**Good governance in de energietransitie (column van dec 2018)**

**Door Saskia Lavrijssen**

**Gebrekkig juridisch instrumentarium**

Na de gepresenteerde doorrekeningen van het concept-klimaat akkoord beraadt het Kabinet zich over nadere concretiserende maatregelen. Ondertussen lopen ondernemers aan tegen juridische en technische obstakels voor het ontwikkelen en aansluiten van nieuwe duurzame energieprojecten, zoals grote zonneparken (NRC 20 september 2018 “Volop zonnestroom maar de kabel is dun). Momenteel is de wetgeving en het toezichtsinstrumentarium van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) nog gebaseerd op het traditionele model. In dit verouderde model wordt energie geproduceerd door grootschalige (fossiele) productiecentrales en afgenomen door de passieve consument. De energietransitie gaat evenwel gepaard met de groei van lokale duurzame energievoorzieningen en met een actieve rol van de consument/prosument. Laatstgenoemde produceert zelf energie en installeert ook laadpalen en opslagfaciliteiten. De groei van lokale duurzame energievoorzieningen en  actieve consumenten/prosumenten creëren nieuwe uitdagingen voor de distributienetwerkbeheerders. Als gevolg van variërende weersomstandigheden krijgen zij te maken met een meer onvoorspelbare invoeding van duurzame energie en met piekbelastingen bij de onttrekking van energie, bijvoorbeeld doordat veel consumenten na vijf uur tegelijkertijd hun elektrische auto willen opladen.

Het huidige wettelijke kader bevat te weinig instrumenten voor de ACM en de distributienetwerkbeheerders om te sturen dat lokale productie-installaties en opslaginstallaties op een optimale manier worden beheerd en aangesloten op het elektriciteitsnet. De netbeheerders hebben formeel geen inspraak in de geografische ligging van duurzame productie-installaties, laadpalen en opslagfaciliteiten. Daarnaast bevatten de energiewetgeving en de onderliggende codes belemmeringen voor het toepassen van financiële prikkels voor afnemers en producenten om zich op een optimale locatie te vestigen en op een efficiënte manier met hun energieverbruik om te gaan (Overlegtafel Energievoorziening 2018).

Nieuwe Europese wetgeving (Clean Energy Package) erkent dat de rol van de distributienetwerkbeheerder verandert door de groei van lokale duurzame energievoorzieningen. De netbeheerder moet meer wettelijke instrumenten krijgen om nieuwe duurzame energiestromen op efficiënte wijze te integreren in het energiesysteem, bijvoorbeeld door het optimaal inzetten van flexibiliteitsdiensten. Deze kunnen worden geleverd door consumenten/prosumenten met behulp van lokale duurzame productie-installaties of opslagfaciliteiten. De nieuwe Europese wetgeving vereist ook dat de positie van de consument/ prosument beter wordt geregeld zodat deze daadwerkelijk flexibiliteitsdiensten kan leveren.  Zij moeten het recht hebben zelf energie op te wekken, energie op te slaan en deel te nemen aan Demand Reponse Programma’s. Prosumenten moeten, al dan niet via aggregators, de mogelijkheid hebben de energie die zij zelf niet gebruiken te verhandelen, bijvoorbeeld op digitale handelsplatformen. De rechten van duurzame energiegemeenschappen, zoals duurzame energiecollectieven, moeten op vergelijkbare wijze worden geregeld.

**Good Governamce**

In de Wetgevingsagenda Energietransitie geeft minister Wiebes aan dat hij de komende jaren stapsgewijs een aantal wetsvoorstellen wil indienen om de relevante energiewetten (de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Warmtewet, de Wet Windenergie op zee en de Mijnbouwwet) in overzichtelijke en samenhangende stappen gereed te maken voor de transitie naar een CO2-arme energievoorziening waarin ook de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en veiligheid is geborgd. Naast de plannen voor de creatie van een integrale energiewet, waarbij de Elektriciteitswet en de Gaswet in één wet worden geïntegreerd, zal de Minister ook zorg moeten dragen voor een correcte implementatie van de nieuwe Europese regels en de implementatie van de afspraken uit het Klimaatakkoord.

Naast het maken van inhoudelijk keuzes en het veranderen van de inhoud van de regels, mag de governance kant van de energietransitie niet onderbelicht blijven. In de Regionale Energie Strategieën (RES) werken rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke partners momenteel samen om de klimaatdoelstellingen voor de regio’s te vertalen in concrete plannen en afspraken. De samenwerking en coördinatie tussen de verschillende partners beoogt bij te dragen aan draagvlak en maatschappelijke acceptatie van de gekozen oplossingen. Hierbij moet meer helderheid worden geboden over de governance processen en participatiemogelijkheden voor burgers (RLI 2018). Zij moeten met juridische waarborgen worden omgeven. Daarbij dienen goede afspraken te worden gemaakt over wie verantwoordelijk is voor wat en wat daarbij de verhouding is tussen de minister, het provinciaal en lokaal bestuur, de rol van de netbeheerders en maatschappelijke partners. Het moet voor burgers duidelijk zijn wie zij verantwoordelijk kunnen houden, wanneer het misgaat, bijvoorbeeld omdat de stroom uitvalt of de warmtevoorziening in gebreke blijft.

De ACM speelt een belangrijke rol bij het houden van het toezicht op het voorkomen van concurrentieverstoringen door misbruik van machtsposities, het reguleren van de netwerktarieven en het handhaven van de consumentenbeschermingsregels. Om recht te doen aan de variërende kenmerken van de verschillende (lokale) duurzame energieprojecten, zal de ACM de ruimte en bevoegdheden moeten krijgen om meer maatwerk toe te passen bij het goedkeuren van de aansluit- en transporttarieven en het houden van toezicht op de energievoorzieningen. Daarbij moet worden gewaarborgd dat de ACM haar bevoegdheden, in lijn met Europese onafhankelijkheideisen, voldoende onafhankelijk van de politiek kan uitoefenen teneinde een consistente en onpartijdige oordeelsvorming te verzekeren. Dit betekent dat zij voldoende autonomie moet hebben bij het bepalen van de juiste voorwaarden en methodes voor vaststelling van de aansluit- en transporttarieven (Lavrijssen 2018).

**Onafhankelijke Klimaatcommissaris**

Naast het regelen van de governance processen van de RES en het waarborgen van adequaat toezicht door de ACM, moet meer in het algemeen worden stil gestaan bij de vraag wie toezicht gaat houden op de naleving van de afspraken van het Klimaatakkoord. De Minister van EZ zal samen met de betrokken ministers de nodige wetgeving voorbereiden en uitvoeren.  Het is, echter, ook noodzakelijk dat op centraal niveau overzicht bestaat over de voortgang en mogelijke hindernissen/problemen bij de implementatie van het akkoord door de verschillende marktpartijen, netbeheerders en overheden (ministeries, provincies, gemeenten, ACM).  Om de voortgang en consistentie bij de uitvoering van het Klimaatakkoord te bewaken, is het aan te raden dat, naar het voorbeeld van de Deltacommissaris, een Onafhankelijke Klimaatcommissaris, wordt opgericht. De Klimaatcommissaris houdt toezicht op de uitvoering en implementatie van alle doelstellingen, regels en procedures die relevant zijn voor het Klimaatakkoord en bewaakt de onderlinge samenhang en interactie van de verschillende processen en regels (RLI 2015, De Goede 2015, Lavrijssen 2016). De toegevoegde waarde van een dergelijke onafhankelijke commissaris ligt besloten in het feit dat deze onafhankelijk kan opereren van de politiek. Aan een onafhankelijke commissaris kunnen objectieve taken worden gegeven, die moeten worden nageleefd, ongeacht de politieke situatie en korte termijn politieke belangen in Nederland. Tevens zouden lokale en regionale overheden en burgers ook concrete hulpvragen kunnen stellen aan de commissaris in geval er moeilijkheden zijn bij de ontwikkeling/uitvoering van bepaalde duurzame projecten.

De governance processen van de energietransitie zijn minstens zo belangrijk als het maken van de inhoudelijke afspraken. Hopelijk worden deze aspecten bij de vormgeving en uitwerking van het te sluiten akkoord niet uit het oog verloren. De rechter heeft in de Urgenda zaak zijn tanden laten zien door de Staat te dwingen meer maatregelen te treffen om de CO2-uitstoot terug te dringen. Voorkomen is echter beter dan genezen;   Een goede en transparante governance structuur, met duidelijke participatieprocessen,  voldoende bevoegdheden voor de ACM alsmede de oprichting van een onafhankelijke Klimaatcommissaris, kunnen bijdragen aan het voorkomen van langdurige juridische procedures.

**Bibliografie**

Overlegtafel Energievoorziening, Belemmeringen in nettarieven, 2018.

P.J.M. de Goede, *Wie dan leeft, wie dan zorgt? Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijngerichtheid van politiek en bestuur.* Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, 2015, Den Haag, p. 15-16.

Raad voor de Leefomgeving, *Rijk zonder CO2, Naar een duurzame energievoorziening in 2050*, september 2015, p 8.

Raad voor de Leefomgeving, *Warm Aanbevolen, C02-arme warmte in de bebouwde omgeving*, december 2018.

“Fossiele wetgeving moet op de schop”, Publieke Zaken, nov 2018, p. 36.

S.A.C.M. Lavrijssen, *Independence, Regulatory Competences and the Accountability of National Regulatory Authorities*, TILEC Discussion Paper 2018.

S.A.C.M. Lavrijssen, *Waarborgen voor de energieconsument in de energietransitie*, inaugurele rede, Tilburg University Press 2016.