

Vergaderjaar 2024-2025

36 378 Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)

Q **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 21 augustus 2025

De vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Klimaat en Groene Groei over **voorhang ontwerpbesluit houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiebesluit)**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 17 juni 2025.
- De antwoordbrief van 19 augustus 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei,
Karthus

¹ Samenstelling:

Van Gasteren (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB) (*ondervoorzitter*), Oplaat (BBB), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Strien, (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie- Kemperman)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN / KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei

Den Haag, 17 juni 2025

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief d.d. 15 mei 2025 naar aanleiding van schriftelijke vragen over de voorhang ontwerpbesluit houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiebesluit).² De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA gezamenlijk en de PvdD hebben naar aanleiding daarvan een aantal nadere vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van **BBB** en **GroenLinks-PvdA** danken u voor de uitvoerige beantwoording van de eerder gestelde vragen. De nieuwe energiewet kan een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie door vernieuwing van de ordening van de energiemarkt, wel samengevat als van *top down* naar *bottom up*. Het vormgeven van energiegemeenschappen, allerlei vormen van lokale samenwerking van bedrijven en burgers, publiek en privaat, is de sleutel hiertoe. Deze leden zien hiervoor graag een actieve steun van de overheid, mede door aanpassing van de wetgeving en het wegnemen van wettelijke beperkingen in andere regelgeving. In de antwoorden wordt aangegeven dat er in het najaar nog veel nadere regelgeving komt, waaronder de Implementatie EMD-richtlijn en het eerste wijzigingspakket op de nieuwe energiewet, die de regering voornemens is per 1 juli 2026 van kracht te laten worden. Deze leden hebben, mede gericht op deze regelgeving nog een aantal vervolgvragen.

Marktmodel

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat het cruciaal is dat veel meer dan in de huidige *top down* markt, alle besparing en energievormen (stroom, gas, warmte/koude, opslag, etc.) dichter bij elkaar worden gebracht, geografisch en in de tijd. Dat is een cruciale voorwaarde voor de klimaatopgave en ontlast de hoger gelegen netvlakken en enorme investeringen in netinfrastructuur, waardoor een netaansluiting nog enigszins betaalbaar blijft. Dit zijn grote maatschappelijke voordelen, die thans niet in marktprijzen worden weerspiegeld. De markt heeft immers een korte horizon en geïnternaliseerde werkelijke kosten (bijvoorbeeld als gevolg van fossiele subsidies, etc.). Dit moet worden opgelost en vergt dan ook niet zozeer een gelijk speelveld en niet-discriminerend handelen voor verschillende actoren op de markt (GUE, TSB's DSB's, etc.), maar een zekere voorrangspositie.³

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen wanneer u kunt scheten hoe u de ontwikkeling van de marktordening ziet, daarbij ook refererend aan het onderzoeksprogramma MODES van het NWO, en hoe daarbij de komende jaren de eerste stappen in het wetgevingsproces worden gezet.

Faciliterend kader

² Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O.

³ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 15-16.

U spreekt weliswaar over een faciliterend kader, maar dat is een opsomming van stimuleringsmaatregelen. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen of dit voldoende is. Deze leden horen thans vaak in de praktijk van alledag dat bestaande marktactoren en ook netbeheerders en gemeenten niet altijd openstaan of actief behulpzaam zijn bij nieuwe initiatieven.

Zou u de actieve medewerking van bestaande actoren actief willen bevorderen, bijvoorbeeld door het organiseren van een één-portaal-loket of meer duidelijkheid te geven waar men zich kan melden (bij de netbeheerder of energy sharing organizer)? De EU schrijft voor dat knelpunten die naar voren komen bij een knelpuntenanalyse, bijvoorbeeld bij marktfalen, moeten worden opgelost middels dat faciliterende kader. Heeft u deze knelpuntenanalyse gemaakt? Zo ja, worden de knelpunten in de komende regelgeving opgelost? Kunt u deze analyse alvast delen met beide Kamers?

Experimenteerruimte

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA vinden het onbegrijpelijk dat u weinig experimenteerruimte ziet, omdat de Raad van State dit in strijd acht met de uniformiteit van (EU-)regelgeving.⁴ Dat geldt toch ten principale bij elke vorm van experimenteerruimte, welke juist altijd een uitdaging en innovatieprikkel kan bieden voor bestaande vormen en gedachten? Wanneer dit niet disproportioneel vaak optreedt en in de tijd beperkt blijft, zou u dit toch moeten omarmen? Burgers en bedrijven die risico's durven nemen, en daarmee (wellicht)nieuwe marktopties ontsluiten? Is dit niet juist in Europa te veel dichtgeregeld? De fractieleden van BBB en GroenLinks-PvdA vragen hiervoor meer expliciete ruimte te scheppen, onder andere in de komende regelgeving.

Profielen

U geeft aan dat bij individuele kleine aansluitingen met standaardprofielen zal moeten worden gewerkt, omdat aangeslotenen vaak niet kunnen aangeven wat deze verwachten af te nemen, of in te voeden en de verscheidenheid aan aansluitingen groot is.⁵ Daarom zouden onbalanskosten nog steeds generiek moeten worden bepaald, terwijl in de visie van deze leden, één van de winstpunten van energiedelen juist zou moeten zijn te komen tot meer gelijktijdigheid tussen lokale opwek en verbruik. Met een aantal beperkte profielcategorieën kom je er niet meer mee uit. De ene aansluiting heeft zonnepanelen, de andere een laadpaal, de derde een warmtepomp, de vierde een batterij en weer een andere een combinatie van deze vier varianten.

De leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat we toe moeten naar een meer gepersonaliseerd profiel per aansluiting, mede door benutting van opslag (in batterijen en boilers) in elkaars nabijheid en in de tijd. Met de NextGen slimme meters waar netbeheerders aan werken zullen weldegelijk profielen per aansluiting kunnen worden gemaakt die aan marktpartijen kunnen worden aangeboden, waar de gebruiker niets aan hoeft te doen. Dit zal, in combinatie met gedifferentieerde nettarieven, een grote bijdrage aan de transitie kunnen leveren. Bent u bereid deze ontwikkeling te bevorderen?

Nettarieven

Een ander onderwerp waar deze leden naar vroegen is de vaststelling van de tariefstructuur voor netinfra.⁶ U zegt hier geen enkele invloed op te hebben. Echter, zowel internationaal als ook door

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 16.

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 17-18.

⁶ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 23.

Nederland, wordt toch gestreefd naar een markt met niet 27 verschillende tariefstructuren? In de vaststelling van de tarieven moet de toezichthouder (nationale regulerende instantie, NRI, ACM) wel degelijk ook rekening (kunnen) houden met maatschappelijke effecten (kosten/baten, tijd/lokaliteit en volume, duurzaamheid, betaalbaarheid) die per definitie een belangenafweging vergen waar men voor zal moeten afstemmen met uitvoerende en wetgevende overheden?

Leveranciersmodel en administratieve kosten

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat duidelijk is geworden dat er noodzaak bestaat om het nettatarief voor kleinverbruik de komende jaren aan te passen, om te stimuleren dat het net efficiënter wordt gebruikt. Dit moet gebeuren door nabijheid te bevorderen, waardoor excessieve kostenstijgingen voor netuitbreidingen gedempt kunnen worden.

Als het delen van energie volgens u in principe niet geografisch beperkt is en een administratieve toerekening betreft die geen invloed heeft op de fysieke situatie op het net, en er geen wettelijke basis is om "nabijheid" te definiëren, hoe kunt u dan de gewenste maatschappelijke doelstellingen van energiedelen, namelijk het geografisch dichterbij elkaar brengen van opwek en afname, en het leiden tot een kleinere netopgave, realiseren en sturen?

Invoering van een nieuw nettatarief vergt ook aanpassingen in de factureringsketen: meetdata verzamelen, vorderingen bepalen, factureren, incasseren en afdragen van ontvangsten aan netbeheerders. Wanneer in het leveranciersmodel de bepaling van de vordering door de netbeheerders gezamenlijk op één plaats (EDSN) wordt ingevuld (in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij dit in alle *billing* systemen van leveranciers plaatsvindt) en de leveranciers zich met betrekking tot de netkosten alleen richten op facturering, incasso en afdracht, kan veel complexiteit en kosten bij leveranciers worden vermeden. Dit ligt ook meer in lijn met de taken en de belangen van netbeheerders en leveranciers. Bent u bereid tot overweging van een dergelijke aanpassing van het leveranciersmodel?

Hoe kunt u, zonder een expliciet vastgelegd maximum of plafond op de administratiekosten, garanderen dat deze kosten redelijk blijven en geen significante drempel vormen voor energiedelen, met name voor kleinverbruikers? En hoe zal de ACM hier effectief op toezien?

Bestaat het risico dat de noodzakelijke wetgeving en bijbehorende administratieve processen en data-uitwisseling niet tijdig volledig operationeel zijn om burgers en bedrijven een naadloze overgang en blijvende stimulans voor investeringen in hernieuwbare energie te bieden na het wegvallen van salderen? Zo ja, bent u bereid het wegvallen van de salderingsregeling tot die tijd uit te stellen, omdat energiedelen als een belangrijk alternatief voor salderen is benoemd?

Laagspanning als gesloten distributienet

U stelt dat er geen marktvraag is gebleken voor gezamenlijke aansluitingen kleiner dan 100 kV.⁷ De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat dit logisch is, omdat gezamenlijke aansluitingen kleiner dan 100 kV nog niet toegestaan zijn. Deze leden vragen daarom opnieuw de volgende mogelijkheid in het besluit op te nemen: het laagspanningsnet in een wijk te beschouwen als een gesloten distributienet waarvan het beheer is toegewezen aan de netbeheerder, danwel aan de grondeigenaar, wanneer een gehele buurt met meerdere woningen op private grond (erfpacht /

⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 27-28.

huur) is gerealiseerd. Dat is immers letterlijk een nieuwe optie om vraag en aanbod lokaal beter af stemmen. Dat dit vergaande samenwerking van gebruikers vereist is juist, maar natuurlijk geen argument tégen deze aanpak, en een voorwaarde die men zich zeer goed zal realiseren en vóóraf zal willen regelen. Bent u bereid invoering van deze optie uit te werken?

Prijssrisico's

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA juichen toe dat u toezegt het afdekken van prijsrisico's (hedging) te betrekken bij de EMD-implementatie, zoals ook zo door de EU is bedoeld.⁸ Kan daarbij overwogen worden dat dit een aparte dienst wordt, transparant in zijn werking, toegankelijk en onder speciaal toezicht, zodat het niet vermengd wordt met andere commerciële belangen van leveranciers, en geen barrière voor energiegemeenschappen zal vormen?

Dubbele belasting

Deze leden vragen verduidelijking over de dubbele belasting. Het ontvangen antwoord maakt niet duidelijk dat er verschillende posities zijn met betrekking tot de belastingplicht, waardoor er meer of minder heffing is. Deze leden onderscheiden drie posities:

- Burgers zonder zonnepanelen met een thuisbatterij, die driemaal energiebelasting betalen over hetzelfde kWh. Namelijk ten eerste als zij stroom inkopen bij een leverancier, ten tweede als zij aan een buurman/buurtsupermarkt/laadpaal (door)leveren, en nog een derde keer als zij dit doen via een buurtbatterij.
- Burgers met zonnepanelen en een thuisbatterij, die minimaal tweemaal energiebelasting betalen over hetzelfde kWh. Namelijk bij de inkoop bij de leverancier als er geen zonnestroom is, en vervolgens als ze stroom leveren aan buurman/supermarkt of buurtbatterij, en eventueel nog een derde keer als deze wordt doorgeleverd via de buurtbatterij.
- Alleen de opgewekte stroom áchter de meter is niet belast, maar bij de gemiddelde prosumant is dat circa 30 procent.

De overige 70 procent is dus dubbel belast, en daarmee een ontmoediging van zon-op-dak en stroomdelen. Bent u bereid dit op te lossen, omdat anders stroomdelen nooit rendabel wordt, bijvoorbeeld door de heffing op duurzaam stroomdelen voor kleinverbruik af te schaffen (Oostenrijks model)?

Deelt u de opvatting van deze leden dat het voorkomen van dubbele belasting geen budgettaire gevolgen heeft, omdat energiedelen nog niet voorkomt, en ook voor de toekomst nog niet is geraamd?

Bent u bereid de nodige stappen voor te bereiden voor het belastingplan 2026, zoals overigens ook eerder is besproken met de staatssecretaris Financiën bij de behandeling van het Belastingplan 2025?

Hoe kijkt u aan tegen de vergelijkbare dubbele Belasting Toegevoegde Waarde (btw) over dubbele of driedubbele energiebelasting? Is de dubbelheffing van btw zonder dat de waarde van het product stijgt niet in strijd met de (Europese) belastingwetgeving? Kan de prosumant de btw over de ingekochte energie van de later doorverkochte stroom aftrekken? Is dat een administratieve lastenverhoging voor de belastingdienst?

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 28-29.

Op welke alternatieve, concrete wijze buiten de energiebelasting om bent u van plan om maatschappelijk voordeel te vertalen naar een concreet voordeel voor de delers van energie, en hoe wordt voorkomen dat dit voordeel onevenredig bij andere partijen terecht komt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De ACM houdt toezicht op transparante en redelijke prijzen en voorwaarden. De fractieleden van de PvdD vragen wat de criteria zijn voor oneerlijke handelspraktijken die de ACM zal gebruiken om consumenten te beschermen? Welke instrumenten heeft de ACM om dit te waarborgen? Wat zijn de criteria voor een modelcontract die de belangen van eindafnemers moeten beschermen? Welke stakeholders zijn betrokken bij het ontwikkelen hiervan?

U stelt dat er geen onderscheid gemaakt zal worden tussen private actoren die winst willen maken op de energiemarkt, en burgers. Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen burgers of energiegemeenschappen die niet primair op winst gericht zijn en winstgedreven private actoren? Kan er geen ruimte gemaakt worden om een verschil te maken tussen burgers die energie willen delen of een energiegemeenschap willen vormen en dus acties nemen die niet gebaseerd zijn op het maken van winst, en actoren met een winstoogmerk?

U benoemt dat omdat partijen die aan energiedelen meedoen geen marktdeelnemers zijn, de administratieve eisen voor energiedelen veel minder zijn. Wat wordt er verder gedaan om energiegemeenschappen te stimuleren?

Er wordt benoemd dat een lagere elektriciteitsvraag bijdraagt aan lagere systeemkosten en een beperking van de milieudruk op de levenscyclus van opwekkingsinstallaties. Welke concrete maatregelen of initiatieven, naast het bevorderen van energiebesparing, worden er nog meer genomen om de systeemkosten en de milieudruk te verminderen? Moet de gehele levenscyclus van de opwekkingsinstallaties zelf niet voldoen aan duurzaamheidseisen en welke criteria worden hiervoor gehanteerd?

U noemt de nationale agenda Laadinfrastructuur en het programma 'Slim Laden voor iedereen'. Welke concrete maatregelen worden genomen om op nationaal niveau de toegankelijkheid tot elektrisch laden te stimuleren voor groepen die hier weinig toegang toe hebben? Wat wordt eraan gedaan om de toegang tot het opwekken van duurzame energie voor huishoudens met een laag inkomen te stimuleren?

De mogelijkheid voor de inzet van extra allocatiepunten wordt voorgesteld. De fractieleden van de PvdD vragen u in hoeverre lokale actoren zeggenschap hebben over de indeling van extra allocatiepunten voor zonnepanelen.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken.

S.M. Kluit

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2025

Bij brief d.d. 17 juni 2025 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei een aantal nadere vragen gesteld over het ontwerpbesluit houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (hierna: Energiebesluit). Dit in reactie op de eerdere brief d.d. 15 mei 2025 waarin ook schriftelijke vragen vanuit de commissie zijn beantwoord. Het kabinet dankt de commissie voor deze opvolging.

De commissie vroeg om een reactie binnen vier weken. Gelet op de ontvangst van de brief op 19 juni en de start van het politieke reces op 4 juli 2025 bleek dit niet mogelijk en ontvangt de Kamer deze reactie enkele weken later.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

Bijlage bij reactie aan de Eerste Kamer inzake brief d.d. 17 juni 2025 'nader schriftelijk overleg over toezegging voorhangprocedure amvb energiewet'

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief d.d. 15 mei 2025 naar aanleiding van schriftelijke vragen over de voorhang ontwerpbesluit houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiebesluit).⁹ De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA gezamenlijk en de PvdD hebben naar aanleiding daarvan een aantal nadere vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA danken u voor de uitvoerige beantwoording van de eerder gestelde vragen. De nieuwe energiewet kan een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie door vernieuwing van de ordening van de energiemarkt, wel samengevat als van top down naar bottom up. Het vormgeven van energiegemeenschappen, allerlei vormen van lokale samenwerking van bedrijven en burgers, publiek en privaat, is de sleutel hiertoe. Deze leden zien hiervoor graag een actieve steun van de overheid, mede door aanpassing van de wetgeving en het wegnemen van wettelijke beperkingen in andere regelgeving. In de antwoorden wordt aangegeven dat er in het najaar nog veel nadere regelgeving komt, waaronder de Implementatie EMD-richtlijn en het eerste wijzigingspakket op de nieuwe energiewet, die de regering voornemens is per 1 juli 2026 van kracht te laten worden. Deze leden hebben, mede gericht op deze regelgeving nog een aantal vervolgvragen.

Vraag 1 - marktmodel

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat het cruciaal is dat veel meer dan in de huidige top down markt, alle besparing en energievormen (stroom, gas, warmte/koude, opslag, etc.) dichter bij elkaar worden gebracht, geografisch en in de tijd. Dat is een cruciale voorwaarde voor de klimaatopgave en ontlast de hoger gelegen netvlakken en enorme investeringen in netinfrastructuur, waardoor een netaansluiting nog enigszins betaalbaar blijft. Dit zijn grote maatschappelijke voordelen, die thans niet in marktprijzen worden weerspiegeld. De markt heeft immers een korte horizon en geïnternaliseerde werkelijke kosten (bijvoorbeeld als gevolg van fossiele subsidies, etc.). Dit moet worden opgelost en vergt dan ook niet zozeer een gelijk speelveld en niet-discriminerend handelen voor verschillende actoren op de markt (GUE, TSB's DSB's, etc.), maar een zekere voorrangspositie.¹⁰

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen wanneer u kunt schetsen hoe u de ontwikkeling van de marktordening ziet, daarbij ook refererend aan het onderzoeksprogramma MODES van het NWO, en hoe daarbij de komende jaren de eerste stappen in het wetgevingsproces worden gezet.

Met (i) de aangenomen Energiewet, de aankomende wetsvoorstellen tot wijziging van de Energiewet ter implementatie van (ii) de Electricity Market Design-Richtlijn (hierna ook: EMD-richtlijn)¹¹ en (iii) het Decarbonisatiepakket (herziene Gasrichtlijn voor aardgas en waterstofgas)¹² en (iv) het wetsvoorstel Wet collectieve warmte¹³, zet het kabinet grote stappen in de ordening van de energiemarkten. Met de ontwikkeling en verdere uitrol van alternatieve transportrechten en

⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O.

¹⁰ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 15-16.

¹¹ Wetsvoorstel inzake de wijziging van de Energiewet ter implementatie van het EU wetgevingspakket inzake het verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie en de verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie; dit wetsvoorstel ligt bij de Raad van State voor advies.

¹² Wetsvoorstel inzake de Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening; deze is op 22 juli 2025 in consultatie gegaan.

¹³ Wetsvoorstel inzake Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte); dit wetsvoorstel ligt nu voor behandeling in de Eerste kamer (Kamerstuknummer 36576).

tijdgebonden nettarieven komen er ook steeds meer prikkels om bij opwek en gebruik van elektriciteit rekening te houden met transport van elektriciteit en zo opwekking en verbruik dicht bij elkaar te brengen. Het onderzoeksprogramma MODES (Marktordening van het energiesysteem in 2050) van het NWO is dit jaar gestart en loopt de komende vijf jaar tot 2030. Het doel is om een dieper inzicht te verkrijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de (organisatie van de) markt en gerelateerde omstandigheden die een rol kunnen spelen in het ontwerp van een toekomstige energiemarkt voor een CO₂-neutraal energiesysteem in 2050. Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei is, samen met partijen uit de energiesector, nauw betrokken bij dit onderzoeksprogramma. Inzichten uit dit programma kunnen de komende jaren verder benut worden bij wetgevingsprocessen.

Vraag 2 - faciliterend kader

U spreekt weliswaar over een faciliterend kader, maar dat is een opsomming van stimuleringsmaatregelen. De leden van de fracties van de BBB en GroenLinks-PvdA vragen of dit voldoende is. Deze leden horen thans vaak in de praktijk van alledag dat bestaande marktactoren en ook netbeheerders en gemeenten niet altijd openstaan of actief behulpzaam zijn bij nieuwe initiatieven.

Zou u de actieve medewerking van bestaande actoren actief willen bevorderen, bijvoorbeeld door het organiseren van een één-portaal-loket of meer duidelijkheid te geven waar men zich kan melden (bij de netbeheerder of energy sharing organizer)? De EU schrijft voor dat knelpunten die naar voren komen bij een knelpuntenanalyse, bijvoorbeeld bij marktfalen, moeten worden opgelost middels dat faciliterende kader. Heeft u deze knelpuntenanalyse gemaakt? Zo ja, worden de knelpunten in de komende regelgeving opgelost? Kunt u deze analyse alvast delen met beide Kamers?

Naar aanleiding van de motie Thijssen¹⁴ wordt gewerkt aan een visie op de rol van energiegemeenschappen in het energiesysteem. Hiertoe is TNO gevraagd onderzoek te doen naar de impact van energiegemeenschappen op de verschillende publieke waarden van het Nationaal Plan Energiesysteem. Als onderdeel hiervan kijkt TNO ook naar de risico's en de randvoorwaarden die van belang zijn. Als onderdeel van dit traject worden ook gesprekken gevoerd met onder andere initiatiefnemers, gemeenten en transmissie- en distributiesysteembeheerders (hierna ook: TSB/DSB), die zijn gericht op o.a. het adresseren van belemmeringen voor de ontwikkeling van energiegemeenschappen. Hierbij wordt met partijen ook gesproken over de onderlinge samenwerking. Samenwerking tussen nieuwe initiatieven, marktactoren, netbeheerders en gemeenten is inderdaad van belang, en deze samenwerking is momenteel nog niet altijd voldoende. In de visie wordt hier dan ook verder op ingegaan. De uitkomsten en mogelijke oplossingsrichtingen zullen worden besproken in de brief over de visie die na de zomer naar het parlement gestuurd zal worden.

Vraag 3 - experimenteerruimte

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA vinden het onbegrijpelijk dat u weinig experimenteerruimte ziet, omdat de Raad van State dit in strijd acht met de uniformiteit van (EU-)regelgeving.¹⁵ Dat geldt toch ten principale bij elke vorm van experimenteerruimte, welke juist altijd een uitdaging en innovatieprikkel kan bieden voor bestaande vormen en gedachten? Wanneer dit niet disproportioneel vaak optreedt en in de tijd beperkt blijft, zou u dit toch moeten omarmen? Burgers en bedrijven die risico's durven nemen, en daarmee (wellicht)nieuwe marktopties ontsluiten? Is dit niet juist in Europa te veel dichtgeregeld? De fractieleden van BBB en GroenLinks-PvdA vragen hiervoor meer expliciete ruimte te scheppen, onder andere in de komende regelgeving.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36532, nr. 9.

¹⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 16.

Experimenteren met regelgeving en wettelijke normen levert een zeker spanningsveld met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De Aanwijzingen voor de regelgeving benoemen deze risico's expliciet en kaderen het bij wijze van experiment afwijken van (hoger) publiek recht dan ook nadrukkelijk in. Zo dient de invulling van de experimenteerruimte zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en te worden afgebakend in de tijd.¹⁶

Voor het regime van de Energiewet is hier relevant dat zij in sterke mate gedreven wordt door Europese wet- en regelgeving en dat het overgrote deel van de opgenomen voorschriften de implementatie van Europese regelgeving betreft, met name de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn. Dit beperkt de ruimte voor experimenteren aanzienlijk. Immers: het eventueel bij wijze van experiment afwijken van geldende wettelijke voorschriften kan dan in strijd zijn met bindende Europese regelgeving. Dit risico werd reeds onderkend in 2019/2020 in verband met de later ingetrokken (2^e) experimenten-AMvB onder de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. In haar toenmalige advies is de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling) uitgebreid ingegaan op de 'unierechtelijke aspecten' die samenhangen met het experimenteren met wet- en regelgeving (zie onderdeel 4 van dit advies uit 2020).¹⁷ In het advies zette de Afdeling sterke vraagtekens bij de gekozen benadering, namelijk het verlenen van ontheffing bij wege van experiment van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. De Afdeling merkte op dat, met verwijzing naar Europese jurisprudentie, de volledige en algehele toepassing van de Elektriciteits- en Gasrichtlijnen verzekerd moet zijn en dat een geharmoniseerde en doeltreffende uitvoering van de daarin geformuleerde regels mogelijk gemaakt moet worden. Daartoe benadrukte de Afdeling het belang om telkens na te gaan of afwijking van geldende regels in strijd zou komen met bindende EU-regelgeving.

Gelet de strikte kaders die gelden rondom experimenteren met regelgeving en gelet op het feit dat energiewetgeving in sterke mate wordt bepaald door bindende EU-recht, wordt in de context van de Energiewet geen meerwaarde gezien in nieuwe experimenteerruimte. Dit vraagstuk is overigens de afgelopen jaren meermalen aan bod gekomen, zowel bij het opstellen van de Energiewet¹⁸, als tijdens de parlementaire behandeling in zowel de Tweede als Eerste Kamer. Verschillende achtereenvolgende kabinetten hebben de mogelijkheid van meer experimenteerruimte overwogen maar daar, gelet op het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State en het kader voor experimenteerregelgeving in de Aanwijzingen voor de Regelgeving, geen concrete invulling aan gegeven. In andere beleidsdossiers, die een minder sterk Europees karakter hebben, bestaat deze ruimte wel binnen deze kaders.

Vraag 4 - profielen

U geeft aan dat bij individuele kleine aansluitingen met standaardprofielen zal moeten worden gewerkt, omdat aangeslotenen vaak niet kunnen aangeven wat deze verwachten af te nemen, of in te voeden en de verscheidenheid aan aansluitingen groot is.¹⁹ Daarom zouden onbalanskosten nog steeds generiek moeten worden bepaald, terwijl in de visie van deze leden, één van de winstpunten van energiedelen juist zou moeten zijn te komen tot meer gelijktijdigheid tussen lokale opwek en verbruik. Met een aantal beperkte profielcategorieën kom je er niet meer mee uit. De ene aansluiting heeft zonnepanelen, de andere een laadpaal, de derde een warmtepomp, de vierde een batterij en weer een andere een combinatie van deze vier varianten.

De leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat we toe moeten naar een meer gepersonaliseerd profiel per aansluiting, mede door benutting van opslag (in batterijen en boilers) in elkaars nabijheid en in de tijd. Met de NextGen slimme meters waar netbeheerders aan werken zullen weldegelijk profielen per aansluiting kunnen worden gemaakt die aan marktpartijen kunnen

¹⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving, zie met name aanwijzing 2.31, 2.41 en 2.42.

¹⁷ Raad van State, advies d.d. 17 februari 2020 inzake het ontwerpbesluit houdende nadere regels voor het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet (Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet).

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3; zie met name paragraaf 12.2, de reactie op de internetconsultatie.

¹⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 17-18.

worden aangeboden, waar de gebruiker niets aan hoeft te doen. Dit zal, in combinatie met gedifferentieerde nettarieven, een grote bijdrage aan de transitie kunnen leveren. Bent u bereid deze ontwikkeling te bevorderen?

Ja, het kabinet herkent de ontwikkeling die deze leden schetsen en bevordert deze ontwikkeling samen met o.a. DSB's, leveranciers en andere partijen in de energiesector. Sinds eind 2016 is het al mogelijk voor kleine aansluitingen om werkelijk gemeten volumes toegewezen te krijgen, in plaats van standaardprofielen of schattingen. Na de inwerkingtreding van de Energiewet, zal op 1 mei 2026 deze 'slimmeterallocatie' generiek worden ingevoerd. Voor het overgrote deel van de aansluitingen wordt dan niet meer gewerkt met standaardprofielen. Profielen worden dan minder belangrijk voor de toewijzing van elektriciteitsvolumes (achteraf) en alleen nog gebruikt voor allocatiepunten die niet op afstand uitgelezen kunnen of mogen worden of waarvan de meterstanden ontbreken, dus een kleine minderheid van het totaal. De invoering van slimmeterallocatie is een grote operatie binnen de energiesector waar al jaren aan gewerkt wordt. De Energiewet biedt de grondslag voor de benodigde uitwisseling van data en ondersteunt daarmee de verrekening (achteraf) binnen de sector op basis van werkelijke invoeding en verbruik op kwartierbasis. Hiermee krijgen marktpartijen ook een prikkel om verbruik en opwekking te sturen om zo de inkoopkosten (inclusief onbalanskosten) te beïnvloeden.

Omdat energiedelen bij inwerkingtreding van de Energiewet in eerste instantie alleen mogelijk is binnen één leverancier, zijn deze prikkels niet anders voor aansluitingen die wel en niet delen. Zodra energiedelen 'met vrije leverancierskeuze' wordt geïmplementeerd in de Energiewet, door middel van de implementatie van de EMD-richtlijn, verandert deze situatie. In de situatie dat energiegever en energieontvanger verschillende leveranciers hebben, wordt het zowel bij de energiegever als energieontvanger lastiger om (vooraf) te voorspellen hoeveel elektriciteit er zal worden geleverd of zal worden teruggeleverd. De verwachte afname of invoeding is lastiger te voorspellen omdat er administratieve afhankelijkheden gecreëerd worden tussen aansluitingen. Hoeveel er geleverd kan worden aan een energieontvanger is dan afhankelijk van hoeveel elektriciteit de energiegever op dat moment produceert en hoeveel elektriciteit de energiegever hiervan zelf verbruikt. De hoeveelheden voor levering of teruglevering zijn hierdoor per aansluiting minder goed voorspelbaar. Dit vereist niet alleen additionele investeringen in het faciliteren van prognoses, maar vergroot ook de foutkans met als gevolg een toename van de onbalanskosten. Deze additionele kosten zullen door leveranciers in rekening gebracht worden bij de klanten die deze veroorzaken.

Vraag 5 - nettarieven

Een ander onderwerp waar deze leden naar vroegen is de vaststelling van de tariefstructuur voor netinfra.²⁰ U zegt hier geen enkele invloed op te hebben. Echter, zowel internationaal als ook door Nederland, wordt toch gestreefd naar een markt met niet 27 verschillende tariefstructuren? In de vaststelling van de tarieven moet de toezichthouder (nationale regulerende instantie, NRI, ACM) wel degelijk ook rekening (kunnen) houden met maatschappelijke effecten (kosten/baten, tijd/lokaliteit en volume, duurzaamheid, betaalbaarheid) die per definitie een belangenafweging vergen waar men voor zal moeten afstemmen met uitvoerende en wetgevende overheden?

De kaders voor de vaststelling van nettarieven staan Europeesrechtelijk vast. Een van de meest richtinggevend kaders is het principe van 'kostenreflectiviteit': de gebruiker moet betalen voor de kosten die hij maakt voor het net. In de praktijk zien we toch dat de nettarievenstructuren van verschillende landen en lidstaten uiteenlopen. Nederland zet zich binnen Europa in voor meer harmonisatie van specifieke elementen van de nettarievenstructuur, met name waar sprake is van grensoverschrijdende effecten en waar verschillen een groot marktverstoring effect hebben. Bijvoorbeeld wanneer daardoor het speelveld voor investeringen in elektrolyse of batterijcapaciteit ongelijk wordt. Er is op Europees niveau echter geen streven naar een volledig geharmoniseerde nettarievenstructuur. Dit lijkt ook niet wenselijk of haalbaar. Veel verschillen in

²⁰ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 23.

nettariestructuren reflecteren namelijk lidstaatspecifieke factoren, historische of geografische verschillen. Bijvoorbeeld dat in Oost-Europa veel meer dan bij ons wordt gewerkt met blokverwarming, in Zuid-Europa het koelen van huizen in de zomer een belangrijke uitdaging is en in Nederland huizen worden verwarmd met aardgas.

Bij de vaststelling van de tarieven moet de toezichthouder rekening houden met een groot aantal belangen, doelstellingen en effecten. Daarbij is hij gebonden aan de toetsingscriteria die (Europees) wettelijk zijn voorgeschreven, waarbij bijvoorbeeld ook rekening moet worden gehouden met de nationale energie- en klimaatplannen. De toezichthouder moet daarbij echter objectief en onafhankelijk kunnen opereren en mag geen instructies vragen of ontvangen van de uitvoerende en wetgevende overheden. Dit is vastgelegd in Europese regelgeving, bevestigd door het Europese Hof van Justitie in zijn gerechtelijke uitspraken²¹ en benadrukt door de Europese Commissie in een recente mededeling.²² Het Europees kader vereist geen bijzondere afstemming met uitvoerende en wetgevende overheden.

Vraag 6 - leveranciersmodel en administratieve kosten

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat duidelijk is geworden dat er noodzaak bestaat om het nettatarief voor kleinverbruik de komende jaren aan te passen, om te stimuleren dat het net efficiënter wordt gebruikt. Dit moet gebeuren door nabijheid te bevorderen, waardoor excessieve kostenstijgingen voor netuitbreidingen gedempt kunnen worden.

Als het delen van energie volgens u in principe niet geografisch beperkt is en een administratieve toerekening betreft die geen invloed heeft op de fysieke situatie op het net, en er geen wettelijke basis is om "nabijheid" te definiëren, hoe kunt u dan de gewenste maatschappelijke doelstellingen van energiedelen, namelijk het geografisch dichterbij elkaar brengen van opwek en afname, en het leiden tot een kleinere netopgave, realiseren en sturen?

Het uitgangspunt in de EMD-richtlijn is dat elektriciteit gedeeld kan worden binnen de biedzone. In Nederland is er één biedzone en is het uitgangspunt daarom dat er elektriciteit gedeeld kan worden binnen heel Nederland. Het kabinet doet op dit moment wel onderzoek of het wenselijk om, bijvoorbeeld in geval van netgongestie, het delen van elektriciteit nader geografisch te beperken. De EMD-richtlijn biedt lidstaten deze mogelijkheid. Het uitgangspunt is echter dat het delen van energie mogelijk is binnen de hele biedzone. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat een nader geografische afbakening wenselijk is, dan kan hier in het Energiebesluit in worden voorzien (zie artikel 2.30 Energiewet). Met de ontwikkeling en verdere uitrol van alternatieve transportrechten en tijdgebonden nettariieven ontstaan reeds meer prikkels om bij opwek en gebruik van elektriciteit rekening te houden met transport van elektriciteit en zo opwek en gebruik dichterbij elkaar te brengen. Het is dan bijvoorbeeld voordeliger om elektriciteit te gebruiken in uren waarbij er veel zon is, ook als het huishouden zelf geen zonnepanelen op het dak heeft liggen. Ook het stimuleren van energy hubs en energiegemeenschappen leidt tot het meer en dichterbij elkaar brengen van opwek en afname.

Vraag 7 - leveranciersmodel en administratieve kosten

Invoering van een nieuw nettatarief vergt ook aanpassingen in de factureringsketen: meetdata verzamelen, vorderingen bepalen, factureren, incasseren en afdragen van ontvangsten aan netbeheerders. Wanneer in het leveranciersmodel de bepaling van de vordering door de netbeheerders gezamenlijk op één plaats (EDSN) wordt ingevuld (in tegenstelling tot de huidige

²¹ Hierbij gaat het met name om HvJ EU 2 december 2020, C-767/19, ECLI:EU:C:2020:984 (Commissie/België) en HvJ EU 2 september 2021, C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662 (Commissie/Duitsland). Eerdere uitspraken betreffen : HvJ EU 29 oktober 2009, C-474/08, CLI:EU:C:2009:681 (Commissie/België) en HvJ EU 11 juni 2020, C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462 (Prezident Slovenskej republiky).

²² Europese Commissie, 'Communication on future proof network charges for reduced energy system costs', publicatie d.d. 2 juli 2025. Weblink: https://energy.ec.europa.eu/publications/communication-future-proof-network-charges-reduced-energy-system-costs_en.

situatie waarbij dit in alle billing systemen van leveranciers plaatsvindt) en de leveranciers zich met betrekking tot de netkosten alleen richten op facturering, incasso en afdracht, kan veel complexiteit en kosten bij leveranciers worden vermeden. Dit ligt ook meer in lijn met de taken en de belangen van netbeheerders en leveranciers. Bent u bereid tot overweging van een dergelijke aanpassing van het leveranciersmodel?

Ja, de noodzaak dan wel wenselijkheid van een dergelijke aanpassing van het leveranciersmodel wordt nu onderzocht door DSB's en leveranciers in het kader van een alternatief nettariestelsel voor kleine aansluitingen. De leveranciers hebben aangegeven dat zij – ook als er tijdsafhankelijke nettarieven voor kleine aansluitingen komen – in principe het leveranciersmodel willen handhaven, mits dit uitvoerbaar is. Over de uitvoerbaarheid wordt overleg gevoerd met de leveranciers en de DSB's. Mogelijk is het nodig om het leveranciersmodel aan te passen en een aantal huidige taken van de leveranciers, omwille van de uitvoerbaarheid, bij de DSB's te beleggen. Hierover is nog geen besluit genomen. Naar verwachting wordt door de DSB's begin 2026 een wijzigingsvoorstel voor een alternatief nettarief voor kleine aansluitingen ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna ook: de ACM).

Vraag 8 - leveranciersmodel en administratieve kosten

Hoe kunt u, zonder een expliciet vastgelegd maximum of plafond op de administratiekosten, garanderen dat deze kosten redelijk blijven en geen significante drempel vormen voor energiedelen, met name voor kleinverbruikers? En hoe zal de ACM hier effectief op toezien? Bestaat het risico dat de noodzakelijke wetgeving en bijbehorende administratieve processen en data-uitwisseling niet tijdig volledig operationeel zijn om burgers en bedrijven een naadloze overgang en blijvende stimulans voor investeringen in hernieuwbare energie te bieden na het wegvallen van salderen? Zo ja, bent u bereid het wegvallen van de salderingsregeling tot die tijd uit te stellen, omdat energiedelen als een belangrijk alternatief voor salderen is benoemd?

Het wetsvoorstel voor de implementatie van de EMD-richtlijn regelt dat een leverancier redelijke kosten in rekening kan brengen voor het faciliteren van energiedelen. Hierbij geldt het beginsel van vrije prijsvorming, waarbij concurrentie in beginsel zorgt voor redelijke tarieven. In dit wetsvoorstel is wel artikel 2.5, eerste, derde en zevende lid (nu nog zesde lid) van de Energiewet van overeenkomstige toepassing verklaard op de kosten en voorwaarden die de betrokken marktdeelnemer hanteert met betrekking tot het delen van elektriciteit.²³ In artikel 2.5 Energiewet wordt onder meer geregeld dat een leverancier levert tegen transparante en redelijke prijzen, alsmede onder transparante en redelijke voorwaarden. De ACM houdt toezicht op de naleving van dit artikel en kan hiervoor informatie opvragen op basis van haar algemene toezichtstaak (artikel 5.17 Ew).

Het klopt dat energiedelen complex is en dat er grote aanpassingen nodig zijn in de systemen van marktpartijen en systeembeheerders. Deze bedrijven zijn nu ook druk bezig met de aanpassing van hun systemen voor de Energiewet die komend jaar in werking treedt. De salderingsregeling wordt 1 januari 2027 afgeschaft. Dit geeft marktpartijen en systeembeheerders nog enige tijd om hun systemen aan te passen.

Vraag 9 - laagspanning als gesloten distributienet

U stelt dat er geen markt vraag is gebleken voor gezamenlijke aansluitingen kleiner dan 100 kV.²⁴ De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA stellen dat dit logisch is, omdat gezamenlijke aansluitingen kleiner dan 100 kV nog niet toegestaan zijn. Deze leden vragen daarom opnieuw de volgende mogelijkheid in het besluit op te nemen: het laagspanningsnet in een wijk te beschouwen

²³ In het wetsvoorstel gaat het om onderdeel I, thans genummerd als het (nieuwe) artikel 2.30b. Het gaat daarbij om 'de marktdeelnemer die ten behoeve van een actieve afnemer of energiegemeenschap faciliteert in energiedelen'.

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 27-28.

als een gesloten distributienet waarvan het beheer is toegewezen aan de netbeheerder, dan wel aan de grondeigenaar, wanneer een gehele buurt met meerdere woningen op private grond (erfpacht / huur) is gerealiseerd. Dat is immers letterlijk een nieuwe optie om vraag en aanbod lokaal beter af te stemmen. Dat dit vergaande samenwerking van gebruikers vereist is juist, maar natuurlijk geen argument tégen deze aanpak, en een voorwaarde die men zich zeer goed zal realiseren en vóóraf zal willen regelen. Bent u bereid invoering van deze optie uit te werken?

De voorgestelde optie is op meerdere punten in strijd met het Europese kader. In de Energiewet zijn de regels rond het gesloten distributiesysteem (de Energiewet spreekt van een 'gesloten systeem') de implementatie van artikel 38 van de Elektriciteitsrichtlijn. Dit artikel biedt geen ruimte voor een gesloten distributiesysteem met voornamelijk aangesloten huishoudens. De Europese figuur van het gesloten distributiesysteem is namelijk specifiek ontworpen voor industriële locaties en bedrijventerreinen. Daarnaast is het onder het Europese kader ook niet toegestaan om het beheer van een systeem (net) toe te wijzen aan een andere partij dan een systeembeheerder. Voor de volledigheid wordt ook opgemerkt dat, zelfs als ruimte bestond voor deze optie onder het Europese kader, de grondslagen opgenomen in de Energiewet geen ruimte bieden voor het uitwerken daarvan in het voorliggende besluit. Om deze redenen zal het Kabinet de door de leden genoemde optie niet uitwerken.

Niettemin deel het kabinet met BBB en GroenLinks-PvdA de mening dat het waardevol is om te onderzoeken of nieuwe instrumenten kunnen worden ontwikkeld om afstemming van netgebruik in het laagspanningsnet te stimuleren. De meest voor de hand liggende optie daarvoor lijkt de ontwikkeling van nieuwe vormen van collectieve (aansluit- en transport)contractvoorwaarden de DSB's. Hier wordt al onderzoek naar gedaan in het kader van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN).

Dergelijke voorwaarden worden conform het Europeesrechtelijk kader niet uitgewerkt in wet- en regelgeving, maar moeten worden uitgewerkt door de TSB en DSB's voor elektriciteit in hun methoden of voorwaarden, met input van alle relevante stakeholders, die vervolgens ter goedkeuring worden voorgelegd aan de ACM. De Energiewet biedt hier expliciet ruimte voor en reguleert het proces van totstandkoming van dergelijke methoden en voorwaarden voor aansluiting en transport.

Vraag 10 - prijsrisico's

De fractieleden van de BBB en GroenLinks-PvdA juichen toe dat u toezegt het afdekken van prijsrisico's (hedging) te betrekken bij de EMD-implementatie, zoals ook zo door de EU is bedoeld.²⁵ Kan daarbij overwogen worden dat dit een aparte dienst wordt, transparant in zijn werking, toegankelijk en onder speciaal toezicht, zodat het niet vermengd wordt met andere commerciële belangen van leveranciers, en geen barrière voor energiegemeenschappen zal vormen?

Het afdekken van inkooprisico's is direct verbonden met het inkopen van elektriciteit en gas en kan hier niet los van worden gezien. Het EMD-pakket schrijft voor dat de toezichthouder ervoor moet zorgen, rekening houdend met de omvang van de leverancier of de marktstructuur, dat leveranciers die elektriciteit en gas leveren aan eindafnemers over passende afdekkingsstrategieën beschikken en deze ook uitvoeren.

In het kader van het vergunningstelsel ziet de ACM erop toe dat de vergunninghoudende leveranciers hieraan voldoen. In afdeling 2.2.4. van de Energiewet, die ziet op leveranciers die elektriciteit of gas leveren aan eindafnemers met een kleine aansluiting, wordt deze praktijk gehandhaafd. De toezichthouder kan haar toezichts- en handavingsinstrumenten inzetten wanneer een (vergunninghoudende) leverancier niet aan deze vereisten voldoet. De eis van een passende afdekkingsstrategie wordt bij de implementatie van de EMD-richtlijn uitgebreid naar alle leveranciers, dus ook voor levering van elektriciteit aan overige eindafnemers (niet zijnde

²⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 378, O, p. 28-29.

huishoudelijke eindafnemers of micro-ondernemers). Het is aan de toezichthouder om te bepalen welke prioriteiten hij stelt bij uitvoering van zijn toezichtstaak in het kader van dit artikel.

Vraag 11 - dubbele belasting

Deze leden vragen verduidelijking over de dubbele belasting. Het ontvangen antwoord maakt niet duidelijk dat er verschillende posities zijn met betrekking tot de belastingplicht, waardoor er meer of minder heffing is. Deze leden onderscheiden drie posities:

- Burgers zonder zonnepanelen met een thuisbatterij, die driemaal energiebelasting betalen over hetzelfde kWh. Namelijk ten eerste als zij stroom inkopen bij een leverancier, ten tweede als zij aan een buurman/buurtsupermarkt/laadpaal (door)leveren, en nog een derde keer als zij dit doen via een buurtbatterij.
- Burgers met zonnepanelen en een thuisbatterij, die minimaal tweemaal energiebelasting betalen over hetzelfde kWh. Namelijk bij de inkoop bij de leverancier als er geen zonnestroom is, en vervolgens als ze stroom leveren aan buurman/supermarkt of buurtbatterij, en eventueel nog een derde keer als deze wordt doorgeleverd via de buurtbatterij.
- Alleen de opgewekte stroom áchter de meter is niet belast, maar bij de gemiddelde prosumant is dat circa 30 procent.

De overige 70 procent is dus dubbel belast, en daarmee een ontmoediging van zon-op-dak en stroomdelen. Bent u bereid dit op te lossen, omdat anders stroomdelen nooit rendabel wordt, bijvoorbeeld door de heffing op duurzaam stroomdelen voor kleinverbruik af te schaffen (Oostenrijks model)?

In de energiebelasting is elektriciteit die wordt geleverd aan een gebruiker belast. In de context van de Energiewet zal deze 'gebruiker' veelal de aangeslotene in zijn rol van eindafnemer zijn, maar dit kan bijvoorbeeld ook de rol van actieve afnemer betreffen. De wijze waarop de productie of levering van de elektriciteit plaatsvindt, speelt daarbij in de energiebelasting geen rol.

In de keten kan zogenoemde economische dubbele heffing van energiebelasting voorkomen. Dit doet zich voor als een gebruiker elektriciteit vanaf het openbare net afneemt, opslaat, teruglevert aan het net en die elektriciteit via het net wordt geleverd aan een andere gebruiker. De dubbele energiebelasting ontstaat dan doordat bij deze levering aan de andere gebruiker verderop in de keten nogmaals belasting wordt geheven. Het is dus niet zo dat één partij meerdere keren energiebelasting over dezelfde kilowattuur betaalt.

In de situaties die de leden schetsen, wordt energiebelasting geheven op het moment dat elektriciteit van het net wordt afgenomen. Het opslaan van elektriciteit of het (terug)leveren aan het net is niet belast. Wordt de elektriciteit die is teruggeleverd aan het net vervolgens via het net aan een volgende gebruiker geleverd, dan wordt op die levering energiebelasting betaald. Als de kWh daarna zou worden opgeslagen, vervolgens aan het net wordt geleverd en via het net zou worden geleverd aan een volgende gebruiker, bijvoorbeeld een huishouden of bedrijf, dan betaalt die over die levering weer energiebelasting. In die situatie wordt dezelfde kWh meerdere keren belast, namelijk bij een nieuwe levering via het net aan een andere gebruiker.

Bij gebruikers met zonnepanelen is de situatie deels anders. De zelf opgewekte elektriciteit die direct áchter de meter wordt gebruikt of wordt opgeslagen in een thuisbatterij, is niet belast met energiebelasting. Als de opgewekte elektriciteit niet direct wordt gebruikt of áchter de meter wordt opgeslagen, maar via het net wordt geleverd aan een andere gebruiker, wordt over die levering energiebelasting betaald. Samenvattend geldt dat over elke levering van elektriciteit via het net aan een andere gebruiker energiebelasting verschuldigd is, ongeacht of diezelfde elektriciteit eerder in de keten is belast.

Het kabinet beziet in overleg met betrokken partijen of en zo ja onder welke condities een uitvoerbare en handhaafbare oplossing voor dubbele energiebelasting in de keten kan worden gevonden. Een complicerende factor hierbij is dat het op dit moment niet uitvoerbaar is om te

achterhalen of elektriciteit die wordt geleverd belast is geweest met energiebelasting. Als technische oplossingen of inzichten leiden tot een uitvoerbare en handhaafbare aanpak voor zowel de praktijk als de Belastingdienst, zal het kabinet bezien welke stappen in regelgeving of uitvoering nodig en mogelijk zijn.²⁶

Vraag 12 - dubbele belasting

Deelt u de opvatting van deze leden dat het voorkomen van dubbele belasting geen budgettaire gevolgen heeft, omdat energiedelen nog niet voorkomt, en ook voor de toekomst nog niet is geraamd?

In ramingen van de energiebelasting worden in lijn met de begrotingsregels grondslagontwikkelingen tot vijf jaar na invoering van een eventuele maatregel geraamd. In de ramingen van het energieverbruik wordt uitgegaan van ramingen uit de Klimaat en energieverkenning (KEV) van het bruto elektriciteitsverbruik op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de wijze of het moment waarop de levering aan de gebruiker plaatsvindt. Op het moment dat gekozen wordt maatregelen te nemen om bepaalde leveringen niet meer te belasten, neemt de belastbare grondslag voor de energiebelasting af ten opzichte van de huidige wetgeving. Dit zou leiden tot een budgettaire derving.

Vraag 13 - dubbele belasting

Bent u bereid de nodige stappen voor te bereiden voor het belastingplan 2026, zoals overigens ook eerder is besproken met de staatssecretaris Financiën bij de behandeling van het Belastingplan 2025?

Zie het antwoord op vraag 11.

Vraag 14 - dubbele belasting

Hoe kijkt u aan tegen de vergelijkbare dubbele Belasting Toegevoegde Waarde (btw) over dubbele of driedubbele energiebelasting? Is de dubbelheffing van btw zonder dat de waarde van het product stijgt niet in strijd met de (Europese) belastingwetgeving? Kan de prosumant de btw over de ingekochte energie van de later doorverkochte stroom aftrekken? Is dat een administratieve lastenverhoging voor de belastingdienst?

Het heffen van btw over andere belastingen en heffingen zoals accijnzen en energiebelasting volgt uit de Europese Btw-richtlijn.²⁷ In Nederland is dan ook conform de Europese btw-richtlijn in de Wet op de omzetbelasting 1968 bepaald dat voor de btw-heffing als vergoeding wordt aangemerkt: het totale bedrag dat ter zake van de levering in rekening wordt gebracht, de omzetbelasting daar niet onder begrepen. Over andere belastingen of heffingen die in de vergoeding zijn begrepen dient derhalve ook btw te worden berekend. Deze systematiek is op grond van de Europese btw-richtlijn verplicht. De in de Europese Unie geharmoniseerde btw-systematiek, berust op het beginsel dat op goederen en diensten een algemene verbruiksbelasting wordt geheven waarbij de heffing moet worden berekend over het bedrag dat de consument besteedt (daarin begrepen belastingen, rechten en heffingen, met uitzondering van de btw). Deze uniforme grondslag beperkt de complexiteit van het stelsel.

Voor zover de bedoelde prosumant btw-ondernemer is en geen gebruik maakt van de regeling voor kleine ondernemers (KOR), kan de btw op ingekochte energie in de regel inderdaad worden

²⁶ Zie hierover ook Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 156, met als bijlage het rapport 'Oplossingsrichtingen dubbele energiebelasting bij opslag achter de kleinverbruikaansluiting'.

²⁷ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L 347)

afgetrokken. Omdat deze ondernemer in dit scenario al btw-aangifte doet, leidt dit niet tot een significante verhoging van de administratieve lasten voor de Belastingdienst.

Vraag 15 - dubbele belasting

Op welke alternatieve, concrete wijze buiten de energiebelasting om bent u van plan om maatschappelijk voordeel te vertalen naar een concreet voordeel voor de delers van energie, en hoe wordt voorkomen dat dit voordeel onevenredig bij andere partijen terecht komt?

Naar verwachting zal het delen van energie kosten veroorzaken bij de marktpartijen die verantwoordelijke zijn voor de allocatiepunten waartussen gedeeld wordt (bijvoorbeeld profiel- en onbalanskosten). Deze kosten kunnen, indien redelijk, worden doorberekend aan de actieve afnemers die energie delen. Het delen van energie kan ook voordelen opleveren voor afnemers die delen. De energiegever zal mogelijk een hogere vergoeding krijgen voor de elektriciteit die hij deelt ten opzichte van de terugleververgoeding die hij ontvangt als hij deze elektriciteit teruglevert aan zijn leverancier. En de energieontvanger zal mogelijk een lagere vergoeding betalen voor de energie die met hem wordt gedeeld dan hij moet betalen aan zijn leverancier. De marges zijn echter klein. De kale elektriciteitsprijs ligt (gemiddeld) tussen de 5 tot 10 cent per kWh en als dit moet worden verdeeld tussen de energiegever en de energienemer en er ook nog kosten mogen worden betaald voor het delen van elektriciteit, zal het niet snel voordelig zijn om energie te delen. Dit kan anders zijn binnen een energiegemeenschap tussen afnemers die klant zijn bij dezelfde leverancier. De kosten zullen dan lager zijn en partijen kunnen dan specifieke afspraken maken, bijvoorbeeld dat er geleverd wordt tegen de kostprijs van de productie (eventueel met een kleine plus). Ook voor afnemers die energiedelen met zichzelf, bijvoorbeeld met een ander vestiging van het bedrijf, kan energiedelen voordelig zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

Vraag 16 - toezicht op transparante en redelijke prijzen en voorwaarden

De ACM houdt toezicht op transparante en redelijke prijzen en voorwaarden. De fractieleden van de PvdD vragen wat de criteria zijn voor oneerlijke handelspraktijken die de ACM zal gebruiken om consumenten te beschermen? Welke instrumenten heeft de ACM om dit te waarborgen? Wat zijn de criteria voor een modelcontract die de belangen van eindafnemers moeten beschermen? Welke stakeholders zijn betrokken bij het ontwikkelen hiervan?

De criteria voor oneerlijke handelspraktijken zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (6:193b t/m j BW). De ACM heeft ingevolge artikel 2.19 van de Energiewet de bevoegdheid om een vergunning te wijzigen of zelfs in te trekken indien de vergunninghouder (stelselmatig) de voorschriften over oneerlijke handelspraktijken overtreedt. Deze aanvulling (die bij nota van wijziging is toegevoegd aan de Energiewet) maakt dat de ACM na het verlenen van een vergunning ook sterker kan optreden tegen leveranciers die deze bepalingen uit het algemene consumentenrecht (BW) overtreden. Op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) heeft de ACM daarnaast de taak om toezicht te houden op de naleving van consumentenregels en kan zij een boete of last onder dwangsom opleggen.

Ten aanzien van modelcontracten geldt dat in artikel 2.23 van de Energiewet is opgenomen dat vergunninghoudende leveranciers twee typen modelcontracten moeten aanbieden, namelijk een modelcontract voor bepaalde tijd (ten minste twaalf maanden) met vaste tarieven en een modelcontract voor onbepaalde tijd met variabele tarieven. De modelcontracten worden vastgesteld door de ACM. Het belang van eindafnemers dat hierdoor beschermd wordt, is dat zij te allen tijde gebruik kunnen maken van het aanbod van deze contracten die optimaal vergelijkbaar zijn. In het Energiebesluit wordt artikel 2.6 lid 6 van de Energiewet nader uitgewerkt en staat wat opgenomen moeten worden in de inhoud van alle leveringsovereenkomsten. Ook het modelcontract moet deze inhoud bevatten. De ACM betreft bij de totstandkoming van het modelcontract verschillende

stakeholders zoals energieleveranciers, consumentenorganisaties, en prijsvergelijkers. Daarnaast zal de ACM het conceptbesluit consulteren.

Vraag 17 - onderscheid in toezicht tussen wel/niet winst gedreven actoren

U stelt dat er geen onderscheid gemaakt zal worden tussen private actoren die winst willen maken op de energiemarkt, en burgers. Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen burgers of energiegemeenschappen die niet primair op winst gericht zijn en winstgedreven private actoren? Kan er geen ruimte gemaakt worden om een verschil te maken tussen burgers die energie willen delen of een energiegemeenschap willen vormen en dus acties nemen die niet gebaseerd zijn op het maken van winst, en actoren met een winstoogmerk?

Het doel van Elektriciteitsrichtlijn is om actieve afnemers en energiegemeenschappen non-discriminatoire toegang te geven tot de markt. Dit betekent dat zij onder dezelfde voorwaarden toegang hebben tot de markt, maar ook dat actieve afnemers of energiegemeenschappen wat betreft markttoegang niet bevoordeeld worden ten opzichte van andere partijen die actief zijn op de markt.

Voor energiedelen geldt dat dit geen marktactiviteit is. Energiedelen is alleen toegestaan voor actieve afnemers en energiegemeenschappen. Voor actieve afnemers geldt dat de activiteiten op het gebied van energie niet de belangrijkste commerciële activiteit van deze afnemers mogen zijn. Een commerciële energieleverancier mag dus geen elektriciteit delen. Voor energiegemeenschappen geldt dat zij niet gericht mogen zijn op het maken van winst. In het door deze leden gewenste onderscheid qua winstoogmerk, is voor energiedelen dus al voorzien in de Energiewet.

Vraag 18 - energiedelen en energiegemeenschappen

U benoemt dat omdat partijen die aan energiedelen meedoen geen marktdeelnemers zijn, de administratieve eisen voor energiedelen veel minder zijn. Wat wordt er verder gedaan om energiegemeenschappen te stimuleren?

Naast ondersteuning via de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE), faciliteert het kabinet de toegang tot financiële middelen voor hernieuwbare energiegemeenschappen via het Ontwikkelfonds Opwek en het Ontwikkelfonds Warmte. Met een jaarlijkse subsidie aan de Participatiecoalitie (waar o.a. Energie Samen, LSA bewoners en klimaatstichting HIER onderdeel van zijn) bevorderen we de ondersteuning van en kennisdeling tussen energiegemeenschappen. Ook heeft RVO een handreiking voor gemeenten gemaakt over de samenwerking met energiecoöperaties en werken we aan onderzoek naar de mogelijkheid om lokale overheden bij te staan in het vormgeven van participatie.

Vraag 19 - verlagen van systeemkosten en de milieudruk

Er wordt benoemd dat een lagere elektriciteitsvraag bijdraagt aan lagere systeemkosten en een beperking van de milieudruk op de levenscyclus van opwekkingsinstallaties. Welke concrete maatregelen of initiatieven, naast het bevorderen van energiebesparing, worden er nog meer genomen om de systeemkosten en de milieudruk te verminderen? Moet de gehele levenscyclus van de opwekkingsinstallaties zelf niet voldoen aan duurzaamheidseisen en welke criteria worden hiervoor gehanteerd?

Bij keuzes van het kabinet ten aanzien van de inrichting van het toekomstig energiesysteem wordt rekening gehouden met de totale systeemkosten. Daarbij wordt ook gekeken naar decentrale ontwikkelingen (zie ook de recente Kamerbrief inzake decentrale ontwikkelingen²⁸), slim sturen in schaarste en het beperken van de inzet van waterstof en biograndstoffen tot daar waar er weinig alternatieven zijn. Energieproductie-installaties zelf moeten voldoen aan de regels die de

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 29023, nr. 587.

Omgevingswet stelt om eventuele nadelige gevolgen voor het milieu en de omgeving te voorkomen. In dat kader wordt onder andere beoordeeld of de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast en passende preventieve maatregelen worden genomen om milieuverontreiniging te voorkomen, waaronder het voorkomen van afvalstoffen. Dit valt verder buiten de Energiewetgeving.

Vraag 20 - toegankelijkheid tot elektrisch laden

U noemt de nationale agenda Laadinfrastructuur en het programma 'Slim Laden voor iedereen'. Welke concrete maatregelen worden genomen om op nationaal niveau de toegankelijkheid tot elektrisch laden te stimuleren voor groepen die hier weinig toegang toe hebben?

Op maandelijks basis worden circa 1.600 nieuwe publieke laadpunten geplaatst, wat de toegankelijkheid stap voor stap verbetert. Regio's en gemeenten gebruiken steeds vaker datagestuurde analyse om laadpalen bij te plaatsen op basis van gebruik. Voor de definitie van een landelijk dekkend publiek laadnetwerk zijn de 'witte vlekken' in kaart gebracht. Dit zijn locaties waar een publiek laadpunt aanwezig zou moeten zijn om (toekomstige) EV-rijders zonder eigen oprit in staat te stellen om op loopafstand te kunnen laden. Volgens de 'witte-vlekken-analyse' is de dekking van het publieke laadnetwerk het afgelopen jaar gestegen van 76% naar 83%. Zowel het rapportcijfer als de beschikbaarheid van de openbare laadpalen wordt door de EV-rijder positiever beoordeeld dan voorgaande jaren in het Nationaal Laadonderzoek.²⁹

Vraag 21 - lage inkomens en toegang tot duurzame energieopwek

Wat wordt eraan gedaan om de toegang tot het opwekken van duurzame energie voor huishoudens met een laag inkomen te stimuleren?

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook mensen met een kleine portemonnee in staat worden gesteld te investeren in zonnepanelen en te genieten van de voordelen van zonnepanelen op hun eigen dak. Vanzelfsprekend is het lastiger om het investeringsbedrag bij elkaar te brengen voor mensen met een laag inkomen dan voor mensen met een hoog inkomen. Sommige gemeenten bieden een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. Ook geldt dat er door het btw-nultarief geen btw afgedragen hoeft te worden over de aanschafprijs. Doordat deze btw niet eerst voorgeschoten hoeft te worden om later weer terug te vragen bij de Belastingdienst, verlaagt dit de investeringsdrempel. Tot slot benutten steeds meer eigenaren met een laag inkomen het Nationaal Warmtefonds. De aanschaf van zonnepanelen kan volledig gefinancierd worden met een energiebespaarlening. Nagenoeg alle woningeigenaren komen in aanmerking, ook woningeigenaren zonder leenruimte kunnen verantwoord en aantrekkelijk lenen bij Nationaal Warmtefonds. Woningeigenaren met een laag inkomen lenen renteloos (verzamelinkomen tot € 60.000). Met deze maatregelen is het mogelijk voor mensen met een kleine beurs om een investering in zonnepanelen te financieren, ook na 2027. In de huursector geldt vaak dat de huurder niet de investering in de zonnepanelen hoeft te doen, maar dat de verhuurder dat doet. De opbrengsten van de zonnepanelen worden vervolgens verdeeld tussen de huurder en de verhuurder.

Vraag 22 - inzet van extra allocatiepunten

De mogelijkheid voor de inzet van extra allocatiepunten wordt voorgesteld. De fractieleden van de PvdD vragen u in hoeverre lokale actoren zeggenschap hebben over de indeling van extra allocatiepunten voor zonnepanelen.

De TSB of DSB kent een additioneel allocatiepunt toe op verzoek van de aangeslotene. Dit is geregeld in artikel 3.44, derde lid, van de Energiewet. Een eindafnemer heeft een extra

²⁹ RVO, 'Laden van elektrische auto's in Nederland - Samenvatting Nationaal Laadonderzoek 2024', september 2024.

allocatiepunt nodig wanneer hij een tweede/extra marktdeelnemer wil contracteren op zijn aansluiting. Bijvoorbeeld wanneer hij een aparte leverancier wil bijvoorbeeld voor de auto op de oprit of wanneer hij de elektriciteit die hij over heeft niet wil terugleveren aan zijn leverancier, maar aan een onafhankelijke invoedingsaggregator. De aangeslotene dient het verzoek in maar het is, gelet op de wettelijke taak in artikel 3.44 Energiewet, aan de TSB of DSB om te bepalen of aan de aansluitvoorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden liggen vast in de Netcode elektriciteit, met name artikel 2.5 tot en met 2.10.