

Vergaderjaar 2022–2023

36 378

Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2023

We staan er niet dagelijks bij stil, maar wanneer we thuis het licht aan doen of op een kille dag de verwarming aanzetten, zijn veel verschillende partijen aan het werk geweest om dat mogelijk te maken. Stysteembeheerders, producenten, leveranciers, meetbedrijven, toezichhouders; door hen is en blijft iedereen voorzien van gas en elektriciteit. Door deze gezamenlijke inspanning wordt in Nederland, ook internationaal vergeleken¹, op uitzonderlijk betrouwbare wijze elektriciteit en gas geleverd aan grote en kleine bedrijven en tot in de Nederlandse woonkamers.

Energiezekerheid voor huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties is een groot goed en moet vanzelfsprekend zijn. Ook voor het toekomstig energiesysteem moet deze vanzelfsprekendheid worden gewaarborgd door een solide juridische basis te geven aan snel openvolgende ontwikkelingen in de energietransitie, waaronder stimulering van wind- en zonne-energie en een toename van flexibiliteit in het systeem. De Energiewet is onmisbaar om hierin te kunnen blijven voorzien.

Alle betrokken partijen bij levering en transport van elektriciteit en gas werken binnen een wettelijk kader met taken, verplichtingen en bevoegdheden. Het is van belang dat deze inspanningen een toegankelijke en solide wettelijke basis hebben. Een stevig en integraal wettelijk fundament is eveneens noodzakelijk tegen de achtergrond van een versnelde, verdiepte en veelzijdige transitie naar een duurzaam energiesysteem waarmee het kabinet ambitieuze klimaatdoelen realiseert. Het voorstel voor de Energiewet biedt deze basis. Dit wetsvoorstel heb ik thans ingediend en ligt nu voor in uw Kamer (Kamerstuk 36 378).

¹ De betrouwbaarheid van het systeem voor elektriciteit is meer dan 99,99%. Voor gas ligt dit nog hoger. In de afgelopen vijf jaar hadden klanten jaarlijks gemiddeld 24 minuten geen stroom en 1 minuut en 40 seconden geen gas (bron: Netbeheer Nederland).

Om de dynamische energietransitie doorlopend te faciliteren, zal de Energiewet regelmatig moeten worden geactualiseerd. In lijn met de gewijzigde motie van de leden Van der Lee en Thijssen (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 68) zullen hiertoe periodiek, op specifieke thema's gerichte wijzigingsvoorstellen worden ingediend bij uw Kamer. De frequentie is afhankelijk van nationale en Europese beleidsontwikkelingen; ik zal streven naar een jaarlijkse aanpassing. Daarbij zal ik ook al het mogelijke van mijn kant doen om een tijdige en snelle behandeling door beide Kamers mogelijk te maken.

Energiewet: integraal, consistent en toekomstgericht

Al geruime tijd is er de wens om de regelgeving voor elektriciteit en gas beter te structureren, toekomstgerichter te maken, deels te herzien en overzichtelijk samen te voegen in één Energiewet.² Het wetsvoorstel voor de Energiewet vervangt daarom de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet en bevat tevens de uitwerking van afspraken uit het gesloten Klimaatakkoord. Dit betreft onder meer het aanpakken van verschillende knelpunten rondom de systeeminfrastructuur, maar ook de herziening van het systeem voor het gebruik van energiedata. Met het wetsvoorstel wordt eveneens een groot deel van het zogenoemde Europese «Clean Energy Package» (CEP) geïmplementeerd, met name Richtlijn 2019/944 (hierna ook: Elektriciteitsrichtlijn).

Het voorliggende wetsvoorstel voor de Energiewet bevat onder meer:

- Duidelijke taken voor systeembeheerders voor gas en elektriciteit;
- Meer overheidsregie en sturing op investeringen in de systemen voor gas en elektriciteit (planning en prioritering);
- Structurele versterking van de positie van de consument;
- Regels voor nieuwe marktspelers die actieve afnemers faciliteren;
- Een goed regelgevend kader voor data-uitwisseling.

De huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn tot stand gekomen aan het eind van de jaren negentig en zijn dringend aan herziening toe. Sinds deze wetten van kracht zijn, is de energiemarkt onderworpen aan ingrijpende ontwikkelingen op weg naar een duurzame energievoorziening. Daarnaast is de energiemarkt de afgelopen twee decennia in vergaande mate Europees geharmoniseerd. Het deels verouderde wettelijke kader begint te klemmen. Mede vanwege de Europese ontwikkelingen zijn de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet veelvuldig gewijzigd. Daarmee is de inzichtelijkheid, structuur en consistentie van de wetgeving deels verloren gegaan. Ook sluit het wettelijk stelsel niet in alle opzichten meer goed aan op de Europese regelgeving.

De noodzaak voor «groot onderhoud» aan de wetgeving neemt steeds verder toe. De energietransitie vraagt het uiterste van alle deelnemers aan het energiesysteem. Duidelijke taken, bevoegdheden, rechten en verplichtingen zijn hierbij onontbeerlijk. Nieuwe Europese regelgeving zal eenvoudiger en sneller ingepast moeten kunnen worden in het wettelijk stelsel.

Om inzicht te bieden in het wetsvoorstel worden hieronder de drie belangrijkste thema's uitgelicht: toekomstgericht systeembeheer (voorheen: netbeheer), versterking van de positie van de consument en

² Dit werd eerder al voorgesteld in het zogenoemde wetsvoorstel «Stroom» (Kamerstuk 34 199), dat eind 2015 is verworpen door de Eerste Kamer. Vanaf eind 2017 staat het moderniseren en combineren van de regelgeving voor gas en elektriciteit weer op de wetgevingsagenda (Kamerstuk 30 196, nr. 566).

data-uitwisseling. Daarbij wordt in grote lijnen geschetst welke onderdelen nieuw zijn, of in gewijzigde vorm terug zijn gekomen.

I. Toekomstgericht systeembeheer: aanpak netcongestie, prioriteren en programmeren

Het grootste deel van het wetsvoorstel, voornamelijk hoofdstuk 3, gaat over de systemen voor elektriciteit en gas en de transmissie- en distributiesysteembeheerders (hierna: TSB's en DSB's; ook bekend als landelijke en regionale netbeheerders). Een belangrijk actueel thema hierbij is netcongestie. Verschillende onderdelen van de Energiewet raken aan dit onderwerp:

- de aansluit- en transporttaak van de TSB's en DSB's is aangescherpt. Bestaande voorschriften leidden vaak tot onduidelijkheid over rechten en plichten van (beoogd) aangeslotenen en tot ingewikkelde procedures. Het recht op een elektriciteitsaansluiting blijft vanzelfsprekend ongemoeid;
- TSB's en DSB's worden verplicht tot meer transparantie over de actuele en verwachte beschikbaarheid van transportcapaciteit en de termijnen waarbinnen deze geleverd kan worden. Dit neemt onzekerheid bij bedrijven weg;
- de wet draagt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) op om nieuwe aansluittermijnen uit te werken voor beoogd aangeslotenen. De ACM geeft aan dat zij zal werken aan meer gedifferentieerde aansluittermijnen die meer recht doen aan uiteenlopende casussen;
- de wet geeft de ACM ook de mogelijkheid om bijzondere transportmethoden en -voorwaarden uit te werken, die de effecten van transportschaarste kunnen matigen, denk hierbij aan de uitwerking van onderbreekbare («non-firm») transportcontracten in technische codes;
- een duidelijke basis wordt gelegd voor inkoop van congestiebeheers- en flexibiliteitsdiensten door zowel de TSB als DSB's voor elektriciteit. Dit is zowel implementatie vanuit het Clean Energy Package als een wens uit het Klimaatakkoord. Inkoop van flexibiliteitsdiensten is cruciaal om netcongestie te verlichten en om ruimte te creëren op het elektriciteitsnet.

Vooruitlopend op de Energiewet is de ACM hier reeds mee aan de slag. Via wijziging van de zogeheten «technische codes» wordt gewerkt aan het vastleggen van de genoemde (i) gedifferentieerde aansluittermijnen en (ii) de bijzondere transportmethoden en -voorwaarden. Per november 2022 zijn reeds nieuwe regels rondom transportschaarste en congestiemanagement van kracht geworden.³

De aanpak en mitigatie van congestieproblemen vraagt echter om meer dan gewijzigde regelgeving. Op 20 december 2022 heb ik het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN)⁴ naar uw Kamer gestuurd, dat zich richt op het sneller bouwen en het sneller realiseren van netuitbreidingen, sterker sturen op betere benutting van het systeem en vergroten van flexibele capaciteit.

Op 17 maart 2023 heb ik daarnaast uw Kamer geïnformeerd over het prioriteringskader voor uitbreidingsinvesteringen⁵, waarin aansluiting wordt gezocht bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en

³ ACM, «Besluit tot wijziging van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 betreffende regels rondom transportschaarste en congestiemanagement, d.d. 24 mei 2022.

⁴ Kamerstuk 29 023, nr. 385.

⁵ Kamerstukken 29 826 en 31 239 en 30 196, nr. 174.

Klimaat (MIEK). Dit prioriteringskader wordt nu vastgelegd in de Energiewet. Op hun beurt worden de nationale en provinciale meerjarenprogramma's voor de verduurzaming van de industrie (nMIEK en pMIEK) gekoppeld aan het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE).⁶

Verder bevat het wetsvoorstel, naast enkele kleinere aanpassingen in de taken van de systeembeheerders vanwege de implementatie van het Clean Energy Package, voornamelijk bestaand beleid ten aanzien van systeembeheer. Het bestaande beleid heeft voor een groot deel een Europeesrechtelijke oorsprong. Het wetsvoorstel bevat daarom ook herimplementatie van eerdere Europese richtlijnen en verordeningen.

De keuze voor een nieuw wettelijk kader bood de kans om bestaande taken en verplichtingen van systeembeheerders beter te ordenen. In het wetsvoorstel is bijvoorbeeld een betere samenhang aangebracht tussen de aansluit- en transporttaak, de beheer- en ontwikkeltaak en investeringsplannen. Op dit moment zijn de taken en verplichtingen voor systeembeheerders verspreid over de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De mate van detailniveau is wisselend en de keuze voor regeling in de wet of in onderliggende regelgeving is niet altijd even logisch. Betere vindbaarheid van normen voorkomt onduidelijkheid over de uitleg van wetsbepalingen en procedures. Het wetsvoorstel geeft inzake de infrastructuurgroep ook uitvoering aan een eerdere motie en toezegging.⁷

II. Consumenten: versterken van hun positie in de markt

Een belangrijk uitgangspunt voor het kabinet is het waarborgen van een sterke positie van de consument en duidelijke regels voor leveranciers en andere marktdeelnemers. De ontwikkelingen van de voorbije anderhalf jaar op de energiemarkt hebben aangetoond dat we er niet meer vanuit kunnen gaan dat de bestaande regels borgen dat er altijd sprake is van een ruim en aantrekkelijk aanbod aan energiecontracten voor consumenten om een keuze uit te kunnen maken en om over te stappen als ze ontevreden zijn met hun bestaande leverancier. Zo viel het aanbod aan vaste contracten die zekerheid over de prijs kunnen bieden grotendeels weg gedurende 2021 en 2022. Daarnaast is door het kabinet meermaals en op verschillende manieren tijdelijk ingegrepen om te voorkomen dat de betaalbaarheid van energie in het geding kwam voor huishoudens – denk aan het Tijdelijk Noodfonds Energie, de energietoeslag voor minima, de verlaging van de Energiebelasting en het prijsplafond. Uit recent onderzoek van de ACM is gebleken dat de energieleveranciers voor de verkoop van elektriciteit en gas in de voorbije periode geen onredelijke marges hebben verdiend. Desondanks is er gelet op de hogere prijzen en navenant zwaardere financiële gevolgen voor Nederlandse huishoudens terecht ook meer aandacht voor de vraag of de bestaande regels de positie van de consument voldoende beschermen. Tot slot heeft het faillissement van een aantal energieleveranciers in 2021 voor groepen consumenten tot kosten geleid. Ik vind het daarom van belang om bij deze wetswijziging de regelgeving op deze drie aspecten tegen het licht te houden en waar nodig aan te scherpen in het belang van de consument: het garanderen van voldoende aanbod, het intensiveren van het bestaande toezicht op de concurrentie in de markt en tot slot een stevige bescherming om de kans op faillissementen te beperken en de nadelige gevolgen voor consumenten daarbij te minimaliseren. Het wetsvoorstel

⁶ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1193.

⁷ Dit heeft betrekking op de motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Bisschop inzake de laadinfrastructuur (Kamerstuk 34 627, nr. 41) en een toezegging inzake drinkwater (Kamerstuk 34 627, nr. 44). Het wetsvoorstel regelt dat beide activiteiten geen deel meer mogen uitmaken van de infrastructuurgroep.

moet op deze onderdelen voor de consument tastbare verbeteringen opleveren. In deze passage van de brief wordt uiteengezet wat het kabinet de afgelopen tijd in de energiecrisis reeds heeft gedaan om de positie van de consument te versterken en wat er op dit vlak wordt geregeld in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel: «energiemarkten».

Beschermen en activeren eindafnemers

Om consumenten een sterkere positie te geven zijn in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel specifieke regels voorzien, waarbij ook de nieuwe onderdelen van het Clean Energy Package geïmplementeerd zijn. De meest opvallende zijn:

- uitgebreidere regels voor het aangaan van contracten, het verstrekken van informatie en facturering en verbreding van de reikwijdte van deze regels naar alle eindafnemers;
- de regels specifiek gericht op bescherming van consumenten worden ook van toepassing op zzp-ers;
- regels voor het aanbieden van vergelijkingen van tarieven en voorwaarden;
- regels die eindafnemers in staat stellen om zelf «actief» te worden op de elektriciteitsmarkt, bijvoorbeeld door het verkopen van de eigen zonne-productie of door deelname aan zogeheten flexibiliteits- of vraagresponsregelingen;
- inbedding van nieuwe marktdeelnemers die elektriciteit opkopen, faciliteren in peer-to-peer-handel, of die vraagresponsdiensten aanbieden;
- positionering van energiegemeenschappen. Dit wetsvoorstel voorziet dat hierin voor dergelijke actieve consumenten heldere en passende regels worden opgenomen.

Daarnaast bevat dit hoofdstuk van de wet de juridische verankering van al eerder ingezet beleid ter versterking van de positie van de consument. In een aantal gevallen betrof dit de uitwerking van moties en toezeggingen.⁸ Het gaat hierbij ook om het verankeren van maatregelen die zijn aangekondigd naar aanleiding van de faillissementen van enkele leveranciers (mede) door de stijging van de energieprijzen vanaf 2021. Het gaat hierbij om:

- grondslagen voor aanscherping van vergunningseisen (organisatorische, financiële en technische kwaliteiten alsmede voldoende deskundigheid). Aangesloten wordt op de in de herfst van 2022 gepubliceerde beleidsregels inzake de betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers;⁹
- toepassing van de Wet Bibob op de vergunningverlening aan leveranciers;
- verplicht aanbod van levering volgens een modelcontract tegen een vast tarief voor een bepaalde duur van minimaal 12 maanden; dit naast het bekende modelcontract voor onbepaalde tijd met een variabel tarief.

⁸ Dit betreft de gewijzigde motie van het lid Beckerman c.s. inzake onderzoek naar strengere eisen aan energieleveranciers (Kamerstuk 30 196, nr.664), toezeggingen inzake scherpere vergunningseisen (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2239, alsmede Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1104, 1105, 1107 en 1111) en de moties inzake langetermijncontracten, te weten de motie van de leden Erkens en Bontenbal (Kamerstuk 29 023, nr. 370) en de motie van het lid Crone (Kamerstuk 36 200, AB).

⁹ Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers (inwerkingtreding 4 oktober 2022); ACM, «Besluit van de ACM tot vaststelling van de Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers», 29 september 2022.

Vanwege het evidente belang van toezicht gelet op de hoge prijzen, onvoorspelbare marktdynamiek en beperkte informatiepositie van de consument is in nauw overleg met de ACM gezocht naar hoe hier in het wetsvoorstel een stevigere basis voor gelegd kan worden. Op dit moment is dat verankerd door de aanscherping van de monitoring en het toezicht door de ACM op de leveranciersmarkt met het oog op levering van elektriciteit en gas tegen concurrerende, transparante, goed vergelijkbare en non-discriminatoire tarieven.

De ACM heeft met veel inzet het toezicht op de prijsvorming geïntensiveerd en monitort op actievere wijze de markt, maar tegelijkertijd bieden de Europese wettelijke kaders daarvoor beperkte handvaten. Toezicht op prijsvorming is een onderwerp waarop we actief blijven zoeken naar mogelijkheden om het verder aan te scherpen en te verbeteren.

Aanvullend zijn in het wetsvoorstel de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- verduidelijking van verplichtingen van leveranciers en systeembeheerders rond het leveranciersmodel;
- grondslagen voor recent aangepaste regels rond afsluiten bij wanbetaling;
- grondslagen voor regels over opzegvergoedingen¹⁰.

Afsluitbeleid en maatregelen gericht op betaalbaarheid van energie

In de afgelopen anderhalf jaar zijn diverse koopkrachtmaatregelen genomen om burgers tegemoet te komen en de effecten van stijgende marktprijzen te compenseren. Zo is er een tijdelijk prijsplafond voor energie ingesteld, een Tijdelijk Noodfonds Energie opgericht en budget voor de versnelling van structurele isolatiemaatregelen beschikbaar gesteld. Het kabinet heeft uw Kamer bij brief van 28 april 2023 geïnformeerd over de «Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023». (hierna: «Uitkomsten verkenning na 2023») ¹¹

Ook is de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit of gas (hierna: Regeling afsluitbeleid) aangepast om de positie van alle kleinverbruikers structureel te versterken.¹² Onder deze regeling gold reeds langere tijd een beschermingsregime voor kwetsbare consumenten, dit zijn kleinverbruikers (of huisgenoten) voor wie afsluiting van energie zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben. Daarnaast gold voor alle kleinverbruikers een beschermingsregime tegen afsluiten in de winterperiode. De grondslag voor het afsluitbeleid in dit wetsvoorstel maakt door de wijziging van de regeling in 2023 geen onderscheid meer tussen de winterperiode en de rest van het jaar.

Door deze permanente uitbreiding van de afsluitregeling, wordt ook een oplossing geboden voor de door de ACM geuite zorgen over de situatie na 1 april 2023, wat aanleiding gaf tot de gewijzigde motie van de leden Van der Lee en Kröger inzake onderzoek naar de oprichting van een noodleverancier.¹³ Conform de motie heb ik onderzocht of (i) de overheid op korte termijn een noodleverancier kan oprichten, (ii) op welke manier hier invulling aan te geven is en (iii) welke zekerheid dit biedt aan

¹⁰ Vanaf 1 juni 2023 geldt reeds de Beleidsregel Redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2023 van ACM.

¹¹ Kamerbrief d.d. 28 april 2023, «Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023», Kamerstuk 36 200, nr. 182.

¹² Kamerstukken 29 023 en 36 200, nr. 398.

¹³ Kamerstuk 36 252, nr. 31.

consumenten. Geconcludeerd kan worden dat het kabinet geen significante meerwaarde ziet in het verder uitwerken van het oprichten van een dergelijke noodleverancier, bovenop de inmiddels structurele aanpassing van de Regeling afsluitbeleid, tezamen met reeds geldende wettelijke voorschriften voor vergunning houdende leveranciers, waaronder een leveringsplicht. Met het huidige juridische stelsel van «herverdeling» van consumenten bij faillissement en de fase ervoor waarin de TSB de voortzetting van de levering borgt, is er sprake van permanente levering aan de kleinverbruiker, waarbij de facto de taak van een noodleverancier uitgevoerd wordt. Deze conclusie wordt gedeeld door Energie-Nederland en de Consumentenbond.

Een variant waarin een noodleverancier als enige aanbieder in de markt een lager tarief voert voor specifieke doelgroepen staat op gespannen voet met EU-wetgeving, welke een gelijke toegang tot alle consumenten voor alle leveranciers voorschrijft (art. 5, lid 4, sub c van de Elektriciteitsrichtlijn) en is daarom niet uitvoerbaar. Onderzoek naar beleid in omliggende lidstaten bevestigt dat er een vorm van sociaal tarief via alle leveranciers wordt gehanteerd, onder andere in België (gesubsidieerd leveringstarief), Frankrijk (kortingsvouchers aan huishoudens) en Portugal (verlaagd netwerkstarief). In de genoemde Kamerbrief «Uitkomsten verkenning na 2023» is deze maatregel opgenomen als «*Gerichte vorm van het prijsplafond*». In de bijlage bij deze Kamerbrief (tabel 4) is ook gemotiveerd waarom besloten is om deze maatregel niet verder te verkennen.

Daarnaast kennen diverse lidstaten een staatsleverancier waar alle kleinverbruikers zich bij mogen aansluiten (o.a. Frankrijk). Hier is dus sprake van een generieke maatregel. In Portugal resulteerde een geregleerde inkoop- en hedgingstrategie bij een geregleerde leverancier vorig jaar tijdens de prijsspiek in een tijdelijk gunstiger tarief in vergelijking met andere partijen op de markt. Echter, onder normale marktomstandigheden slaat de balans juist andersom uit. In deze lidstaat is dus geen sprake van ingrijpen in de prijs.

Ten slotte zal er rekening mee gehouden moeten worden dat de kosten die voortkomen uit het oprichten of reguleren van een noodleverancier evengoed collectief gedragen moeten worden en neemt dit meer tijd in beslag dan reeds andere geïdentificeerde maatregelen. Alles overwegende zal het kabinet zich op andere instrumenten richten voor gerichte compensatie van huishoudens die kwetsbaar zijn voor hoge energieprijzen; de maatregelen waar het kabinet deze zomer een keuze uit zal maken staan beschreven in de genoemde Kamerbrief «Uitkomsten verkenning na 2023».

Het delen van elektriciteit

Zoals hierboven aangegeven, bevat het wetsvoorstel regels voor de «actieve afnemer» om deel te kunnen nemen aan de markt. Kort samengevat betreffen dit bijvoorbeeld huishoudens, bedrijven of maatschappelijke organisaties die hun overschot aan zelfgeproduceerde elektriciteit niet standaard terugleveren aan hun eigen leverancier, maar deze elektriciteit zelf «actief» opslaan of verkopen op de markt. Ook kunnen zij deelnemen aan marktdiensten gericht op vraagrespons en flexibiliteit in het systeem. In deze context neemt de laatste tijd de aandacht voor «het delen van energie» toe, ook als alternatief voor het verbruik en terugleveren via de reguliere energieleverancier. Uw Kamer heeft begin dit jaar

de motie van de leden Boucke en Grinwis¹⁴ aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om het delen van elektriciteit tussen eindafnemers uiterlijk 1 januari 2025 mogelijk te maken.

In essentie betreft het delen van elektriciteit het toekennen van zelfgeproduceerde of opgeslagen elektriciteit, die in een bepaalde periode is ingevoed op het net, aan een andere afnemer die op vrijwel hetzelfde moment deze elektriciteit afneemt. Voor een individueel huishouden biedt dit extra mogelijkheden om te bepalen wat er met zijn overvloedige productie van zonne-energie gebeurt, bijvoorbeeld door dit te delen met burens verderop in de straat. Een recent voorstel van de Europese Commissie inzake de «Electricity market design reform» zet hier nu ook, als recht voor de eindafnemer, op in.¹⁵ In de komende maanden zal, samen met het Ministerie van Financiën en marktpartijen, bezien worden op welke manier hier invulling aan gegeven kan worden. Omdat bij energie delen sprake is van een belaste vorm van levering voor de energiebelasting, kan dit leiden tot een forse toename van het aantal belastingplichtigen. Zoals in het BNC-fiche bij dit voorstel¹⁶ is opgemerkt wil het kabinet dit voorkomen en wordt gekeken naar mogelijkheden om de belastingplicht te verschuiven zodat geen budgettaire derving ontstaat. Ook spelen er nog vragen rondom de technische uitvoerbaarheid, met name inzake het beheer en de uitwisseling van de hiervoor benodigde data.

III. Energiedata: noodzakelijke en kansrijke grondstof voor het energiesysteem

Snelle en veilige data-uitwisseling is een belangrijke randvoorwaarde voor een goede energievoorziening en wordt met het oog op de energietransitie steeds belangrijker. De mogelijkheden voor de consument om te profiteren van flexibele prijscontracten of vraagresponso, of om actief te worden op de markt nemen toe. Geleid door de voordelen van decentrale energieproductie komen er spelers op de markt bij, zoals actieve afnemers, energiegemeenschappen, en «aggregators». Hiervoor is een goed wettelijk kader nodig met de benodigde waarborgen, zoals de goede omgang met persoonsgegevens (AVG) en voldoende mogelijkheden voor toetreding tot de markt.

Naar aanleiding van het Clean Energy Package heeft data-uitwisseling een belangrijke plaats gekregen in het wetsvoorstel. Data-uitwisseling is nu voor een groot deel geregeld in de Informatiecode van de ACM. Codes komen tot stand in een proces tussen sector en de ACM. Een duidelijke wettelijke grondslag ontbreekt nu soms. In het wetsvoorstel zijn de verantwoordelijkheden voor data-uitwisseling beter en duidelijker belegd. Er is een expliciete taak voor de gegevensuitwisselingsentiteit vastgelegd. Daarnaast hebben de registratie en het beheer van gegevens een wettelijke basis gekregen. Dit moet leiden tot een bredere, beveiligde en gecontroleerde ontsluiting van energiedata.

Vormgeving wetsvoorstel

De Raad van State heeft in haar advies geadviseerd om de noodzakelijke regelgeving ter implementatie van het CEP in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen en op dit moment af te zien van samenvoeging van de Elektriciteitswet en Gaswet in één wet. De Afdeling vraagt om een

¹⁴ Kamerstuk 35 594, nr. 42.

¹⁵ Europese Commissie, «Commission proposal for a Electricity Market Design reform», 14 maart 2023.

¹⁶ Kamerstukken 22 112 en 29 023, nr. 3665.

dragende motivering, indien wordt gekozen van voortzetting van dit wetsvoorstel in deze vorm. Ik ben de Raad erkentelijk voor het uitgebreide advies en ik licht graag met deze brief en in het Nader rapport toe welke overwegingen hebben geleid tot behoud van het wetsvoorstel in deze vorm.

Samenhang Europees en nationaal beleid

Tijdens de voorbereiding voor dit wetsvoorstel kwam nieuwe Europese regelgeving tot stand, met name het Clean Energy Package. Overwogen is om de voorbereiding van de Energiewet te vertragen en een afzonderlijk implementatiewetsvoorstel te maken. Dit bleek in de praktijk niet goed mogelijk en niet wenselijk. Het parlement is in april 2019 over dit dilemma en de door de Minister van EZK gemaakte keuze geïnformeerd.¹⁷ De Europese en nationale thema's zijn zeer verknoot en in de praktijk nauwelijks te onderscheiden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de aanpak van de nationale netcongestieproblemen, waarbij de TSB en de DSB's moeten opereren binnen de kaders van de Europese afspraken inzake aansluiten, transporteren, congestie management en elektriciteitsopslag.

De Europese richtlijnen op het terrein van elektriciteit en gas bevatten veel als doelvoorschriften geformuleerde verplichtingen, die om uitgebreide nadere invulling van de lidstaten vragen. Dit biedt kansen om de wetgeving naar de Nederlandse situatie te modelleren, maar leidt in het geval van het Clean Energy Package ook tot de noodzaak om het wettelijke kader fundamenteeler te herzien. Een voorbeeld hiervan is de vrij generieke verplichting in de Elektriciteitsrichtlijn (artikel 23) om te voorzien in een «gegevensbeheermodel» voor de veilige, beschermde en efficiënte toegang tot en uitwisseling van gegevens.

Het kabinet vond het niet wenselijk om de voorbereiding voor de Energiewet stil te leggen en eerst een afzonderlijk implementatiewetsvoorstel te maken. Het kabinet vindt het noodzakelijk om belangrijke ontwikkelingen in het energiedomein (hoge energieprijzen, faillissementen van leveranciers, netcongestie, uitspraken van het Europese Hof van Justitie) in het voorliggende wetsvoorstel mee te nemen. In reactie op het advies van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting (hoofdstuk 3) nu duidelijker onderscheid gemaakt tussen de Europese en nationale thema's, alsmede wat bestaande en nieuwe regelgeving is.

De huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet zijn verouderd en aan modernisering toe. Beleidsontwikkelingen op het gebied van de energietransitie wisselen elkaar in hoog tempo op en nieuwe energiedragers en -actoren moeten ingepast worden in het energiesysteem. Ook is er veel Europese regelgeving op komst. Dit maakt het belang van een solide basis voor samenhangende wet- en regelgeving voor energie des te groter, terwijl tegelijkertijd de kans op een rustige periode voor een grote moderniseringsslag in de nabije toekomst klein is. Met dit wetsvoorstel is een solide basis gecreëerd, die het makkelijker maakt om nieuwe ontwikkelingen door te voeren. Zoals hierboven aangegeven voorzie ik op zeer regelmatige basis aanvullende wetsvoorstellen waarmee ik samen met uw Kamer gericht kan toewerken naar een verdere verduurzaming van de energievoorziening.

De combinatie van elektriciteit en gas: een werkbare wet voor de praktijk

In het voorstel voor de Energiewet is ervoor gekozen om bepaalde regels voor elektriciteit, waar relevant, ook toe te passen op gas. Het Clean

¹⁷ Kamerstuk 30 196, nr. 644.

Energy Package, dat enkel betrekking heeft op elektriciteit, verplicht bijvoorbeeld tot een groter onderscheid in typen afnemers, bevat regels rond consumentenbescherming en verplicht tot een nieuw stelsel voor data-uitwisseling. Voor deze onderwerpen zijn de regels voor gas en elektriciteit gelijkkluidend gemaakt. Het hanteren van verschillende regimes voor gas en elektriciteit zou in de praktijk tot problemen en extra regeldruk leiden. Het is voor bedrijven en consumenten ook verwarrend indien voor verschillende energiedragers verschillende regels gelden. Het kabinet kiest dus, waar mogelijk, voor dezelfde regels voor elektriciteit en gas, bijvoorbeeld ten aanzien van (i) de thans uniforme bescherming, facturering en informatievoorziening aan consumenten, (ii) de nu gecombineerde uitlezing van meetinrichtingen en (iii) de geïntegreerde verwerking, verstrekking en beveiliging van data.

Met het wetsvoorstel Energiewet wordt geïnvesteerd in een modern stelsel, waarmee de praktijk goed vooruit kan. Ten opzichte van de optie van losse parallelle wetgevingstrajecten biedt een wetsvoorstel waarin elektriciteit en gas compleet, samenhangend en geïntegreerd worden aangeboden voordelen in leesbaarheid, toegankelijkheid en overzicht.

Totstandkoming wetsvoorstel en betrokkenheid toezichthouders en stakeholders

Dit wetsvoorstel is vanaf medio 2019 in voorbereiding en talloze partijen zijn hier bij betrokken geweest. Zo hebben veel marktpartijen, brancheorganisaties, mede-overheden en andere belangengroepen, naast deelname aan bilaterale gesprekken en grootschalige bijeenkomsten en webinars, een actieve bijdrage geleverd aan de internetconsultatie (begin 2021).¹⁸ Noemenswaardig is hier ook de jarenlange intensieve samenwerking vanuit verschillende systeembeheerders, marktpartijen en branches om via dit wetsvoorstel ook een herzien en modern datastelsel te ontwikkelen (zie ook eerder onder «energiedata»). Verder zijn in de loop van 2022 adviezen en toetsingsresultaten ontvangen van onder andere de ACM, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Autoriteit Persoonsgegevens en de Belastingdienst. Dit alles heeft geleid tot dit breed gedragen wetsvoorstel.

Voorziene aanvullingen Energiewet op korte en middellange termijn

Met de huidige, steeds toenemende, snelheid waarmee de energietransitie zich voltrekt, is regelmatige aanpassing en aanvulling van de Energiewet noodzakelijk, zoals eerder in deze brief benoemd. Een aantal recente ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, worden in de komende periode daarom nader geanalyseerd en eventueel in een nota van wijziging of met een wijzigingswet aan dit wetsvoorstel toegevoegd. Het betreft de volgende zaken:

- De aangekondigde wettelijke borging van het NPE (zie onderdeel I);¹⁹
- Zoals aangegeven rondom energiedelen, heeft de Kamer de motie van de leden Boucke en Grinwis aangenomen; daarnaast heeft ook de Europese Commissie met de «Electricity market design reform»²⁰ voorstellen gedaan tot wijziging van de Elektriciteitsrichtlijn. Dit zal leiden tot nieuwe voorschriften die geïmplementeerd moeten worden in de Energiewet;

¹⁸ De reacties zijn hier te vinden: <https://www.internetconsultatie.nl/energiewet/reacties>.

¹⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1193.

²⁰ Kamerstukken 22 112 en 29 023, nr. 3628.

- Binnenkort zal de Europese Commissie uitvoeringshandelingen publiceren inzake data-uitwisseling onder de Elektriciteitsrichtlijn.²¹ Het wordt Lidstaten «aanbevolen» om bij het delen van energiedata een erkend eIDAS-identificatie instrument te gebruiken. In Nederland zijn dat er twee: eHerkenning (rechtspersonen) is reeds te gebruiken in de energiesector, DigiD (natuurlijke personen) niet. Verkend zal worden of en op welke manier omgegaan kan worden met deze aanbeveling van de Europese Commissie;
- Er zijn thans enkele tijdelijke «projectnetten» operationeel, waarbij kleinschalig systeembeheer is gekoppeld aan lokale opwekking en levering.²² De Elektriciteitsrichtlijn biedt ruimte voor beheer van dergelijke (sub-) systemen door een energiegemeenschap voor burgers. Inbedding in de Energiewet zou, onder de juiste voorwaarden, een structurele oplossing kunnen vormen voor de huidige tijdelijke situatie met de «projectnetten» en ook potentie bieden voor toekomstige projecten.

Op de middellange termijn zal zowel de reeds genoemde «Electricity market design reform» als het zogeheten «Decarbonisatiepakket» gaan leiden tot een nieuwe implementatieronde en een wijziging van de wet- en regelgeving. De «Electricity market design reform» omvat onder andere een herziening van de Elektriciteitsrichtlijn. In het Decarbonisatiepakket doet de Europese Commissie voorstellen tot wijzigingen van de huidige Gasrichtlijn (Richtlijn 2009/73) en Gasverordening (Verordening 715/2009). Naast aardgas en hernieuwbare gassen, maakt ook waterstof deel uit van dit wijzigingspakket.

Naast bovenstaande recente ontwikkelingen raken twee in voorbereiding zijnde wetstrajecten aan het wetsvoorstel voor de Energiewet:

- Wgiw: Het wetsvoorstel «Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie» (Wgiw) biedt een nieuw wettelijk kader om wijken te laten overstappen van aardgas naar CO₂-vrije energiebronnen. Dit betekent primair een wijziging van de Omgevingswet, maar de afspraken raken op onderdelen ook de wet- en regelgeving voor aardgas. In de Wgiw worden bepalingen opgenomen voor de samenloop met de Gaswet of de nieuwe Energiewet.
- Wcw: Het ordeningskader voor warmte ligt thans vast in de Warmtewet en beoogd wordt om dit kader middels de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) te moderniseren. Hoewel het bij warmte gaat om andere (ordenings) vraagstukken dan bij elektriciteit en gas, is het wel voorstelbaar dat dit wetstraject op termijn onderdelen van de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 of de nieuwe Energiewet wijzigt.

Tot slot

Met deze Energiewet leggen we een stevig en integraal wettelijk fundament voor de energietransitie. Hiermee wordt de positie van de consument versterkt en worden nieuwe ontwikkelingen op de energiemarkt gefaciliteerd. Het wetsvoorstel verankert een goede balans tussen partijen binnen het energiesysteem, versterkt de aanpak van krapte op het net en moderniseert bestaande elektriciteits- en gaswetgeving. Gezien de urgentie van de ontwikkelingen in de energietransitie, wil ik het belang

²¹ Europese Commissie, «Commission implementing regulation (EU) .../... on interoperability requirements and non-discriminatory and transparent procedures for access to metering and consumption data».

²² Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking onder de Elektriciteitswet 1998 (niet meer van kracht).

van een zo spoedig mogelijke behandeling van dit wetsvoorstel benadrukken. Ik ben graag bereid om uw Kamer hierin waar mogelijk te ondersteunen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten