

Vergaderjaar 2012–2013

33 493

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2013

In maart heeft u een nota van wijziging ontvangen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (Kamerstuk 33 493, nr. 7). ACM heeft gevraagd om in dit specifieke geval op de nota van wijziging een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren. De toets is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

Met de nota van wijziging zijn enkele inhoudelijke wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. Het gaat om aanpassingen in de regels over directe lijnen, het laten vervallen van de taak van netbeheerder van het landelijk gastransportnet om flexibiliteitsdiensten aan te bieden, het treffen van een voorziening waardoor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet aansluitingen die zijn gerealiseerd voor 1 april 2011 kan blijven beheren en een verduidelijking hoe een bepaling inzake het systeemdienstentarief moet worden gelezen naar aanleiding van een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Verder bevat de nota van wijziging enkele technische aanpassingen, met name vernummeringen.

ACM komt op basis van haar toets tot de conclusie dat de voorgestelde wijzigingen over het beheer van gasaansluitingen en de flexibiliteitsdienst zonder meer uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Directe lijn

ACM geeft aan dat de voorgestelde aanpassingen van de regels over directe lijnen op haar instemming kunnen rekenen.

Door ACM wordt de vraag opgeworpen wat de wijzigingen in het wetsvoorstel betekenen voor directe lijnen die al bij ACM zijn gemeld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

ACM adviseert een overgangperiode te introduceren. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn al aanpassingen in de definitie van directe lijn gedaan. De nota van wijziging leidt in dat opzicht niet tot een nieuwe situatie. Om de overgang naar een nieuwe definitie in goede banen te leiden is het van belang dat partijen die een directe lijn hebben, of overwegen van een directe lijn gebruik te maken, zich vergewissen van de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn voorzien en hierop anticiperen.

Daarnaast is het kabinetsbeleid omtrent vaste verandermomenten erop gericht om de inwerkingtreding van wetgeving af te stemmen op de voorbereidingstijd die partijen nodig hebben om aan de wetgeving te voldoen. Daar zal ook in dit geval rekening mee worden gehouden. In het wetsvoorstel is voorts een uitbreiding van de meldingsplicht inzake directe lijnen opgenomen die maakt dat ook wijzigingen aan ACM gemeld moeten worden. Hiermee kan het register actueel worden gehouden. De voorgestelde wijziging bleek vragen op te roepen in de Tweede Kamer over de omvang van de verplichting om wijzigingen te melden. In de nota van wijziging is verduidelijkt dat alleen bedoeld is dat relevante wijzigingen moeten worden gemeld en is een opsomming opgenomen welke wijzigingen in ieder geval relevant zijn.

ACM onderschrijft het belang dat de lasten van een melding zo beperkt mogelijk zijn, maar noemt in de toets ook een aantal andere relevante wijzigingen die voor het toezicht door ACM van belang kunnen zijn. Daarnaast merkt ACM op dat een wijziging van de eigenaar van de directe lijn één van de opgenomen relevante wijzigingen is, maar dat zij ervan uitgaat dat hier de producent op de directe lijn wordt bedoeld. Bij de formulering van dit artikel is het meldingsformulier dat ACM hanteert voor meldingen van directe lijnen als uitgangspunt genomen. Op basis hiervan is een niet-limitatieve opsomming opgenomen van de wijzigingen die als significant worden gezien. Het is uiteindelijk aan de toezichthouder om te bepalen welke wijzigingen moeten worden gemeld. ACM kan hieraan richting geven door ook voor het melden van wijzigingen een formulier beschikbaar te stellen.

Systeemdiensten

Aanleiding voor nota van wijziging

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft op 23 juli 2012 uitspraak gedaan in een zaak tussen DOW Benelux BV en ACM over de interpretatie van de wet zoals die luidde voor 1 juli 2011. In deze uitspraak is bepaald dat Dow geen systeemdienstentarief is verschuldigd, omdat Dow een afnemer is die geen aansluiting heeft op een openbaar net. Hiermee is vast komen te staan dat de wet voor 2011 niet op adequate uitdrukking gaf aan de wens van de wetgever om alle afnemers die profijt hebben van systeemdiensten mee te laten betalen. Dit was ook in 2008 geconstateerd, wat aanleiding was om de wetswijziging in gang te zetten die uiteindelijk op 1 juli 2011 in werking is getreden (Wet van 2 december 2010 tot wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Stb. 2010, 810)).

TenneT moet op basis van de uitspraak in het verleden betaalde tarieven voor systeemdiensten restitueren aan afnemers. Dit betreft de periode januari 2000 tot en met juli 2011, het moment waarop de wetswijziging in werking is getreden. Het totale bedrag van de restitutie wordt in de UHT geschat op maximaal € 290 mln.

Voor een deel van de afnemers is helder dat ze onder de uitspraak van het CBb vallen, omdat hun situatie 100% overeen komt met die van Dow. Voor een deel van de bedrijven ontstond in eerste instantie onduidelijkheid bij TenneT, bij de afnemers en bij ACM. Het gaat dan om gevallen waarbij een rechtspersoon die elektriciteit verbruikt op een privaat net, elders in Nederland ook een aansluiting heeft maar dan op het net dat wordt beheerd door een netbeheerder («een openbaar net»).

De systematiek van de Elektriciteitswet 1998 is niet geënt op het begrip rechtspersoon. De wet gaat namelijk uit van de fysieke werkelijkheid en het is niet relevant welke natuurlijke persoon of rechtspersoon achter de aansluiting is gevestigd.

Als voorbeeld om dit te illustreren zou men kunnen denken aan een landelijke supermarktketen met heel veel winkels in Nederland. Die winkels betalen ieder voor zich het transporttarief, maar vallen onder één rechtspersoon. Zouden we in de wet uitgaan van de rechtspersoon, dan zou dat betekenen dat de verschillende vestigingen van de keten als één afnemer zouden gelden met één aansluiting die één keer tarieven betaalt. Hier is het systeem van de wet niet op geënt.

Het is daarom van belang dat de wetgever hier duidelijkheid over creëert en voorkomt dat onbedoelde effecten ontstaan. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de bepaling inzake het systeemdienstentariaf van voor 1 juli 2011 zo gelezen moet worden dat – ongeacht of de natuurlijke persoon of rechtspersoon elders wel een aansluiting heeft op een net dat wordt beheerd door een netbeheerder – het systeemdienstentariaf uitsluitend in rekening wordt gebracht of kon worden gebracht indien én sprake was van verbruik van elektriciteit op een aansluiting én dat deze aansluiting een aansluiting op een net is dat wordt beheerd door een netbeheerder.

Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

ACM is van oordeel dat het voorgestelde artikel 91 van de Elektriciteitswet 1998 over systeemdiensten tot uitvoeringsproblemen kan leiden.

ACM acht de voorgestelde wijziging in strijd met het doel en de strekking van de wetswijziging die per 1 juli 2011 in werking is getreden. Het doel en de strekking van die wetswijziging was dat iedereen die profijt heeft van de systeemdiensten hiervoor ook betaalt. De aanleiding voor de wetswijziging was dat duidelijk was geworden dat de toenmalige wet een deel van de afnemers die profijt had van de systeemdiensten vrijstelde van betaling. Gebleken was dat de wet op dit punt helaas onvoldoende helder was geformuleerd en dat dit moest worden gerepareerd. Dat is wat hier nog steeds speelt. De nu voorgestelde wetswijziging bevestigt nog eens dat uit de wet van voor 1 juli 2011 volgde dat een bepaalde groep afnemers geen systeemdienstentariaf behoefde te betalen. Ik stel derhalve geen beleidswijziging voor, maar ik leg me neer bij het feit dat voor 1 juli 2011 onvoldoende geregeld was dat iedereen dient mee te betalen aan de systeemdiensten.

ACM spreekt in dit verband van kruissubsidie en van een verruiming van de CBb-uitspraak. Het is een gegeven dat afnemers met een aansluiting op een privaat net recht hebben op restitutie van de door hen betaalde systeemdienstentarieven en dat zij niet hoeven te betalen voor diensten waar zij in de praktijk wel profijt van hebben gehad. Het betekent ook dat alle huidige afnemers, waaronder deze partijen zelf, de kosten moeten dragen van de restitutie. De netbeheerder heeft immers recht op de vergoeding van de efficiënt gemaakte kosten. Ik ben mij ervan bewust dat dit vanuit het perspectief van afnemers die in het verleden wel voor systeemdiensten hebben betaald een wrange consequentie is. Er is evenwel met de voorgestelde wetswijziging geen sprake van kruissubsidie die wordt verstrekt of van een verruiming van de CBb-uitspraak.

ACM vraagt zich verder af hoe de restitutie zich verhoudt tot het Europese kostenveroorzakingsbeginsel. Het kostenveroorzakingsbeginsel is een beginsel waaraan het systeem van de tariefregulering moet voldoen. Het CBb weegt dit soort beginselen ook mee bij haar uitspraken (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 16 december 2011, LJN BU7936). Het kostenveroorzakingsbeginsel staat echter niet in de weg aan het ten uitvoer leggen van rechterlijke uitspraken.

Voorts merkt ACM op dat de voorgestelde wijziging het door TenneT opgestelde toetsingskader zou doorkruisen. Het toetsingskader laat voor de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet open of een recht bestaat op restitutie. Met het wetsvoorstel wordt het toetsingskader voor dit deel aangevuld.

ACM gaat ook in op de passage in de toelichting op de nota van wijziging waarin wordt opgemerkt dat de te restitueren bedragen in de tarieven worden verrekend. Met het wetsvoorstel is op geen enkele wijze bedoeld om de beslissingsbevoegdheid van ACM aan te tasten. Met ACM ben ik van mening dat het aan ACM is te beoordelen hoe kosten in tarieven worden verrekend. Met de voorgestelde wijziging wordt slechts een algemeen kader geboden met betrekking tot de tarieven. De zinsnede die in de toelichting is gebruikt is een zinsnede die vaker wordt gebruikt om de bedoeling van het algemene kader uit te leggen.

ACM wijst op het risico dat de rechter anders zal beslissen, waardoor TenneT mogelijk ten onrechte bedragen restitueert. Het risico dat een rechter anders beslist is nooit uitgesloten. Ik acht dit risico klein omdat het wettelijk kader met de voorgestelde wijziging duidelijkheid biedt. Bovendien is de voorgestelde wijziging in lijn met een reeks uitspraken van het CBb: het systeemdienstentarief hoeft alleen te worden betaald indien dat onomstotelijk uit de wet volgt.

Tot slot merkt ACM op dat in de toelichting op de nota van wijziging wordt verwezen naar de Duitse kortingsregeling en dat deze regeling omstreden is. Deze regeling is inderdaad omstreden. Een Duitse rechter heeft de kortingsregeling vernietigd waarin grootverbruikers volledig worden vrijgesteld van het betalen van netkosten. Bovendien heeft de Europese Commissie een onderzoek ingesteld naar deze regeling. Hoewel ik de Duitse kortingsregelingen onwenselijk vind, is het wel de realiteit waarmee de Nederlandse energie-intensieve industrie wordt geconfronteerd. Hier wordt in de toelichting op de nota van wijziging op gewezen om te onderstrepen dat juist in dit geval duidelijkheid gewenst is.

Ik wil benadrukken dat de nota van wijziging geen voorstel bevat voor aanpassing van de tarieven waarmee een vermindering van netkosten van grootverbruikers wordt bewerkstelligd. Momenteel wordt in het kader van het vervolg van de wetgevingsagenda STROOM wel de Nederlandse tarievenssystematiek onderzocht, inclusief een verkenning van mogelijkheden voor een grootverbruikersregeling. De oude Duitse grootverbruikerregeling, die een maximale korting van 50% bewerkstelligde, blijft zowel in het onderzoek van de Europese Commissie als de uitspraak van de Duitse rechter buiten beschouwing. Er zijn daarom geen aanwijzingen dat een eventuele Nederlandse grootverbruikerregeling op voorhand onmogelijk is. Ik zal contact onderhouden met de EC om op de hoogte te blijven van de mogelijke invulling van Europese juridische kaders omtrent een grootverbruikerregeling en met mijn Duitse collega's over de nieuwe Duitse grootverbruikerregeling.

Gelet op voorgaande geeft de uitvoerings- en handhavingstoets geen
aanleiding het wetsvoorstel aan te passen.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp