

's-Gravenhage, 30 april 2015

Aan de Koning

WJZ / 15049118

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet)

=====

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2014, nr. 2014002504, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 maart 2015, nr. W15.14.0486/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Tariefregulering transmissiesysteembeheerder

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft de gewenste duidelijkheid over de vraag in welke mate de formele wetgever nadere kaders kan stellen voor het in artikel 6.10 bedoelde methodebesluit en in hoeverre het mogelijk is om in de wet te bepalen dat de kosten die voortvloeien uit de initieel door de toezichthouder vastgestelde gestandaardiseerde activawarde (de historische kapitaalkosten) als niet-beïnvloedbare kosten in de regulering moeten worden betrokken. Het advies ondersteunt de lijn van het wetsvoorstel. De Afdeling geeft in het advies aan dat de wetgever aanvullend een onderscheid kan maken tussen beïnvloedbare kosten en niet-beïnvloedbare kosten. Daarbij merkt de Afdeling op dat verordening (EG) nr. 714/2009 de wetgever nauwelijks ruimte geeft om te bepalen welke kosten als niet-beïnvloedbare kosten moeten worden aangemerkt omdat deze bevoegdheid toekomt aan de toezichthouder. Gelet op deze opmerking is aan artikel 6.10 van het wetsvoorstel toegevoegd dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bij de vaststelling van het efficiëntieniveau van een transmissiesysteembeheerder de niet-beïnvloedbare kosten voor zover mogelijk niet betreft. Voor zover de niet-beïnvloedbare kosten wel zijn betrokken bij de vaststelling van het efficiëntieniveau worden deze niet betrokken bij de toepassing van het vastgestelde efficiëntieniveau. Hiermee geeft de wetgever aan dat de toezichthouder een onderscheid kan maken tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten zonder dat de wetgever zich uitlaat welke kosten in welke categorie vallen; die bevoegdheid wordt aan de toezichthouder gelaten. De duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen wetgever en de ACM en de vaststelling dat alleen de ACM bevoegd is met betrekking tot de reguleringstaken, brengt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de ACM met zich mee. Het is daarmee immers aan de ACM om op gepaste wijze invulling te geven aan de reguleringstaken, de verschillende belangen die spelen bij de regulering te wegen en daar op een duidelijke en transparante wijze verantwoording over af te leggen in haar besluiten. Tevens is in artikel 6.10 aangepast dat de landspecifieke kenmerken niet slechts meegewogen moeten worden bij de toepassing van het efficiëntieniveau, maar al zo veel mogelijk bij de vaststelling daarvan betrokken moeten worden.

2. Tarieven en schadevergoeding wind op zee

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de toelichting op artikel 6.19 verduidelijkt dat het aan de ACM is om te bepalen hoe de schadevergoedingen die een transmissiesysteembeheerder op grond van artikel 5.27 heeft betaald bij de tariefstelling worden betrokken. De schadevergoedingen zullen voortvloeien uit het bij of krachtens de wet bepaalde, dus in beginsel zal daarin geen efficiëntieslag door de transmissiesysteembeheerder op zee gemaakt kunnen worden. Het is evenwel aan ACM dit vast te stellen. Er is derhalve geen sprake van een verplichting om de desbetreffende schadevergoedingen integraal in de tarieven te verwerken zonder dat de ACM daarop een efficiëntietoets zou mogen toepassen.

3. Transmissiesysteembeheer op zee

a.

De Europese aspecten van het systeembeheer en de relatie met artikel 106 VWEU worden besproken in paragraaf 5.2 van de toelichting. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de keuze voor de aanwijzing van TenneT als transmissiesysteembeheerder voor het netwerk op zee in deze paragraaf van een nadere onderbouwing voorzien. Daarnaast zijn de inhoudelijke overwegingen voor de aanwijzing van TenneT in paragraaf 6.7 van de toelichting nader uiteengezet.

b.

In lijn met het advies van de Afdeling is in paragraaf 7.4 van de toelichting aandacht besteed aan de praktische uitwerking van het transmissiesysteembeheer op zee, waarbij is aangegeven dat TenneT een separate boekhouding dient bij te houden met betrekking tot het transmissiesysteem op zee omdat daarbij niet alleen sprake is van een specifieke bekostiging zoals de Raad terecht signaleert, maar ook van een aparte aanwijzing van TenneT als transmissiesysteembeheerder op zee met de wettelijke taken die daarbij horen.

De noodzaak van een separate boekhouding geldt dus ongeacht de vraag of de transmissiesystemen voor elektriciteit op zee door TenneT integraal beheerd zullen worden of niet.

4. Verkabeling

Door de Afdeling is gevraagd naar de motivering voor de eis dat 25% van de kosten die gemoeid zijn met het verkabelen van een tracé gedragen dienen te worden door de verzoeker. Naar aanleiding van het advies zijn in de memorie van toelichting de redenen hiervoor nader verduidelijkt. De primaire reden voor deze bijdrage is dat de situaties niet door toedoen van één partij zijn ontstaan. Bewoners, gemeenten, het Rijk en de systeembeheerders hebben hierover in het verleden keuzes gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat in de loop van de tijd situaties zijn ontstaan waar woningen en hoogspanningsverbindingen dicht bij elkaar staan. Daarom is het vanzelfsprekend dat bovengenoemde partijen samen naar een oplossing zoeken en dus ook samen de kosten dragen. Met de drempelbijdrage van 25% wordt daarnaast voorkomen dat tot verkabeling wordt overgegaan op plekken waar (lokale) partijen niet bereid zijn om een gedeelte van de te maken kosten te dragen.

5. Eén wet

Er is gekozen voor het integreren van de beide wetten tot één wetsvoorstel om verschillende redenen. De belangrijkste reden is dat het noodzakelijk is voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding dat de energiedragers gas en elektriciteit integreren. Vanuit dat oogpunt is het gewenst dat de markten daarvoor op dezelfde wijze worden gereguleerd. Daarnaast zijn er in de huidige wetten (onverklaarbare) verschillen ontstaan die leiden tot juridische discussies over de uitleg van de wet. En, ten slotte, de regulering van elektriciteit en gas is vrijwel identiek. De inrichting en taken van de netbeheerder, de hoofdlijnen van de tariefregulering, de consumentenbescherming, de codes en het toezicht bestaan hoofdzakelijk uit identieke bepalingen. Het integreren herbergt het risico dat door het formuleren van uitzonderingen de systematiek complex kan worden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is overwogen om het wetsvoorstel in afzonderlijke afdelingen voor gas en elektriciteit onder te verdelen, maar daar is om bovengenoemde redenen niet voor gekozen. Bovendien zijn veel gebruikers van de wet zowel bekend met de elektriciteits- als de gasmarkt. Het merendeel van de distributiesysteembeheerders is bijvoorbeeld zowel actief op het gebied van elektriciteit als op het gebied van gas.

6. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt met uitzondering van het samenvoegen van twee artikelleden tot één artikellid. In het wetsvoorstel is er telkens voor gekozen om geen impliciete delegatiegrondslagen op te nemen, maar omwille van de duidelijkheid, grondslagen in een afzonderlijk lid op te nemen.

7. Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om te verduidelijken dat tot de taken van de transmissiesysteembeheerder voor gas ook het verwarmen van gas valt (artikel 5.21, eerste lid, onder g). In het voorstel is voorts de alternatieve vorm van bekostiging van het net op zee door middel van een producententarif geschrapt (artikel 6.20). De delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel zijn op een aantal punten aangepast, doordat bij de uitwerking in lagere regelgeving bleek dat de grondslag te ruim, of juist te beperkt was geformuleerd. Hier betreft het de aanpassingen in de artikelen 2.8, 2.14, 3.11, zevende lid, 5.36, 5.37, tweede lid, 6.2, vijfde lid, 6.9, 9.6 en 9.7. Daarnaast is de definitie van installatie verduidelijkt en is in de toelichting een passage opgenomen over het advies van Actal. De overige wijzigingen betreffen technische aanpassingen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,