraagt de minister daarom om de scheiding van toezicht en handhaving op te heffen en bij wet te voorzien in een eigenstandige handhavingsbevoegdheid in plaats van mandatering.

### Last onder bestuursdwang

De minister kiest ervoor bestuursrechtelijke handhaving voor de afschakelregeling plaats te laten vinden door middel van de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. De last onder bestuursdwang houdt in dat het bestuursorgaan zelf de last uitvoert. De ACM heeft niet de technische expertise in huis om hieraan uitvoering te geven als het gaat om het technisch afschakelen, dus afsluiten, van afnemers. De ACM roept de minister op om te voorzien in een wettelijke grondslag die netbeheerders in staat stelt ACM hierbij te ondersteunen, gelet op hun expertise en het feit dat zij eigenaar van de gasnetten zijn.

## 5. Financiering nodig voor uitvoering

Om de in het conceptwetsvoorstel opgenomen extra taken te kunnen uitvoeren, heeft de ACM financiering voor extra capaciteit nodig. Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit, waarbij ervan uit wordt gegaan dat aan de verzoeken uit deze brief wordt voldaan. Hierbij heeft de ACM geprobeerd zo volledig mogelijk te zijn, maar sluit niet uit dat zij op basis van de later uitgewerkte lagere regelgeving, waarop zij ook een UHT zal uitbrengen, voortschrijdende inzichten over de taakuitbreiding opdoet. Eventuele wijzigingen in de benodigde financiering van extra capaciteit zal de ACM in die UHT's meenemen. De onderstaande claim ziet uitsluitend op de voorbereiding en uitvoering van de genoemde taken. Dit laat onverlet dat in tijden van een daadwerkelijke gascrisis de ACM extra middelen nodig zal hebben voor haar toezicht en eventuele handhaving. Bij brief van 8 januari 2024 heeft de minister van EZK bevestigd dat de eventuele meerkosten als gevolg van de inzet van de conceptafschakelregeling in een gascrisis in de eerstvolgende budgettaire nota worden meegenomen. De ACM gaat er van uit dat dit eveneens geldt voor de meerkosten voor de afschakelregeling uit dit wetsvoorstel. Tijdens een gascrisis moet de ACM snel opschalen ten behoeve van het toezicht op, en eventuele handhaving van, de daadwerkelijke naleving van de afschakelregeling. De ACM raamt deze kosten voor onder andere toezicht en handhaving en het inrichten van een contactcentrum op minimaal

€ 450.000. De ACM kan deze taak uitvoeren, onder de voorwaarde dat zij de toezegging krijgt dat de minister van Klimaat en Groene Groei in voorkomend geval voor deze kosten garant staat.

Voor de nieuwe taken met betrekking tot maatregelen in een gascrisis en de optionele vulverplichting zal de ACM een klein team dat altijd paraat is in moeten richten dat voorbereidingen treft voor een crisissituatie en voor het toezicht op de vulverplichting. Voor beide taken is kennisopbouw noodzakelijk.

Verder breidt het toezicht voor de ACM zich uit naar toezicht op gasleveranciers van beschermde afnemers wat betreft de registratieplicht en gasleveringsnorm. De aangepaste gasleveringsnorm wijkt af van het huidige financiële toezicht van de ACM op de vergunninghoudende gasleveranciers, doordat de nieuwe norm een bredere reikwijdte qua gasleveranciers heeft. Tevens komen de huidige (alook de geplande) financiële toezichtscenario's (stressscenario's) waarop de ACM toetst niet overeen met de drie nieuw voorgestelde situaties uit de gasleveringsverordening, waardoor dit aanpassingen op het toezicht van de ACM vereist. Tot slot is het doel van de gasleveringsnorm niet identiek aan het doel van het huidige financiële toezicht op gasleveranciers met een vergunning van de ACM.

De ACM krijgt voorts de taak om de tarieven voor de aangewezen rechtspersoon voor het vullen van opslagen vast te stellen of goed te keuren. Omdat het artikel hiervoor ontbreekt in het conceptwetsvoorstel is voor deze taak de aanname gedaan dat het gaat om het goedkeuren van tarieven, zoals bij LNG-terminals ook het geval is. Ook is de aanname gedaan dat het gaat om een tariefregulering per opslag, in plaats van een algemeen tarief voor alle opslagen.

Met deze taakuitbreidingen voor de ACM gaan in 2026 € 1.476.000 en in 2027 € 1.601.000 aan extra kosten gemoeid. Deels bestaat dit uit structurele kosten en deels zijn dit eenmalige kosten voor de voorbereiding op de registratieplicht en het toezicht op gasleveranciers van beschermde afnemers. Vanaf 2028 brengen deze taakuitbreidingen € 1.051.000 extra kosten met zich mee, waarvoor structurele financiering nodig is.

De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

drs. M.R. Leijten