



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
de Minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 25 februari 2022

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : DGKE-E / 21248860
Ons kenmerk : ACM/UIT/571519
Contactpersoon : [Vertrouwelijk] | [Vertrouwelijk@acm.nl] | [Vertrouwelijk]

Onderwerp : ACM/19/036037 Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets van de ACM op het wetsvoorstel Energiewet

Geachte heer Jetten,

Bij brief van 24 november 2021 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het wetsvoorstel houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (hierna: wetsvoorstel Energiewet).¹

Het wetsvoorstel Energiewet beoogt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 te vervangen en een modern en geactualiseerd ordeningskader te bieden dat (1) de energietransitie ondersteunt en stimuleert en tegelijkertijd (2) bijdraagt aan het doel van een schone energievoorziening die veilig, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar is.

Nederland staat voor de opgave om uiterlijk in 2050 CO₂-neutraal te zijn. Om dat doel te bereiken, zet het huidige kabinet in op circa 60% CO₂-reductie in 2030, 70% in 2035 en 80% in 2040.² Een overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame (groene) energiebronnen is hiervoor essentieel. De ACM vindt het belangrijk dat mensen en bedrijven ook tijdens deze energietransitie kunnen vertrouwen op een goed werkende (Europese en nationale) energiemarkt, waarin iedereen toegang heeft tot duurzame, betrouwbare en betaalbare energie, nu en in de toekomst.³

¹ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 24 november 2021, kenmerk DGKE-E / 21248860.

² [Coalitieakkoord 2021-2025](#), 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 6. Zie i.v.m. met de Nederlandse klimaatdoelstellingen voorts het [Klimaatakkoord](#) van 29 juni 2019, en voor de Europese klimaatdoelstellingen, de Europese Klimaatwet ([Verordening 2021/1119](#)) en het 'Fit for 55'-pakket van de Europese Commissie van 14 juli 2021, [COM \(2021\)550](#).

³ Gelet hierop ziet de ACM er onder meer op toe dat netbeheerders met doelmatige investeringen en slimme oplossingen zoveel mogelijk capaciteit op hun netten beschikbaar maken voor mensen en bedrijven die elektriciteit nodig hebben of juist opwekken, met behoud van het hoge niveau van betrouwbaarheid van deze netten. Zodat mensen en bedrijven ook tijdens de energietransitie, die gepaard gaat met een sterke toename van de benodigde transportcapaciteit voor elektriciteit, niet meer betalen dan nodig voor een duurzame en betrouwbare energievoorziening.

De ACM heeft onderzocht of het wetsvoorstel Energiewet haar in staat stelt om effectief op te treden als onafhankelijke toezichthouder en regulerende instantie op de energiemarkt. Daarvoor zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- De inhoud van de voorgestelde regelingen, die de ACM uitvoert of waarop de ACM toezicht houdt, draagt bij aan een goed werkende energiemarkt met voor iedereen toegankelijke, duurzame en betaalbare energie.
- Het wetsvoorstel plaatst de ACM in de positie om effectief op te treden bij de uitvoering van of het toezicht op deze regelingen. Dat vraagt om duidelijke regels en definities en om toereikende bevoegdheden voor de ACM om naleving zo nodig af te dwingen, consumenten (in kwetsbare posities) te beschermen en het monopolie van netbeheerders te reguleren.
- Het wetsvoorstel respecteert de Europeesrechtelijk vereiste onafhankelijkheid van de ACM als nationale regulerende instantie (hierna: NRI). Dit verzekert dat de ACM de Europese reguleringsdoelen objectief, onafhankelijk van andere (politieke of particuliere) belangen behartigt.

In deze brief beschrijft de ACM de resultaten van haar toetsing aan deze randvoorwaarden. De ACM is positief over het wetsvoorstel Energiewet en de doelen die het wetsvoorstel nastreeft. De ACM ziet echter ook onderdelen van het wetsvoorstel die niet aan de hierboven genoemde randvoorwaarden voldoen, of daaraan met enkele aanpassingen beter zouden beantwoorden.

De ACM acht het wetsvoorstel Energiewet uitvoerbaar en handhaafbaar, indien belangrijke onderdelen daarvan worden aangepast. Dit betreft enkele bepalingen met betrekking tot de tariefregulering die volgens de ACM haar Europeesrechtelijke, exclusieve bevoegdheid doorkruisen, de regeling van de codes, het toezicht op de nieuw op te richten Gegevensuitwisselingsentiteit en diverse begrippen die afwijken van Europese definities, waarvan de onderlinge verhouding onduidelijk is of die volgens de ACM niet consequent in het wetsvoorstel worden gehanteerd.

De ACM licht in de paragrafen 3 en 4 van deze brief de belangrijkste van deze onderdelen uit. Paragraaf 4 bevat daarnaast een aantal aanbevelingen om mogelijke problemen in de uitvoering of handhaving te voorkomen, of om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren. In paragraaf 2 doet de ACM enkele aanbevelingen die losstaan van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel Energiewet, maar die volgens de ACM de effectiviteit van dit wetsvoorstel kunnen vergroten en ten goede komen aan de belangen die de ACM als toezichthouder behartigt. Het gaat dan om aanbevelingen met betrekking tot 1) de bescherming van consumenten (in kwetsbare posities), 2) de transportschaarste-problematiek, 3) de beperking van activiteiten van de infrastructuurgroep (voorheen de netwerkgroep) en 4) de keuze voor een gereguleerd model voor financiële verrekeningen tussen marktdeelnemers bij aggregatie.

In de bijlage bij deze brief vindt u artikelsgewijs opmerkingen waarvoor de ACM op grond van haar UHT uw aandacht vraagt. Daarin beschrijft de ACM onder meer gedetailleerd de (mogelijke) problemen die zij ziet met betrekking tot in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen.

Hoewel de ACM de gevolgen van het wetsvoorstel Energiewet voor de capaciteitsinzet van de ACM vanwege de nog benodigde uitwerking in lagere regelgeving slechts gedeeltelijk kan overzien, voorziet zij aanzienlijk hogere uitvoeringslasten. De ACM zal deze op een later moment, wanneer zij zich daarvan een volledig beeld kan vormen, nader kwantificeren. Op basis van het wetsvoorstel zoals dat nu aan haar is voorgelegd, schat de ACM als eerste, globale indicatie tussen de 15 en de 30 medewerkers extra nodig te hebben.

1. Een goed werkende energiemarkt waarin iedereen toegang heeft tot duurzame, betrouwbare en betaalbare energie

1.1 Recente ervaringen met stijgende energieprijzen vragen om aanvullende maatregelen voor de bescherming van consumenten

De ACM vindt het belangrijk dat iedereen, waaronder consumenten in kwetsbare posities, altijd toegang heeft tot betaalbare energie tegen redelijke voorwaarden. De recente situatie met excessief stijgende energieprijzen en daaruit volgende faillissementen van energieleveranciers, waardoor veel consumenten schade hebben geleden, heeft dit belang nog eens extra benadrukt.

In de systematiek van de huidige Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt de energieconsument onder meer beschermd door de leveringsplicht, het afsluitbeleid, het toezicht op de redelijkheid van leveringsstarieven (de zogenoemde vangnetregeling), het modelcontract en de regeling leveringszekerheid. Welkomme aanvullingen in het wetsvoorstel Energiewet zijn dat de ACM een vergunning voortaan kan weigeren of intrekken op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) en dat in lagere regelgeving wordt geregeld dat een Verklaring Omtrent Gedrag van bestuurders is vereist om een vergunning als energieleverancier te verkrijgen. Een andere goede toevoeging aan het kader ter bescherming van de consument is dat vergunninghoudende energieleveranciers relevante veranderingen proactief aan de ACM moeten melden, én dat zij jaarlijks een controle-verklaring van een accountant aan de ACM moeten overleggen. Deze aanpassingen zijn mede het resultaat van veelvuldig contact tussen EZK en de ACM sinds het faillissement van energieleverancier Flexenergie in 2018.

Om de effectiviteit van het toezicht te vergroten en transparanter te maken verzoekt de ACM om a) in de wet tot uitdrukking te brengen dat leveranciers blijvend moeten voldoen aan de vereisten voor de verlening van de vergunning en om b) de genoemde meldplicht niet in lagere regelgeving, maar in het wetsvoorstel zelf op te nemen. Het belang van een duidelijke meldplicht, waardoor problemen bij energieleveranciers eerder aan het licht komen, werd in de recente situatie met hoge energieprijzen nog weer eens duidelijk. Ook verzoekt de ACM u om in de wettekst of toelichting daarop op te nemen dat de ACM open normen in de wet die van belang zijn voor de bescherming van consumenten, zo nodig met beleidsregels nader kan invullen, voor zover lagere regelgeving daar niet in voorziet.⁴

Tegenover de hierboven genoemde aanvullingen staat dat in de vorige versie (het eerder geconsulteerde conceptwetsvoorstel) de leveringsplicht, de vangnetregeling en het modelcontract kwamen te vervallen. De leveringsplicht vormt de basis voor het kader om de consument te beschermen. Daarom heeft de ACM erop aangedrongen deze alsnog in het wetsvoorstel Energiewet op te nemen, hetgeen gebeurd is. Het wetsvoorstel Energiewet laat het modelcontract en de vangnetregeling wel vervallen. Dit leidt tot een verminderde bescherming van consumenten, met name van consumenten in kwetsbare posities. De recente ervaringen met de excessief stijgende energieprijzen hebben geleerd dat de bescherming van consumenten juist voor verbetering vatbaar is. De Europese Energierichtlijnen⁵ geven daarbij ruimte om consumenten in kwetsbare posities extra te beschermen. Deze ruimte wordt in het wetsvoorstel Energiewet nog niet benut.

De ACM is van mening dat aanvullende maatregelen, bovenop de genoemde maatregelen die al in het wetsvoorstel zijn opgenomen, wel nodig zijn. Zowel u als de ACM laat onderzoeken welke aanvullende

⁴ Het belang om buiten twijfel te stellen dat de ACM met beleidsregels normen nader mag invullen en om duidelijkheid te geven over hoe ver de bevoegdheid van de ACM daarbij reikt, blijkt uit de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 20 januari 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:186](#).

⁵ Elektriciteitsrichtlijn [2019/944](#) en Gasrichtlijn [2009/73](#).

maatregelen wenselijk en mogelijk zijn om het wettelijk kader voor energieleveranciers aan te scherpen en de positie van consumenten te verbeteren. Energie is immers een primaire levensbehoefte, die voor veel mensen een groot beslag legt op hun huishoudbudget. De ACM zal op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken actief input geven voor gewenste aanvullingen op of wijzigingen van het wetsvoorstel Energiewet.

1.2 Meer nodig om het gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet aan te pakken

In grote delen van Nederland is de capaciteit van het elektriciteitsnet momenteel ontoereikend om te kunnen voorzien in de totale elektriciteitstransportvraag.⁶ Deze transportschaarste remt bedrijven in hun groei en hindert de woningbouw en de gebiedsontwikkeling. Daarnaast vertraagt het de energietransitie en daarmee de omschakeling naar een klimaatneutrale samenleving.⁷

De ACM verwacht niet dat de Energiewet de enige oplossing kan geven voor het probleem. De oorzaken van de transportschaarste liggen immers ook buiten de energiemarkt, bijvoorbeeld in de duur van ruimtelijke ordeningsprocedures en in een gebrek aan voldoende opgeleid technisch personeel. Daarom is een brede aanpak nodig, die verder reikt dan de reikwijdte van het wetsvoorstel Energiewet. Samenwerking tussen alle stakeholders, zoals binnen de regionale energiestrategieën, en een sterke regie vanuit de overheid zijn essentieel voor een integraal beeld van de benodigde netcapaciteit in Nederland, en daarmee voor de aanpak van het probleem.

Voor haar toezicht vindt de ACM het belangrijk dat het wetsvoorstel Energiewet netbeheerders ertoe aanzet om het maximale te doen dat binnen de grenzen van het doelmatige ligt, om transportschaarste te voorkomen. En om, als die schaarste toch optreedt, te beperken en zo snel mogelijk op te lossen. Daarnaast is van belang dat voor afnemers duidelijk is waar transportschaarste optreedt of dreigt op te treden, welke acties de netbeheerder daartegen onderneemt en wanneer weer transportcapaciteit voor afnemers beschikbaar is. De ACM ziet in het wetsvoorstel een aantal maatregelen die hieraan tegemoet komen.⁸ Extra maatregelen zijn volgens de ACM echter nodig. De ACM wijst daartoe op het volgende.

De schaarste-problematiek leidt tot vragen over de volgorde van investeringen in de uitbreiding of verzwaring van de netten (netinvesteringen). Wanneer een netbeheerder niet alle noodzakelijke investeringen tegelijk kan doen, staat hij voor de vraag welke verzwaringen hij als eerste in gang zet. Het wetsvoorstel Energiewet geeft, net als de huidige wetgeving, de netbeheerder geen houvast in de keuzes die hij hierin kan maken. De ACM meent dat een duidelijk kader voor de prioritering van netinvesteringen door de netbeheerder wenselijk en nodig is om te zorgen voor een prioritering die voor de samenleving als geheel de meeste waarde heeft. Dat kan bijvoorbeeld via een maatschappelijke kosten- en batenanalyse. Dit voorkomt dat de volgorde van netinvesteringen kan worden bepaald door een te beperkte, eenzijdige belangenafweging. Een prioriteringskader geeft de ACM bovendien houvast bij de toets of de netbeheerder in redelijkheid tot de in het investeringsplan opgenomen volgorde van

⁶ In haar [brief](#) van 23 september 2020 van de ACM aan de Minister, kenmerk ACM/19/038209, inzake *Toetsing investeringsplannen netbeheerders; Melding op basis van artikel 22 E-wet*, heeft de ACM aan uw voorganger haar zorgen geuit over congestie op het elektriciteitsnet. De ACM meldde dat zij bij vier netbeheerders, waaronder TenneT en de twee grootste regionale netbeheerders, een voortdurend tekort aan transportcapaciteit verwacht in de komende vijf tot tien jaar.

⁷ Recentelijk heeft u de Kamer bij [brief](#) van 8 februari 2022, kenmerk DGKE / 21256849 in vervolg op eerdere Kamerbrieven geïnformeerd over de acties die zijn of worden ingezet om de problematiek te beperken. Daarin gaat u onder meer in op het [actieplan 'Samen sneller het net op'](#) van een brede coalitie van brancheorganisaties, netbeheerders en overheden.

⁸ Zo is een netbeheerder verplicht om, in het geval hij niet kan voldoen aan een verzoek om transport wegens gebrek aan capaciteit, passende maatregelen te nemen om zo spoedig mogelijk alsnog een transportaanbod te kunnen doen. Daarnaast moet de netbeheerder in zijn investeringsplan in ieder geval de investeringen opnemen die daarvoor nodig zijn. Dit bevordert de transparantie over plaatsen in het net waar transportschaarste is en de acties van de netbeheerder om dat op te lossen. Het geeft de ACM bovendien enige handvatten om daarop toe te zien.

netinvesteringen heeft kunnen komen. De ACM verzoekt daarom mogelijk te maken dat in lagere regelgeving een prioriteringskader wordt uitgewerkt, dat in overleg met alle betrokken stakeholders en de ACM vorm wordt gegeven.

De ACM merkt ten tweede op dat het wetsvoorstel Energiewet weinig houvast geeft om de vraag te beantwoorden of een netbeheerder 'genoeg' doet om transportschaarste te voorkomen. Het wetsvoorstel draagt de netbeheerders op om te waarborgen dat hun net op de korte en lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transport van energie.⁹ Onduidelijk is wat onder een 'redelijke vraag' moet worden verstaan. De ACM pleit daarom voor aanvullend beleid dat meer duidelijkheid geeft over wat van de netbeheerders aan investeringen wordt verwacht. Die duidelijkheid is in het belang van netbeheerders en de maatschappij en zou de ACM houvast geven voor haar toezicht op deze taak van de netbeheerder. De ACM is graag bereid vanuit haar rol als toezichthouder bij te dragen aan de ontwikkeling van dit beleid.

Ten derde merkt de ACM op dat de transportschaarste-problematiek, net als de lange wachttijden voor het verkrijgen van een aansluiting, deels het gevolg is van beperkingen in de uitvoeringscapaciteit van de netbeheerders. Een tekort aan technisch opgeleid personeel is daarbij een belangrijke factor. Gezien de urgentie en de omvang van het gebrek aan transportcapaciteit, verwelkomt de ACM het initiatief om te onderzoeken of oplossingen buiten het bestaande kader mogelijk zijn. De ACM wijst op de motie Boucke c.s., die het kabinet oproept om te onderzoeken of het uitdagen van netbeheerders door marktpartijen, middels het zogenaamde 'right to challenge-principe', bij kan dragen aan het verminderen van de transportschaarste.¹⁰ In uw recente Kamerbrief over de transportschaarste heeft u aangegeven dit onderzoek te laten uitvoeren.¹¹

In aanvulling daarop verzoekt de ACM u om te heroverwegen of het verlagen van de grens voor de vrije aanleg van grote aansluitingen, kan bijdragen aan een oplossing. Op dit moment is vrije aanleg alleen toegestaan bij aansluitingen boven de 10 MVA. Een verlaging van deze grens zou uitvoeringscapaciteit bij de netbeheerders vrij kunnen maken, die zij dan voor andere projecten kunnen inzetten. In antwoord op consultatiereacties die de verlaging van deze grens bepleitten, heeft u aangegeven aan de 10 MVA-grens te willen vasthouden met het oog op slechte ervaringen van netbeheerders met vrije aanleg. De ACM verzoekt u nader te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om met wetgeving de bezwaren van netbeheerders te ondervangen, bijvoorbeeld door te waarborgen dat de zelf aangelegde aansluitingen na koppeling met het systeem van de netbeheerder goed inpasbaar zijn in het beheer en onderhoud van de netbeheerder óf in onderhoud en beheer bij de zelfaanlegger blijven.

Zowel voor de wenselijkheid van een 'right to challenge' als voor het verruimen van de mogelijkheden voor vrije aanleg van aansluitingen, zal daarnaast moeten worden onderzocht of dat niet juist het tekort aan technisch personeel bij netbeheerders verergert.

1.3 Het wetsvoorstel bakent het speelveld van de infrastructuurgroep duidelijker af, maar vermindert de mogelijkheden voor samenwerking met marktpartijen bij de ontwikkeling van prille markten voor alternatieve energiedragers

Met het oog op de energietransitie vindt de ACM het belangrijk dat de Energiewet niet in de weg staat aan mogelijkheden om de ontwikkeling van de markt voor alternatieve energiedragers, in het bijzonder waterstofgas, zo nodig te versnellen. Daarnaast is voor de energietransitie van belang dat de Energiewet duidelijkheid geeft over de activiteiten die de netbeheerder en aan hem gelieerde bedrijven (de

⁹ Art. 3.25 wetsvoorstel Energiewet, dat art. 31 Elektriciteitsrichtlijn [2019/944](#) en art. 25 Gasrichtlijn [2009/73](#) implementeert.

¹⁰ Kamerstukken II. 2021-2022, [35 925, nr. 65](#). Het uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige 'right to challenge'-principe biedt burgers (marktpartijen) de mogelijkheid om publieke taken van de overheid over te nemen wanneer zij deze taak beter of goedkoper kunnen uitvoeren.

¹¹ [Brief](#) van 8 februari 2022, met kenmerk DGKE / 21256849.

infrastructuurbedrijven, tezamen de infrastructuurgroep) mogen ondernemen. Dat geldt met name voor activiteiten met betrekking tot energieproductie- en energieopslaginstallaties en activiteiten ten aanzien van andere energiedragers dan gas en elektriciteit, te weten alternatieve energiedragers. Onduidelijkheid hierover kan (andere) marktpartijen ervan weerhouden hierin te investeren.

Het wetsvoorstel Energiewet maakt duidelijk dat de infrastructuurgroep zich niet mag inlaten met productie, handel of levering op het gebied van elektriciteit, gas, waterstofgas¹² of andere alternatieve energiedragers. Het wetsvoorstel breidt dit verbod bovendien uit tot minderheidsdeelnemingen en joint ventures van infrastructuurbedrijven. Deze verduidelijkingen en aanscherpingen nemen een mogelijke belemmering voor investeringen door andere marktpartijen in deze activiteiten weg. Anderzijds wijst de ACM erop dat de aanscherping ook tot gevolg heeft dat infrastructuurbedrijven geen joint ventures meer kunnen aangaan met bedrijven die zich bezighouden met productie, handel of levering van energiedragers. De ACM verzoekt u om de voor- en nadelen van deze beperking voor minderheidsdeelnemingen en joint ventures van infrastructuurbedrijven met het oog op de energietransitie nogmaals af te wegen en deze afweging toe te lichten.¹³

Ten slotte merkt de ACM op dat u in antwoord op Kamervragen recent heeft laten weten vanwege de mogelijke systeemrol van elektrolyse, ruimte te zien voor infrastructuurbedrijven om op dit terrein actief te zijn, en de markt te zullen consulteren over de voorwaarden waaronder dit wenselijk is.¹⁴ Om infrastructuurbedrijven deze ruimte te geven, zou het wetsvoorstel Energiewet volgens de ACM moeten worden aangepast.¹⁵

1.4 Nu kiezen voor gereguleerde verrekening is te vroeg voor een aggregatiemarkt in ontwikkeling

Het wetsvoorstel Energiewet regelt het proces van aggregeren. Een vorm van aggregeren is het verschuiven van het verbruik in de tijd door middel van vraagresponsovername waarmee TenneT haar balans kan handhaven en andere netbeheerders congestie op het net kunnen voorkomen. De partij die deze dienst uitvoert kan de partij zijn die ook de leverancier van energie op die aansluiting is, maar ook een onafhankelijke aggregator. In dat laatste geval moeten balanceringsverantwoordelijke partijen (BRP's) van de onafhankelijke aggregator en de leverancier afspraken maken over onder meer financiële compensatie, bijvoorbeeld voor de situatie dat door vraagresponsovername de leverancier minder heeft kunnen leveren dan hij heeft ingekocht.

Het wetsvoorstel Energiewet schrijft voor dat de marktdeelnemers bij de berekening van de financiële compensatie een bij Ministeriële Regeling vastgestelde berekeningsmethode hanteren.¹⁶ Dit leidt tot een gereguleerde prijs en voorwaarden voor de verrekening. Hoewel de ACM niet uitsluit dat deze regulering in de toekomst nodig is om de markt voor aggregatiediensten op gang te brengen, vindt de ACM het om

¹² Zie vergelijkbaar voorstellen voor een herziene Gasrichtlijn en Gasverordening van 15 december 2021, com(2021) 803 en 804. De ACM merkt hierbij op dat ook andere gassen zoals biogassen zouden moeten worden toegevoegd aan het groepsverbod, zie daarvoor het commentaar in de bijlage bij art. 3.10 van het wetsvoorstel Energiewet.

¹³ Daarbij merkt de ACM op dat met betrekking tot de productie, handel en levering van elektriciteit, gas en waterstofgas, de beperking ook volgt uit het groepsverbod in het wetsvoorstel Energiewet en in lijn is met het in de vorige voetnoot genoemde voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de Gasrichtlijn.

¹⁴ Brief Minister aan Voorzitter Tweede Kamer van 8 februari 2022, met kenmerk DGKE-E / 22031943.

¹⁵ Activiteiten van infrastructuurbedrijven op het gebied van elektrolyse zijn immers moeilijk te rijmen met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat (ook bij tijdelijke nevenactiviteiten) geen sprake mag zijn van productie van waterstofgas en van 'eigen' opslag door een infrastructuurbedrijf. Zie ook het commentaar van de ACM in de bijlage bij art 3.20 wetsvoorstel Energiewet. De ACM verzoekt u om in het geval van een aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt, aan de ACM gelegenheid te geven daarop te reageren met oog op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

¹⁶ Art. 2.39, derde lid, wetsvoorstel Energiewet. Uit het vijfde lid van dit artikel volgt dat deze methode niet is voorgeschreven voor zover een aggregator optreedt als aanbieder van balanceringsdiensten aan TenneT.

verschillende redenen te vroeg om deze keuze voor regulering nu al op wetsniveau vast te leggen. Uitzondering is de balanceringsmarkt, waarvoor TenneT op grond van een settlement zal opzetten. De ACM steunt deze keuze het wetsvoorstel Energiewet.

De ACM benadrukt dat aggregatiediensten, voor andere markten dan de balanceringsmarkt, nog tot ontwikkeling moeten komen en dat er op dit moment nog geen positieve business case lijkt te zijn. De ACM ziet het risico dat door het prille stadium van de markt, regulering onvoldoende zal aansluiten bij de ontwikkeling van toekomstige business cases en voor de leverancier of de onafhankelijke aggregator mogelijk ongunstig uitvalt. Een aggregator wordt als onafhankelijk gezien, als deze niet verbonden is aan de leverancier. Daarbij verwacht de ACM dat als er een positieve business case gaat ontstaan, de markt ook zonder regulering op gang kan komen. In de retailmarkt die wij in Nederland kennen, zal een afnemer waarschijnlijk kunnen kiezen voor een leverancier die de mogelijkheid tot aggregeren wel biedt, al dan niet op grond van afspraken die de leverancier heeft gemaakt met een onafhankelijke aggregator. Daarnaast wijst de ACM erop dat het wetsvoorstel een regeling geeft voor de financiële compensatie van inkoop- en onbalanskosten, maar dat er in de andere markten dan de balanceringsmarkt meer afspraken moeten worden gemaakt tussen de (BRP's van de) leverancier en de onafhankelijke aggregator dan alleen over financiële compensatie. Zo zullen voor deze markten (day ahead en intraday markt) aanvullend afspraken moeten worden gemaakt over onder meer het vaststellen van het verbruik voor vraagresponso (de baseline), meten en verificatie van de geleverde flexibiliteit en wijze van verrekening. Het is van belang om voor regulering eerst vast te stellen welke van deze aspecten in wet- of regelgeving moeten worden geregeld.

De ACM adviseert u daarom om marktpartijen eerst de kans te geven om zelf afspraken te maken over de financiële compensatie en voorwaarden bij aggregatie op andere markten dan de balanceringsmarkt.¹⁷ De ACM stelt voor om te kiezen voor model waarbij de ontwikkeling van de markt actief wordt gemonitord en op een later moment alsnog besloten kan worden om een berekeningsmethodiek en voorwaarden voor te schrijven, indien blijkt dat de markt niet tot ontwikkeling komt. Bij deze monitoring kunnen ook de geschillen die worden voorgelegd aan de ACM worden meegenomen. Een belangrijk voordeel daarvan is dat in het geval een gereguleerde methodiek nodig blijkt, bij het opstellen daarvan rekening kan worden gehouden met de ervaringen die marktpartijen tot dan toe met (pogingen tot) afspraken over verrekening en voorwaarden hebben opgedaan. Ook kunnen daarbij dan de ervaringen in andere EU landen worden betrokken, waar verschillende marktmodellen de komende tijd verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden. Dit vermindert aanzienlijk het risico dat de regulering de ontwikkeling van de markt in de weg zit, omdat deze niet aansluit op de praktijk.¹⁸

2. De ACM is een onafhankelijke toezichthouder en regulerende instantie, met een Europese opdracht; het wetsvoorstel Energiewet versterkt deze positie

2.1 Onafhankelijkheid van de ACM als NRI vraagt om aanpassingen en aandacht bij uitwerking lagere regelgeving

Het toezicht op de energiemarkt wordt in hoge mate bepaald door Europese Energieverordeningen en -richtlijnen. Deze Europese regelingen zijn gericht op het tot stand brengen van een Europese interne energiemarkt, met keuzevrijheid voor en betere dienstverlening aan alle afnemers in de Europese Unie,

¹⁷ De Elektriciteitsrichtlijn [2019/944](#) laat volgens de ACM hier ruimte voor, zie daarover commentaar in de bijlage bij art. 2.39.

¹⁸ Zie voor een nadere toelichting ons commentaar in de bijlage bij art. 2.39.

door concurrerende energiemarkten te organiseren over de landgrenzen heen.¹⁹ Niet-discriminerende toegang tot de energienetten is daarvoor essentieel. Met het oog hierop dragen de Richtlijnen de lidstaten op om een NRI aan te wijzen, die bevoegd is om de methoden, voorwaarden en tarieven voor toegang vast te stellen of ten minste goed te keuren. In de huidige wetgeving en het wetsvoorstel Energiewet wordt de ACM aangewezen als de Nederlandse NRI.

Onafhankelijkheid is nodig om de taken als NRI effectief te kunnen uitvoeren, en zo bij te dragen aan de doelstellingen van de Europese interne energiemarkt. Als aanleiding voor de Derde Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn is gewezen op de ervaring dat de doeltreffendheid van regulering vaak wordt belemmerd door het gebrek aan onafhankelijkheid van de regulators van hun regeringen en door de ontoereikendheid van hun bevoegdheden en beslissingsmacht. Daarom is sindsdien in die richtlijnen vastgelegd dat de NRIs besluiten moeten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en daarin volledig onafhankelijk dienen te zijn van alle andere publieke of particuliere belangen.²⁰ Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) heeft recent drie uitspraken gedaan die het belang hiervan onderstrepen en verduidelijken.²¹ Uit deze uitspraken blijkt onder meer duidelijk dat de wetgever niet bevoegd is om regels te maken die de NRI beperken in de wijze waarop zij haar Europese reguleringstaken uitvoert.

Het wetsvoorstel Energiewet kent op dit vlak duidelijk verbeteringen ten opzichte van het eerder geconsulteerde wetsvoorstel. Zo is een aantal voorschriften over de wijze waarop de ACM de tarieven voor netbeheerders vaststelt, uit het wetsvoorstel geschrapt naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EU in de zaak van de Europese Commissie tegen Duitsland.²² Dit geeft de ACM de ruimte om meer flexibiliteit in de methode van regulering aan te brengen en daarmee beter in te spelen op kostenontwikkelingen. Een aantal bepalingen in het wetsvoorstel doorkruist volgens de ACM echter nog haar bevoegdheid als NRI om de tarieven en voorwaarden van netbeheerders vast te stellen of goed te keuren, of maakt het mogelijk deze bevoegdheid in lagere regelgeving te doorkruisen. Onder meer wijst de ACM erop dat het wetsvoorstel de ACM lijkt te verplichten om een keuze te maken tussen omzetregering of tariefregulering. De ACM verzoekt u te verduidelijken dat de ACM ook kan kiezen voor een combinatie van deze tariefreguleringvormen. Ook wijst de ACM erop dat het geven van kwaliteitsprikkel via de tariefregulering op basis van het wetsvoorstel alleen kan, indien in een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) is bepaald dat dit mogelijk is. De ACM meent dat deze keuze aan haar is en verzoekt u deze beperking te schrappen. Voorts bevatten de artikelen in het wetsvoorstel Energiewet over het tariefbesluit een aantal voor de ACM dwingende bepalingen. De ACM verzoekt u deze bepalingen zo te formuleren dat het dwingende karakter daarvan vervalft. Een nadere toelichting vindt u in de bijlage bij deze brief.

Daarnaast verzoekt de ACM u om nader toe te lichten hoe de beoogde regulering van het net op zee zich verhoudt tot de Europeesrechtelijk vereiste onafhankelijkheid van de ACM als NRI bij het vaststellen van de tarieven. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de kosten van het net op zee zullen worden betaald uit de nettatarieven.²³ Om aan deze afspraak tegemoet te komen, wordt de regulering van de netbeheerder op zee gewijzigd. De regulering valt uiteen in 1) een tarief gereguleerd deel, waarbij kosten worden vergoed door tarieven die aangeslotenen op het net op zee betalen, en 2) een niet-tarief gereguleerd deel voor de vergoeding van overige kosten.²⁴ Deze overige kosten kunnen worden gedekt door een subsidie.

¹⁹ Zie nr. 2 van de Preambule van Elektriciteitsrichtlijn [2019/944](#) en nr. 1 van de Preambule van Gasrichtlijn [2009/73](#).

²⁰ Zie nr. 29 en 30 van de Preambule van Gasrichtlijn [2009/73](#).

²¹ Het gaat om de volgende uitspraken: (1) HvJEU 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, ECLI:EU:C:2020:462, (2) HvJEU 3 december 2020, EC/België, ECLI:EU:C:2020:984 en (3) HvJEU 2 september 2021, EC/Duitsland, ECLI:EU:C:2021:662.

²² Zie vorige noot.

²³ [Klimaatakkoord](#) van 29 juni 2019, p. 161.

²⁴ Zie art. 3.115 respectievelijk 3.115a van het wetsvoorstel Energiewet.

Voor zover die kosten niet daardoor worden gedekt, brengt de netbeheerder op zee deze in rekening bij andere netbeheerders, volgens een bij AMvB te bepalen verdeling.

De ACM ziet het risico dat dit laatste niet verenigbaar is met het Europeesrechtelijke kader voor de regulering van nettarieven. De ACM verzoekt u daarom toe te lichten waarom deze door de regering te bepalen verdeling nodig of wenselijk is, op welke criteria die verdeling kan worden gebaseerd én waarom dit verenigbaar is met a) het vereiste dat tarieven van die andere netbeheerders kostenreflectief en transparant zijn, en een afspiegeling vormen van de werkelijk door die gemaakte kosten (voor zover efficiënt),²⁵ en b) de vereiste onafhankelijkheid van de ACM als NRI bij de vaststelling van de (methode voor de berekening van) de tarieven. De ACM merkt op dat dit soort vragen niet speelt, indien de niet-tariefgereguleerde kosten van het net op zee volledig via een subsidie worden vergoed. Dit heeft om die reden de voorkeur van de ACM; dat levert bovendien een transparantere wijze van vergoeding van deze kosten op.

Ten slotte constateert de ACM dat het wetsvoorstel Energiewet een aantal mogelijkheden bevat om in lagere regelgeving nadere regels te stellen die inbreuk kunnen maken op de exclusieve bevoegdheden van de ACM als NRI.²⁶ De ACM verzoekt u daarom bij de uitwerking van deze regelgeving de bevoegdheden van de ACM als NRI te respecteren, in lijn met de recente Hof-uitspraken. In de bijlage bij deze brief vindt u artikelsgewijs nadere opmerkingen van de ACM over de verhouding van enkele bepalingen tot de bevoegdheden van de ACM als NRI, alsook andere opmerkingen die de uitvoerbaarheid van de voorschriften inzake tariefregulering betreffen.

2.2 Voorgestelde regeling codes geeft onvoldoende duidelijkheid over handhaafbaarheid

De ACM is als NRI bevoegd om de voorwaarden en methoden voor onder meer de aansluiting op en toegang tot netten vast te stellen of ten minste goed te keuren.²⁷ De ACM is onder de huidige wetgeving bevoegd om dergelijke methoden en voorwaarden vast te stellen.²⁸ In de praktijk worden dit codes genoemd. De bepalingen in de codes zijn volgens de rechter algemeen verbindende voorschriften, en hebben daarmee de kracht van lagere regelgeving.

Het wetsvoorstel Energiewet wijzigt de bevoegdheid om voorwaarden *vast te stellen* in een bevoegdheid voor de ACM om methoden of voorwaarden *goed te keuren*. Uit de toelichting op het wetsvoorstel Energiewet blijkt dat het wetsvoorstel de status van de codebepalingen als algemeen verbindende voorschriften beoogt te wijzigen. Volgens de toelichting gaat het om door de ACM goedgekeurde, contractuele voorwaarden voor overeenkomsten die de netbeheerder met aangeslotenen en marktdeelnemers sluit of methoden die de netbeheerders gebruiken om die voorwaarden vast te stellen.

De ACM heeft in overleg met medewerkers van uw ministerie aangegeven de voorgestelde wijzigingen onnodig te vinden, omdat het bestaande stelsel goed functioneert. Bij de voorgestelde wijzigingen ziet de ACM daarentegen problemen ontstaan. Ten eerste omdat veel codebepalingen naar hun aard volgens de ACM geen contractuele voorwaarden zijn, of methoden om die te bepalen, maar regels voor

²⁵ Art. 18, eerste lid, Elektriciteitsverordening [2019/943](#).

²⁶ Zie o.m. artikelen 3.25, vierde lid, 3.36, zesde lid, 3.43, zesde lid en 3.45, vijfde lid, wetsvoorstel Energiewet.

²⁷ Art. 59, zevende lid, van Elektriciteitsrichtlijn [2019/944](#): naast aansluiting en toegang tot de netten, tevens voor de verstrekking van ondersteunende diensten, en de toegang tot grensoverschrijdende infrastructuur, inclusief de procedures voor de toewijzing van capaciteit en congestiebeheer.

²⁸ Zie art. 31 Elektriciteitswet 1998 en art. 12b Gaswet

netbeheerders en derde partijen, zoals Nominated Electricity Market Operators (NEMOs).²⁹ Dat geldt ook voor de methoden (en een deel van de voorwaarden) die de ACM goedkeurt in het kader van de uitvoering van Europese verordeningen (richtsnoeren en netcodes).³⁰ Ten tweede vreest de ACM dat de wijziging de effectiviteit van haar toezicht en handhaving vermindert. Om door toezicht en handhaving te verzekeren dat netbeheerders de codevoorschriften naleven, is nodig dat deze voorschriften worden aangemerkt als publiekrechtelijke regels; de naleving van contractuele voorwaarden kan immers alleen privaatrechtelijk worden afgedwongen door de partijen bij de overeenkomst, niet door de ACM.

Gedurende de UHT-toetsing van het wetsvoorstel Energiewet, hebben medewerkers van uw ministerie laten weten de bezwaren van de ACM te zien en te willen ondervangen. Onder meer door duidelijker naar voren te brengen dat de codes ook algemene eisen kunnen behelzen en dat op de netbeheerders een publiekrechtelijke, door handhaving van ACM afdwingbare verplichting rust om overeenkomstig de codes te handelen. De ACM verzoekt u om dit in de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting duidelijk tot uitdrukking te brengen.

De ACM merkt ten slotte nog op dat samenloop mogelijk is tussen voorwaarden en methoden die in de codes worden opgenomen, en nadere regels die op grond van het wetsvoorstel kunnen worden gesteld in een AMvB of een Ministeriële Regeling (MR). Zo beoogt het wetsvoorstel Energiewet de inhoud van de huidige Meetcode over te hevelen naar een MR, maar kunnen netbeheerders ook voorstellen doen om in de codes voorwaarden en methoden met betrekking tot het meten op te nemen. Om te voorkomen dat zaken tussen wal en schip vallen, of juist dubbel worden opgepakt, is daarom een goede afstemming nodig tussen de wetgever, de netbeheerders en de ACM.

3. Overige opmerkingen over de uitvoer- en handhaafbaarheid

3.1 Effectief toezicht op de Gegevensuitwisselingsentiteit niet geborgd

Energiegegevens zijn, zoals ook in de toelichting op het wetsvoorstel Energiewet wordt opgemerkt, het fundament voor het energiesysteem en de energietransitie. Het wetsvoorstel brengt een aantal grote veranderingen mee in de wijze waarop marktpartijen met energiegegevens omgaan.

Om te beginnen wordt de door de ACM vastgestelde Informatiecode, die nu de omgang van marktpartijen met energiegegevens regelt, grotendeels overgeheveld naar het wetsvoorstel Energiewet en lagere regelgeving. Andere delen zullen onderdeel worden van een privaatrechtelijk afsprakensysteem. Een tweede grote wijziging is dat het wetsvoorstel Energiewet partijen aanwijst als registerbeheerders die decentraal, wettelijk vastgestelde gegevens verzamelen en deze toegankelijk maken voor de met dit wetsvoorstel in het leven geroepen gegevensuitwisselingsentiteit (verder: GUE). De GUE heeft als doel om gecentraliseerd toegang tot de verschillende registers te faciliteren en is daarbij ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van de informatietechnologie die nodig is voor de verschillende processen in de energiesector (inhuizen, switchen, allocatie & reconciliatie, etc.). Daarnaast wordt zij de beheerder van het privaatrechtelijk afsprakenstelsel, dat afspraken vastlegt over procedures en werkwijzen die voorheen in de Informatiecode werden vastgesteld en geen plek krijgen in de Energiewet of onderliggende wetgeving. Deelname hieraan is mogelijk voor iedere belanghebbende partij.

²⁹ Denk aan eisen inzake de spanningskwaliteit, de indeling in aansluit- en tariefcategorieën, de vastlegging van aansluittermijnen, de regeling van compensatievergoedingen bij storingen en methoden die bepalen hoe een netbeheerder een bepaald proces moet uitvoeren, zoals het berekenen van de capaciteit voor grensoverschrijdende handel. De ACM merkt hierbij op dat in het wetsvoorstel een verplichting ontbreekt voor "een derde partij", om de codes te hanteren en daarnaar te handelen. De ACM vraagt u om deze verplichting ook voor "derde partijen" op te nemen.

³⁰ Het gaat hierbij om goedkeuring overeenkomstig artikel 3.118, tweede lid, wetsvoorstel Energiewet.

De ACM voorziet bij de voorgestelde opzet van de regeling van de GUE een aantal problemen, die effectief toezicht op de GUE en de door haar uitgevoerde taken kunnen belemmeren.

Ten eerste ziet de ACM het risico dat de GUE kan beargumenteren dat niet zij, maar de gezamenlijke systeembeheerders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de GUE en dus ook voor eventuele tekortkomingen daarin. Het wetsvoorstel Energiewet bepaalt immers dat de DSB's en TSB's via een samenwerkingsverband gezamenlijk de taken van de GUE uitvoeren. Zou dit juist zijn, dan heeft dat tot gevolg dat de ACM tegen de 14 systeembeheerders afzonderlijke handhavingszaken moet starten, waarin de ACM voor iedere individuele systeembeheerder moet vaststellen hoe groot zijn aandeel in de overtreding is geweest. Dit stuit op praktische bezwaren en maakt het toezicht van de ACM aanzienlijk minder doelmatig en effectief. Een zelfde soort problematiek speelt wanneer de ACM informatieverzoeken aan de GUE richt. Voor effectief toezicht is van belang dat de GUE de wettelijke plicht heeft om opvolging te geven aan informatieverzoeken met betrekking tot door haar ontsluitbare gegevens, en daarvoor niet kan doorverwijzen naar de organisaties die deze gegevens aanleveren.

Ten tweede ziet de ACM niet in hoe zij effectief kan optreden indien marktpartijen er niet in slagen om de privaatrechtelijke afspraken te maken die moeten zorgen voor een efficiënte, effectieve en betrouwbare gegevensuitwisseling. Dit privaatrechtelijke afsprakenstelsel is uiteraard geen onderdeel van het wetsvoorstel Energiewet, maar de totstandkoming wordt wel hierin geregeld. Dit bepaalt dat systeembeheerders (en niet de GUE) in overleg treden met de overige marktpartijen om deze afspraken te maken. De ACM ziet geen mogelijkheden om partijen tot het maken van afspraken te dwingen, indien zij er onderling niet uitkomen. De ACM mist kortom een mogelijkheid om een patstelling tussen betrokken partijen te doorbreken, dan wel een voorziening om terug te kunnen vallen op een niet privaatrechtelijke regeling die voor deze afspraken dan in de plaats komt, wanneer partijen er niet in slagen zulke afspraken te maken.

Ten slotte merkt de ACM op dat niet wettelijk is verzekerd dat de GUE, of het gezag daarover, in handen blijft van de gezamenlijke DSB's en TSB's. Omdat de GUE toegang heeft tot (privacy)gevoelige gegevens van iedere afnemer van elektriciteit en gas in Nederland, acht de ACM deze waarborg, die overname door andere partijen voorkomt, wel van belang.

Om deze risico's te voorkomen en de effectiviteit van het toezicht van de ACM te vergroten stelt de ACM onder meer voor om in het wetsvoorstel Energiewet te verduidelijken dat de GUE zelfstandig de verantwoordelijkheid draagt voor haar handelen en voor het beheer van het afsprakenstelsel, waaronder het overleg met de partijen uit de sector. Een uitwerking van dit voorstel vindt u in de bijlage bij deze brief, bij de artikelsgewijze reactie op de artikelen die de GUE betreffen.

3.2 Regeling gewenst voor samenwerking met Autoriteit Persoonsgegevens en Agentschap Telecom

De ACM is op basis van het wetsvoorstel Energiewet de toezichthouder op de naleving van het beheer en de uitwisseling van energiegegevens, met inbegrip van de beveiliging van die gegevens en incidenten die daarop inbreuk maken. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het Agentschap Telecom (hierna: AT) houden toezicht op de beveiliging van en incidenten met (persoons)gegevens, op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming respectievelijk de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Dit kan leiden tot een overlap van het toezicht dat de ACM en deze toezichthouders houden, die samenwerking met deze toezichthouders nodig maakt. De ACM verzoekt u om in het wetsvoorstel Energiewet op te nemen dat de ACM met deze toezichthouders afspraken maakt in het

belang van effectief en efficiënt toezicht, zoals bijvoorbeeld ook in de Telecommunicatiewet is gedaan.³¹ Een dergelijke regeling geeft een wettelijke basis om afspraken te maken over bijvoorbeeld het gezamenlijk uitvoeren van toezichtsonderzoeken, of welke toezichthouder optreedt, indien meerdere toezichthouders daartoe bevoegd zijn.

Voorts wijst de ACM erop dat de Europese Commissie onlangs een voorstel voor een nieuwe *Network Code for cybersecurity aspects of cross-border electricity flows*³² heeft geïntroduceerd, die naar verwachting nog voor de Energiewet in werking zal treden. Deze heeft ook gevolgen voor de samenloop van het toezicht door het AT en de ACM. Aangezien de Netcode is gebaseerd op artikel 59 van Elektriciteitsverordening 2019/943 heeft deze rechtstreekse werking. De Energiewet zal daarop dus moeten aansluiten. De ACM verzoekt u om hier in het wetsvoorstel alvast rekening mee te houden.

3.3 Verbeteringen nodig ten behoeve van uitvoerbaarheid certificering prijsvergelijkers

De ACM krijgt tot taak om onafhankelijke prijsvergelijkinginstrumenten (prijsvergelijkers)³³ voor de energiemarkt te certificeren. De ACM krijgt eenzelfde taak op grond van de herziene Telecommwet (Tw) voor telecomprijsvergelijkers. De eisen waaraan deze prijsvergelijkers moeten voldoen, worden in de herziene Tw opgenomen. In het wetsvoorstel Energiewet staan geen eisen zoals in de Tw, maar is bepaald dat deze eisen in een AMvB nader worden geregeld.

De ACM dringt er op aan dat de eisen in beide wetten waar mogelijk gelijkloend zullen zijn. De ACM vraagt dit omdat de prijsvergelijkers in beide sectoren veelal dezelfde dienstverleners zijn. Verschillen in de criteria zullen bij die partijen tot onbegrip en dubbele toezichtslasten leiden. Voor de ACM zou dit leiden tot onnodige uitvoeringsinspanningen, omdat zij dan voor één partij twee beoordelingen via twee afzonderlijke procedures moet uitvoeren, met mogelijk verschillende uitkomsten. Om een duidelijk, gelijkloend kader voor de certificering van de telecom- en energieprijsvergelijkers te verzekeren, adviseert de ACM om dit kader in één AMvB op te nemen. Dit waarborgt bovendien dat eventuele toekomstige wijzigingen in het kader niet afzonderlijk, maar integraal voor telecom- en energievergelijkers worden gezien. Daarnaast verzoekt de ACM u om in het wetsvoorstel Energiewet te regelen dat de ACM een verleend certificaat kan intrekken, bijvoorbeeld als een prijsvergelijker niet langer aan de certificeringsvereisten voldoet.

3.4 Aanvullende maatregelen nodig voor duidelijkheid over rechten en plichten die zijn gekoppeld aan de grootte van de onderneming

Het wetsvoorstel Energiewet voorziet in een meer gedifferentieerd stelsel van rechten en plichten voor verschillende categorieën afnemers, dan de huidige wetgeving. Daarbij wordt onder meer gedifferentieerd naar de omvang van een onderneming. De vragen die naar aanleiding daarvan bij de ACM en waarschijnlijk ook in de markt ontstaan, zijn: wie bepaalt wanneer wat de omvang is, welke plicht tot melding van een wijziging bestaat er, en welke gevolgen heeft zo'n wijziging? Zo verplicht het wetsvoorstel Energiewet een leverancier om bij het aangaan van de leveringsovereenkomst de aard en omvang van de afnemer te registreren. Het wetsvoorstel geeft echter niet aan of de leverancier de informatie die de afnemer over zijn omvang verstrekt, moet controleren en zo ja, hoe. Het wetsvoorstel bepaalt wel dat als een afnemer meldt dat het type eindafnemer, zoals geregistreerd bij het sluiten van de overeenkomst, is gewijzigd, de leverancier een nieuwe overeenkomst moet aanbieden.³⁴ Het wetsvoorstel

³¹ Zie artikel 18.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet.

³² [211110_NCCS_Legal_Text_For_Public_Consultation.pdf \(entsoe.eu\)](#)

³³ De ACM verstaat hieronder alleen vergelijkingswebsites en verzoekt u dit in het wetsvoorstel te verduidelijken. Zie hierover nader de bijlage bij deze brief, commentaar bij artikel 2.67 van het wetsvoorstel Energiewet.

³⁴ Zie artikel 2.7, vijfde en zesde lid, van het wetsvoorstel Energiewet.

bevat echter geen verplichting voor de afnemer om een dergelijke wijziging aan de leverancier te melden. Ook is niet duidelijk wat de gevolgen van de (niet-)melding zijn, en of de leverancier bijvoorbeeld de lopende overeenkomst mag of moet opzeggen als de afnemer de nieuwe overeenkomst niet aanvaardt. Om een deel van deze onduidelijkheid te voorkomen, adviseert de ACM u om de regeling voor de melding van een wijziging in het type afnemer gedurende de looptijd van een overeenkomst uit het wetsvoorstel te schrappen. Voor de looptijd van de overeenkomst is het type afnemer dat bij het aangaan van de overeenkomst is geregistreerd dan bepalend. In de bijlage bij deze brief gaat de ACM nader in op deze en andere onduidelijkheden die samenhangen met de differentiatie in typen afnemers.

3.5 Aanvullende maatregelen nodig voor optreden tegen illegale private netten

De ACM besteedt onder de huidige wetgeving relatief veel capaciteit aan illegaal beheerde private netten en mist mogelijkheden om daar effectief tegen te kunnen optreden en afnemers te beschermen. Een belangrijk obstakel onder de huidige wetgeving is het onderscheid tussen juridische eigendom van het net en economische eigendom van het net. In het geval de Minister gebruik maakt van de bevoegdheid om voor een illegaal beheerd privaat net een publieke netbeheerder aan te wijzen, dient de eigenaar van dit net de economische eigendom daarvan over te dragen. Het achterblijven van de juridische eigendom bij de private eigenaar, leidt tot een gekunstelde constructie waarbij de netbeheerder afhankelijk blijft van (contractuele) medewerking van de private eigenaar van het net. Dit kan al snel tot problematische situaties leiden, als de belangen van de eigenaar van het net enerzijds en de netbeheerder anderzijds, niet gelijk lopen, bijvoorbeeld wanneer volgens de netbeheerder investeringen in het net nodig zijn. Het wetsvoorstel Energiewet laat het onderscheid tussen juridische en economische eigendom vervallen, waardoor de private eigenaar voortaan de volledige juridische eigendom moet overdragen aan de aangewezen netbeheerder. Dit voorkomt dat een publieke netbeheerder een privaat net moet beheren. De ACM constateert echter dat het wetsvoorstel Energiewet niet voorziet in een hierop aangepaste regeling voor de vergoeding die de private netbeheerder voor de onteigening ontvangt. De ACM ziet een risico dat het ontbreken van een regeling om een adequate onteigeningsvergoeding vast te stellen, het (afdwingen van) eigendomsoverdracht in de weg zal staan. De ACM adviseert u daarom een goede regeling vast te stellen om de onteigeningsvergoeding te bepalen.

De ACM constateert voorts dat het wetsvoorstel Energiewet geen regeling behelst voor het beheer van private netten op recreatieterrainen. Het private beheer van deze private netten wordt door de ACM op basis van huidige wetgeving gedoogd, zolang het private beheer geen problemen voor de betrouwbaarheid, veiligheid en bescherming van afnemers op deze netten meebrengt. De ACM hecht aan een duidelijke structurele oplossing voor deze netten. De ACM verzoekt u daarom de mogelijkheden daarvoor te onderzoeken en de uitkomsten daarvan in het wetsvoorstel Energiewet te betrekken.

3.6 Uitzondering op Instellingswet ACM nodig om de intrekking van een leveringsvergunning met de gewenste spoed te kunnen publiceren

De Instellingswet ACM kent een openbaarmakingsregime op basis waarvan naast een inhoudelijk / materieel besluit een beslissing over openbaarmaking moet worden genomen in een apart publicatiebesluit. Het inhoudelijke besluit mag de ACM pas openbaar maken als de termijn is afgelopen waarbinnen belanghebbende partijen rechtsmiddelen kunnen aanwenden om publicatie tegen te houden. Voor besluiten tot intrekking van een leveringsvergunning, bijvoorbeeld ingeval van faillissement van de energieleverancier, is dit problematisch. Gelet op de korte termijnen waarin andere partijen, zoals netbeheerders, balanceringsverantwoordelijken en afnemers, bij intrekking van een vergunning actie

dienen te ondernemen, is noodzakelijk dat de ACM een dergelijk besluit onmiddellijk openbaar kan maken, zodat afnemers bijvoorbeeld zo snel mogelijk een andere leverancier kunnen contracteren. De ACM verzoekt u daarom in het wetsvoorstel Energiewet voor deze besluiten een uitzondering te maken op de toepasselijkheid van het openbaarmakingsregime van de Instellingswet ACM. Hetzelfde geldt, om andere redenen, voor codebesluiten. De ACM gaat daar in de bijlage bij deze brief nader op in.

3.7 Overige opmerkingen en nadere toelichtingen in de bijlage bij deze brief

In de bijlage bij deze brief gaat de ACM artikelsgewijs in op overige problemen (en mogelijke verbeteringen) die zij ziet voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde bepalingen. De ACM wijst daarin onder meer op onduidelijkheden in de voorgestelde definities – waaronder de kernbegrippen aangeslotene en eindafnemer – en voorschriften, mogelijke onbedoelde interpretaties of consequenties van voorgestelde formuleringen en ontbrekende of ontoereikende overgangsbepalingen. Daarnaast vindt u in de bijlage nadere toelichting op de punten die de ACM in deze brief heeft genoemd.

4. Wetsvoorstel heeft grote impact en leidt tot aanzienlijk hogere uitvoeringslasten

Zoals eerder opgemerkt, voorziet de ACM dat het wetsvoorstel Energiewet voor de ACM tot aanzienlijk hogere uitvoeringslasten leidt (globale, eerste indicatie: 15-30 medewerkers extra). De ACM kan de impact van het wetsvoorstel Energiewet echter nog niet volledig overzien, omdat veel onderdelen nog nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De ACM merkt hierbij op dat de delegatie naar lagere regelgeving het niet alleen voor de ACM lastig maakt om de impact van alle wijzigingen te overzien, maar dat dit ook de duidelijkheid van de rechten en plichten voor partijen op de energiemarkt niet ten goede komt.³⁵

De ACM wijst er voorts op dat maatregelen naar aanleiding van de opgedane ervaringen met de recente excessieve stijgingen van energieprijzen en daaropvolgende faillissementen van energieleveranciers nog geen deel uitmaken van het voorliggende wetsvoorstel. Dergelijke maatregelen zullen ook gevolgen hebben voor de impact van het wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, zal de ACM actief input geven voor verbeteringen van de bescherming van consumenten en eventueel gewenste aanvullingen op of wijzigingen van het wetsvoorstel Energiewet.

Ten slotte merkt de ACM op dat het wetsvoorstel Energiewet grote veranderingen meebrengt, en dat onbedoelde gevolgen of onduidelijkheden veelal pas aan het licht komen nadat de wet in werking is getreden en marktpartijen hiermee in de praktijk te maken krijgen. Het wetsvoorstel introduceert nieuwe marktrollen en processen, zoals aggregeren, het faciliteren van peer-to-peer-handel en een nieuw stelsel voor uitwisseling van energiedata. Deze nieuwe rollen en processen bevorderen de mogelijkheden van marktpelers om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en vergroten de mogelijkheden voor afnemers om de regie over hun energiehuishouding te voeren. De nieuwe processen en marktrollen maken de energiemarkt echter ook complexer. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel Energiewet een nieuw, op Europese leest geschoeid, begrippenkader. De betere aansluiting op het Europese begrippenkader is wenselijk om onduidelijkheid over de verhouding tussen nationale regelingen en Europese regelingen te voorkomen. Tegelijkertijd roepen de nieuwe begrippen ook weer nieuwe vragen

³⁵ Om deze reden bepleit de ACM bijvoorbeeld ook een aantal eisen met betrekking tot de informatie en de facturen die leveranciers aan eindafnemers moeten verstrekken in de wet op te nemen, in plaats van in lagere regelgeving. Zie hiervoor de opmerkingen van de ACM bij artikel 2.8 van het wetsvoorstel Energiewet in de bijlage bij deze brief.

op, bijvoorbeeld omdat zij niet eenduidig zijn of omdat onduidelijk is hoe zij uitwerken op de bestaande praktijk. Om dit alles goed te laten werken en consumenten te beschermen, is een uitgebreide (proactieve) informatievoorziening door de ACM voorafgaand aan en na inwerkingtreding van de Energiewet nodig.

Met uw ministerie is afgesproken dat de ACM de exacte gevolgen van het wetsvoorstel Energiewet voor de capaciteitsinzet van de ACM op een later moment berekent, als zij een volledig beeld heeft van de uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving.

De ACM is graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief en de bijlage. U kunt hiervoor contact opnemen met [Vertrouwelijk], bereikbaar onder telefoonnummer [Vertrouwelijk]. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan kenmerk ACM/UIT/571519.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:
w.g.

drs. M.R. Leijten
bestuurslid