



Consultatiedocument Duurzaamheid in energietoezicht

Ons ACM/DE/2013/205227

kenmerk:

Zaaknummer: 13.0849.66

Datum: 22 oktober 2013

Pagina
1/23

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



1 Inleiding

2/23

Recent 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. Recent heeft ACM het beoordelingskader zoals beschreven in het *position paper* toegepast 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 komt de afspraak zoals deze nu is vormgegeven 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 consultatiedocument beoogt ACM om deze duidelijkheid te geven en stelt zij geïnteresseerden in de gelegenheid om hierop te reageren.

Specifiek komt in dit consultatiedocument 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.

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.

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/>.



Voor het energietoezicht kan het begrip duurzaamheid echter 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 wordt in de Elektriciteitswet en de Gaswet ook naar andere aspecten van duurzaamheid verwezen, namelijk energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de 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 wettelijke basis.

Vraag 1: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u het eens bent met de door ACM gehanteerde reikwijdte van het begrip duurzaamheid in de context van haar sectorspecifieke toezicht op basis van de Elektriciteitswet en de Gaswet?

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 voorgenomen 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* 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 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 2.2.7).

Met betrekking tot de bevoegdheden van ACM kent EZ specifiek met betrekking tot duurzaamheidsaspecten geen beleid. Het beleid zoals dat in Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de op die wetten gebaseerde regelingen is neergelegd, is vooral gericht op het bevorderen van de marktwerking in de energiesector en het beheersen van de monopoliepositie van de netbeheerders. Binnen de wettelijke kaders van deze wetten kan ACM de beleidsruimte zelf invullen.

Vraag 2: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u het wenselijk acht dat de wetgever voor het werk van ACM een specifieke taak formuleert op het gebied van duurzaamheidsaspecten van de energievoorziening? Indien u dit wenselijk acht, hoe zou die specifieke taak volgens u dan moeten worden vormgegeven?

2.2 Huidige wetgeving

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, de beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder, het toezicht op leveranciers en de voorgenomen experimenteerregeling.

2.2.1 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 onderdeel 2.3). Niet duidelijk is echter wat de toekomstige tekst zal worden, zodat voor dit consultatiedocument is uitgegaan van de huidige E-wet en Gaswet met enkele verwijzingen naar het wetsvoorstel STROOM I.³

De E-wet en de Gaswet vormen voor een belangrijk deel de implementatie van de Europese richtlijnen van het derde energiepakket.⁴ In de Derde Elektriciteitsrichtlijn wordt 'duurzaamheid' genoemd in de artikelen 3 en 36.⁵ 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.⁶ De derde Elektriciteitsrichtlijn bevat tevens een mogelijkheid om bij het inschakelen van (nieuwe) productie-installaties voorrang te geven aan productie met hernieuwbare bronnen.⁷ Deze materie wordt verder geregeld in Richtlijn 2009/28/EG.⁸ Laatstgenoemde richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet voorrang voor duurzaam.⁹ 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 hernieuwbare energiebronnen¹⁰ en het wegnemen van toegangsbelemmeringen.¹¹ Verder is Richtlijn 2012/27 betreffende energie-efficiëntie van belang. De Richtlijn bevat doelstellingen op het gebied van energiebesparing.¹² Omzetting van de Richtlijn geschiedt door de Wet

³ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33493>.

⁴ Richtlijn 2009/72/EG ("Derde Elektriciteitsrichtlijn") en Richtlijn 2009/73/EG ("Derde Gasrichtlijn").

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

⁶ Artikel 3, tweede lid, van beide richtlijnen.

⁷ Artikel 25, vierde lid, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁸ Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Zie met name artikel 16.

⁹ 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.

¹⁰ Artikel 36 onder d, Derde Elektriciteitsrichtlijnen en artikel 40 onder d. Derde Gasrichtlijn.

¹¹ Artikel 36 onder e, Derde Elektriciteitsrichtlijnen en artikel 40 onder e. Derde Gasrichtlijn.

¹² De zogenoemde 20-20-20 doelstelling: in 2020 20% minder uitstoot van broeikasgassen, 20% van alle energie uit hernieuwbare bronnen en 20% minder energieverbruik.



implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie.¹³ 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.¹⁴

2.2.2 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 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;¹⁵*

¹³ Stb. 2011, 114, laatstelijk gewijzigd bij wet van 17 juni 2013, Stb. 2013, 326.

¹⁴ 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-elektriciteit-en-gas/>.

¹⁵ Bij de uitvoering van deze taken speelt ook lagere regelgeving een rol, zoals bijvoorbeeld de Regeling garanties van oorsprong.



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.

ACM houdt toezicht op de taken van de netbeheerder en heeft daartoe de bevoegdheid een bindende aanwijzing te geven¹⁶ of een last onder dwangsom¹⁷ dan wel een bestuurlijke boete¹⁸ 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.

7/23

Aansluiting en transport

Voorts heeft de netbeheerder de verplichting om een ieder die daarom verzoekt van een aansluiting te voorzien op zijn net.¹⁹ 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.²⁰ Voor groen gas geldt een dergelijke voorrang niet. Bij groen 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.²¹

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

¹⁶ Artikel 5a, derde lid, E-wet en artikel 1b, derde lid, Gaswet.

¹⁷ Artikel 77h E-wet en artikel 60ac Gaswet.

¹⁸ Artikel 77i E-wet en artikel 60ad Gaswet.

¹⁹ Artikel 23 E-wet en artikel 10, zesde lid, Gaswet.

²⁰ Richtlijn 2009/28/EG, artikel 16, tweede lid.

²¹ Zaak 103807 Biogast/Stedin.



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.*

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.²² Ook hierbij kunnen duurzaamheidsaspecten een (indirecte) rol spelen. In paragraaf 3.2, thema 2, formuleert ACM haar visie op de rol en taken van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid.

2.2.3 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.²³ Voor de doelmatigheidskorting wordt bij besluit een methode vastgesteld.²⁴ Alhoewel duurzaamheid als zodanig niet in de wettelijke bepaling met betrekking tot tariefregulering wordt genoemd, speelt deze daarin wel een rol.

Zo zal, zoals Price Waterhouse Coopers (PWC) in een rapport uit 2012 opmerkt²⁵, in de toekomst meer decentrale opwekking van elektriciteit plaatsvinden. De voorspelbaarheid van de

²² Artikel 37a E-wet en artikel 12h Gaswet.

²³ Artikel 41a E-wet, artikel 81a Gaswet, artikel 82, vierde lid, Gaswet.

²⁴ Artikel 41 E-wet, artikel 81 Gaswet, artikel 82, tweede lid, Gaswet.

²⁵ De toekomst van tariefregulering, PWC-rapport in opdracht van de NMa, 7 september 2012.



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 ontwikkelingen spelen een rol bij de tariefregulering.

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.

2.2.4 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 netbeheerder²⁶, nut en 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 doelmatigheid²⁷ 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.²⁸ 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. Investerings die als doelmatig worden beoordeeld worden verrekend in de tarieven.²⁹ Ook voor de tariefregulering zijn de investeringen derhalve van belang.

In het kader van de beoordelingen van investeringen spelen tevens de reeds in paragraaf 2.2.2 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 3, formuleert ACM haar visie op de beoordeling van de investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid.

²⁶ Nadere regels voor deze melding zijn gegeven in de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering.

²⁷ ACM heeft een beleidsregel Doelmatigheid opgesteld met een uitwerking van deze doelmatigheidstoets.

²⁸ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 904, nr. 3 p. 17 – 18.

²⁹ Artikelen 20e, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en 39f, vierde lid, van de Gaswet.



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 (“Technische Codes”) vast. In deze Technische 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.³⁰ Voorts hoeven duurzame productie-eenheden geen regelvermogen te leveren voor het handhaven van de netfrequentie.³¹ Bij de vaststelling van de Technische 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.³² De tekst van de wet kan worden geïnterpreteerd als ‘toekomstbestendig’ maar, mede gelet op de definitie van duurzame elektriciteit in artikel 1u van de E-wet (zie hoofdstuk 1) ligt het meest voor de hand dat daaraan de betekenis wordt gehecht van ‘uit hernieuwbare bronnen’.

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.

2.2.6 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 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

³⁰ Artikel 4.2.5.17 van de Netcode.

³¹ Artikel 2.1.3 van de Systeemcode.

³² Zie Kamerstukken II, 1998–1999, 26 303, nr. 3, p. 28-29.



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.

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,³³ de verplichte saldering daarvan met de afname door de kleinverbruiker,³⁴ het betalen van een redelijke vergoeding voor terug geleverde elektriciteit,³⁵ het verbod op bepalingen in een leveringscontract die de opwekking van duurzame energie verbieden,³⁶ de verplichting om opwekkingsgegevens van de historisch geleverde elektriciteit op de rekening te vermelden,³⁷ en de certificering van duurzaam opgewekte elektriciteit.³⁸

Naast het voorgaande verdient het opmerking dat ACM altijd de mogelijkheid heeft om zelf actief, via de website, Consuwijzer of anderszins, informatie te verstrekken over duurzame energie en al hetgeen daarmee samenhangt (zie paragraaf 2.2.8). In paragraaf 3.2, thema 4, formuleert ACM haar visie op het toezicht op groene claims van energieleveranciers.

³³ Artikel 95c, tweede lid, E-wet.

³⁴ Artikel 31c E-wet

³⁵ Artikel 92c, derde lid, E-wet.

³⁶ Artikel 95c E-wet.

³⁷ Artikel 95k E-wet

³⁸ Artikel 95k E-wet.



2.2.7 Experimenteerregeling

Onderdelen van de bestaande wet- en regelgeving (onder andere taak- en rolverdeling en tariefregulering) zouden onbedoeld barrières op kunnen werpen 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 energie 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 is recent gestart.³⁹ Inwerkingtreding is niet voor 2014 te verwachten.

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 5, formuleert ACM haar visie op het toezicht op decentrale opwekking en experimenten.

2.2.8 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. Een expliciete wettelijke grondslag is daarvoor niet nodig: veelal betreft communicatie feitelijk handelen. 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)

³⁹ Zie http://internetconsultatie.nl/besluit_experimenten_decentrale_duurzame_elektriciteit_opwekking.



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.

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.⁴⁰ Met een aantal voorstellen 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.⁴¹ Hieronder worden de relevante beoogde aanpassingen kort beschreven. Deze aanpassingen zorgen overigens niet voor een oplossing van alle problemen. Zo blijft het bijvoorbeeld onduidelijk hoe de rolverdeling moet zijn 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. De verwachting is dat de wetwijzigingen die voorgesteld zijn in STROOM I per 1 januari 2014 van kracht zullen worden.

Onbeperkt salderen

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. De huidige regeling begrenst dit tot een maximum van 5000 kWh⁴². In het voorstel vervalt dit

⁴⁰ Preadvies *Energiewetgeving in transitie*, Jan van Beuningen, Jeroen van Bergenhenegouwen (Ministerie van Economische Zaken) (http://www.verenigingvoorbestedingsrecht.nl/Preadvies_Beuningen_Bergenhenegouwen.pdf)

⁴¹ Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011), Kamerstuk 33493 nr. 2.

⁴² Elektriciteitswet 1998, artikel 31c.



vastgestelde maximum en wordt gesteld 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.

Certificering hernieuwbaar gas en warmte

Groen gas, of hernieuwbaar gas, is gas opgewekt uit hernieuwbare bronnen. Eenzelfde definitie geldt voor hernieuwbare warmte. Het ontbreekt op dit moment aan regelgeving om de herkomst van de bronnen van hernieuwbaar gas en hernieuwbare warmte te kunnen duiden. In het wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij de huidige regelgeving omtrent de garanties van oorsprong (GvO's) voor hernieuwbare elektriciteit. Het voorstel voorziet in een Ministeriële Regeling die GvO's voor hernieuwbaar gas en warmte gaat regelen.

Directe lijn

Met het introduceren van het begrip directe lijn vervalt het begrip particuliere net. Voor een directe lijn hoeft geen netbeheerder te worden aangewezen. Dit beoogt een oplossing te bieden voor lokale duurzame initiatieven die streven naar energieonafhankelijkheid, maar nu geconfronteerd worden met het gegeven dat er een net wordt gecreëerd tussen de productie-installatie en de afnemers waarvoor een netbeheerder moet worden aangewezen.

Bij methode van regulering rekening houden met het belang van duurzaamheid

Het wetsvoorstel 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.⁴³ 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.⁴⁴ In paragraaf 3.2, thema 2, zet ACM uiteen waarom zij van mening is dat de huidige methode van tariefregulering van de netbeheerder geen belemmering vormt voor het van de grond komen van duurzame initiatieven.

⁴³ Tweede Kamer, 33 493, nr. 3.

⁴⁴ Tweede Kamer, 33 493, nr. 25.



3 De rol van duurzaamheid in het energietoezicht van ACM

3.1 Algemene uitgangspunten

Hernieuwbare energiebronnen als zon, wind, biomassa en geothermie zijn de toekomst. De Nederlandse regering streeft in dit kader 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 energiemaatschappij 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 de politieke en beleidsmatige keuzes met betrekking tot (nationale) duurzaamheidsdoelstellingen moet volgen en toezicht houdt op basis van door politiek en beleidsmakers vastgestelde doelen en wetten. 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 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.



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 taak 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?

Vraag 3: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de uitgangspunten van ACM voor haar energietoezicht met betrekking tot duurzaamheid onderschrijft?

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
- 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

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;



- Technoliegeneutraal – 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 rekening te houden met de gevolgen van de energietransitie of om actief te sturen op de wijze waarop de door de wetgever vastgestelde duurzaamheidsdoelstellingen (moeten) worden bereikt. Wel is het nodig 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. Het huidige wetgevingskader biedt hiertoe naar de mening van ACM voldoende ruimte. 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.⁴⁵ ACM acht het dan ook noch wenselijk, noch nodig om de huidige reguleringssystematiek te wijzigen.

17/23

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 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.

Vraag 4: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot tariefregulering van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

⁴⁵ 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.



Vraag 5: Bent u van mening dat ACM op dit moment voldoende ruimte heeft en daar ook gebruik van maakt om duurzaamheidsaspecten mee te nemen bij de vaststelling van tariefstructuren en voorwaarden? Zo nee: welke wijzigingen in de tariefstructuren en/of voorwaarden zijn volgens u wenselijk en mogelijk?

Thema 2 – de rol en taken van de netbeheerder

Als netbeheerders commerciële 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 hetzelfde netwerkbedrijf 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 aanwezig indien de wettelijke taken niet strikt gescheiden zijn van overige (commerciële) activiteiten. ACM is dan ook van mening dat een netbeheerder zich ook op het gebied van duurzaamheid allereerst strikt aan de uitvoering van zijn wettelijke taken dient te houden en daarnaast aan alle andere partijen op de markt ruim voldoende en niet-discriminerend informatie moet verstrekken. Overige (commerciële) activiteiten dienen in beginsel te worden ondergebracht bij een aparte dochteronderneming van het netwerkbedrijf en niet bij de netbeheerder.

Slechts onder strikte voorwaarden zou een netbeheerder duurzaamheidsinitiatieven kunnen ontplooiën die niet onder zijn wettelijke taken vallen, bijvoorbeeld daar waar er nog geen sprake is van een markt en dus ook geen marktbelemmering kan optreden. Deze voorwaarden luiden als volgt:

- De activiteit moet een tijdelijk karakter hebben, opdat andere marktpartijen een eerlijke kans krijgen als deze de markt willen betreden zodra deze zich in voldoende mate ontwikkeld heeft.
- De markttoegang voor andere potentiële aanbieders van de betreffende dienst moet niet verstoord worden door de netbeheerder.
- De netbeheerder moet overtuigend kunnen aantonen dat de betreffende activiteit niet kan worden uitgevoerd door een commerciële zusterorganisatie in hetzelfde netwerkbedrijf (waarbij deze eventueel bepaalde diensten van de netbeheerder zou kunnen inkopen tegen een marktconform en non-discriminatoire tarief).
- Er mag geen sprake zijn van kruissubsidie tussen deze activiteiten en de wettelijke taken van de netbeheerder. Dat houdt in dat de kosten van deze activiteiten niet gesocialiseerd worden, maar dat de netbeheerder hiervoor andere middelen (bijvoorbeeld subsidie of eigen



vermogen⁴⁶) moet gebruiken. In dit kader is het van belang dat de netbeheerder de (financiële) administratie van deze activiteit strikt gescheiden houdt van de (financiële) administratie van zijn wettelijke taken.

In de transitie naar een duurzame energievoorziening en 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. Ten aanzien van de transportcapaciteit geldt dat er in het geval van congestie een voorrangsregeling is voor hernieuwbare energie (zie paragraaf 2.2.2). 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.

19/23

Casus Netbeheerders bouwen laadplaatsen elektrisch vervoer

De netbeheerders zijn (via stichting eLaad, waarin alle 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. ACM heeft netbeheerders niet tegengehouden om deze activiteiten te ontplooiën, maar heeft in lijn met de geschetste visie wel gewaarborgd dat de kosten van deze activiteiten niet in de gereguleerde tarieven terechtkomen. ACM zal er daarnaast op toezien dat de activiteiten van de netbeheerders daadwerkelijk tijdelijk zijn en de toegang van andere partijen niet verstoren.

Vraag 6: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op de rol en taken van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

Vraag 7: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre en op welke wijze ACM volgens u een rol zou moeten spelen in de relatie tussen netbeheerder en marktpartijen, specifiek met betrekking tot de invulling van de wettelijke taken op het gebied van duurzaamheid door de netbeheerder?

⁴⁶ Voorzover mogelijk binnen de eisen die worden gesteld aan de financiële ratio's van de betreffende netbeheerder.



Thema 3 - beoordeling investeringen en/of investeringsplannen van de netbeheerder

Naast de tariefregulering (thema 1), heeft ACM ook een rol bij de beoordeling van bijzondere uitbreidingsinvesteringen van de netbeheerder (zie paragraaf 2.2.4). 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 2.2.4 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 2.2.2).

ACM heeft verschillende instrumenten, variërend in zwaarte, om toezicht te houden op dit aspect van het netbeheer.⁴⁷ Overigens merkt ACM op dat zij in overeenstemming met het uitgangspunt van outputsturing bij haar toezicht op de KCD's de nadruk zal leggen op de output van de netbeheerders, waaronder ook duurzaamheid valt.

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) is ACM voornemens om de KCD's actief te beoordelen op het aspect duurzaamheid.⁴⁸ Ook vindt ACM het belangrijk om de investeringsplannen van alle netbeheerders integraal te bekijken in het kader van het KCD-toezicht, om overlap en/of inefficiënte investeringen zoveel mogelijk te signaleren. Aangezien het huidige wettelijke kader hiervoor mogelijk onvoldoende aanknopingspunten biedt is ACM voornemens om hiervoor alternatieve instrumenten te hanteren, zoals gesprekken met partijen en het waar mogelijk transparant maken van bevindingen. Dit laatste kan bijvoorbeeld door in de Factsheets Kwaliteit informatie op te nemen met betrekking tot duurzaamheid.

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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.



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.

Vraag 8: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op investeringen en/of uitbreidingsplannen van de netbeheerder in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

Thema 4 – Leveranciers en groene claims

Duurzaamheid is één van de manieren waarop vergunninghoudende leveranciers van elektriciteit en gas in kunnen spelen op de wensen van de consument. Voor groene stroom geldt een wettelijk kader dat ervoor zorgt dat herkomst van groene stroom ook gegarandeerd is. De ontwikkeling van groen gas staat nog in de kinderschoenen. Groen gas producten zijn relatief dure producten, waarvan niet altijd duidelijk is of de kosten van de vergroening doelmatig zijn. Aangezien momenteel geen toezicht bestaat op de herkomst van groen gas, vindt een belangrijk deel van de prijsvorming plaats op basis van niet gereguleerde certificaten en/of specifieke groen-gas projecten van leveranciers. Doordat de claims voor groen gas op dit moment niet of moeilijk te toetsen zijn op objectieveerbare gronden, is het niet inzichtelijk voor de consument welk product hij krijgt voor zijn geld.

De rol van ACM beperkt zich tot toezien 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. Als een claim niet wordt waargemaakt dan kan ACM op basis van de Wet Oneerlijke Handelspraktijken ingrijpen. Voor groen gas voorziet het wetsvoorstel STROOM I in een duidelijk kader. Tot die tijd bepaalt ACM aan de hand van prioriteringscriteria of handhaving noodzakelijk is op basis van de Wet Oneerlijk Handelspraktijken en/of de vangnetregulering voor de hoogte van de prijs van groen gas.

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, die het consumenten mogelijk maakt om op basis van objectieve informatie een keuze te kunnen maken.

Vraag 9: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op leveranciers in relatie tot duurzaamheid onderschrijft?

22/23

Thema 5 – Decentrale opwekking en proeftuinen

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.

Het huidige wettelijk kader kan zorgen voor te weinig ruimte voor proeftuinen. Nieuwe maatregelen in het kader van STROOM I, of de experimenteer AMvB, moeten proeftuinen meer ruimte bieden. In de tussenliggende 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.



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. Deze keuzevrijheid wordt echter 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 kan worden losgelaten. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is 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.

Daarnaast ontstaan er steeds meer bedrijven die consumenten of coöperaties een compleet pakket van diensten en/of producten aanbieden om in bepaalde mate energieonafhankelijk te worden. Zo zijn er bedrijven die consumenten zonnepanelen en besparingsdiensten aanbieden in combinatie met de levering van energie afkomstig van deze zonnepanelen. Deze bedrijven hebben, strikt gezien, meestal een vergunningplicht. Gezien het uiteindelijke doel van de vergunningplicht (beschermen van de consument) en de vaak beperkte schaal van het energiebedrijf (lokaal gericht, levering vindt niet plaats over het openbare net), alsmede de relatief zware belasting die een vergunningplicht met zich meebrengt, kan ACM overwegen om in dergelijke gevallen in haar toezicht de belangen van duurzaamheid te laten prevaleren voor zover de wet daarvoor ruimte biedt. ACM kijkt daarbij 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.

Vraag 10: Kunt u gemotiveerd aangeven in hoeverre u de visie van ACM met betrekking tot het toezicht op (lokale) experimenten met betrekking tot duurzaamheid onderschrijft?

Vraag 11: Bieden de vijf door ACM beschreven thema's volgens u een volledig overzicht van de rol van duurzaamheid in het sectorspecifieke energietoezicht? Zo nee, kunt u zo concreet mogelijk (liefst geïllustreerd door een casus) beschrijven welke thema's u mist?