

Consultatieverslag wetsvoorstel STROOM

1. Inleiding

Van 31 juli 2014 tot en met 8 september 2014 was het mogelijk voor partijen via een internetconsultatie te reageren op het concept wetsvoorstel STROOM, de herziening van de Elektriciteits- en Gaswet, met memorie van toelichting. Het wetsvoorstel betreft een uitwerking van de beleidsbrief STROOM (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49). Voorafgaand aan de beleidsbrief heeft een eerdere consultatie plaatsgevonden over de beleidsvoornemens. Net als bij de consultatie van de beleidsvoornemens zijn op de consultatie van het wetsvoorstel veel (uitgebreide) reacties binnengekomen.

Het wetsvoorstel is in een vroeg stadium geconsulteerd, zodat er voldoende tijd zou zijn de consultatiereacties te bestuderen en te verwerken in het wetsvoorstel. Ondertussen is verder gewerkt aan de kwaliteit van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting en zijn de ontbrekende zaken, zoals artikelen uit de huidige wetgeving die nog niet waren overgenomen en het overgangsrecht, toegevoegd. Met deze kwaliteitsslag en de verbeteringen aan de hand van de consultatiereacties ligt er nu een gedegen concept wetsvoorstel.

De keerzijde van de gekozen aanpak is dat de consultatieversie van het wetsvoorstel verschillende partijen het beeld heeft gegeven dat het wetsvoorstel tot problemen zou leiden, zo blijkt uit een aantal consultatiereacties. De constatering dat de consultatieversie van het wetsvoorstel niet geschikt zou zijn om onveranderd tot wet verheven te worden, wordt gedeeld. Het is echter juist de gekozen aanpak die het mogelijk heeft gemaakt een gedegen wetsvoorstel te maken in de beschikbare tijd. Het alternatief, een kwalitatief beter wetsvoorstel voor een kortere tijd consulteren met een beperkte tijd om reacties te verwerken, zou naar verwachting tot een minder gedegen resultaat hebben geleid.

Hieronder wordt op drie thema's ingegaan die in veel consultatiereacties terugkwamen (de definities, de onafhankelijkheid van ACM en de beleidsneutrale omzetting van enkele hoofdstukken). Dit betekent niet dat andere thema's minder relevant zijn, maar die zijn door de veelzijdigheid aan reacties niet goed samen te vatten. In de bijlage is daarom een puntsgewijze weergave van de inbreng opgenomen met een reactie daarbij. Gelet op de hoeveelheid aan en omvang van deze reacties zijn waar nodig opmerkingen samengevat en inhoudelijk overeenkomende opmerkingen van partijen samengevoegd. Hierbij is uiteraard getracht zo goed mogelijk recht te doen aan de inhoudelijke inbreng van partijen. Daar waar reacties niet zijn overgenomen is uitleg gegeven over de redenen hiervoor. Bij reacties die materieel gezien zijn verwerkt is 'aangepast' vermeld. Dat betekent dus niet dat de reacties noodzakelijkerwijs letterlijk overgenomen zijn. Uit bijgevoegde nieuwe concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting kan opgemaakt worden hoe deze opmerkingen zijn verwerkt.

2. Definities

Veel reacties zagen op de definities van het wetsvoorstel. Enkele definities in de consultatieversie van het wetsvoorstel waren onvolledig of onhelder. Er zijn dan ook verschillende aanpassingen in de definities gedaan. Verschillende reacties zijn echter niet overgenomen. Om dat te kunnen duiden is het van belang in te gaan op de functie van definities.

Een definitie wordt gebruikt om bij veel voorkomende zaken gebruik te kunnen maken van een korte aanduiding, terwijl in het normale spraakgebruik de korte aanduiding onvoldoende duidelijk is. Dit wordt duidelijk aan de hand van het voorbeeld van de definitie van een kleine aansluiting. In verschillende inhoudelijke bepalingen wordt gerefereerd aan kleine aansluitingen. Zonder definitie zou niet duidelijk zijn wat dat is. Het is immers subjectief wat iemand klein en groot vindt. De definitie van kleine aansluiting luidt als volgt: *aansluiting met een aansluitgrootte kleiner dan of gelijk aan 3 x 80 Ampère of 40 m³(n) per uur*. Het zou de leesbaarheid van het wetsvoorstel bepaald niet ten goede komen als overal waar nu 'kleine aansluiting' staat deze tekst in te voegen. Deze functie van definities

betekent dat het opnemen van een definitie geen doel op zich is. Daar waar een begrip niet vaak voorkomt of het niet moeilijk is het begrip in het wetsvoorstel steeds uit te schrijven heeft het de voorkeur geen gebruik te maken van een definitie. Dit voorkomt immers dat de lezer onnodig terug hoeft te slaan naar de definitiebepalingen om een bepaling te kunnen doorgronden.

De functie van definities brengt ook met zich mee dat begrippen die geen discussie opleveren, met name omdat ze in het normale spraakgebruik voldoende duidelijk zijn, niet worden gedefinieerd. Dat zou immers geen toegevoegde waarde hebben.

Tot slot is de functie van definities het geven van een omschrijving van begrippen. Inhoudelijke rechten of plichten horen niet in definities thuis. Een voorbeeld hiervan is de meldingsplicht bij directe lijnen. In de definitie is omschreven wat een directe lijn is en in de inhoudelijke bepalingen (in het bijgevoegd concept artikel 4.5) waar aan moet worden voldaan.

Gelet op het voorgaande zijn verschillende suggesties voor toevoeging van definities niet overgenomen. Dit is steeds benoemd in het overzicht in de bijlage.

Het tweede thema dat veel werd aangesneden rond definities was het al dan niet (volledig) overnemen van Europese definities. Ook bij Europese definities geldt het bovenstaande onverkort. Het overnemen van Europese begrippen is daarom geen doel op zich. Het gaat erom dat wat inhoudelijk wordt geregeld in de Europese regelgeving op een juiste wijze in Nederlandse wet- en regelgeving wordt verankerd. Het ligt daarbij wel voor de hand uit te gaan van de Europese definities, omdat het daarmee makkelijker is inhoudelijk hetzelfde te regelen. Dat argument gaat echter niet altijd op. Ten eerste is het van belang dat de Europese regels geen sluitend systeem vormen. De voor de interne markt relevante zaken worden geregeld; de rest wordt aan de lidstaten gelaten. Het letterlijk overnemen van de Europese regels zonder nationale aanvulling zou dan ook leiden tot een in de praktijk onwerkbaar systeem. Dat geldt ook voor de definities. Zo is het voor de Europese richtlijnen niet relevant wat een installatie of een aansluiting is en hoe die twee begrippen zich bijvoorbeeld verhouden tot eindafnemer en systeem. Voor de dagelijkse praktijk is dit echter zeer relevant en behoeft dat dus regeling in het wetsvoorstel.

Ten tweede is gebleken dat de Europese definities gebreken vertonen. Een voorbeeld hiervan is hoe de definities van afnemer en eindafnemer uit de richtlijnen zich tot elkaar verhouden. Een afnemer is in de richtlijnen een grootafnemer of eindafnemer. Een eindafnemer is een afnemer die energie koopt voor eigen gebruik. De definities verwijzen dus naar elkaar, waardoor een cirkelredenering ontstaat. Een ander voorbeeld is dat in enkele Europese definities inhoudelijke eisen zijn opgenomen in plaats van in de inhoudelijke bepalingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de definitie van distributiesysteembeheerder, waarin is bepaald dat deze systeembeheerders op lange termijn moeten zorgen dat het systeem kan voldoen aan een redelijke vraag.

Om bovenstaande redenen bleek het niet werkbaar alle definities letterlijk over te nemen uit de Europese regelgeving. Dat bleek ook wel uit consultatiereacties waarin bij het ene begrip gevraagd werd de Europese definitie over te nemen, terwijl bij een volgend begrip dat letterlijk uit Europese regelgeving overgenomen was werd gevraagd om aanpassing. Naar aanleiding van de consultatie is nog eens scherp bekeken waar afwijking van de Europese definities wel en niet wenselijk is. In de bijlage is getracht puntsgewijs dit kort toe te lichten en met name in de memorie van toelichting is hier uitgebreid op ingegaan.

3. Onafhankelijkheid ACM

De onafhankelijke positie van de regulerende instantie Autoriteit Consument en Markt (ACM), kwam in verschillende consultatiereacties aan bod; met name rond de tariefregulering. Enerzijds waren er verschillende partijen die stelden dat bepalingen botsten met deze onafhankelijke positie en dat sommige delen van het wetsvoorstel (mogelijk) in strijd zouden zijn met het Europese recht.

Anderzijds waren er partijen die wezen op het belang van sturing door de wetgever en daarom vroegen om een meer gedetailleerde uitwerking van zaken in wet- en regelgeving. De discussie rond de onafhankelijke positie van ACM is niet nieuw. De afgelopen jaren is bij verschillende gelegenheden hier in meer of mindere mate discussie over gevoerd naar aanleiding van concrete vraagstukken; al

dan niet in het parlement. Het is dan ook van belang hier op een wat hoger abstractieniveau op in te gaan.

De onafhankelijke positie die toezichthouders vanuit de Europese regels toebedeeld hebben gekregen, heeft als achtergrond dat politieke bemoeienis met tarieven onwenselijk wordt geacht, omdat daarmee het non-discriminatoire, transparante en kostengeörienteerde karakter van de tarieven onder druk zou kunnen komen te staan. Dat zou de werking van de interne markt onder druk kunnen zetten.

Tegelijkertijd wordt in de Europese regelgeving het belang van door de politiek gestelde kaders erkend. Dit maakt dat de Europese regels geen volstreekte duidelijkheid bieden over wat aan ACM is en wat aan de wetgever. Daaruit is ook te verklaren dat verschillende partijen zo'n verschillende insteek hebben ten aanzien van de onafhankelijkheid van ACM en dat zelfs binnen consultatiereacties enerzijds wordt gevraagd om het respecteren van de onafhankelijkheid van ACM en anderzijds om nadere regulering vanuit de wetgever.

Het is evident dat ACM gaat over de hoogte van de tarieven en dat de wetgever kaders kan stellen, met name ten aanzien van de verdeling van kosten. Dat laat echter een grijs gebied over, omdat veel zaken binnen tariefregulering enerzijds een effect hebben op de verdeling van kosten en anderzijds een effect hebben op de hoogte van de tarieven. Gegeven het feit dat de Europese regels hier geen duidelijkheid over bieden is het weinig zinvol discussie hierover te voeren op juridische gronden. Dat verwordt dan al snel tot een onoplosbare discussie tussen partijen die veronderstellen gebaat te zijn bij besluitvorming door ACM en partijen die veronderstellen gebaat te zijn bij besluitvorming door de wetgever. Zinvoller is het te kijken naar een verstandige verdeling van bevoegdheden tussen ACM en wetgever. In het wetsvoorstel is daarbij gekozen voor het in het wetsvoorstel vastleggen van algemene procedures en uitgangspunten en zaken die direct zien op de verdeling van de tariefvast. Het is aan ACM daar invulling aan te geven, met name via de reguleringsinstrumenten zoals het methodebesluit. Het wetsvoorstel biedt dus de fundamentele en de uitgangspunten waar het huis aan moet voldoen. Het is aan ACM vervolgens het huis te ontwerpen en te bouwen.

Een misvatting die op de achtergrond lijkt te spelen is de gedachte dat er een verschil is tussen een prerogatief van ACM en wetgever in rechtszekerheid of transparantie voor belanghebbenden. Dit is echter niet het geval. Zowel ACM als de wetgever moeten redelijke afwegingen maken en zich houden aan de Europese kaders (met name non-discriminatie, transparantie en kostenoriëntatie). Ook geldt voor zowel ACM als de wetgever dat hoe groter de bevoegdheid, hoe groter ook de verantwoordelijkheid is voor de keuzes en een transparante onderbouwing daarvan. ACM wordt daarbij getoetst door de rechter en de wetgever door het parlement. Het een en ander heeft geleid tot de uitwerking in de bijgevoegde concepten van wetsvoorstel en memorie van toelichting.

4. Beleidsneutrale hoofdstukken

Een laatste terugkerend thema in de consultatiereacties was dat voorstellen werden gedaan voor wijzigingen buiten de hoofdstukken inrichting en taken systeembeheer (4 en 5) en tariefregulering (6). Zoals ook in de beleidsbrief STROOM is aangekondigd is ervoor gekozen de andere hoofdstukken in deze tranche van de wetgevingsagenda STROOM beleidsneutraal over te nemen uit de huidige wetten. Reden hiervoor is dat het van belang is het aantal onderwerpen dat ter discussie staat overzichtelijk te houden en mede daardoor de herziening van de Elektriciteits- en Gaswet binnen de beschikbare tijd te kunnen uitvoeren. Met name ten aanzien van het transmissiesysteem op zee en de daaromtrent in het Energieakkoord afgesproken tijdspad is het namelijk van belang dat het wetsvoorstel op 1 januari 2016 in werking kan treden.

De andere hoofdstukken zijn dus overgenomen uit de huidige wetten. De enige wijzigingen die zijn doorgevoerd zijn wijzigingen die voortkomen uit het stroomlijnen met Europese regelgeving of tussen elektriciteit en gas of wijzigingen die samenhangen met de hoofdstukken 4 tot en met 6. Andere voorgestelde wijzigingen worden op dit moment niet nader onderzocht of uitgewerkt. Dit betekent niet dat al een keuze is gemaakt in het wel of niet overnemen van de gedane suggesties en zeker niet dat wordt afgedaan aan de in de beleidsbrief STROOM aangekondigde wijzigingen. Dat volgt in een volgend wetsvoorstel; de afronding van de wetgevingsagenda STROOM. De verschillende constructieve suggesties worden daarbij nader bekeken.

5. Vervolg

Het wetsvoorstel is getoetst door de toezichthouders ACM en Staatstoezicht op de Mijnen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De uitkomsten van de toetsen is verwerkt. Het wetsvoorstel zal in de Ministerraad worden gebracht alvorens het aan de afdeling advisering van de Raad van State wordt aangeboden voor advisering. Dat zal naar verwachting eind december 2014 zijn. Na advisering door de Raad van State en verwerking van het advies kan het wetsvoorstel ingediend worden bij de Tweede Kamer. Het streven is het wetsvoorstel in maart 2015 bij de Tweede Kamer in te dienen. In de tussentijd zal gewerkt worden aan de lagere regelgeving onder het wetsvoorstel. Waar mogelijk of nodig worden partijen bij de voorbereiding betrokken. Uiteraard zal ook de lagere regelgeving via internet geconsulteerd worden.

Tot slot zal een tweede wetsvoorstel worden voorbereid dat de beleidsmatige wijzigingen zal bevatten van de hoofdstukken die thans beleidsneutraal worden overgenomen. De planning van dat wetsvoorstel wordt nog uitgewerkt en zal mede afhankelijk zijn van hoe het traject van onderhavig wetsvoorstel verloopt. Beoogde inwerkingtreding van het tweede wetsvoorstel is minstens een jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, dus in ieder geval niet eerder dan 1 januari 2017.