

Een integrale Energiewet

Lavrijssen, Saskia

Document version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2018

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lavrijssen, S. (null). (2018). Een integrale Energiewet., Energie+.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Een integrale Energiewet

De energietransitie vraagt om de integratie van bestaande wetten op het gebied energie. Uit verschillende juridische onderzoeken blijkt dat zo'n integrale Energiewet mogelijk is. Maar er moet wel rekening gehouden worden met toekomstige ontwikkelingen zoals energieopslag, nieuwe energiedragers zoals waterstof en de veranderende rol van energieconsumenten.

Tekst Saskia Lavrijsen, Tilburg University

Het tegengaan van klimaatverandering is een van de belangrijkste uitdagingen van de 21e eeuw. De gemiddelde wereldtemperatuur zal naar verwachting 3 graden Celsius oplopen, en derhalve hebben 156 staten (waaronder Nederland) ter opvolging van het Kyoto-Protocol het Verdrag van Parijs geratificeerd in 2016. Dit verdrag

beoogt de temperatuurstijging te beperken tot 2-1,5 graden Celsius boven pre-industriële niveaus. Op het Europees niveau hebben het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad overeenstemming bereikt over belangrijke onderdelen van het Clean Energy Package, namelijk over de energie-efficiëntie-doelstellingen, de duurzame energiedoelen

en het bestuur van de Europese energiemarkt. Deze Europese maatregelen beogen de productie van duurzaam opgewekte energie, de energie-efficiënte en de integratie van duurzame energie in het Europese energiesysteem te bevorderen.

Regeerakkoord

De regels van het Nederlandse energie- en klimaatbeleid zijn sterk beïnvloed door internationale en Europese verplichtingen inzake het tegengaan van de CO₂-uitstoot. De energietransitie speelt een zeer belangrijke rol in het Nederlands beleid om klimaatverandering tegen te gaan. Het centrale kenmerk van deze transitie is de overgang van grootschalig opgewekte energie met behulp van fossiele brandstoffen naar energie die met duurzame

bronnen is opgewekt, zoals windenergie en zonne-energie. In het regeerakkoord van kabinet Rutte III staat een breed pakket aan maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan en als onderdeel daarvan de energietransitie te versnellen. De doelstellingen en bestuurlijke instrumenten van het klimaatbeleid worden in de nieuwe Klimaatwet vastgelegd. Het ontwerp voor een initiatief-Klimaatwet is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer. Het hoofddoel van de wet is het terugdringen van emissies van broeikasgassen in Nederland tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990. Verschillende afspraken uit het regeerakkoord zullen leiden tot verdere aanpassing van de geldende energiewetgeving. Zo wil het kabinet de aansluitplicht voor gas veranderen in een warmterecht, en zal de gasaansluiting gaan verdwijnen uit nieuwbouwwoningen als gevolg van de aanstaande inwerkingtreding van de Wet Voortgang Energietransitie. Het windpark op zee, waar afwijkende regels voor gelden, wordt uitgebreid en er wordt een CO₂-minimumprijs voor elektriciteit ingesteld. In de Wetgevingsagenda Energietransitie geeft minister Wiebes aan dat hij de komende jaren stapsgewijs een aantal wetsvoorstellen wil indienen om de relevante energiewetten (de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Warmtewet, de Wet Windenergie op zee en de Mijnbouwwet) in overzichtelijke en samenhangende stappen gereed te maken voor de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening waarin ook de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en veiligheid is geborgd.

Prosumenten

Naast de Europese Unie, de Nederlandse overheid, de energiebedrijven en de systeembeheerders spelen ook de zakelijke en huishoudelijke gebruikers van energie (energieconsumenten) een grote rol in de overgang naar een duurzaam energiesysteem. Door efficiënter om te gaan met hun energieverbruik, door hun verbruik af te stemmen op markt- en systeemsignalen, door te investeren in duurzame energieopwekking en door als de zogenaamde prosumenten zelf energie op te wekken achter de aansluiting, kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de overgang naar een duurzame energievoorziening. Zoals ook aangegeven in de Wetgevingsagenda van Wiebes, vergt de overgang naar een duurzame energievoorziening een herbezinning van de bestaande Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, het toezicht en besluitvormings-

procedures. Het huidige wetgevingskader en het toezicht op de energiemarkt zijn nog steeds gebaseerd op het traditionele marktmodel waarin centraal gestuurde, grootschalige kolen- of gascentrales energie produceren op basis van de vraag van de consumenten. Hierbij worden de consumenten als passieve en niet als actieve spelers en als prosumenten gezien en hebben zij een beperkte rol in de totstandkoming van energieprojecten.

Technologieneutraal

Nieuwe wetgeving en toezichtsprocedures zijn nodig om te zorgen dat technologische en sociale innovaties kunnen plaatsvinden voor de realisatie van de energietransitie, waarbij de consument een cruciale rol moet spelen. Het uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat de wetgeving technologieneutraal is. Dat betekent dat niet een bepaalde technologie of energiedrager het aanknopingspunt voor regulering is, maar dat naar de functies van energie wordt gekeken (kracht, licht, hoge temperatuurwarmte, lage temperatuurwarmte, transport en mobiliteit). Momenteel is regulering nog toegespitst op het type energiedrager. Denk bijvoorbeeld aan het recht op aansluiting op het elektriciteits- of gasnet. Hoewel een recht op aansluiting fundamenteel blijft in de toekomst, zou het recht ook technologieneutraal kunnen worden vormgegeven. Ook wordt alleen de opslag van gas (ten dele) gereguleerd, en is nog niet nagedacht of en de wijze waarop de opslag van elektriciteit of waterstof zou moeten worden gereguleerd, terwijl de opslag van laatstgenoemde dragers een belangrijke rol kan spelen bij het in balans houden van vraag en aanbod voor energie ten behoeve van de warmtevoorziening. Het transport en de opslag van waterstof, dat in het Klimaatakkoord als een belangrijke energiedrager voor de energietransitie wordt gezien, wordt helemaal nog niet gereguleerd door de energiewetgeving. Nader moet worden onderzocht of en zo ja welke regels hier wenselijk zijn. De wetgever kijkt dus nog niet naar de functies van het energiegebruik, met als risico dat wetgeving en de technologische ontwikkelingen uiteenlopen. Ook moet de nieuwe wetgeving ruimte bieden voor de veranderende rollen van de marktpartijen, zoals van de regionale netbeheerders, die onder meer in toenemende mate te maken krijgen met de invoering van lokaal opgewekte duurzame energie, en van de prosumenten. Maar ook moet dui-

delijk worden gemaakt wat de rol en verantwoordelijkheden zijn van nieuwe marktpartijen zoals aggregators en handelsplatformen waarop prosumenten hun elektriciteitsoverschotten mogen aanbieden. Voorts gaan de lokale overheden een leidende rol spelen in het uitrollen van duurzame energieprojecten in de regio's en het CO₂ neutraal maken van wijken, waarvoor nieuwe overleg- en bestuurlijke procedures moeten worden gecreëerd. Nieuwe wetgeving moet deze veranderende en nieuwe rollen transparant maken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, rechten en plichten verankeren.

Integrale Energiewet

Momenteel zijn in Nederland een Warmtewet en twee aparte wetten met betrekking tot de regulering van de elektriciteits- en gasmarkt (Elektriciteitswet 1998 en Gaswet) van kracht. De inhoud van deze wetten is van groot belang voor het laten slagen van de energietransitie. Bij de herziening van de wetgeving moet de vraag worden gesteld of de integratie van de drie energiewetten tot één integrale energiewet mogelijk is, waaraan in de toekomst wellicht ook de regulering van waterstof wordt toegevoegd. Een integrale energiewet zal beter een functionele en technologieneutrale benadering mogelijk maken, waarbij de functionaliteiten van de energiedragers in plaats van de specifieke technologieën het uitgangspunt voor regulering zijn. Een dergelijke herziening van de wetgeving met betrekking tot het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas werd in 2011 al ingediend door de toenmalige minister van Economische Zaken Kamp. Voorstanders beweerden dat een integrale energiewet meer flexibiliteit zou kunnen creëren en meer transparantie en consistentie in het wetgevend kader zou bewerkstelligen. Bovendien zou een dergelijk wetsvoorstel de kwaliteit van de inhoud en de doelstellingen van de drie huidige wetten — die dikwijls zijn gewijzigd — kunnen verbeteren. Hierdoor zou de rechtszekerheid en het beter functioneren van de energiemarkt kunnen worden bevorderd. Ook minister Wiebes heeft aangekondigd in de Wetgevingsagenda energietransitie dat wordt gestart met de herziening en samenvoeging van de Elektriciteitswet en Gaswet in een Energiewet (Energiewet 1.0). Het doel is te komen tot wetgeving die de transitie naar een duurzame energiehuishouding optimaal ondersteunt en tot wetgeving die

beter aansluit bij huidige en toekomstige Europese regelgeving.

Consistentie

De totstandbrenging van een integrale energiewet is echter ingewikkeld. Daarvoor is het nodig dat uniforme uitgangspunten en beginselen voor regulering worden vastgesteld die gelden voor meerdere energiedragers. Dit betekent dat duidelijk moet worden gemaakt wat de objectieve factoren zijn die de inwerkingstelling van ex ante regels rechtvaardigen, zoals het bestaan van een monopolypositie, het bestaan van informatie-asymmetrie en de noodzaak voor consumentenbescherming. Indien regulering nodig is moet worden bekeken hoe consistentie kan worden bereikt bij de regulering van bijvoorbeeld de volgende belangrijke onderwerpen; 1) netbeheerders, 2) de netwerktarieven, 3) de voorwaarden betreffende toegang tot het netwerk en 4) de bescherming van energie- en netwerkgebruikers. Voorts moet het toezicht door de Autoriteit Consument en Markt op deze onderwerpen op consistente en transparante wijze worden geregeld.

Barrières

Een eerder rapport van Lavrijssen, Van der Velde e.a. (2018) onderzocht in hoeverre de integratie van de huidige Elektriciteits-, Gas- en Warmtewet mogelijk is, gezien het geldende Europese en nationale wetgevingskader en het onderliggende marktmodel van de elektriciteits-, gas- en warmtemarkt. De huidige verschillen in de wetgeving kunnen namelijk leiden tot barrières voor integratie, omdat de verschillen voortvloeien uit een technologisch verschil, of ontstaan als gevolg van de implementatie van verschillen in de Europese wetgeving. In het rapport werden een aantal belangrijke conclusies getrokken. Allereerst bestaan grote mogelijkheden tot creatie van een integrale Energiewet, hoewel deze integratie op sommige gebieden beperkter zal zijn dan op andere. Gezien het geldende Europese en nationale wetgevingskader zullen de gebieden 'bescherming van gebruikers', 'toezicht van marktdelnemers' en 'toegang tot het net' bijvoorbeeld gemakkelijker te integreren zijn dan de kernbegrippen die gebruikelijk zijn voor elektriciteit en gas. Deze grote mogelijkheden tot de creatie van een integrale energiewet zijn echter beperkt tot de Elektriciteits- en Gaswet. De integratie tussen de Warmtewet enerzijds en de Elektriciteits- en Gaswet anderzijds is

gezien de conclusies in dit onderzoek, nog niet mogelijk gelet op de huidige structuur en marktordening van de warmtemarkt. Ook bleek dat de meeste belemmeringen voortkomen uit Nederlands beleid en niet uit het Europees recht. Dientengevolge zal het gemakkelijker zijn om een integrale energiewet voor elektriciteit en gas te creëren, omdat de Nederlandse wetgever zelf de verschillende bepalingen gemakkelijk kan veranderen. Verder blijkt uit een onderzoek van Bakker (2018) dat bij de integratie van de energiewetten rekening moet worden gehouden met de honderden Europese begrippen die volgen uit de Europese netwerkcodes, die rechtstreeks werkend zijn in Nederland en voorrang hebben op het Nederlandse recht. De Europese begrippen moeten als basis worden gehanteerd voor geïntegreerde begrippen. Als dit niet wordt gedaan, ontstaan er Nederlandse definities die in strijd zijn met de Europese definities. Momenteel sluiten de Nederlandse definities niet naadloos aan op de Europese begrippenkaders. Tijdens het schrijven van de Energiewet, en voor de voorbereiding van het begrippenkader dat hieraan gekoppeld zal worden, is er de mogelijkheid om de aansluiting op Europese begrippen te verbeteren, aangezien er nu veel situaties met frictie zijn.

Juridische kaders

Samenvattend blijkt uit voorgaande onderzoeken dat vele onderwerpen uit de energiewetgeving goede mogelijkheden bieden om voor meerdere energiedragers te worden geïntegreerd in één energiewet en daarmee ook het toezicht door de ACM op de energiesector te stroomlijnen, waarbij het Europees recht en de technologische kenmerken van de markten wel beperkingen opleveren. Voorts zullen ook nieuwe onderwerpen moeten worden toegevoegd, zoals de opslag van meerdere vormen van energie, de toegang tot opslagfaciliteiten, de rol en verantwoordelijkheden van nieuwe spelers zoals prosumënten en aggregators. Ook moeten voorzieningen worden getroffen voor de ontwikkeling van lokale duurzame energieprojecten door de lokale overheden in samenwerking met de marktpartijen en de prosument. Deze onderwerpen zijn van groot belang in de energietransitie en daarvoor bestaan nog geen algemene juridische kaders. Indien in de nabije toekomst de opties voor een integrale energiewet worden besproken, is van belang dat de mate van integreerbaarheid van de bepalingen, de grootte van de verschillen en de redenen voor de verschillen worden meegenomen bij het maken van keuzes door de wetgever. ■

