

Ontwerp van NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doel en aanleiding

Met dit wijzigingsbesluit worden het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie (hierna: Besluit) en het Besluit financieel beheer netbeheerder (hierna: BFBN) gewijzigd.

Het Besluit is in 2015 in werking getreden en stimuleert een kosteneffectieve verbetering van de energie-efficiëntie bij eindafnemers, doordat met de verbruiks- en indicatieve kostenoverzichten inzicht wordt gegeven in het energieverbruik, waardoor men gemakkelijker energie kan besparen.

Op 23 mei 2017 hebben de brancheverenigingen Energie Nederland, Netbeheer Nederland, Uneto-Vni en de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken het "Convenant 10 PJ energiebesparing gebouwde omgeving" ondertekend. Het convenant heeft onder andere tot doel een extra besparing van 10 PJ finale energie in 2020 te realiseren gemeten bij bewoners (eigenaren of huurders) van een woonruimte, verenigingen van eigenaars, huurders en klein-zakelijke gebruikers. Onderdeel van het convenant is het verbeteren van het verbruiks- en indicatief kostenoverzicht, zodat dit aanzet tot meer energiebesparing. In het convenant voorziene verbeteringen zijn het vaker dan tweemaandelijks verstrekken van het overzicht, het aanpassen van de aanbiedingsvorm aan klantwensen (bijvoorbeeld per post, e-mail of website, afhankelijk van de voorkeur en effectiviteit), het geven van informatie over gedragsalternatieven en de informatie op een voor de afnemer aantrekkelijke en stimulerende manier aanbieden.

De wijziging van het Besluit geeft een grondslag voor het doorvoeren van de verbeteringen in de factuur en het verbruiks- en kostenoverzicht door de leveranciers. Tevens regelt de wijziging dat leveranciers zich bij het opstellen van het verbruiks- en kostenoverzicht voortaan baseren op actuele tarieven en voorwaarden en niet de gegevens uit het modelcontract.

Daarnaast is het Besluit zodanig aangepast dat ratio's om de financierbaarheid van netbeheerders vast te stellen beter aansluiten op de wijze waarop kredietbeoordelingsbureaus deze financierbaarheid bepalen.

Het BFBN is op 26 juli 2008 van kracht geworden na invoering van de Wet op Onafhankelijk Netbeheer. De doelstelling van het BFBN is dat netbeheerders ook na splitsing in voldoende mate financieel gezond zijn zodat zij hun gereguleerde taken adequaat kunnen uitvoeren en het publieke belang van betrouwbaar energietransport en -distributie geborgd wordt. In de praktijk is geconstateerd dat het BFBN minder geschikt is om de financierbaarheid op lange termijn te toetsen in een situatie waarin investeringen toenemen. Het BFBN schrijft een aantal financiële ratio's voor waaraan een netbeheerder moet voldoen en biedt de netbeheerder hiervoor tevens een volwaardig alternatief, namelijk dat een erkend kredietbeoordelingsbureau aan de netbeheerder de kredietkwaliteitstrap 'investeringswaardig' heeft toegekend. De gedachte achter deze beide alternatieven is dat het zelfde doel van financiële gezondheid wordt gediend. Hierom is het van belang dat beide alternatieven materieel vrijwel dezelfde eisen stellen. In de praktijk blijken de twee alternatieven niet dezelfde materiële eisen te stellen. Om die reden is het BFBN aangepast.

2. Verhouding tot Algemene verordening gegevensbescherming

Op twee wijzigingen in het Besluit is de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119) (hierna: Algemene verordening gegevensbescherming) van toepassing:

- Het verbruiks- en kostenoverzicht zal in plaats van twee maandelijks vanaf de inwerkingtreding van dit besluit maandelijks worden verstrekt aan de eindafnemer die beschikt over een op afstand uitleesbare gas – of elektriciteits- of warmte of koude meter die op afstand wordt uitgelezen (hierna: slimme meter) (artikel I, onderdeel A).
- Het verbruiks- en kostenoverzicht wordt voorzien van een energieadvies (artikel I, onderdeel C)

Het verhogen van de frequentie voor het verstrekken van het verbruiks- en kostenoverzichten en het opnemen van een energieadvies hebben een wettelijke grondslag.

Artikel 95b van de Elektriciteitswet, 42b van de Gaswet, 8b van de Warmtewet en 4 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie geven de grondslag om energieadvies te verstrekken aan eindafnemers aangezien er nadere gegevens over het verbruik en terugdringen van het verbruik verstrekt kunnen worden. De verwerking van de gegevens heeft een wettelijke grondslag en is hiermee rechtmatig op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel c van de Algemene verordening gegevensbescherming). Leveranciers zullen hiervoor geen toegang krijgen tot andere gegevens dan de gegevens die ze verkrijgen voor het opstellen van de factuur en het verbruiks- en kostenoverzicht (zie nader toelichting onder deel II, Artikel I, onderdeel C). De verwerking heeft enkel tot gevolg dat betrokkenen van een advies worden voorzien dat kan helpen bij de keuze tussen energiebesparende maatregelen. Dit advies wordt niet gedeeld met derden, hiertoe is de leverancier niet bevoegd. Enkel de netbeheerder kan op basis van artikel 13 van het Besluit op verzoek van de eindafnemer verbruiksgegevens verstrekken aan een door de eindafnemer aangewezen aanbieder van energiediensten.

De leveranciers ontvangen de verbruiksgegevens van de netbeheerder overeenkomstig artikel 26ae van de Elektriciteitswet, 13b van de Gaswet. Op afstand uitleesbare warmte- en koudemeters worden op basis van artikel 8b van de Warmtewet en 4 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie door de energieleveranciers zelf uitgelezen. Artikel 95b van de Elektriciteitswet, 42b van de Gaswet, 8b van de Warmtewet en 4 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie geven de grondslag om energieadvies te verstrekken aan eindafnemers aangezien er nadere gegevens over het verbruik en terugdringen van het verbruik verstrekt kunnen worden. De verwerking van de gegevens heeft een wettelijke grondslag en is hiermee rechtmatig op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel c van de Algemene verordening gegevensbescherming.

3. Consultatie

[PM]

4. Uitvoerings- en handhavingstoets

[PM]

5. Advies AP

[PM]

6. Regeldruk

Voor het Besluit factuur, verbruiks- en kostenoverzicht energie dat op 1 juli 2015 inwerking is getreden is in opdracht van de Minister van Economische Zaken door SIRA consulting een onderzoek gedaan naar de effecten van de implementatie van de richtlijn op de administratieve lasten en nalevingskosten van bedrijven en burgers en de uitvoeringslasten van de overheid. Uit dat onderzoek bleek dat voor de wijzigingen die voortvloeien uit artikelen 10 (informatie over facturering) en 11 (kosten van toegang tot informatie over meteropneming en facturatie) van de richtlijn energie-efficiëntie de regeldrukkosten voor bedrijven verwaarloosbaar zijn. Dit komt doordat destijds is aangegeven dat de nieuwe eisen voor facturen en verbruiks- en kostenoverzichten gemakkelijk geïntegreerd kunnen worden in bestaande (ICT)-systemen.

De wijzigingen in onderhavig besluit zijn geïnitieerd door de energieleveranciers om daarmee te kunnen voldoen aan de afspraken, zoals gemaakt in het 'Convenant 10 PJ energiebesparing gebouwde omgeving'. Deze wijzigingen veroorzaken geen nieuwe informatieverplichtingen. De wijzigingen in de regeling veroorzaken wel extra inhoudelijke verplichtingen, maar op basis van het eerdere onderzoek van SIRA consulting is de verwachting dat de eenmalige nalevingskosten voor de integratie in de bestaande (ICT)-systemen verwaarloosbaar zijn.

De leveranciers worden verplicht om op grond van de verbruiksgegevens in het verbruiks- en kostenoverzicht energiebesparingsadvies te geven. Dit advies kan variëren van een standaard besparingsadvies tot een meer persoonlijk advies gebaseerd op de gegevens uit het verbruiks- en kostenoverzicht. Aangezien de vorm vrij is en het geven van een standaardadvies verwaarloosbare nalevingskosten oplevert worden de nalevingskosten voor deze verplichting verwaarloosbaar geacht. In de meest eenvoudige vorm betreft dit eenmalig een eenvoudige aanpassing van het ICT systeem en het format van het VKO. De eenmalige kosten voor aanpassing van de systemen zijn naar verwachting ca. EUR 4.000 per leverancier. Uitgaande van 103 vergunninghoudende leveranciers betreffen de eenmalige kosten in totaal ca. EUR 0,4 miljoen (exclusief eigen mankracht).

De leveranciers worden met onderhavig besluit verplicht om niet tweemaandelijks, maar maandelijks de verbruiks- en kostenoverzichten te verstrekken. Dit betekent op jaarbasis een verdubbeling van het aantal te verstrekken verbruiks- en kostenoverzichten. De jaarlijkse kosten voor het opvragen van de data en de maandelijkse verzending van de overzichten zullen naar verwachting ca. EUR 35.000 per leverancier bedragen. Uitgaande van 103 vergunninghoudende leveranciers betreffen de jaarlijkse kosten in totaal ca. EUR 3,6 miljoen. Voor de netbeheerders betekent dit ook een verdubbeling van het aantal te verstrekken gegevens ten aanzien van de verbruiks- en kostenoverzichten. De verwachting is dat dit voor hen niet leidt tot een kostenverhoging, gebaseerd op het feit dat systeem, communicatie en proceskosten gelijk blijven.

Met ingang van deze wijziging worden de verbruiks- en kostenoverzichten gebaseerd op actuele tarieven en voorwaarden. Het modelcontract mag hiervoor niet meer gebruikt worden. Tijdens de consultatie van dit besluit in 2014 werd door de leveranciers aangegeven dat een verbruiks- en kostenoverzicht gebaseerd op actuele tarieven en voorwaarden belangrijke meerkosten met zich meebrengt. Op dit moment worden deze meerkosten niet meer verwacht vanwege een aanpassing in de ICT-systemen van de leveranciers die ondertussen heeft plaatsgevonden. Daarnaast bleken er juist vragen te ontstaan over de overzichten waarbij geen gebruik werd gemaakt van actuele tarieven en voorwaarden. De eenmalige en structurele nalevingskosten worden verwaarloosbaar geacht aangezien de leveranciers al over deze data beschikken voor het opmaken van de factuur. Dus data is dus reeds beschikbaar voor weergave op het verbruiks- en kostenoverzicht.

Tot slot wordt elektronische verzending van het verbruiks- en kostenoverzicht, indien mogelijk, de standaard. Het minder per post hoeven te verstrekken van het overzicht levert voor leveranciers een besparing op. Door de voortgaande uitrol van slimme meters zal het aantal eindafnemers dat een verbruiks- en kostenoverzicht krijgt toenemen van circa 4 miljoen naar circa 7 miljoen eindafnemers. Doordat elektronische verzending de standaard wordt is de verwachting dat de uitvoeringskosten gelijk blijven.

De wijzigingen in het besluit financieel beheer netbeheerder leggen geen nieuwe administratieve lasten op. De wijzigingen zijn beperkt tot inhoudelijke veranderingen in bestaande administratieve verplichtingen. Het besluit bevat bepalingen die een maal per jaar tot regulatorisch werk voor de ongeveer tien netbeheerders leiden. De regeldrukeffecten zijn dus verwaarloosbaar of nihil.

8. Vaste verandermomenten

[PM]

II. ARTIKELN

Artikel I (Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie)

Onderdeel A (artikel 7 Besluit)

In het artikel 7 van het Besluit is vastgelegd dat een leverancier van gas of van elektriciteit aan de eindafnemer die beschikt over een op afstand uitleesbare gas – of elektriciteits- of warmte of koude meter die op afstand wordt uitgelezen (hierna: slimme meter) niet elke twee, maar elke maand een verbruiks- en kostenoverzicht verstrekt. Deze wijziging heeft tot doel dat eindafnemers beter in staat te stellen om meer energie te besparen. ECN stelt in een notitie over de besparingseffecten van slimme meters met feedbacksystemen en slimme thermostaten (<https://www.ecn.nl/publicaties/ECN-N--17-017>) dat buitenlands onderzoek laat zien dat extra energiebesparing gehaald kan worden uit een verbeterd verbruiks- en kostenoverzicht. ECN gaat uit van een verbeterpotentieel van een mogelijke extra besparing van 2,8% op gasverbruik en 2,7% op elektraverbruik middels verbruiks- en kostenoverzichten. Een van die verbeteringen die volgens buitenlands onderzoek extra besparingen op kan leveren is het vaker dan tweemaandelijks versturen van het overzicht. Daarnaast is de verwachting van ECN dat door maandelijkse feedback het energieverbruik aan sich het verbruik minder abstract maakt. Het stelt mensen in staat om de maandelijkse feedback om te zetten in meer concrete acties, zoals "wat kan ik in de komende maand doen om mijn energieverbruik te verlagen?" of "is het waarschijnlijk dat ik daarmee een x bedrag per maand aan overhoud?".

Onderdeel B (artikel 10 Besluit)

Bij inwerkingtreding van het Besluit in 2015 (Stb. 2015, 190) is in de nota van toelichting op het besluit aangegeven dat de leverancier de kosten in het indicatieve verbruiks- en kostenoverzicht baseert op de gegevens uit het modelcontract. Dit is een voorbeeldcontract, waarin de prijzen zijn

verwerkt inclusief de tweejaarlijkse tariefwisselingen, voor onbepaalde tijd. Deze prijzen zijn naar verloop van tijd niet meer actueel. Met ingang van deze wijziging dient de leverancier gebruik te maken van de actuele tarieven en voorwaarden van de betreffende kleinverbruiker in de betreffende periode. Dit heeft ook sterk de voorkeur aangezien het beter aansluit op de daadwerkelijke situatie van de eindafnemer en om die reden een beter inzicht geeft in de indicatieve kosten en de mogelijke kostenbesparing.

Onderdeel C (artikel 11a Besluit)

Het verbruiks- en kostenoverzicht, dat op grond van artikel 6 van het Besluit door de energieleverancier moet worden verstrekt, stelt eindafnemers in staat om meer en beter inzicht te krijgen in hun energieverbruik. Hoewel meer en beter inzicht een aanzet kan geven tot energiebesparing, kunnen grotere besparingseffecten bereikt worden als eindafnemers gerichte besparingsadviezen ontvangen over het aanpassen van gedrag, het nemen van maatregelen of een combinatie daarvan. De verwachting is dat persoonlijke, concrete en goed getimed bespaartips meer energiebesparing opleveren dan de huidige verwijzing naar een externe bron om informatie over energiebesparende maatregelen te vinden. ECN (<https://www.ecn.nl/publicaties/ECN-N--17-017>) geeft hierover aan dat onderzoek uit het buitenland laat zien dat onder andere het geven van informatie over gedragsalternatieven extra energiebesparing kan opleveren.

Voor het geven van deze gerichte besparingsadviezen, overeenkomstig het nieuwe artikel 11a van het Besluit, op of bij het verbruiks- en kostenoverzicht kunnen de energieleveranciers zich baseren op de meetgegevens van de desbetreffende eindafnemer waar de netbeheerder de leverancier toegang tot geeft zodat hij de factuur en het indicatief kostenoverzicht kan opstellen. Leveranciers zullen hiervoor geen toegang krijgen tot andere gegevens dan de gegevens die ze verkrijgen voor het opstellen van de factuur en het verbruiks- en kostenoverzicht.

De leveranciers ontvangen de verbruiksgegevens van de netbeheerder overeenkomstig artikel 26ae van de Elektriciteitswet, 13b van de Gaswet. Op afstand uitleesbare warmte- en koudemeters worden op basis van artikel 8b van de Warmtewet en 4 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie door de energieleveranciers zelf uitgelezen. Artikel 95lb van de Elektriciteitswet, 42b van de Gaswet, 8b van de Warmtewet en 4 van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie geven de grondslag om energieadvies te verstrekken aan eindafnemers aangezien er nadere gegevens over het verbruik en terugdringen van het verbruik verstrekt kunnen worden. De verwerking van de gegevens heeft een wettelijke grondslag en is hiermee rechtmatig op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel c van de Algemene verordening gegevensbescherming).

Deze wijziging houdt verband met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, namelijk het verschaffen van een duidelijk en begrijpelijk overzicht van energiekosten ter voldoening van de verplichting die voortvloeit uit artikel 13 van de Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (hierna: richtlijn energie-efficiëntie). Tevens is het verstrekken van energieadvies in lijn met artikel 17, tweede lid van de richtlijn energie-efficiëntie. Aan deze verplichting wordt tevens vanaf de omzetting van de richtlijn voldaan door feitelijk handelen (zie kamerstukken II 2013/14 33913, nr. 3, paragraaf 3.7).

Onderdeel D (artikel 12 Besluit)

Met de wijziging van artikel 12 van het Besluit is als uitgangspunt opgenomen dat een verbruiks- en indicatief kostenoverzicht langs elektronische weg verzonden wordt. Elektronische verzending kan bijvoorbeeld per e-mail, op de persoonlijke pagina van de klant op de website van de leverancier of via een app. Verzending langs elektronische weg is momenteel de meest gebruikte verzendmethode van verbruiks- en kostenoverzichten. Bij verzending langs elektronische weg is de verwachting een meer innovatieve manier van informatieverstrekking plaats kan vinden, waarbij er meer ruimte is voor het linken van deze informatie aan meer inzicht in het verbruik en daarbij passende energiebesparingsmaatregelen. Bovendien zorgt verzending langs elektronische weg voor lagere kosten bij energieleveranciers (en daarmee minder administratieve lasten) en voorkomt het ook onnodig papiergebruik.

Voor een optimale benutting van de verbruiks- en kostenoverzichten ligt het bij elektronische versturing voor de hand dat de overzichten actief worden aangeboden. Dit leidt tot beter gebruik van de overzichten en dus tot meer energiebesparing. Actief aanbieden van een verbruiks- en kostenoverzicht is het attenderen van de eindafnemer op het overzicht door bijvoorbeeld een e-

mail of een push bericht. Bij plaatsing van het overzicht op een beveiligde pagina zal de consument hiervan op de hoogte moeten worden gesteld. De wijze waarop een eindafnemer de factuur en de verbruiks- en kostenoverzichten ontvangt kan worden vastgelegd in het contract dat de eindafnemer met de leverancier aangaat.

Verzending per post blijft mogelijk in geval de eindafnemer daarom verzoekt of verzending langs elektronische weg niet mogelijk is bijvoorbeeld omdat het emailadres van de eindafnemer niet bekend is bij de leverancier of het emailadres ongeldig blijkt te zijn.

Artikel II (Besluit financieel beheer netbeheerder)

Onderdeel A (artikel 1 BFBN)

Aan artikel 1 van het BFBN zijn twee definities toegevoegd om meer duidelijkheid te geven wat in het BFBN wordt bedoeld met bruto rentelasten en met rentedragende schuld. Het belangrijkste element van bruto rentelasten is dat deze worden bepaald voor het tijdstip waarop de bouwrente wordt geactiveerd. Bruto rentelasten zijn zodoende de rentelasten in de winst- en verliesrekening, exclusief rentebaten, koersverschillen en overige financiële baten en lasten zoals bijvoorbeeld beleggingsresultaten vóór geactiveerde bouwrente.

Kredietbeoordelingsinstanties nemen bij het berekenen van de rentedragende schuld niet alleen de korte termijn en lange termijn rentedragende schuld in ogenschouw, maar tellen daarbij ook de kas- en banktegoeden en banktekorten bij op. Om er voor te zorgen dat alle betrokken partijen dezelfde financiële middelen meetelt bij het vaststellen van de rentedragende schuld, is een definitie in het BFBN opgenomen.

Onderdelen B en C (artikelen 2 en 3a BFBN)

De beschrijving die was opgenomen in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, voor operationele kasstroom in het besluit sloot niet aan bij de definitie die kredietbeoordelingsbureaus hanteren. Deze hanteren "*EBITDA, minus net interest expense minus current tax expense (plus or minus all applicable adjustments)*" en "*cash from operations before changes in working capital*". Om het BFBN beter te doen aansluiten op de definitie kredietbeoordelingsbureaus hanteren, vervallen "de latente belastingen en overige kostenposten waarvoor geen kasgeld noodzakelijk is" uit dit onderdeel.

Bij de bepaling van de solvabiliteitsratio's in artikel 2, eerste lid, onderdelen c en d, hanteren kredietbeoordelingsbureaus rentedragende passiva in plaats van het totaal van de passiva. De onderdelen c en d zijn aangepast zodat het BFBN aansluit bij de praktijk van kredietbeoordelingsinstanties.

In artikel 2, eerste lid, onderdeel c, wordt de eis gesteld dat de som van de nettowinst uit gewone bedrijfsuitoefening, afschrijvingen, amortisatie, latente belastingen en overige kostenposten waarvoor geen kasgeld noodzakelijk is gedeeld door de totale schuld ten minste 0,11 bedraagt. Ook kredietbeoordelingsbureaus hanteren een eis aan deze ratio. In de praktijk is hun vereiste dat deze ratio ongeveer 0,08 bedraagt. Deze discrepantie vindt haar oorsprong mede erin dat bij de ratio's in het besluit geen gewicht is toegekend aan het 'business profiel' van de Nederlandse netbeheerders, terwijl kredietbeoordelingsbureaus hier rekening mee houden en deze structureel als 'excellente' kwalificeren. Om de vereisten van de twee alternatieven waaraan een netbeheerder moet voldoen (ratio's uit het besluit of een uitspraak van een kredietbeoordelingsbureau) te harmoniseren, is de ratio in onderdeel c aangepast tot 0,08.

In artikel 2, tweede lid en derde lid, is 'financiële verplichtingen' gewijzigd in 'schulden' zodat het BFBN op dit punt aansluit bij de terminologie in het IFRS.

Met de wijziging van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, en derde lid, onderdeel b is verduidelijkt dat uitsluitend een storting die is gefinancierd uit het eigen vermogen van tot de groep waar de netbeheerder onderdeel van uitmaakt behorende rechtspersonen en vennootschappen als storting van eigen vermogen in de netbeheerder mag worden gerekend.

Bij het voldoen aan de vereisten in artikel 2, eerste lid, wordt in de praktijk aangesloten bij accounting-grondslagen volgens IFRS. IFRS houdt geen rekening met regulering. Dit kan tot hoge volatiliteit leiden die geen getrouw beeld van de feitelijke financiële situatie van de netbeheerder geeft. Op basis van IFRS mogen schulden die niet aan een concrete schuldeiser aanwijsbaar zijn niet als schuld worden opgenomen. Dat verhoudt zich niet goed tot een post die in de gereguleerde tarieven een aanzienlijke post is: de opbrengsten van veiling uit congestie management. Dit betreft vooral congestieopbrengsten. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet mag deze opbrengsten niet behouden. Congestieopbrengsten zouden deel

moeten uitmaken van een 'schuld' maar dat is in het kader van IFRS niet toegestaan. In IFRS leidt uitkeren tot 'kosten', waardoor de winst onder druk komt te staan en mogelijk te laag wordt voor de vereisten van het besluit. De kredietbeoordelingsbureaus houden in hun berekening wel rekening met deze regulatorische activa en passiva. Dit probleem is opgelost door in artikel 2, tweede lid, onderdeel c, de congestieopbrengsten op te nemen.

Artikel III

[PM] afhankelijk van proces